

Simetria

Ano II - Nº4 - 2017/2018

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

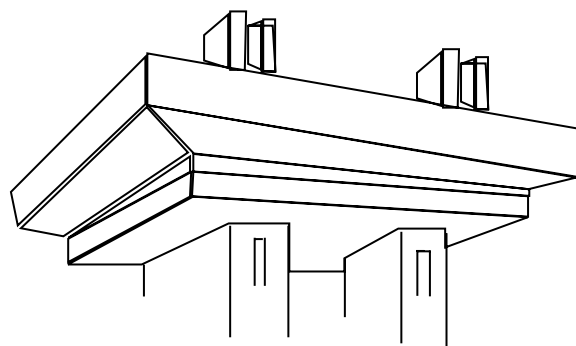


BIBA RIGO

Poder Cautelar das
Cortes de Contas

Controle Externo no Estado
Democrático de Direito

Projeto IRIS: a Nova Ferramenta de
Fomento à Transparência do TCMSP



ISO 9001

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

Presidente João Antonio da Silva Filho

Vice-Presidente Domingos Dissei

Conselheiro Corregedor Roberto Braguim

Conselheiro Maurício Faria

Conselheiro Edson Simões

Expediente

Conselheiro Dirigente

João Antonio da Silva Filho

Diretor-Presidente

Jessé Souza

Chefe de Gabinete

Carlos Eli Gonçalves

Conselho Editorial

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

Equipe Editorial

Adriana Manolio, Djair Galvão Freire, Nelson G. Nascimento

Colaboradores

Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, João Antonio da Silva Filho, Maria Lúcia Fattorelli, Cláudio Fonseca, Leon de Souza Lobo Garcia, Mário Augusto de Toledo Reis, Luis Eduardo Morimatsu Lourenço, Daniel Bruno da Silva, Alexandre Duques da Silva, Fernanda Alves do Nascimento, Raul Capp Pallotta, Raul Soares Félix.

Projeto gráfico, produção e editoração

Pluricom Comunicação Integrada®

Capa

“Cidade Colorida” – Biba Rigo
Óleo sobre tela – 2016

Impressão

Associação Educacional Nove de Julho

ISSN 2526-4486 (impresso)

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

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

- 06 **Controle Externo no Estado Democrático de Direito**
Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
- 11 **Poder Cautelar das Cortes de Contas**
João Antonio da Silva Filho

Opinião

- 20 **Financeirização, Sistema da Dívida e Securitização de Créditos**
Maria Lúcia Fattorelli
- 28 **O Financiamento da Educação e o Teto de Gastos: repactuação necessária**
Cláudio Fonseca
- 37 **Violência, Desenvolvimento Social e o Uso de Drogas**
Leon de Souza Lobo Garcia

Controle Externo

- 42 **Projeto IRIS – Informações e Relatórios de Interesse Social: a Nova Ferramenta de Fomento à Transparência do TCMSP**
Mário Augusto de Toledo Reis

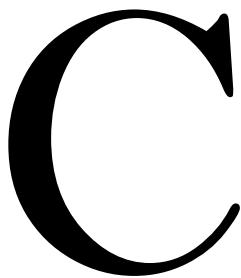
Direito Público

- 50 **Democracia e Interpretação Constitucional em Peter Häberle**
Luis Eduardo Morimatsu Lourenço

Políticas Públicas

- 70 **A Cidadania no Brasil: Histórias, Limites e Desafios**
Daniel Bruno da Silva
- 84 **Implementação e Aplicação da Política de Assistência Social: Análise Orçamentária no Município de São Paulo entre 2013 e 2016**
Alexandre Duques da Silva e Fernanda Alves do Nascimento
- 96 **Análise Comparativa do Investimento em Educação e suas Possíveis Correlações com a melhora da Qualidade do Ensino através do IDEB**
Raul Capp Pallotta e Raul Soares Félix

Carta ao Leitor



aro leitor, cara leitora,

Esta 4ª edição da **Revista Simetria** tem como eixo central a temática da cidadania, os investimentos da área pública e sua intersecção com o papel dos organismos do poder público.

A equipe de articulistas convidada representa diferentes espectros e campos de atuação social, de entidades de classe, da política e das áreas intelectual e científica.

Temos a colaboração de Fábio Túlio Nogueira, atual presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que trata da Proposta de Emenda Constitucional 22/17 sobre a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e o aprimoramento da função constitucional dos Tribunais de Contas.

O conselheiro João Antonio da Silva Filho, presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), escreve sobre o controle externo preventivo e apresenta iniciativas da atuação do TCM paulistano no controle prévio em atos administrativos que geram reflexos na execução contratual.

A professora e pesquisadora Maria Lúcia Fatorelli, coordenadora nacional da “Auditoria Cidadã da Dívida”, também traz um tema de relevo nacional: o modelo de securitização de créditos em expansão no Brasil, com dados da PBH Ativos S/A, empresa estatal criada em Belo Horizonte para securitizar créditos do município, entre outras, que estariam por trás dos mecanismos de expansão do endividamento brasileiro.

Simetria também convidou o vereador Cláudio Fonseca, professor e presidente do Sindicato dos Profissionais em Educação no Município de São Paulo (Sinpeem), para discorrer acerca do financiamento da educação, especialmente no âmbito municipal, passando também pelos demais entes federados.

O chefe do Núcleo de Tecnologia da Informação do TCMSP, Mário Augusto de Toledo Reis, apresenta a mais nova ferramenta de fomento à transparência desta casa: o Projeto IRIS - Informação e Relatórios de Interesse Social.

Outro artigo de peso é da autoria do médico-psiquiatra Leon Garcia, do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (HCFMUSP), com enfoque centrado no uso das drogas e sua associação ao comércio e à violência urbana.

Já o professor Luis Eduardo Morimatsu, da Escola de Contas do TCMSP, escreve sobre as principais contribuições do constitucionalista alemão Peter Häberle. Outro trabalho da edição é do também professor Daniel Bruno da Silva, que pesquisou sobre a cidadania no Brasil, com recorte histórico, limites e desafios do setor em nosso país.

Por fim, dois artigos de alunos do Curso de Aperfeiçoamento em Políticas Públicas da Escola de Contas do TCMSP em parceria com a Escola do Parlamento - CMSP: Alexandre Duques da Silva e Fernanda Alves do Nascimento, Raul Capp Pallotta e Raul Soares Félix, sobre temáticas da Assistência Social e dos investimentos educacionais.

Jessé Souza
Diretor-presidente da Escola de Contas
do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

C

ontrolle Externo no Estado Democrático de Direito

Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB)

Consulta à “Atividade Legislativa”, no Portal do Senado, remete o consulente à tramitação da Proposta de Emenda Constitucional 22/17. É a PEC que leva a assinatura do paraibano Cássio Cunha Lima e traz à consciência dos brasileiros o propósito de criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.

E é, além disso, uma aspiração antiga de todos os que desejamos o aprimoramento da função constitucional dos entes que integramos e sobre os quais se refletem, indiscutivelmente, os grandes anseios da Nação pelo real e efetivo controle dos atos e gastos públicos.

Trata, ainda, a PEC, como todos sabemos, da composição dos Tribunais de Contas, de requisitos e critérios mais rígidos para a investidura dos seus membros e – em meio a matérias de competência legislativa da União – da edição de um diploma processual de controle externo de caráter nacional e iniciativa privativa do Tribunal de Contas da União (TCU).

Mas vamos à consulta. Ela expõe a atual relatoria da PEC 22/17 a cargo do senador por Minas Gerais Antonio Anastasia e, como último trâmite, datado de 24 de outubro passado, a Secretaria de Atas e Diários do Senado Federal. Último estado: “Aguardando leitura de requerimento”.

A paciência de uma Nação sacudida pela abjeta e lastimável sucessão de escândalos parece

não ter limites. Há, pelo menos, uma década a matéria preenche nossas preocupações e ocupa nichos de pesquisas e estudos políticos e jurídicos.

São incontáveis as manifestações de apoio a este projeto, dentro e fora das Cortes de Contas do Brasil. Assim também ocorreu no último dos nossos encontros. A “Declaração de Goiânia” bem fala disso. Sua assinatura foi o ato de encerramento do XXIX Congresso dos Tribunais de Contas, realizado no período de 22 a 24 de novembro passado, na bela Capital de Goiás.

Resultante dos esforços pelo aprimoramento do controle externo brasileiro, o documento que assumimos é um compromisso de luta pela aprovação da PEC 22/17, no Congresso Nacional, com a urgência que a matéria requer.

Outros tópicos da “Declaração de Goiânia”, não menos importantes, disseram respeito à criação de uma Lei Nacional do Processo de Controle Externo e, ainda, ao nosso irrefreável propósito de atuação junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) a fim de que seja revertida a decisão que retirou dos Tribunais de Contas a competência para julgamento de contas de gestão de prefeitos e ordenadores de despesas públicas. O que está em jogo, neste caso, é a eficácia da Lei da Ficha Limpa.

São questões gritantes e urgentes. Mas são, em parte, temas antigos. Substituamos, por exemplo, a “Declaração de Goiânia” pela “Carta de João Pessoa” assinada, esta última, no I Encontro dos Tribunais de Contas do Norte e Nordeste realizado em maio de 2010 com a participação de alguns dos nomes mais aclamados do sistema jurídico nacional. O então vice-presidente do STF, ministro Carlos Ayres Britto, era um deles.

E o que propunham, então, os subscritores da “Carta de João Pessoa”? Pois bem: 1) A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, objeto, à época, da PEC de autoria do deputado paraibano Vital do Rego Filho.

2) A uniformização de procedimentos de controle externo como meio de melhor servir à sociedade. 3) O uso de sistemas informatizados como ferramenta capaz de tornar mais eficientes e eficazes às ações do controle externo. 4) A integração entre controle externo e controle interno reservando-se às Cortes de Contas o papel de supervisão. 5) A necessidade de mudança na Constituição Federal para dotar os Tribunais de Contas de instrumentos próprios de execução de suas decisões.

Outros itens da lista de compromissos mais antiga – aquela celebrada no Hotel Tambaú, em 2010, à pequena distância da Ponta do Seixas, ponto mais oriental das três Américas – cuidavam da integração dos Tribunais de Contas, Controladoria-Geral da União (CGU), Receita Federal, Ministério Público, Polícia Federal e órgãos de controle interno de Estados e Municípios para maior e melhor acompanhamento da gestão dos recursos da sociedade.

Também, da criação de mecanismos que permitissem ao público, por meio da internet, acompanhar as atividades administrativas e de controle externo dos Tribunais de Contas (inclusive quanto ao resultado de julgamentos e gestão de pessoal), da divulgação *on-line* de dados e informações acerca da receita e da despesa públicas, do aprimoramento, aprovação e implementação da então chamada Lei da Qualidade Fiscal, de autoria do senador Tasso Jereissati.

Na João Pessoa de 2010, os temores relacionados à redução da competência dos Tribunais de Contas não tinham o espantoso endereço do STF. Tomavam, ao invés disso, os caminhos da comissão de especialistas então constituída pelo Governo Federal para elaborar o denominado Projeto de Lei Orgânica dos Entes Públicos.

Participe desse grupo, a professora de Direito Administrativo da USP Maria Sylvania Zanella Di Pietro tentava ser a voz da tranquilidade. “Não presidi um grupo incumbido de reduzir o papel dos Tribunais de Contas. Nem teríamos como fazer isso, pois os Tribunais de

Contas têm competências estabelecidas constitucionalmente”, dizia ela. Na mesma ocasião, o Projeto de Lei Orgânica dos Tribunais de Contas era o tema debatido pelo então presidente do TCU Ubiratan Aguiar.

E coube a última conferência ao ministro Carlos Ayres Britto, que emocionou a plateia ao falar de algumas de suas experiências pessoais como julgador. “Tanto quanto o conhecimento técnico, é preciso exercitar a humanidade”, recomendava. Ao discutir “O papel do novo Tribunal de Contas”, ele arrematava: “Ser técnico é fácil, o difícil mesmo é ser humano”.

O mesmo Carlos Ayres Britto voltaria à cena, em novembro de 2016, para defender a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, nos moldes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Já afastado do STF, participava, dessa vez, do debate sobre “Os novos desafios da Lei da Ficha Limpa” ocorrido no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Durante o painel de encerramento, assegurava que a sociedade só teria a ganhar com o apreço da Constituição pelos Tribunais de Contas.

Quanto à Lei da Ficha Limpa, considerava a decisão do Supremo de transferir a competência do julgamento das contas de gestão dos prefeitos e ordenadores de despesa para as Casas Legislativas “um erro técnico” e achava que, em recurso, ela poderia ser reavaliada, posto que a votação fora apertada (seis votos a cinco).

Repisamos, hoje, essas questões com o mesmo empenho e as mesmas preocupações porquanto se arrastam sem o progresso que aplaudiríamos, dadas a importância e a urgência do que reclamamos para o bem de uma Nação desejosa, cada vez mais, do aperfeiçoamento e da eficácia do sistema de controle externo.

As condições técnicas e materiais para que isso aconteça não nos faltam. Vivemos a época de milagres tecnológicos que nos dispõem a possibilidade do acompanhamento, em tempo real, de qualquer ente público sob nossa jurisdição.

Pintado, geralmente, como ameaça ao in-

divíduo em peças de ficção e exercícios de futurologia o alcance, via internet, dos processos de observação e fiscalização tem efeito contrário, e benéfico, quando aplicado ao controle externo do patrimônio e dos recursos públicos, em favor da sociedade.

Individualmente, repudiamos a invasão do Sistema – o conjunto de instituições econômicas, financeiras e políticas – à nossa privacidade. Tememos o Big Brother, o “Olho que tudo vê”, assim descrito no romance de George Orwell, o formidável “1984”.

Nós nos percebemos, hoje, na vida real, números individuais de programa de computador operado por quem nos paga e por quem nos taxa. O Sistema sabe tudo. Sabe quem somos, que família temos, onde moramos, do que gostamos e como vivemos. Bancos e lojas nos incomodam no recesso dos lares com a oferta de empréstimos e produtos, pois deixamos rastros eletrônicos por toda parte. Afinal, somos, cada um de nós, um número de CPF.

Ruim para o indivíduo, ótimo para a coletividade. O mesmo compartilhamento de programas e meios eletrônicos favorece, enquanto isso, o olhar comum em outra direção: aquele com que o povo pode e deve examinar, perquirir, rebuscar o uso pelos Poderes Públicos daquilo que lhe pertence.

Neste caso, saudemos a criação e difusão dos bancos de dados, a instalação de aplicativos que dispõem receitas e gastos federais, estaduais e municipais até em telefones celulares. E eis que a tecnologia põe no bolso, literalmente, sem exceção, os atos e gastos dos que decidem e ordenam despesas públicas.

Quase nada é mais justo e democrático, posto que estamos a falar, agora, do controle social, do olhar atento da população para os que gerem o destino de sucessivas gerações.

Não é menos importante o controle da administração assim exercido por milhões de necessitados, em maior ou menor grau, das ações públicas de saúde, educação, moradia, saneamento, emprego ou alimentação.

E isto, tanto quanto o controle a cargo dos Tribunais de Contas, pode direcionar um País ao caminho da paz, do progresso e da justiça social. De um lado, pelo receio da fiscalização técnica e contábil. De outro, pelo temor às urnas.

O momento e suas circunstâncias então nos favorecem a ampliação e aperfeiçoamento dos meios e métodos de acompanhamento da gestão pública em todas as suas esferas. Disparamos, para tanto, da excelência dos nossos quadros, do aparelhamento das nossas instituições e do acúmulo de experiências que todos somamos e compartilhamos. Mas dispomos, sobretudo, do desejo de acertar, do propósito inquebrantável de melhorar, a cada dia, as nossas atuações.

Não constituímos organismos estanques, satisfeitos, conformados com a atual e já extraordinária dimensão da nossa missão e do nosso papel indispensáveis – hoje, mais do que nunca – a uma Nação prestes a perder a paciência e a esperança. Ao invés disso, buscamos novas etapas, novos desafios.

Assim bem fala o Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-TC) ao qual, voluntária e propositalmente, nos impusemos desde 2013, quando o programa foi criado.

Mais uma vez, recorramos aos avanços constatados entre a primeira avaliação dos Tribunais de Contas nacionais, feita em 2015, e aquela exposta em novembro do ano passado durante o Congresso de Goiânia.

Pois bem, conseguimos a diminuição dos prazos processuais, a estruturação das Corregedorias e Ouvidorias, a ampliação da comunicação social e da transparência, como foi ressaltado, na ocasião.

Não custa lembrar que o MMD-TC decorre de um conjunto de 28 indicadores, cada um com até quatro dimensões, a fim de medir o desempenho dos nossos Tribunais em sucessivos domínios: independência e marco legal, estratégia para o desenvolvimento organizacio-

nal, estruturas de gestão e apoio, recursos humanos e liderança, agilidade e tempestividade, normas e metodologia de Auditoria, resultados de Auditoria e, por fim, comunicação.

As linhas gerais da programação desse mesmo Congresso haviam sido definidas, em agosto, quando da assinatura do termo de cooperação celebrado pela Atricon, com o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon) e a Associação Brasileira de Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom). Unimo-nos, as mais elevadas expressões do controle externo brasileiro, para o debate de questões emergentes e gritantes na vida pública nacional. E reparem que assim o fizemos sob a inspiração do tema bem a propósito: “Controle Externo – Aprimoramento na adversidade”.

Dissemos, então, ao País que a temática do XXIX Congresso dos Tribunais de Contas refletia a consciência do aprofundamento da crise. Também ressaltamos o propósito, os meios, a oportunidade e a necessidade do aperfeiçoamento das ações para o acompanhamento, a quatro lentes, passo a passo, das contas e dos atos públicos.

Em que outro momento, de que outro modo organismos tão importantes ao quadro das instituições nacionais se aproximaram tanto do conjunto da Nação com o propósito, a aspiração, o desejo de bem servir, como temos procurado fazer no transcurso de, pelo menos, uma década? Que outro exemplo reflete tão bem, de modo tão significativo e providencial, a conjunção de esforços do qual agora resulta esta chance tão grande de interação da sociedade com os Tribunais de Contas do Brasil?

E o que pode ser mais democrático do que isto: o percurso, de mãos dadas, dos agentes do controle externo e do controle social para um País mais justo, mais igual, mais digno e mais próspero?

A convocação, neste sentido, há muito é feita. E tem partido, inegavelmente, com sabi-

das e honrosas parcerias, das nossas Cortes de Contas. Em verdade, não apenas conclamamos. Tanto quanto isso, temos proporcionado, ainda, com idêntica perseverança e ao longo de batalhas sucessivas, os meios efetivos e as ferramentas reais para que esta aproximação ocorra e se estabeleça.

Já é passado o momento de todos os Poderes, em todas as instâncias, aderirem a esta causa com o empenho que ela requer e com a urgência reclamada por um povo, repito, já há muito tempo no limite de sua paciência. É preciso ouvi-lo e é preciso atendê-lo.

Poder Cautelar das Cortes de Contas

Um caso concreto para contribuir com o debate sobre o Controle Preventivo exercido pelos Tribunais de Contas

João Antonio da Silva Filho

Presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, mestre em Filosofia do Direito pela PUC-SP, autor das obras *A Democracia e a Democracia em Norberto Bobbio*, *A Era do Direito Positivo* e *O Sujeito Oculto do Crime – Considerações Sobre a Teoria do Domínio do Fato*

1 Introdução

O surgimento dos Tribunais de Contas no Brasil tem inspiração nas “Casas de Contos” da Monarquia Portuguesa. Por decorrência, durante muito tempo foram vistos na sua atividade finalística como meros órgãos de análise e de emissão de pareceres de contas públicas.

Dilemas e deficiências na formação do Estado brasileiro influenciaram a trajetória das Cortes de Contas. Períodos autoritários e lampejos democráticos no processo político nacional não foram capazes de produzir, de forma acabada, um modelo padronizado de controle externo. Nos tempos atuais o sistema de controle de contas públicas no país vem se ajustando à nova realidade democrática. Nesse sentido, a atuação de entidades como Atricon, IRB, Abracom e Audicon tem sido fundamental na padronização da ação e no fortalecimento dos Tribunais de Contas.

Na atual quadra democrática, conclui-se que aquela visão dos Tribunais como simples “carimbadores de contas” está superada. Novos desafios estão postos. O mais relevante neste debate é concluir que o Estado Democrático de Direito Brasileiro exige das Cortes de Contas uma postura proativa no exercício do controle externo.

Esta proatividade não significa o abandono do controle posterior dos atos da administra-

ção. A meu ver, o atual contexto exige uma mudança de foco na atuação dos Tribunais: estes passariam a exercer um papel mais preventivo e menos repressivo, no sentido de garantir a eficácia das políticas e o bom uso dos recursos públicos.

Os Tribunais de Contas precisam compreender seu papel e se adequar ao momento histórico brasileiro. Isso implica reconhecer que a sociedade já não aceita que os responsáveis pela condução do Estado façam de critérios políticos pessoais ou ideológicos a motivação da destinação dos recursos públicos. A relação entre administradores e administrados mudou de patamar: aqueles que pagam impostos exigem um retorno adequado em forma de políticas públicas eficientes.

Do ponto de vista da função contemporânea dos Tribunais de Contas, somente o controle externo preventivo será capaz de contribuir para que os anseios da sociedade por políticas públicas efetivas se concretize. Chegar depois do desperdício e/ou da má aplicação do dinheiro público não resolve. Simples assim.

No município de São Paulo, algumas iniciativas ganharam destaque, a exemplo da atuação do TCM paulistano no controle prévio em atos administrativos que geram reflexos na execução contratual – que não se confunde com atos de anulação ou sustação de contratos.

Usarei como exemplo dessa ação contemporânea um caso concreto recente de atuação do TCM que redimensiona a função dos Tribunais de Contas na atual conjuntura brasileira.

2 O Controle Externo da Administração Pública e o Poder Geral de Cautela dos Tribunais de Contas

Antes de ingressar na descrição do caso concreto que esse artigo pretende expor, convém fazer uma breve síntese das competências dos Tribunais de Contas e o reconhecimento,

pelo Supremo Tribunal Federal, do denominado “poder geral de cautela” como instrumento para efetivação dessas atribuições.

A Constituição Federal outorgou grande parte das competências atinentes ao controle externo da administração pública às Cortes de Contas.

Órgãos administrativos de extração constitucional, com autonomia orçamentária e administrativa, os Tribunais de Contas são tratados pela Constituição Federal precipuamente no Título IV, Capítulo I, Seção IX (artigos 70 a 75), quando são estabelecidas as regras pertinentes à “Fiscalização contábil, financeira e orçamentária”.

No que toca à extensão do controle exercido pelos Tribunais de Contas, o ilustre Conselheiro do TCE de Pernambuco, Valdecir Pascoal, em artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas da União, nº 115¹, assim se posicionou:

Pode-se dizer que o objeto a ser controlado pelos Tribunais de Contas são as “contas públicas”. Registre-se que o conceito de “contas públicas” extrapola os aspectos contábeis da gestão. A rigor, ao se examinar os preceitos constitucionais – notadamente os artigos 70 e 71 da Lei Maior (BRASIL, 1988) – conclui-se que por “contas públicas” deve-se entender **todos os atos, procedimentos licitatórios, contratos administrativos, ajustes, convênios e outros documentos públicos** que tenham ou possam vir a ter repercussão e implicações de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional ou patrimonial”. (grifo nosso)

Em relação ao momento da sua atuação, o controle externo pode ser classificado em: (i) Prévio ou Preventivo, que ocorre antes da edição do ato administrativo, buscando impedir que seja praticado ato ilegal ou que contrarie o interesse público; (ii) Concomitante, realizado durante a atuação administrativa, como no caso da análise de execuções contratuais pelas

Cortes de Contas e (iii) Posterior, aquele subsequente, realizado após a efetivação e conclusão do gasto público.

Como regra geral, o controle exercido pelas Cortes de Contas é tipicamente de natureza posterior, tendo em vista o próprio ciclo orçamentário das despesas públicas, segundo o qual primeiro se realiza o planejamento do gasto, seguido da sua execução e só ao final, após apresentação da prestação de contas pelo gestor, é que haverá o controle exercido pelos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, o artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal fixa o dever de prestação de contas a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilizar, arrecadar, guardar ou gerenciar recursos públicos.

Conforme ensina Moacir Marques da Silva², referido dispositivo trata sobre o conceito de *accountability*, que pressupõe a obrigação de responder pelos recursos administrados.

Em outras palavras, é a obrigação de prestar contas, decorrente de uma responsabilidade que tenha sido delegada, presumindo-se a existência de duas partes: uma que delega a responsabilidade e a outra que a aceita, com o atendimento e relatar a forma pela qual tenha sido executada.

Contudo, o dever de fiscalização exercido pelas Cortes de Contas não pode ficar adstrito a essa etapa final do ciclo orçamentário, uma vez que posterior à efetiva realização do gasto público. O desenvolvimento do controle exercido pelos Tribunais de Contas aponta no sentido de que sua atuação deve se dar, sobretudo, de forma preventiva, como no caso do controle prévio dos editais de licitação pública, mas também de forma concomitante à realização da despesa pública, quando identificadas situações que possam ocasionar prejuízos irreparáveis aos cofres públicos.

A Constituição de 1988, diversamente do quanto previsto na Carta Constitucional de

1946, não estabelece hipóteses que condicionem a edição, validade ou eficácia de ato administrativo ao controle prévio ou concomitante dos Tribunais de Contas. Por sua vez, a doutrina sobre o tema já reconhece a existência de situações em que a atuação das Cortes de Contas poderá ocorrer antes do aperfeiçoamento do ato administrativo ou no decorrer da tramitação de um procedimento administrativo. Nesse sentido, registro o magistério de Pedro Roberto Decomain³, para quem:

Situações existem, contudo, inclusive no Brasil, em que o controle dos atos da administração pública pode ocorrer antes da sua realização ou, quando menos, no decorrer de procedimento administrativo específico, destinado a culminar com a prática de determinado ato administrativo.

A atuação das Cortes de Contas de forma preventiva ou concomitante à realização da despesa pública é aquela que se apresenta de forma mais eficaz, uma vez que permite que o ato da administração tido como ilegal ou em desconformidade com o interesse público possa ser sobrestado antes de sua consecução ou, ao menos, anteriormente à consumação final de seus efeitos, evitando-se assim maiores dispêndios para o erário ou a consolidação de situações jurídicas impeditivas do retorno ao *status quo ante*.

Essa atuação dos Tribunais de Contas é reconhecida, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal que, escorado na Teoria dos Poderes Implícitos, originária do constitucionalismo americano, reconhece às Cortes de Contas o denominado “Poder Geral de Cautela” a fim de conferir efetividade às suas decisões finais, em decorrência das atribuições e competências fiscalizadoras conferidas a tais órgãos pela Constituição Federal de 1988, conforme ficou sedimentado no julgamento do MS nº 24.510/DF.

Nos termos do voto apresentado pelo Ministro Celso de Mello naqueles autos, o poder cautelar, ainda que de forma implícita,

também compõe a esfera de atribuições institucionais das Cortes de Contas, tendo em vista se tratar de atributo apto a instrumentalizar e tornar efetivo o exercício das competências que lhes foram expressamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República. Nesse aspecto, transcrevo excerto do citado voto:

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.

Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos.

(...)

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia.

Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer – especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes

implícitos – que a tutela cautelar apresentasse como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais.⁴

As regras legais aplicáveis aos procedimentos cautelares pressupõem para sua concessão o atendimento de dois requisitos, a saber: (a) plausibilidade dos argumentos jurídicos que apontem a existência de indícios de irregularidades (*fumus boni juris*) e (b) receio iminente de grave lesão ao erário ou de risco de ineficácia da decisão final de mérito (*periculum in mora*).

O poder geral de cautela do juiz outorga à autoridade da causa a possibilidade de aplicar medidas consubstanciadas na garantia de preservação de direitos, principalmente quando a consumação do lapso temporal possa ocasionar o perecimento ou prejuízo demasiado à demanda e, no caso do controle da administração pública, a preservação do interesse público.

A medida cautelar no âmbito das Cortes de Contas, expressão do exercício do controle prévio e/ou concomitante das despesas públicas, visa à eficiência da atuação do controle externo na proteção ao erário, constituindo-se como mecanismo fundamental para garantir o atendimento ao interesse público.

3 Experiência concreta do TCMSP como contribuição para um novo marco de atuação dos Tribunais de Contas no controle preventivo dos gastos públicos

A cidade de São Paulo gera cerca de 12 mil toneladas de lixo diariamente (comum, secos, serviço de saúde e até 50 kg de entulho).

A Lei Municipal 13.478/02 dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo, regulamentando, no artigo 10, inciso I, § 2º, a possibilidade de

concessão dos serviços divisíveis de limpeza urbana no município de São Paulo.

Em decorrência de procedimento licitatório instaurado pela Secretaria de Serviços, em conjunto com a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (Amlurb), órgão regulador dos serviços de limpeza no município, foram contratadas as concessionárias Loga - Logística Ambiental de São Paulo S.A., responsável pela prestação dos serviços divisíveis no agrupamento Noroeste, e a concessionária Ecourbis Ambiental S.A., responsável pelo agrupamento Sudeste – englobando as regiões administrativas da capital paulista.

As concessões em referência possuem prazo de vigência de 20 anos, sendo que dentre as obrigações do Poder Concedente consta o dever de revisão ordinária quinquenal das tarifas praticadas e sua fidelidade à equação econômico-financeira inicial, considerados os eventos determinantes da correspondente recomposição de custos, segundo cláusulas contratuais que disciplinam a matéria.

Antes do término do primeiro quinquênio da concessão, ocorreu uma alteração contratual denominada “TCA-2007”, cujo objetivo foi adequar marcos contratuais e ajustar a inadimplência decorrente dos primeiros anos da concessão.

A primeira revisão ordinária deveria ocorrer em 2009, porém só foi ajustada em 2012, recebendo a denominação de “Termo de Compromisso Ambiental – TCA 2012”. Referido TCA foi realizado tendo por base análise da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), contratada para a realização de estudos sobre a matéria.

No papel de relator da matéria aqui tratada no âmbito do TCMSP, com base em novos estudos entabulados pela Prefeitura de São Paulo para a revisão tarifária relativa ao segundo quinquênio da concessão, determinei a instauração de procedimento fiscalizatório, na modalidade Inspeção. O ato visava examinar

os seguintes aspectos no referido Termo de Compromisso Ambiental, dentre outros: (i) a motivação do ajuste do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos; (ii) qual a base jurídica para a realização do ajuste; (iii) o que motivou o pedido; (iv) qual foi o percentual de variação da tarifa, em razão do TCA de 2012.

Os trabalhos de fiscalização realizados pela unidade de auditoria do TCMSP foram desenvolvidos enfocando duas vertentes principais: a significância do deslocamento dos marcos ajustados contratualmente (etapas de implantação de serviços e obras), bem como os correspondentes valores atribuídos às parcelas mensais do contrato de concessão.

No curso dos exames realizados, a área técnica do TCMSP efetuou constatações que revelaram a existência de importantes obrigações desatendidas pelos concessionários, sem a existência de notícias de providências tomadas pela municipalidade para apurar as consequências da mora ou do inadimplemento, ainda que parcial, seja para efeito de responsabilidade contratual como para reexame da equação econômico-financeira.

A natureza das obrigações descumpridas – sobretudo em contratos de longa duração – traz reflexos diretos à relação econômico-financeira que, como cediço, deve-se manter inalterada enquanto perdurar o vínculo contratual.

Sobre esse ponto, calha consignar manifestação exarada pela Assessoria Jurídica de controle externo da Corte de Contas Paulista, no âmbito do processo a que este artigo faz referência, nos seguintes termos:

O cenário de inexecução parcial – sem o claro estabelecimento das típicas consequências da relação negocial – e a iminente decisão sobre o pedido de reequilíbrio justificam, ao nosso sentir, a atuação preventiva deste Tribunal de Contas na esteira de suas competências constitucionais. É nesse diapasão que preconizam os incisos IX e X do artigo 48 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que

não se confundem, pois, com a sustação do contrato, cujo óbice estaria na expressa inteligência do § 1º do mesmo dispositivo – e, ainda, no conteúdo do princípio da continuidade dos serviços públicos.

Ante o exposto, frente ao histórico de descumprimento de obrigações contratuais de notável relevância, e para que não se consolide possível reequilíbrio que atente contra o interesse público, permito-me ratificar a sugestão de se determinar à Administração Municipal que, previamente à edição do ato administrativo consistente na decisão sobre o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, preste os esclarecimentos quanto aos critérios que serão considerados nesse exame e quanto às medidas tomadas em razão das infrações contratuais relatadas.

A realização de termos aditivos aos contratos administrativos, como qualquer procedimento administrativo que se concretiza por meio da realização sucessiva de atos administrativos que, apesar do encadeamento lógico e cronológico, possui certa margem de autonomia entre si, possibilita a atuação do controle externo de forma preventiva antes mesmo da conclusão final do procedimento administrativo como um todo.

É sabido que as Cortes de Contas não possuem, por expressa disposição Constitucional, competência para sustar contratos administrativos, cuja competência é exclusiva do Poder Legislativo. A ausência de tal atribuição, entretanto, não implica a impossibilidade de que ocorra o controle de atos administrativos que possam gerar reflexos em contratos públicos.

Nesse sentido, cabe fazer menção às palavras do eminente Ministro do E. Tribunal de Contas da União, Benjamim Zymler:

Não se pode olvidar que o controle realizado no âmbito de um determinado procedimento administrativo como o licitatório, por exem-

plo, acaba inevitavelmente gerando um certo controle prévio. Isso decorre do fato de um procedimento ser o encadeamento de atos que, apesar de serem relativamente autônomos, ocorrem em consonância com uma determinada ordem cronológica e mantém uma relação teleológica entre si, a qual deriva do fim almejado pelo agente público. Logo, frequentemente, observa-se que o controle de um determinado ato implica a fiscalização de atos subseqüentes (...). O § 2º do art. 113 da lei de licitações prevê um outro exemplo desse controle prévio reflexo. (O controle externo das concessões e das parcerias público-privadas. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 122).

Ainda que se reconheça que os contratos administrativos tenham, em relação ao controle exercido pelos Tribunais de Contas, natureza diferenciada, certo é que uma vez constatada a plausibilidade da existência de iminente situação apta a conduzir a um prejuízo aos cofres públicos, o controle externo, ancorado no Poder Geral de Cautela, tem o dever de atuar para, preventivamente, evitar a ocorrência de lesão ao erário, assegurando a preservação do interesse público, considerando para tanto aspectos relacionados aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

Nesse sentido, confira-se, mais uma vez, o entendimento do Conselheiro do TCE de Pernambuco, Valdecir Pascoal, em artigo já citado, segundo o qual:

É também plausível, embora incomum, a concessão de cautelar em contratos já em execução. Conquanto o contrato administrativo tenha, em relação ao controle, um regime jurídico diferenciado, instituído pela Lei Maior, medidas cautelares podem ser prolatadas, por exemplo, **para determinar a suspensão temporária de reajustes de preços.** (grifó nosso).

Considerados todos esses elementos, e

tendo em vista a formulação iminente de um ato jurídico registrado por meio de Termo de Aditamento relacionado ao ajuste econômico-financeiro do contrato (consubstanciado na elaboração de um novo TCA compreendendo o segundo quinquênio da contratação), se mostrou imperiosa a atuação preventiva desta Corte de Contas para apuração quanto à constatação dos seus elementos. Ademais, eventual inobservância pela Municipalidade de descumprimentos contratuais pelos concessionários poderia fulminar o ato de ilegalidade, uma vez que caracterizada potencial afronta ao princípio da supremacia do interesse público.

As intervenções da Relatoria levaram em conta apontamentos de diversos descumprimentos em investimentos nos Contratos de Concessão do lixo na cidade de São Paulo, que deveriam ser sopesados na revisão quinquenal da Tarifa de Concessão para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, no sentido de reduzir o montante pago à concessionária, uma vez que estes investimentos serão postergados, diminuindo seu valor presente no fluxo de caixa que resulta o cálculo do reequilíbrio. Assim, na qualidade de relator da matéria no âmbito do TCMSP, escorado no Poder Geral de Cautela, determinei **a suspensão de formalização de instrumento jurídico pela Municipalidade que resulte em alteração da tarifa dos contratos de concessão do lixo** (procedimento da 2ª Revisão Ordinária da Tarifa) até que haja esclarecimentos se o descumprimento de obrigações contratuais pelas concessionárias está sendo considerado no cálculo de reequilíbrio da Tarifa de Concessão. Referida decisão foi referendada pelo plenário do TCMSP à unanimidade.

Esta decisão representa uma nova forma de atuação dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo da administração pública, ao entrar na seara da formação de atos administrativos relacionados a contratos administrativos em execução, antes da efetivação de seus efeitos concretos.

Como consequência da decisão proferida pela Corte de Contas Municipal, um dos afetados com a consequência fática da suspensão do procedimento ordinário de revisão da tarifa foi o Consórcio ECOURBIS AMBIENTAL S/A, que ingressou com ação judicial distribuída para a 5ª Vara da Fazenda Pública do Estado de São Paulo.

O pedido liminar de suspensão dos efeitos da decisão proferida foi indeferido pelo juízo de primeiro grau, sob o enfoque da ausência da tutela de urgência, por não estar vislumbrado o direito perseguido, bem como, ante a competência do TCMSP no que se refere às decisões de suspensão do procedimento de revisão de tarifa.

O destaque da magistrada Carmen Cristina Fernandez Teixeira e Oliveira, em sua decisão de indeferimento do pedido liminar, ao ressaltar a competência dos Tribunais de Contas e a importância da atuação nesta fase do procedimento foi confirmada pela 5ª Câmara de Direito Público do TJ/SP no julgamento do Agravo de Instrumento, de relatoria do Eminentíssimo Desembargador Nogueira Diefenthaler, cuja ementa de julgamento destacamos:

Voto n. 31734

Autos de processo n.2002936-

71.2017.8.26.0000

Agravante:Ecourbis Ambiental S/A

Agravadas: Município de São Paulo (e outro)

Comarca de São Paulo

Juíza quo: Carmen Cristina Fernandez Teixeira e Oliveira

5ª Câmara de Direito Público

**AGRAVO DE INSTRUMENTO
AÇÃO ORDINÁRIA CONTRATO
ADMINISTRATIVO REVISÃO DE TARIFA
TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

1. Recurso de agravo de instrumento interposto em face de decisão que, em ação ordinária, indeferiu pedido de tutela provisória de urgência destinada a: (i) suspender decisões

do Tribunal de Contas do Município de São Paulo que sustou a conclusão do procedimento da 2ª Revisão Ordinária da Tarifa do Contrato n. 26/SS0/04, no âmbito do TC n. 72.001.025.16-99 e o pagamento da tarifa adicional provisória válida pela ré AMLURB, no TC n. 72.003.066.16-47; (ii) compelir a ré AMLURB a proferir decisão final nos autos de processo administrativo da 2ª Revisão Ordinária da Tarifa do Contrato n. 26/SS0/04, no prazo máximo de 15 dias corridos, sob pena de multa diária; (iii) determinar que até a implementação da 2ª Revisão Ordinária da Tarifa do Contrato n. 26/SS0/04 a ré AMLURB proceda ao pagamento da tarifa adicional provisória, conforme decisão proferida em processo administrativo.

2. Ausente, sobretudo, o requisito do *fumus boni iuris* neste momento, de rigor é o indeferimento da liminar. Primazia do interesse público que deve prevalecer na presente esfera de cognição sumária. Decisão atacada que não se apresenta teratológica e nem desprovida de legalidade, pelo contrário, está devidamente fundamentada e pautada no princípio do livre convencimento motivado judicial. Decisão agravada mantida.

Recurso desprovido.

Na mesma linha de entendimento firmado em sede de análise do pedido de suspensão liminar da decisão, a Magistrada da 5ª Vara da Fazenda Pública sentenciou o feito pela improcedência total dos pedidos realizados, confirmando mais uma vez a atuação do TCMSP no controle preventivo por meio do poder geral de cautela. Em sua sentença, a Magistrada destacou o trabalho realizado pela Corte de Contas e a sua competência constitucional para atuar durante os atos praticados na execução de um contrato administrativo.

Neste ponto, imperioso destacar as argumentações da MM Juíza Carmen Cristina Fernandez Teijeiro e Oliveira, como forma de frisar a competência da Corte de Contas e a atu-

ação ativa na fiscalização dos cumprimentos de termos contratuais.

Com efeito, nele o Relator informa a existência de “histórico de descumprimento de obrigações contratuais de notável relevância” por parte da autora, os quais, à evidência, têm influência direta na equação do equilíbrio econômico financeiro do contrato.

Os questionamentos feitos pelo TCM denotam a relevância e a magnitude dos descumprimentos contratuais, e a necessidade de que se apure com clareza se eles efetivamente estão sendo considerados na análise da AMLURB e da consultoria independente contratada para este fim.

Oportuno frisar que a referida decisão do Tribunal de Contas foi prolatada com conhecimento profundo da atuação da autora, em face dos vários procedimentos de acompanhamento de execução contratual em trâmite por aquela Corte, onde se constataram os descumprimentos respectivos, sendo que dois deles foram juntados aos autos com a primeira emenda à inicial.

4 Conclusão

O futuro do controle externo no Brasil é chegar antes que o recurso público seja desperdiçado. Para isso, cada vez mais é importante que as Cortes de Contas desenvolvam mecanismos para tornar mais eficiente o controle prévio dos atos da Administração Pública.

É importante destacar que o papel exercido pelos Tribunais de Contas tem relação direta com a teoria constitucional dos “freios e contrapesos”, no sentido de que, por vezes, sua atuação deve se pautar pela colaboração com o administrador; noutras, pela necessária ação “repressiva”. É o equilíbrio entre essas duas formas de atuação que fortalecerá o exercício do controle externo enquanto defesa do interesse público.

A competência dos Tribunais de Contas, em seu sentido contemporâneo, segue tendên-

cia de afirmação em todo o mundo com um enfoque proativo, que resulte na busca permanente pela execução dos gastos públicos com qualidade e que apresente resultados efetivos. Essa tarefa deve implicar também no fortalecimento de outras frentes paralelas de ação, como a participação de órgãos de Controle Externo Social, enquanto expediente necessário ao cumprimento da sua missão social, garantindo aos cidadãos que a finalidade pública seja sempre observada.

O foco da ação preventiva deve estar na fiscalização dos gastos públicos de forma concomitante à sua incidência, podendo os Tribunais de Contas, em certas circunstâncias – a fim de preservar o interesse público – exercerem o controle durante a formação do ato administrativo e na fiscalização da execução de contratos públicos, agindo *pari passu*

ao Administrador Público, e de forma efetiva nos limites de suas atribuições constitucionais. Para tanto, poderá se valer do Poder Geral de Cautela garantido, ainda que implicitamente, pela Constituição Federal.

Cabe às Cortes de Contas diligenciarem no sentido de verificar a construção do ato administrativo com fundamento em suas premissas constitucionais – *competência, legalidade, legitimidade, forma e motivação*, seja durante a realização dos procedimentos prévios à sua confecção ou, como no caso narrado neste artigo, durante a execução de um contrato administrativo.

E, uma vez evidenciado qualquer elemento capaz de viciar sua estrutura, agir no sentido de impedir o mau uso dos recursos públicos – de forma a amortizar os prejuízos que seriam experimentados pela sociedade.

1 Disponível em <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/320/365>

2 SILVA, Moacir Marques. *Controle Externo das Contas Públicas. O Processo nos Tribunais de Contas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2014, p. 44-45.

3 DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de Contas no Brasil*, Dialética, 2006, p. 179-180.

4 Nesse mesmo sentido confira-se o MS 26547 MC/DF, Relator Ministro Celso de Mello.

F

inanceirização, Sistema da Dívida e Securitização de Créditos

Maria Lúcia Fattorelli

Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida www.auditoriacidada.org.br e www.facebook.com/auditoriacidada.pagina. Membro da Comissão de Auditoria Oficial da dívida Equatoriana, nomeada pelo presidente Rafael Correa (2007/2008). Assessora da CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados Federais no Brasil (2009/2010). Convidada pela presidente do Parlamento Helênico, deputada Zoe Konstantopoulou, para integrar a Comissão de Auditoria da Dívida da Grécia a partir de abril/2015

1 Introdução

Desde a década de 70, evidencia-se a atuação de formas cada vez mais lucrativas para a reprodução e a expansão do capital improdutivo, meramente especulativo.

Essa expansão guarda estreita relação com o aprofundamento da financeirização mundial e o Sistema da Dívida, isto é, o funcionamento do processo de endividamento público às avessas, mediante a geração de obrigações financeiras que são levadas à conta da dívida pública, ao mesmo tempo em que os recursos são transferidos para o setor financeiro privado nacional e internacional.

O modelo de securitização de créditos em expansão no Brasil constitui a materialização da financeirização em sua forma mais violenta, ilegal e inescrupulosa, atingindo diversos entes federados, com risco de aniquilamento de suas finanças e comprometimento das futuras gerações.

Neste artigo apresento dados da PBH Ativos S/A, empresa estatal criada em Belo Horizonte para securitizar créditos do Muni-

cípio. A atuação dessa empresa é praticamente idêntica a empresas estatais criadas em outros entes federados, como a CPSEC S/A em São Paulo, a MGÍ S/A em Minas Gerais, entre outras.

2 Inauguração da Financeirização e sua relação com o Sistema da Dívida

O pontapé inicial da financeirização foi, sem dúvida, o fim da paridade dólar-ouro em 15 de agosto de 1971, considerado o maior calote financeiro do mundo. Essa decisão favoreceu o sistema de bancos privados que comandam o banco central norte-americano (FED), que passou a emitir montanhas de dólares oferecidos mundo afora, por meio de empréstimos a taxas de juros baixas, em torno de 4 a 6% ao ano, porém vinculadas à taxa Prime (estabelecida pelo próprio FED), ou à Libor (estabelecida pela associação de bancos de Londres). Ambas se mantinham em patamares idênticos e seguiam exatamente a mesma variação. Essa prática foi relatada por John Perkins, um dos agentes do sistema de bancos, em seu livro “Confissões de um Assassino Econômico”.

Quando os bancos que dirigiam o FED decidiram elevar a Prime, esta alcançou 20,5% em meados de 1981. O impacto no estoque, já elevado, das dívidas do setor público e privado, fez com aquele estoque se multiplicasse por ele mesmo, em função dos impagáveis juros, provocando a crise de 1982, justificativa para a entrada do FMI no Brasil em 1983. Desde então, o FMI dirige a política econômica e monetária adotada no país, sempre voltada ao favorecimento do capital improdutivo que vive dos juros mais elevados do planeta, praticados no Brasil.

A partir daí, essa dívida – inicialmente externa e depois transformada em interna – não para mais de se multiplicar em função dos juros altos e diversos mecanismos que geram dívida, sem contrapartida ao país ou à sociedade, tais como as operações com *swaps* cambiais

(que deram resultado negativo de R\$ 207 bilhões entre setembro/2014 e setembro/2015, cobertos por títulos da dívida); as “Operações Compromissadas” (que já alcançam R\$ 1,16 trilhão e correspondem à remuneração diária da sobra de caixa dos bancos devido à sua troca por títulos da dívida); a emissão excessiva de títulos da dívida para formar “colchão de liquidez” (R\$ 480 bilhões em 2015 e R\$268 bilhões em 2016, cabendo ressaltar que essa emissão exagerada exige o pagamento de juros), entre outros mecanismos insanos.

Juntos, esses mecanismos de política monetária exercida pelo Banco Central representam custo exorbitante e respondem pela fabricação da crise financeira instalada no país. Somente em 2015, os juros nominais superaram R\$ 550 bilhões; o prejuízo com *swap* cambial foi de R\$ 90 bilhões; a dívida interna cresceu R\$ 732 bilhões, porém, o investimento federal foi de apenas R\$ 9,6 bilhões, o que prova que o crescimento da dívida se deu, mais uma vez, principalmente em função dos próprios juros e prejuízos com *swaps*, apesar dessas operações serem consideradas ilegais¹. O PIB caiu quase 4%, indústria e comércio encolheram, desemprego e desocupação social atingiram mais de 70 milhões de pessoas, mas o lucro dos bancos bateu recorde, alcançou R\$ 96 bilhões, além de R\$ 183,7 bilhões² de reserva provisionada.

O sistema da dívida, tal como funciona, baseado na produção de papéis que alimentam os diversos mecanismos antes mencionados, escancara a compreensão de como a financeirização se materializa em benefício do setor financeiro e em prejuízo da sociedade.

Enquanto os bancos lucraram como nunca em 2015, a crise que assolou a economia tem servido de justificativa para o avanço das privatizações e a entrega de patrimônio estratégico e lucrativo para as contrarreformas da Previdência, Trabalhista; aprovação de medidas inconstitucionais, como a Lei 13.436/2017 que autoriza a impressão da nossa moeda no exte-

rior, além de drástico ajuste fiscal, que ganhou *status* constitucional com a Emenda Constitucional 95 que, durante 20 anos, manterá todas as despesas primárias sob teto rebaixado para que sobrem mais recursos ainda para os juros da dívida.

Embora tenhamos produzido superávit primário de mais de R\$ 1 trilhão ao longo de 20 anos (1995 a 2014), o estoque de títulos da dívida interna saltou de R\$ 85 bilhões para R\$ 4 trilhões no período. E cresce exponencialmente, alcançando R\$ 4,95 trilhões em outubro/2017.

Esse processo é insaciável. Agora transformaram o BNDES em *dealer*, e recursos que deveriam ser destinados a investimentos, passarão a ficar esterilizados no Banco Central nas Operações Compromissadas. O BNDES ficará com os títulos da dívida e o Banco Central ficará com os recursos financeiros, viabilizando o pagamento dos elevados juros dessa chamada dívida, que nunca foi auditada.

3 Securitização de Créditos

Os mecanismos utilizados para a geração de dívida pública sem contrapartida têm se tornado cada vez mais sofisticados e inescrupulosos, a exemplo do esquema que está sendo implementado em diversos estados e municípios no Brasil, sob a propaganda de “securitização de créditos” recebíveis, tributários e não tributários.

Enquanto empresas como Eletrobrás, Casa da Moeda e outras joias são privatizadas, estão sendo criadas novas “empresas estatais” para operar esse esquema, a exemplo da PBH Ativos S/A em Belo Horizonte, a CPSEC S/A em São Paulo, a MGi S/A em Minas Gerais, entre várias outras.

Tais empresas emitem derivativos financeiros que são vendidos com esforços restritos, sem o registro na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e oferecem remuneração exorbitante aos bancos privilegiados que têm acesso a esse negócio.

Por sua vez, o ente federado assume garantia integral exagerada, devido à operação de crédito disfarçada e extremamente onerosa. No caso de Belo Horizonte, a Câmara Municipal realizou uma CPI sobre a PBH Ativos S/A e verificou que essa garantia foi superior a 440% do valor recebido pelo município. Devido à ilegalidade na concessão dessas garantias, elas são disfarçadas de debêntures subordinadas, entregues pela empresa ao município. Mais papéis!

Esse esquema conta com a criação de conta vinculada, para a qual são desviados os recursos arrecadados de contribuintes, e, em seguida, ocorre o sequestro de parte dessas receitas que sequer alcançarão o orçamento público, pois ainda na rede bancária são desviados para a “estatal”. Tais recursos financiam o pagamento da vultosa remuneração aos bancos que adquiriram os derivativos emitidos pela empresa.

O dano ao Estado é imenso, com impactos atuais e futuros, conforme alertado inclusive por órgãos de controle (Ministério Público de Contas, Tribunal de Contas da União), que têm se manifestado contrários a esse negócio. Ainda assim ele se alastra e o ministro Henrique Meirelles está buscando implementá-lo também em âmbito federal³.

É um esquema ilegal, porém, projetos em andamento no Congresso Nacional visam dar segurança jurídica a esse crime (PLS 204/2016, que tramita no Senado e os projetos PLP 181/2015 e PL 3337/2015 da Câmara dos Deputados).

Esse tipo de securitização é semelhante ao que provocou a crise de 2007 nos EUA e também na Europa a partir de 2010. Porém, o modelo que está sendo implantado no Brasil é ainda mais grave, pulverizado pelos entes federados de todas as esferas.

Ainda há tempo de reverter esse esquema no Brasil, mas para isso a sociedade precisa conhecer e divulgar esse novo mecanismo perverso. A Auditoria Cidadã da Dívida tem produzido materiais⁴ e rea-

lizou grande seminário internacional sobre o tema em Brasília.

4 PBH Ativos S/A e o rombo de R\$ 70 milhões

A Auditoria Cidadã da Dívida analisou milhares de páginas de documentos recebidos pela CPI da PBH Ativos S/A e produziu o Relatório Específico Preliminar ACD N° 2/2017 (<https://goo.gl/DyT28V>). Em seguida, apresentou Adendo para rebater flagrantes equívocos e omissões do relator daquela comissão.

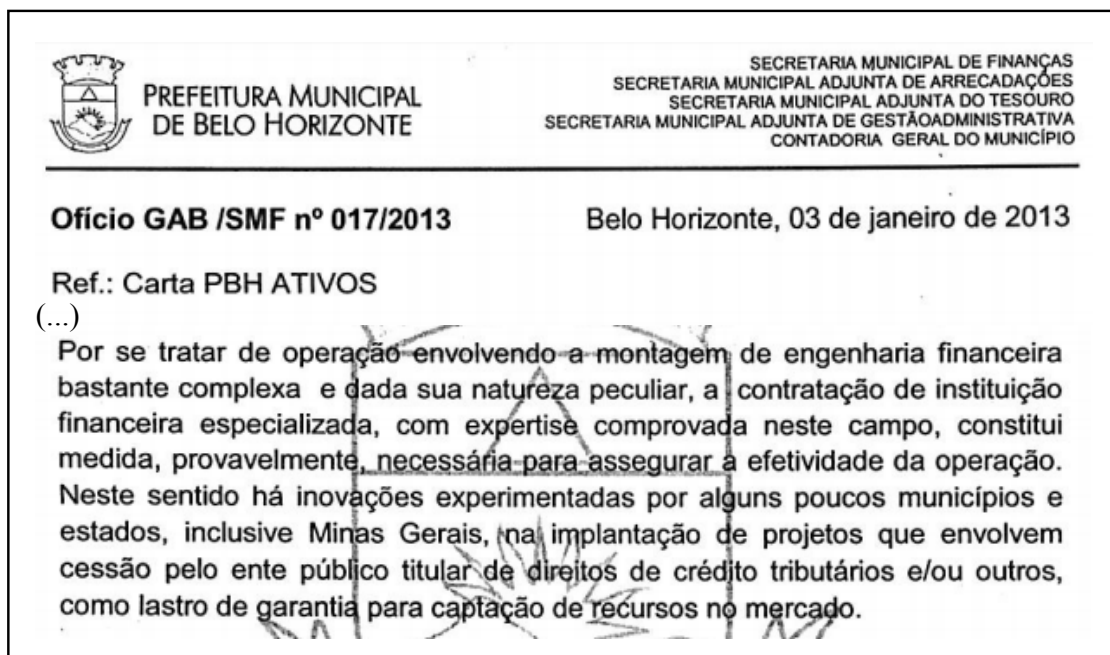
Ao contrário da falsa propaganda de “acelerar a arrecadação da dívida ativa” e “representar um reforço às contas municipais”, as operações com debêntures da PBH Ativos S/A provocaram, em pouco mais de três anos de operação, um prejuízo já comprovado de cerca de R\$70 milhões, e, adicionalmente, ge-

rará perda futura estimada de R\$ 243 milhões de 2017 a 2022!

Além de prejuízo financeiro, as operações com debêntures realizadas pela PBH ATIVOS S/A são flagrantemente ilegais, pois envolvem, ao mesmo tempo:

- a. a realização de **operação de crédito disfarçada**, extremamente onerosa e não expressamente autorizada;
- b. o desvio do fluxo de arrecadação de créditos pagos pelos contribuintes, **durante o seu percurso na rede bancária**, e, adicionalmente,
- c. a **cessão fiduciária de créditos públicos**, de tal forma que grande parte da arrecadação tributária sequer alcançará os cofres públicos.

A natureza da operação de debêntures foi definida pela própria Secretaria Municipal de Finanças⁵ como uma “montagem de engenharia



financeira bastante complexa e peculiar”:

É necessário ressaltar a ausência de amparo legal para a realização desse tipo de operação⁶. A fim de ilustrar os principais aspectos dessa intrincada operação de roubo de recursos públicos, vale mencionar dados reais coletados durante as investigações da CPI da PBH Ativos S/A.

5 Flagrante operação de crédito não autorizada: crime, segundo a LRF

A análise documental comprovou todas as fases da operação de crédito ilegal e não autorizada, resumidas a seguir:

- RECEBIMENTO DO EMPRÉSTIMO: o Município de Belo Horizonte recebeu R\$ 200

milhões da PBH ATIVOS S/A (quando esta vendeu as debêntures sênior ao banco BTG Pactual por R\$ 230 milhões).

- **PAGAMENTO DO EMPRÉSTIMO:** se dá por meio do sequestro de cerca de metade dos recursos arrecadados de contribuintes, que são desviados para as Contas Vinculadas criadas por esse esquema financeiro. No período analisado, de abril/2014 a junho/2017, esse sequestro de recursos destinados ao banco BTG Pactual S/A somou R\$ 259,96 milhões.
- **VULTOSA REMUNERAÇÃO:** comprovada pela disparidade entre o valor recebido pelo Município de Belo Horizonte (R\$ 200 milhões) e o valor que se comprometeu entregar (R\$ 880,32 milhões, mais IPCA, mais 1% ao mês).

A realização de operação de crédito não autorizada fere a Lei de Responsabilidade Fiscal e pode inclusive configurar crime.

6 Perdas reais ao município no valor de cerca de R\$ 70 milhões

Conforme informação recebida da própria PBH ATIVOS S/A, empresa alvo da CPI, no período analisado (abril/2014 a junho/2017), esta recebeu R\$ 531.447.097,13 referente ao fluxo de recursos pagos pelos contribuintes.

Assim, caso não tivesse sido implementada essa “engenharia financeira”, o município de Belo Horizonte teria recebido, em seu caixa, o montante de R\$ 531.447.097,13 referente a recursos arrecadados de contribuintes.

Devido ao funcionamento da “engenharia financeira”, o município de Belo Horizonte recebeu apenas R\$ 462.162.225,77 (sendo R\$ 200 milhões referentes à operação de crédito disfarçada e R\$ 262.162.225,77 referente à parcela do fluxo de recursos pagos pelos contribuintes).

Comparando-se o valor que o município de Belo Horizonte deveria ter recebido (R\$ 531.447.097,13) com o valor que efetivamente recebeu (R\$ 462.162.225,77), constata-

se a perda efetiva ao município na ordem de R\$ 69.284.871,36.

Os documentos analisados comprovaram cabalmente o dano financeiro de cerca de R\$ 70 milhões, provocado por essa “engenharia financeira” ao município de Belo Horizonte até junho/2017. A projeção dos cálculos demonstrou que a operação gerará perda futura estimada de R\$ 243 milhões de 2017 a 2022!

7 Comprometimento com garantias e indenização

Conforme amplamente detalhado no Relatório Específico Preliminar ACD No 2/2017, (<https://goo.gl/DyT28V>), especialmente nos itens 3 (CESSÃO FIDUCIÁRIA DE CRÉDITOS) e 4.4 (CONCESSÃO EXPRESSA DE GARANTIA PÚBLICA AOS DEBENTURISTAS), a análise dos documentos recebidos pela CPI comprova cabalmente, conforme diversos trechos transcritos de documentos oficiais, o comprometimento do município de Belo Horizonte com vultosas garantias e indenizações.

Por meio da CESSÃO FIDUCIÁRIA DE CRÉDITOS, o município entrega e perde o controle sobre a arrecadação dos créditos envolvidos na cessão analisada, além de renunciar a direitos em caráter irrevogável e incondicional.

O município é o garantidor da operação. E dá garantia muitas vezes superior ao valor recebido, além de comprometer-se a indenizar e recompor o fluxo de arrecadação caso algum crédito deixe de ser arrecadado. A transferência de propriedade do produto da arrecadação tributária é incontestável (comprovada nos contratos de cessão fiduciária, entre outros documentos) e viola frontalmente toda a legislação de finanças do país.

Essa garantia deixa de atender a todos os requisitos da LRF, sendo, portanto, ilegal, além de configurar flagrante e ilegal dano ao erário e comprometimento de receitas atuais e futuras.

Em troca do valor repassado pela PBH

Ativos S/A (quando lançou as debêntures sênior e repassou R\$ 200 milhões ao município), o município de BH cedeu-lhe a propriedade do fluxo de arrecadação tributária, como garantia da operação de crédito, comprometendo as finanças atuais e futuras do município, além de ferir diversos dispositivos legais e até constitucionais.

8 A empresa estatal PBH Ativos S/A é mero veículo para desvio de recursos públicos para o banco BTG Pactual S/A

As investigações da Auditoria Cidadã da dívida demonstraram que a empresa estatal PBH ATIVOS S/A funciona como mero “veículo de propósito específico”, evidenciado no quadro demonstrativo seguinte:

PBH ATIVOS S/A: VEÍCULO DE PROPÓSITO ESPECÍFICO			
Comparativo de ENTRADAS e SAÍDAS de recursos na PBH Ativos S/A revela lesão ao Município de BH e transferência de recursos para o BTG Pactual			
Período de Abril/2014 a Junho/2017			
ENTRADAS		SAÍDAS	
Valor recebido pela PBH Ativos S/A referente à cessão do fluxo de arrecadação de créditos pelo Município de Belo Horizonte	R\$531.447.097,13	Valor repassado pela PBH Ativos S/A ao Município de Belo Horizonte	R\$462.162.225,77
Valor recebido pela PBH Ativos S/A referente à venda de debêntures ao BTG Pactual	R\$231.654.000,00	Valor repassado pela PBH Ativos S/A ao BTG Pactual	R\$259.962.952,93
		Valor destinado à própria PBH Ativos S/A	R\$39.526.143,39
Sub-total	R\$763.101.097,13	Sub-total	R\$761.651.322,09
		Saldo disponível no caixa da PBH Ativos S/A, ainda não destinado	R\$919.782,02
Total	R\$763.101.097,13		R\$762.571.104,11

Fonte: Ofício PBH Ativos/CMBH/EXTER no 189/2017, de 10/10/2017 - Resposta ao Requerimento no 1117/2017 da CPI sobre a PBH Ativos S/A

9 Ilegalidades flagrantes

A análise dos diversos documentos demonstrou indícios flagrantes de diversas ilegalidades, detalhados no Relatório ACD 2/2017, tais como:

- Criação de “empresa estatal” que não atende às condições do art. 173 da Constituição Federal.
- Desrespeito à Lei de Licitações devido à utilização de “pregão presencial” para a escolha do banco BTG Pactual S/A.

- Desvio e sequestro de arrecadação tributária durante o seu percurso na rede bancária ofende a Constituição Federal, o Código Tributário Nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Código Tributário Nacional, a Lei nº 4.320/64.
- CVM não observou a Lei nº 6.385/76 nem a Resolução CMN nº 2.931/97.
- Pareceres jurídicos sem a devida fundamentação legal, produzidos por assessora contratada sem concurso público que em seguida

assumiu o departamento jurídico da própria PBH Ativos S/A.

- Comprometimento do município com garantias de R\$ 880,32 milhões disfarçadas de Debêntures Subordinadas, sujeitas a IPCA, sem a observância de nenhum dos requisitos da LRF.
- Perda do controle sobre a arrecadação tributária em virtude da “Cessão Fiduciária de Créditos”, com renúncia de direitos em caráter irrevogável e incondicional.

Em resumo, as investigações demonstraram que a operação de crédito ilegal foi cabalmente comprovada:

- O município recebeu R\$ 200 milhões e está pagando essa dívida mediante sequestro de recursos arrecadados de contribuintes, que sequer alcançarão os cofres públicos, pois estão sendo desviados por meio da “engenharia financeira” que cria diversas Contas Vinculadas para repassá-los ao Banco BTG Pactual S/A.

A **garantia onerosíssima e ilegal** concedida pelo município foi cabalmente comprovada. A transferência de propriedade do produto da arrecadação tributária é incontestável (comprovada nos contratos de cessão fiduciária, entre outros documentos) e viola frontalmente toda a legislação de finanças do país. Ademais, a garantia é muitas vezes superior ao valor rece-

bido, configurando-se flagrante e ilegal dano ao erário e comprometimento de receitas atuais e futuras. Essa garantia deixa de atender a todos os requisitos da LRF, sendo, portanto, ilegal.

10 Conclusão

O setor financeiro tem utilizado, a décadas, a chamada dívida pública como veículo de desvio de recursos públicos em seu favor, e rejeita qualquer proposta de auditoria. Nos últimos anos, de forma insaciável, o setor financeiro avança ainda mais sobre as finanças públicas, por meio do processo de securitização de créditos, e passa a apoderar-se diretamente do produto da arrecadação tributária, durante o seu percurso pela rede bancária.

Vivemos, portanto, a fase mais cruel e selvagem do capitalismo, denominada financeirização, na qual a preponderância do capital improdutivo e sua necessidade de remuneração é tão descarada que já este se apossa diretamente de recursos públicos, de tal forma que tais recursos sequer alcançarão os cofres públicos, pois antes disso serão sequestrados.

A sociedade que paga essa conta precisa acordar urgentemente e construir uma grande mobilização social para sair desse inaceitável cenário de escassez e construir outro modelo que garanta justiça social e desenvolvimento socioeconômico.

1 BRASIL, Ministério da Justiça. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Brasília: MJ. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Departamento da Criança e do Adolescente, 2013, p. 8.

2 FARINATTI, F.; BIAZUS, D. B. e LEITE, M. B. Pediatría social: a criança maltratada. Rio de Janeiro; Medsi, 1993, p. 61. In: AZAMBUJA, M. R. F.; FERREIRA, M. H. M. (Org.). Violência sexual contra crianças e adolescentes. Porto Alegre, Artmed, 2011, p. 368.

3 Os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais. (BRASIL, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, artigo 13).

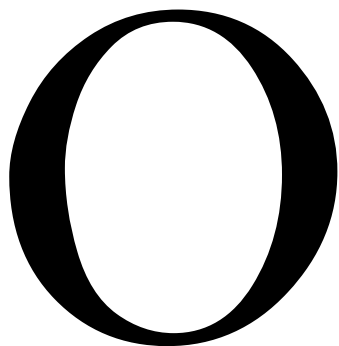
4 QUAGLIA, M. C. e MARQUES, M. F. A. A assistência hospitalar na intervenção das situações de violência infantil: relato da experiência do programa de proteção à criança do hospital de clínicas de Porto Alegre. In: AZAMBUJA, M. R.; SILVEIRA, M. V.; BRUNO, D. D. (Org.). Infância em família: um compromisso de todos. Porto Alegre: IBDFAM, 2004, p. 214. In: AZAMBUJA, M. R. F. de; FERREIRA, M. H. M. (Org.). Violência sexual contra crianças e adolescentes. Porto Alegre, Artmed, 2011, p. 368.

5 MARQUES, M. F. et al. O Programa de Proteção à Criança: uma proposta interdisciplinar na assistência a criança em situação de violência. In: AZAMBUJA, M. R. F. de; FERREIRA, M. H. M. (Org.). Violência sexual contra crianças e adolescentes. Porto Alegre, Artmed, 2011, p. 369.

6 MARQUES, M. F. et al. O Programa de Proteção à Criança: uma proposta interdisciplinar na assistência a criança em situação de violência. In: AZAMBUJA, M. R. F. de; FERREIRA, M. H. M. (Org.). Violência sexual contra crianças e adolescentes. Porto Alegre, Artmed, 2011, p.370-377.

7 CODEN, F. H. K. Abuso Sexual intrafamiliar entre crianças e adolescentes: um estudo em Joinvilel após a implantação do programa Sentinela, 109 f. Monografia (Bacharel em Ciências Jurídicas – Direito). Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE, Joinville, 2008. In: FURLAN, F., Violência Sexual Infantil: a dialética abusador/abusado e o sistema de enfrentamento. Vivências: Revista Eletrônica de Extensão da URI, Joinville, v. 7, n. 13, p. 198-208, out/2011.

8 BRASIL. Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003. Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados.



Financiamento da Educação e o Teto de Gastos: repactuação necessária

Cláudio Fonseca

Professor de Ciências Físicas e Matemáticas, vereador da cidade de São Paulo e presidente do Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo (SINPEEM)

Resumo: O artigo aqui escrito trata do tema do financiamento da educação, especialmente no âmbito municipal, mas passando também pelos demais entes federados. Para tanto, é realizado um breve histórico a respeito do tema, com enfoque nas peças legais da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e da Lei Orgânica do Município de São Paulo. São feitas ainda considerações a respeito das mudanças quanto ao financiamento da Educação ao longo do tempo e sobre os impactos nessa área que a PEC 241/55, conhecida como PEC do Teto de Gastos, terá.

Palavras-chave: Educação. Financiamento. Corte de gastos.

Abstract: The article here deals with the subject of education financing, especially in the municipal courts, but also passing through the other federated entities. For that, a brief history was made on the subject, focusing on the legal parts of the 1988 Federal Constitution, the Law of Guidelines and Bases of National Education and the Organic Law of the Municipality of São Paulo. There are still things to consider about the changes in education financing in the course of time and about the impacts in this area that PEC 241/55, known as Expense Ceiling PEC, will have.

Keywords: Education. Financing. Expenditure ceiling.

1 Introdução

A Educação pública, gratuita, laica e de qualidade é primordial para todos e a defesa do direito fundamental de ensinar e aprender se faz necessária diariamente para que a garantia do financiamento público seja cumprida à luz da legislação. Zelar pela garantia deste direito é necessário, ainda que mecanismos legais como a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM-SP 1990) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) garantam a aplicação de, no mínimo, 25% das receitas correntes líquidas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

São estas três leis, de iniciativa do legislativo nacional e municipal, fundamentais quando se trata do financiamento da Educação pública. Ao determinar o percentual que deve ser aplicado, obrigatoriamente, as ordens legais proporcionam autonomia, principalmente aos municípios, visando a universalização da Educação Básica pública em todo o país.

Originalmente o artigo 208 da LOM-SP (1990) da capital fixa o percentual obrigatório para a Educação em 30% das receitas do município para manutenção e desenvolvimento de ensino:

Art. 208. O Município aplicará, anualmente, no mínimo 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e da Educação infantil, nos termos do art. 212, § 5º da Constituição da República – Redação original (SÃO PAULO, 1990).

No entanto, em 2001, projeto de lei de autoria do Executivo, aprovado pela Câmara Municipal, alterou, por meio da Emenda 24, o artigo 208 da LOM-SP, ampliando de 30% para

31% o percentual para o financiamento da Educação. Sendo assim, na redação modificada pelo artigo 1º da Emenda 24/2001, tem-se:

Art. 208. O Município aplicará, anualmente, no mínimo 31% (trinta e um por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da Educação infantil e inclusiva.

(...)

§ 2º A lei definirá as despesas que se caracterizam como manutenção e desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem, bem como da Educação infantil e inclusiva – Redação nova (SÃO PAULO, 1990).

“Dessa forma, no município de São Paulo passou a ser obrigatória a aplicação de 31% das receitas de impostos e transferências em duas partes: nunca menos de 25%, conforme as determinações da Lei 9.424/96 (LDB) e os 6% restantes seriam aplicados segundo a legislação municipal ordinária” (PERES, 2007). O que sugere ser ampliação, na verdade, implicou a redução de 5% das receitas anteriormente aplicadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino conforme despesas classificadas pela LDB.

Apesar da nova redação, a defesa dos profissionais de Educação é, e sempre será, de que o percentual de 31% especificado pela LOM-SP seja aplicado em sua totalidade na manutenção e no desenvolvimento do ensino, tema que trataremos à frente.

2 O caminho rumo à democratização da Educação pública

Com a conquista da autonomia de Estados e Municípios graças à Constituição de 1988, que determinou o mínimo de 25% para manutenção e desenvolvimento do ensino pelos Estados e Municípios, a Educação passa a ser, de fato, dever do governo municipal, que tem responsabilidade fiscal a cumprir de acor-

do com a Carta Magna. Constituições anteriores, como a de 1934, já sinalizavam o caminho, por exemplo, ao estabelecer que a Educação fosse garantida como direito de todos, o que foi corroborado com o estabelecimento de valor mínimo, ainda que infinitamente modesto, na Lei Orgânica dos Municípios, Lei Estadual nº 2484 de 16 de dezembro de 1935:

Art. 59. Os Municípios destinarão, no mínimo, 1% das rendas, resultantes de impostos, ao amparo da maternidade e da infância, e não menos de 10% a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos especialmente ao ensino primário integral e profissional, inclusive o agrícola (SÃO PAULO, 1935).

Já a Constituição de 1937, em seu artigo 130, reafirmou que o “ensino primário é obrigatório e gratuito”, mas não especificou o percentual de receitas obrigatório para o financiamento. Incluiu somente a contribuição para a “caixa escolar”, por parte da população mais abastada. O valor definido para o cumprimento da obrigatoriedade da Educação volta a ser garantido apenas pela Constituição de 1946, no artigo 169, que determinou que Estados e Municípios aplicassem, no mínimo, 20% da renda da arrecadação de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, medida reforçada pela primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1961), que possibilita o início da autonomia de Estados e Municípios e reduz a força centralizadora da União por meio do Ministério da Educação e Cultura (MEC) - à época as duas pastas eram tratadas em conjunto.

Com a criação do Fundo Nacional da Educação (FNDE), ligado ao MEC, de acordo com a Lei nº 5.537 de 1968, o financiamento da Educação pública ganhou outras fontes como, por exemplo, receitas advindas de incentivos fiscais, do Fundo Especial da Loteria Federal e da receita líquida da Loteria Esportiva Federal, entre outras.

Contudo, outro momento de retrocesso ocorreu através da Emenda Constitucional nº 01 de 1969, que não estabeleceu o percentual específico para o financiamento da Educação, reduzindo-o, na prática, ao Salário-Educação do setor privado vigente à época.

3 Um divisor de águas: revolução e autonomia para a Educação nos municípios

A Constituição Federal de 1988 é um marco fundamental no que tange à obrigação de Estados, Distrito Federal e Municípios ao ampliar o percentual de investimento, tornando obrigatório o financiamento da Educação. O artigo 212 estabeleceu a garantia mínima de 25% da receita de arrecadação de impostos com a manutenção e desenvolvimento do ensino público, definido posteriormente pelo artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Lei nº 9.394/1996):

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (EC nº 14/1996, EC nº 53/2006 e EC nº 59/2009) (BRASIL, 1996).

Esta obrigatoriedade da verba, que passa a ser vinculada para ser aplicada de fato, possibilitou a melhoria do sistema educacional e a política de valorização dos profissionais da Educação ao médio e longo prazo, como será discutido à frente.

4 LDB: A “Lei Darcy Ribeiro da Educação”

Podemos afirmar que a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9.394 de 1996) humaniza a Educação. Carinhosamente chamada de “Lei Darcy Ribeiro”, em homenagem ao antropólogo relator das Comissões

de Constituição e Justiça, Cidadania e Educação no Senado do projeto de lei que viria a ser a Lei 9.394 de 1996, Darcy Ribeiro traduziu, entre outras, a necessidade de autonomia dos municípios para assumirem e gerirem a Educação, ao reafirmar a verba obrigatória para a Educação – de no mínimo 25% da receita de Estados e municípios e 18% do governo federal das receitas que resultem da coleta de impostos para a Educação.

Já a valorização dos professores, gestores e quadro de apoio constam do artigo 67:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da Educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III – piso salarial profissional;

IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI – condições adequadas de trabalho. (BRASIL, 1996)

Na cidade de São Paulo, a Lei Orgânica do Município (LOM-SP), de 04 de abril de 1990, também é fundamental em dois momentos: primeiro ao estabelecer os parâmetros da Educação no município, como o definido no § 6º do artigo 201:

Artigo 201 (...)

§ 6º É dever do Município, através da rede própria, com a cooperação do Estado, o provimento em todo o território municipal de vagas, em número suficiente para atender à demanda quantitativa e qualitativa do ensino fundamental obrigatório e progressivamente à da Educação infantil. (São Paulo, 1990)

Um segundo momento importante que merece destaque diz respeito à LOM-SP, que originalmente determinou o percentual de 30% destinados ao financiamento da Educação municipal para a manutenção e desenvolvimento do ensino público na capital. Seu artigo 208, porém, foi modificado pela Emenda 24/2001, que ampliou este percentual para 31%.

Após tal ampliação, o Executivo, valendo-se da maioria em sua base parlamentar, alterou por meio da Lei 13245, de 26 de dezembro de 2001, que regulamenta então a divisão: 25% para manutenção e desenvolvimento de ensino e 6% para a Educação inclusiva. Dessa forma, a Emenda 24/2001 à LOM-SP legalizou possíveis gastos das áreas de cultura, de esportes e, eventualmente, programas de cunho mais assistencialista do que realmente de Educação inclusiva.

Havia à época, e ainda há hoje, a clareza do conjunto dos profissionais do magistério municipal de que a construção de tais equipamentos esportivos e culturais voltados aos cidadãos não corresponde, necessariamente, à definição de manutenção e desenvolvimento do ensino. Diante disso, a luta pela reintegração do percentual de 31% para manutenção e desenvolvimento do ensino municipal teve início com a aprovação da mudança. O posicionamento dos profissionais de Educação é, e sempre será, de que o percentual de 31% especificado pela LOM-SP seja restabelecido em sua totalidade e aplicado tão e somente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

É importante ressaltar que reconhecemos o valor e a necessidade de ações das áreas consideradas pela lei como de Educação inclusiva, mas cabe aqui afirmar que estas atividades de áreas afins não devem ser confundidas com a manutenção e desenvolvimento do ensino municipal, especialmente num cenário em que, mesmo na cidade de São Paulo, a universalização do acesso da Educação para todos ainda não é uma realidade.

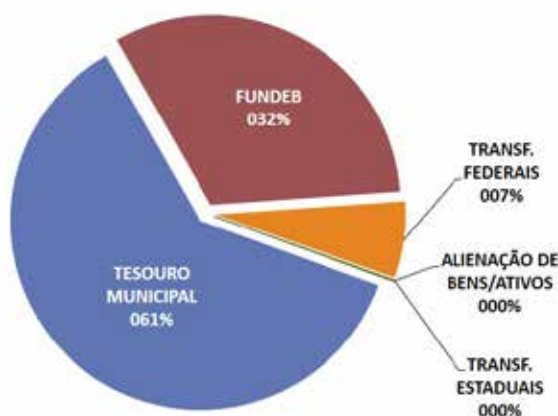
5 Receita própria e repasses para a Educação municipal

Os recursos do financiamento da Educação na Secretaria Municipal de Educação (SME) vêm em sua maioria do Tesouro Municipal e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Segundo a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, a totalidade dos valores correspondentes ao

Fundeb é usada para a cobertura da folha de pagamento.

A proposta orçamentária para o próximo ano fiscal, em versão apresentada pela SME durante audiência pública do Orçamento 2018 na Câmara Municipal de São Paulo, em 6 de novembro de 2017, previa inicialmente Orçamento de R\$ 11,6 bilhões para a Educação pública da capital, como ilustra o gráfico:

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA 2018 - SME
Por Fonte de Recurso - R\$ 11.673.750.638



Fonte: Suplemento – DOC de 12/10/17 - Projeto de Lei nº 686/2017

A previsão que consta no projeto de Lei Municipal 686 de 2017, que trata da proposta orçamentária da capital para 2018, especificamente para a Educação, é de que a receita resultante da arrecadação seja de R\$ 36,9 bilhões e o resultado líquido das transferências do Fundeb alcance R\$ 1,7 bilhão. Já a previsão das receitas adicionais de R\$ 763,4 milhões resultantes da soma das transferências para município de Salário-Educação, transferências diretas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), outras transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), receitas de transferências de outros convênios e outras receitas para o financiamento do ensino, como se observa no detalhamento a seguir:

Orçamento destinado à Educação
Previsão 2018

RECEITA FUNDEB

RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB	R\$ 1.637.013.498
RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	R\$ 3.748.801.974
RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	R\$ 1.754.758.060

RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO

TRANSFERÊNCIAS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	R\$ 472.267.918
TRANSFERÊNCIAS DIRETAS - PNAE	R\$ 118.812.188
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DO FNDE	R\$ 110.344.051
APLICAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS DO FNDE	R\$ 33.242.687
RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS	R\$ 3.080.979
OUTRAS RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	R\$ 25.673.158
TOTAL DAS RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	R\$ 763.420.981

Fonte: Suplemento – DOC de 12/10/17 - Projeto de Lei nº 686/2017

O Plano Plurianual da Educação (2018 a 2021), em sua versão inicial, também foi apresentado pela SME na audiência pública de 6 de novembro, como mostra a tabela:

PLANO PLURIANUAL – 2018 a 2021

GRUPO DESPESA	2018	2019	2020	2021	TOTAL 2018-2021
CONVÊNIOS	2.204.953.538	2.546.695.059	2.753.724.098	2.839.871.143	10.345.243.838
APOIO AO ALUNO	1.192.181.056	1.227.247.102	1.275.206.297	1.325.222.590	5.019.857.045
OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO UNIDADES EDUCACIONAIS*	7.488.736.114	7.848.989.105	8.254.146.966	8.833.088.658	32.424.960.843
AÇÕES PEDAGÓGICAS E EDUCACIONAIS	253.909.592	240.650.237	281.240.357	286.950.656	1.062.750.842
PROJETOS	98.265.456	145.973.755	358.981.967	378.609.229	981.830.407
SUPORTE ADMINISTRATIVO*	358.290.305	354.438.222	375.060.849	399.794.800	1.487.584.176
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	72.774.438	75.867.353	78.902.047	82.058.129	309.601.967
DEMAIS DESPESAS	4.640.139	5.170.000	5.336.800	5.510.272	20.657.211
TOTAL GERAL	11.673.750.638	12.445.030.833	13.382.599.381	14.151.105.477	51.652.486.329

* Inclui Pessoal e Auxílios.

Fonte: Projeto de Lei nº 687/2017

6 Fundef e Fundeb – repasses destinados à Educação Básica

Criado em 1996, pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e implantado em 1998, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) era responsável pela nova forma de redistribuição de recursos federais a serem repassados ao Ensino Fundamental ao vincular parte dos recursos obrigatórios da Educação para esta fase do processo educativo. Este fundo contábil destinou, durante sua existência, 60% dos recursos para a Educação – percentual dentro dos 25% das receitas de acordo com a Constituição de 1988 –, o que equivalia a 15% da arrecadação de receitas de Estados e Municípios passando a ser vinculada ao Ensino Fundamental, além de considerar o número de alunos atendidos pelas redes de ensino.

Em 2006, o Fundef foi substituído pelo já mencionado Fundeb, que ainda está em vigor, o qual é o maior responsável por repasses de recursos de impostos e transferências estaduais, municipais e do Distrito Federal e têm impacto direto no financiamento da Educação Básica. O Fundeb é um fundo contábil estadual (o Brasil tem 27 fundos dos Estados mais o Distrito Federal) formado por recursos vinculados ao artigo 212 da Constituição de 1988 e redistribuídos, com exclusividade, para aplicação

na Educação Básica, fortalecendo a formação de crianças e jovens. Tal mudança teve caráter fundamental em vista de que o Fundef levava recursos apenas para o ensino fundamental, enquanto o Fundeb passa a englobar toda a educação básica, a qual inclui também, para além do ensino fundamental, a educação infantil e o ensino médio.

Para que tenhamos a dimensão da importância do Fundeb para a cidade de São Paulo, a proposta orçamentária para a Educação, apresentada pela SME em audiência pública do Orçamento 2018 em 6 de novembro de 2017, estima que o repasse do Fundeb ao município seja equivalente a 32% do Orçamento da Educação.

7 PNE e PME: metas para guiar o financiamento futuro da Educação

As metas de aplicação dos recursos oriundos de receitas públicas, como o investimento per capita do Produto Interno Bruto (PIB) na Educação, são um dos pontos de destaque do Plano Nacional de Educação (PNE), criado pela Lei nº 13.005/2014, o qual, além de acrescer à obrigatoriedade constitucional de 25% das receitas vinculadas à área educacional, determina que sejam destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino recursos oriundos da participação de resultados ou compensação financeira a Estados e Municípios pela exploração de gás e petróleo se lá existirem para garantir a

proporcionalidade da utilização de recursos de acordo com o PIB, como cita sua meta 20:

Meta 20: ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014)

Consequência direta do Plano Nacional de Educação, o Plano Municipal de Educação (PME) da cidade de São Paulo está em andamento e é observado atentamente pelos profissionais do quadro do magistério municipal e por toda a sociedade. Oficializado pela Lei nº 16.271, de 17 de setembro de 2015, o PME tem metas a serem cumpridas pela Educação municipal em dez anos. Este importante instrumento nos traz as metas para a Educação no Município. Destacamos as metas para financiamento e valorização dos profissionais de Educação:

Meta 1: Ampliar o investimento público em Educação, aplicando no mínimo 33% (trinta e três por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em manutenção e desenvolvimento do ensino e em Educação inclusiva.

(...)

Meta 4: Valorizar o profissional do magistério público da Educação básica, em especial da rede municipal de ensino, aproximando gradativamente seu rendimento médio até a equiparação ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente até o sexto ano de vigência deste PME e garantir uma política de formação continuada. (SÃO PAULO, 2015)

8 Remuneração justa e valorização do magistério municipal

A LDB de 1996 (Lei 9.394 de 1996) garante em seu artigo 70, que trata de manutenção e desenvolvimento de ensino, a valorização dos profissionais da Educação no inciso I:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da Educação (...). (BRASIL, 1996)

Nos últimos 30 anos, a luta pela valorização dos quadros da carreira do magistério é diária. Um marco desta conquista é a Lei 14.660, de 26 de dezembro de 2007, resultante da luta de toda a categoria e através de sua representação sindical, aprovada pela Câmara Municipal de São Paulo, que reorganizou o Quadro dos Profissionais de Educação e as carreiras destes profissionais consolidando o Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal. Esta lei determina que, anualmente, os valores dos pisos remuneratórios dos profissionais de Educação, sejam reajustados e, portanto, incluídos no Orçamento anual da Secretaria Municipal de Educação. A valoração anual deve ser apresentada em projeto de lei aprovado pela Câmara e sancionado pelo Executivo.

A valorização dos pisos da categoria, que passam a ser incorporados, conforme negociações realizadas, à carreira em anos subsequentes, tem sua maior expressão entre os anos de 2008 e 2017, período em que o piso docente da Secretaria Municipal de Educação foi valorizado. Isto não seria possível sem a luta incansável de toda a categoria do magistério municipal e do Sindicato dos Profissionais em Educação do Município de São Paulo (SINPEEM).

Em 2017, o piso da categoria (40 horas) passou de R\$ 3.550,00 para R\$ 3.681,00. Apesar disso, a categoria se une sempre à época da data-base para fazer valer a letra da lei. O percentual de 25% para manutenção e desenvolvimento do ensino comporta esta valorização.

A Educação é fator de indução ao desenvolvimento, sendo por meio dela que se huma-

nizam as pessoas. Precisamos ter isso, de fato, como política pública e, para tanto, é necessário que se cumpra a lei no que se refere à valorização da carreira do magistério.

9 O financiamento da Educação e a PEC do Teto de gastos: o que esperar do futuro?

O Brasil passa por crise econômica, intensificada nos últimos dois anos com a queda do PIB, que registrou 3,6% negativos em 2016. Em agosto, o país registrou 13 milhões de desempregados. Em uma tentativa equivocada de reequilibrar as contas públicas, o Congresso Nacional aprovou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 55, de autoria do governo federal, a qual, sancionada como Emenda Constitucional 95 de 2016, instituiu o “Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. Ela é a chamada PEC do teto dos gastos, prevista para vigorar por 20 exercícios fiscais.

A despeito da iniciativa do governo federal em buscar caminhos para sanar problemas causados pela queda de arrecadação, a categoria socioprofissional dos professores discorda do congelamento de despesas, a qualquer tempo. As áreas sociais necessitam de financiamento público e uma das consequências do teto dos gastos poderá vir a ser o não cumprimento de metas estabelecidas, tanto no Plano Nacional de Educação (PNE) em todo o país, como no Plano Municipal de Educação (PME) na capital de São Paulo.

Em uma projeção positiva da economia, vislumbra-se o crescimento do PIB per capita,

mas o congelamento da verba da Educação persiste, o que faz com que, proporcionalmente, o investimento per capita em Educação seja menor (PERES, 2017). Em uma situação sem congelamento, os repasses para as áreas sociais tendem a crescer com a recuperação da arrecadação de receitas.

Em caso de retração econômica, o impacto direto do congelamento de gastos se dará pela diminuição de receitas diretas do tesouro, causa direta da redução de arrecadação de impostos. Uma consequência da consolidação do teto dos gastos para os municípios, que poderá ser percebida, será o congelamento dos repasses que não sejam do Fundeb, como as transferências voluntárias, as quais se fazem fundamentais para alguns municípios (PERES, 2017).

Com a manutenção do congelamento dos gastos que atinjam as três esferas de governo, seja de forma direta e/ou indireta, a administração pública terá de escolher onde aplicar os recursos e terá de elencar prioridades, posto que a Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) demanda maior volume de recursos e precisa de atenção especial para a formação essencial de crianças e jovens. (MARCONI, 2017)

Diante das consequências diretas e indiretas no financiamento da Educação, será preciso avaliar e pressionar o governo federal para que repactue o teto dos gastos, principalmente com a retomada da economia. Para que os reflexos positivos possam ser sentidos é preciso que ao olhar além do lado das despesas, a União vislumbre as receitas e os investimentos nas áreas sociais, principalmente na Educação.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF.

BRASIL. **Lei Federal 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação - PNE**/Ministério da Educação. Brasília, DF: INEP, 2014.

MARCONI, M. **Ajuste fiscal e o impacto da PEC 55/241 nas políticas de saúde e educação.** In: Palestra na Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, São Paulo, 23 de novembro, 2017.

PERES, U. D. **Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil:** Considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2007.

PERES, U. D. **Ajuste fiscal e o impacto da PEC 55/241 nas políticas de saúde e educação.** In: Palestra na Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, São Paulo, 23 de novembro, 2017.

SÃO PAULO. **Plano Municipal de Educação - PME/Secretaria Municipal de Educação.** São Paulo, SP, 2015.

SÃO PAULO, 2017. CMSP, Consultoria Técnica da Comissão de Educação, Cultura e Esportes. **Aspectos Históricos do Financiamento da Educação, Consultoria da Comissão de Educação, Cultura e Esportes da Câmara Municipal de São Paulo,** inédito.

SÃO PAULO. **Lei Estadual 2.484,** de 16 de dezembro de 1935. São Paulo, SP.

SÃO PAULO. **Lei Orgânica do Município,** de 04 de abril de 1990. São Paulo, SP.

SÃO PAULO, 2017. **Suplemento do Diário Oficial da Cidade,** Projeto de Lei 686/2017.

Violência, Desenvolvimento Social e o Uso de Drogas

Leon de Souza Lobo Garcia

Médico-psiquiatra e doutor em Saúde Pública pela Universidade de Londres. Trabalha no Hospital das Clínicas da FMUSP e no Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas da região da Sé (São Paulo)

1 Introdução

O debate em torno do consumo de drogas lícitas e ilícitas ganhou espaço no cenário brasileiro nesta última década. A campanha eleitoral de 2010 pode ser vista como um marco que colocou o tema na agenda das eleições majoritárias, e assim pôs em questão o papel do Estado frente ao uso de drogas e suas consequências. Por que esse tema ganhou importância? Aumentou o consumo de drogas no país? O que mobilizou a sociedade brasileira a falar sobre drogas e demandar uma maior intervenção do Estado nesse tema?

Uma análise rigorosa das estatísticas sobre uso de álcool e outras drogas não autoriza concluir que houve aumento generalizado e significativo do uso de drogas no país. Portanto, não foi uma análise fria de estudos científicos sobre a prevalência do uso problemático de drogas no Brasil que trouxe o tema para o cenário político. Mas sabemos que a percepção social sobre determinados fenômenos muitas vezes pouco tem a ver com sua real magnitude. Uma notícia chocante, ainda que isolada, nos faz tomar a exceção por regra e enxergar uma ameaça em cada esquina.

Um elemento chave para compreender a importância atribuída ao tema das drogas é a associação de seu uso e comércio com a violência urbana.

A violência é um tema candente na sociedade brasileira. Se de um lado o Brasil convive há muitos anos com taxas de homicídio somente comparáveis a de países em guerra civil, por outro lado, a resposta do Estado tem sido equivocada, desarticulada e superficial. Temos uma polícia violenta, que mata e morre, mas que deixa sem solução a imensa maioria dos homicídios. Um judiciário moroso e que ainda aposta na prisão como panaceia. Um sistema penitenciário desumano, onde quem manda é o crime organizado. E nenhuma política de reinserção social consistente para quem sai da prisão. É assim que o Estado brasileiro tem alimentado um ciclo vicioso de violência que mata e prende pobres, em sua maioria jovens e negros, e ame-dronta a todos os brasileiros.

2 Violência e drogas

Mas, e as drogas, o que tem a ver com isso? Há três formas pelas quais se costuma relacionar as drogas com a criminalidade e a violência.

A primeira forma atribui comportamentos violentos ao efeito direto e imediato das drogas. No Brasil, quem promove esse discurso geralmente defende que mais punição diminui o uso de drogas e, conseqüentemente, a violência. Entretanto, as pesquisas não conseguiram demonstrar associação do efeito agudo de uma droga ilícita com atos de violência, nem mesmo com a droga mais temida pelos brasileiros, o *crack* (GOLDSTEIN, 1997). O que já foi demonstrado é a associação entre a intoxicação por uma droga lícita, o álcool, e a violência doméstica (FONSECA, 2009). Mas a violência doméstica não costuma ser prioridade no discurso de quem defende mais repressão e cadeia como formas de controlar a criminalidade.

A segunda forma relaciona a prática de crimes como furtos, roubos e o microtráfico exclusivamente à busca por sustentar economicamente a própria dependência de drogas. Esses crimes nem sempre envolvem a prática

de violência contra pessoas e, sobretudo, não são eventos isolados, eles estão articulados à trajetória de vida de quem os comete e ao seu contexto social. Atribuí-los exclusivamente aos efeitos neuroquímicos de substâncias supõe uma identidade entre a vida de pessoas em sociedade e a de tubos de ensaio em laboratório.

A terceira forma responsabiliza o tráfico ilegal de drogas pela violência urbana. O fato de ser um mercado ilegal pode contribuir de duas maneiras para a violência. Como não há arbitragem do Estado, os conflitos em torno do negócio das drogas são resolvidos por particulares, com seus próprios e violentos meios. E os lucros exorbitantes desse comércio ilegal facilitam a compra abundante de armas. Mas um contra-exemplo nos convida a buscar mais e melhores explicações. Países que tem consumo de drogas ilícitas maior do que o Brasil (Europa, EUA e Canadá) e onde, portanto, há mais tráfico ilegal, tem índices de violência muito menores do que os nossos. Nem todo tráfico é violento. Que o diga a classe média que compra drogas ilícitas em casas noturnas ou via tele-entrega em bairros nobres.

A verdade é que as drogas, e mesmo seu comércio ilegal, não são condição suficiente e talvez nem mesmo preponderante para explicar a violência atual (THOUMI, 2010).

O tema do uso de drogas foi apropriado por razões políticas por setores do campo da segurança pública, do sistema de justiça e pelos (novos) empreendedores morais, que se dedicam a estigmatizar grupos sociais e impor suas normas de comportamento. Foi em busca de protagonismo político que esses atores tentaram estabelecer uma relação íntima entre violência e drogas, um tema tão mobilizador quanto cercado de desconhecimento e preconceitos. A receita é instilar medo para oferecer o autoritarismo como solução. A evolução política recente do país tornou esse fenômeno mais claro.

É preciso recolocar o debate em torno de uma política para as pessoas que usam drogas,

entendendo suas vulnerabilidades e, assim, buscando estratégias que possam promover o seu bem-estar e o da sociedade como um todo.

Esse não é um desafio exclusivamente brasileiro. Lideranças globais de todo o espectro político vêm defendendo há cerca de uma década que as políticas repressivas para as drogas, a chamada “guerra às drogas”, podem causar tanto ou mais prejuízos para a sociedade quanto as próprias drogas¹.

Os parágrafos abaixo discutem de forma sucinta alguns dos problemas relacionados ao uso de drogas no Brasil e como o Estado Brasileiro pode abordá-los.

3 Vulnerabilidade social e uso de drogas

Pesquisas nacionais estabeleceram que, apesar de atingir todas as classes sociais, o uso frequente de *crack* e álcool é particularmente prejudicial para os mais pobres, gerando um ciclo perverso de exclusão social, uso de drogas e mais exclusão social. As consequências são baixa escolaridade, quase impossibilidade de entrar no mercado formal de trabalho, moradia precária ou falta de moradia e rompimento de laços familiares. Essas pessoas, que encontramos nas cenas de uso das grandes cidades, necessitam de estratégias de promoção de cidadania tanto quanto de cuidados de saúde (BAS-TOS; BERTONI, 2014).

A partir da experiência pioneira do programa “De Braços Abertos” em São Paulo, iniciada em 2014, rompeu-se com a má-fé institucional das políticas que, ignorando as vulnerabilidades dessas pessoas, impõe barreiras ao acesso aos seus direitos de cidadania. O fracasso de programas que, paradoxalmente, exigem abstinência total de drogas de quem justamente não consegue parar de usar drogas, era injustamente atribuído aos indivíduos, “que não souberam aproveitar as oportunidades oferecidas” (SOUZA, 2016). O “De Braços Abertos” foi estruturado a partir da premissa que é ofe-

recendo condições mínimas de moradia, trabalho, educação e renda que essas pessoas poderão melhorar sua qualidade de vida, assim como diminuir os riscos e danos causados pelo uso de drogas (RUI; FIORE; TOFOLI, 2016).

Experiências dos governos municipais de Fortaleza e Palmas e do governo do Distrito Federal, inspiradas pelo “De Braços Abertos”, mostraram que é possível repetir esse tipo de programa em outros contextos.

4 Violência contra usuários e usuárias de drogas

Pesquisas têm demonstrado que dependentes de drogas são vítimas preferenciais de violência no Brasil. Ser homem, jovem, negro, pobre e usuário de drogas são fatores de vulnerabilidade que interagem para aumentar o risco de ser assassinado. Os homicídios, e não as *overdoses*, são a causa de 60% das mortes entre os dependentes de *crack*, cuja taxa de mortalidade é seis vezes mais do que a população geral brasileira.

O programa “Atitude”, iniciado pelo governo do estado de Pernambuco em 2011, priorizou os usuários de drogas mais vulneráveis à violência, desenvolvendo estratégias para se aproximar deles nas ruas e proteger suas vidas em momentos de ameaça, combinando cuidado em saúde com a promoção de direitos sociais como moradia e cultura. O bem-sucedido programa vem logrando manter-se ativo, apesar de sucessivas mudanças em sua gestão e de restrições orçamentárias.

Entre as mulheres que usam *crack* em cenas de uso, é a frequência da violência sexual que salta aos olhos, atingindo mais da metade desse grupo (SANTOS; ALMEIDA; BRITO, 2016). O estigma de gênero contra as mulheres é agravado pelo estigma que atinge usuários e usuárias de drogas, tornando-as ainda mais suscetíveis a abusos do que os homens. Os abusos sofridos, por sua vez, podem agravar o uso de drogas, uma espécie de automedicação de quem

vive na marginalidade. Cria-se assim mais um ciclo de vulnerabilidade à violência e às drogas. Faltam ainda experiências articuladas e abrangentes de intervenção do Estado na proteção desse grupo de mulheres.

5 Encarceramento e uso de drogas

Cerca de metade das pessoas que usam drogas nas cenas de uso de cidades brasileiras passaram pelo sistema carcerário. Para jovens com poucas chances de inclusão em uma economia de mercado, a passagem pela prisão significa um grande revés e pode empurrá-los para o crime organizado. Esse perfil de jovens em situação de vulnerabilidade social foi o mais atingido pelo aumento vertiginoso do encarceramento no Brasil.

Desde 2014, os tribunais de justiça em todo país vêm implementando as chamadas audiências de custódia para presos em flagrante, uma forma de qualificar a decisão de manter preso quem aguarda julgamento. O objetivo principal é reduzir o vergonhoso número de presos sem julgamento no país, que ultrapassa 40% do total de detentos.

Na cidade de São Paulo, uma parceria entre as três esferas do executivo e o Tribunal de Justiça implementou em 2016 um programa para apoiar a inserção social de egressos das audiências de custódia com histórico de uso prejudicial de drogas e vulnerabilidade social. Aproveitando a oportunidade do contato com

o sistema de justiça de pessoas que têm dificuldades em acessar serviços públicos, o programa destacou acompanhantes terapêuticos para facilitar sua inserção em cuidados sociais e de saúde, bem como seu contato com o sistema de justiça. O programa, infelizmente, foi descontinuado pelo governo federal no final de 2017.

6 Da coerção às políticas sociais

O discurso da guerra às drogas continua contaminando, com sua retórica inflamada e propostas simplórias, o debate sobre as drogas no Brasil, na contramão de todas as evidências científicas. Mas o Estado brasileiro, principalmente o poder executivo, vem fazendo avanços que demonstram que uma outra perspectiva, de saúde pública e desenvolvimento social, é possível nas políticas para pessoas que usam drogas.

O Judiciário também percorre esse caminho. Tramita no Supremo Tribunal Federal uma ação de inconstitucionalidade que, se aceita, retira definitivamente os usuários de drogas do código penal. Com três votos já favoráveis, a ação aguarda a manifestação do ministro Alexandre de Moraes. Juntamente com a continuidade das experiências acima citadas, e outras que devem surgir, esse seria um passo fundamental para reduzir o estigma contra os usuários de drogas e aproximar quem precisa de cuidados das políticas do Estado brasileiro.

Referências

BASTOS, Francisco; BERTONI, Neilane (Org.). **Pesquisa Nacional sobre o uso de crack: Quem são os usuários de crack e/ou similares do Brasil? Quantos são nas capitais brasileiras?** Rio de Janeiro: ICICT, 2014.

FONSECA, Arilton Martins et al. "Padrões de violência domiciliar associada ao uso de álcool no Brasil." **Revista de Saúde Pública** 43.5 (2009): 743-749.

GOLDSTEIN, Paul J. et al. "Crack and homicide in New York City: A case study in the epidemiology of violence." **Crack in America: Demon drugs and social justice** 113 (1997): 118-24.

RUI, T.; FIORE, M.; TÓFOLI, L.F. "Pesquisa preliminar de avaliação do Programa 'De Braços Abertos'". Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/ Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo, 2016.

Santos, Naíde Teodósio Valois; ALMEIDA, Renata Barreto Fernandes de; BRITO, Ana Maria de. **Vulnerabilidade de usuários de crack ao HIV e outras doenças transmissíveis**: estudo socio-comportamental e de prevalência no estado de Pernambuco. FIOCRUZ, Recife, 2016.

SOUZA, Jessé (org.). **Crack e exclusão social**. Brasília, Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

THOUMI, Francisco E. "The relationship between illegal drugs and Violence: is there a cause and effect?" **Portal**, Issue 5, 2010 (2010).

1 <http://www.globalcommissionondrugs.org/>

P

rojeto IRIS – Informações e Relatórios de Interesse Social: a nova ferramenta de fomento à transparência do TCMSP

Mário Augusto de Toledo Reis

Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade Armando Álvares Penteado (FAAP) e pós-graduado em Gestão Pública pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Possui mais de 30 anos de experiência na área de Tecnologia da Informação e exerce atualmente o cargo de Chefe do Núcleo de Tecnologia da Informação do TCMSP

Resumo: A tecnologia da informação, por seu processo contínuo e acelerado de evolução, possibilita a redução do custo das informações, tornando-se, cada vez mais, uma ferramenta usual de transparência na gestão pública, fomentando uma maior divulgação e interação entre governo e sociedade. O visível amadurecimento da sociedade, principalmente com a criação da Lei de Acesso à Informação em 2011, que exigiu dos governos a publicidade de seus atos e o acesso mais rápido e eficiente aos serviços prestados pelo Estado, faz com que seja fundamental avaliar o nível e a qualidade das informações prestadas. É nesse contexto que a experiência vivida pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo através de seu projeto denominado **IRIS – Informações e Relatórios de Interesse Social**, cujo principal objetivo é o fomento à transparência e à participação da sociedade na gestão do bem público com o uso da tecnologia da informação, se mostra particularmente importante.

1 Introdução

Considerando que as atividades e as ações do governo influenciam diretamente a vida dos

cidadãos, e que a participação popular é característica fundamental no processo democrático, fica evidente que a responsabilidade do Estado em prestar contas de seus atos, dando-lhes a devida publicidade, é uma obrigação do gestor público.

A efetiva gestão dos recursos públicos materiais, financeiros ou humanos deve sempre atender aos preceitos de eficiência, eficácia e economicidade, prestando contas para a sociedade, para que ela possa avaliá-las e ter conhecimento dos impactos de tais ações administrativas.

Objetivando atender a esses preceitos, a governança, entendida como conjunto de mecanismos de controle da gestão pública, deve ter como foco principal e papel fundamental oferecer princípios que considerem, sobretudo, os aspectos de responsabilidade, integridade e transparência, a fim de garantir, da melhor forma possível, o bem estar dos cidadãos.

Buscar mecanismos que permitam gerir os recursos públicos de forma a atingir os objetivos elencados acima é parte significativa do desafio imposto pela gestão pública. É evidente que ferramentas que possibilitem maior agilidade na condução de processos e que ao mesmo tempo possam atender aos anseios da sociedade no que tange ao acesso às informações e serviços prestados pelo Estado são fundamentais em uma sociedade moderna e extremamente dinâmica.

Através do desenvolvimento dos sistemas de informação, da análise, manipulação e o cruzamento das mais variadas fontes de dados, é possível gerar uma imensa e complexa gama de informações que são essenciais para as tomadas de decisão dos gestores públicos, bem como para permitir que a sociedade possa conhecer as variáveis que levaram os gestores públicos a executar determinadas ações.

A informatização da Administração Pública não visa apenas a agilizar procedimen-

tos, automatizar tarefas repetitivas e prestar serviços e informações remotamente, ela deve objetivar ainda o aumento da transparência das ações da administração, a melhoria da forma como os cidadãos promovem mudanças no funcionamento interno do Estado, na forma como se dá seu relacionamento tanto com empresas e cidadãos quanto com outros entes federativos.

Desse modo, a avaliação do uso da tecnologia como ferramental de transparência e publicidade na gestão pública, deve avaliar quais informações despertam o maior interesse da sociedade e podem ampliar a capacidade cívica dos cidadãos objetivando uma gestão participativa da sociedade.

Neste sentido, e em consonância com os preceitos estabelecidos pela Lei de Transparência, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo amplia e aprimora sua participação no fomento da prestação de informações à sociedade com a criação do Projeto IRIS – Informações e Relatórios de Interesse Social.

2 Lei de Acesso à Informação

A Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 marca um novo momento na gestão pública, uma vez que garante o direito fundamental de acesso às informações e define diretrizes básicas que nortearão a nova obrigação de dar publicidade ampla ao que ocorre na esfera governamental. Seus pressupostos são:

- observância da **publicidade** como preceito geral e do sigilo como exceção;
- divulgação de informações de interesse público, **independentemente de solicitações**;
- utilização de meios de comunicação viabilizados pela **tecnologia da informação**;
- fomento ao desenvolvimento da **cultura de transparência** na administração pública;
- desenvolvimento do controle social da administração pública.

Conseqüentemente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem assegurar:

- gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
- proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade;
- proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

O acesso à informação compreende o direito de se obter:

- orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;
- informação relativa:
 - à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

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

A informação mínima de cada órgão que deverá ser divulgada será:

- registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- registros das despesas;
- informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Sendo obrigatória a divulgação nos sítios oficiais na Internet, que deverão:

- conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e textos, de modo a facilitar a análise das informações;
- possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

- garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;
- adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

3 Projeto IRIS

Além das determinações impostas pela Lei de Transparência, que se limitam à gestão do próprio Órgão, o TCMSP se preocupa em levar ao conhecimento da sociedade informações não só do próprio Órgão, mas também aquelas obtidas junto a seus jurisdicionados, ou seja, da própria Prefeitura Municipal de São Paulo, uma vez que a atividade fundamental do controle externo é garantir o correto uso dos recursos públicos, respeitadas as questões legais.

Resultado de uma ação conjunta entre a Subsecretaria de Fiscalização e Controle e o Núcleo de Tecnologia da Informação do TCMSP, o projeto **IRIS – Informações e Relatórios de Interesse Social** consiste numa ferramenta de fomento à transparência, cujo principal objetivo é prover a população em tempo real de informações relativas à gestão dos recursos financeiros da Cidade de São Paulo.

Um dos pontos amplamente discutido entre os técnicos é quanto à relevância e importância do conteúdo informativo da nova solução, para que a sociedade possa acompanhar de forma efetiva os andamentos da gestão municipal. Entendemos como imprescindível a possibilidade de uma visão ampla da utilização dos recursos financeiros provenientes dos impostos, permitindo a análise aprofundada do gasto realizado e identificando, inclusive, os fornecedores envolvidos.

Atualmente o projeto IRIS disponibiliza pelo sítio <https://iris.tcm.sp.gov.br/> informações relativas aos dados orçamentários e de licitações da Prefeitura Municipal de São Paulo, mediante a aplicação de inúmeros filtros de pesquisa, o que amplia significativamente o leque de possibilidades para análise dos dados e das informações. Não se trata de uma visão estanque, mas de uma ferramenta que permite acesso personalizado e específico ao ponto de maior interesse do cidadão.

A informação disponibilizada pelo TCMSP é o resultado de um processo de inteligência no cruzamento de dados extraídos automaticamente, com o uso de robôs, das bases de diversos órgãos da Prefeitura de São Paulo. Em nenhum momento há interferência manual na manipulação das informações, que são obtidas e utilizadas na sua forma original.

Além de possuir três visões distintas sobre os gastos públicos – a orçamentária, que apresenta dados sobre os gastos do município; a regional, que fornece informações sobre as despesas realizadas diretamente pelas prefeituras regionais, e a licitações, que disponibiliza informações sobre todos os certames municipais, que facilitam o acesso às informações, o TCMSP teve a preocupação de criar, de forma bastante didática, diversos tutoriais de orientação para o uso de suas funcionalidades.

Visão Orçamentária

Com essa visão, é possível identificar como estão sendo aplicados os recursos municipais, mediante a aplicação de filtros para definição do exercício, fases da despesa, função de governo e órgãos. Os resultados obtidos podem ser agrupados e visualizados por órgão, função de governo, projeto/atividade, fonte de recurso e natureza da despesa, além de possibilitarem a criação de gráficos e a exportação das informações geradas. As possibilidades de cruzamento das informações geradas são inúmeras, como se vê pelos exemplos das tabelas a seguir:

Funções (23 selecionados) e Órgãos (85 selecionados)

Fases da despesa

- Valores orçados
- Valores atualizados
- Valores empenhados
- Valores liquidados
- Valores pagos
- Valores congelados

Funções de governo

- Administração
- Assistência Social
- Comércio e Serviços
- Comunicações
- Cultura

Todos Nenhum

Órgãos

- AHM
- AMLURB/FMLU
- CGM
- CMSP
- COHABSP

Todos Nenhum

[Pesquisar](#)

[Mapa](#)

[Limpar](#)

Selecione uma **fase da despesa** e pelo menos um **Órgão**

Órgão | Função de governo | Programa de governo | Projeto / Atividade

Excel | PDF | Pesquisar

Órgão	Empenhado (R\$)	(%)
Encargos Gerais do Município	6.593.097.360,18	21,4%
Secretaria Municipal de Educação	5.415.893.072,55	17,6%
Fundo Municipal da Saúde	3.893.978.014,28	12,7%
Instituto de Previdência Municipal de São Paulo	3.408.109.400,32	11,1%
Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes	2.623.849.258,35	8,5%
Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	1.381.215.666,94	4,5%
Autoridade Municipal de Limpeza Urbana/Fundo Municipal de Limpeza Urbana	1.288.328.848,02	4,2%
Total	30.755.402.380,19	100,0%

Mostrando de 1 até 85 de 85 registros

Exercício: 2018 - Função: Todas - Órgão: Todos

Visão Licitações

Com o uso da funcionalidade, o cidadão pode acompanhar em tempo real todas as contratações de bens e serviços realizadas por todos os órgãos da Prefeitura Municipal de São Paulo. No mesmo sentido que a Visão Orçamentária, a possibilidade de aplicação de filtros para

o cruzamento de informações é muito grande.

Além de uma apresentação de forma sintética das informações solicitadas, é possível o acesso ao detalhamento das aquisições, inclusive com a extração de todas as publicações efetuadas, editais, fornecedores, atas, termos e contratos firmados. As imagens a seguir reproduzem, em parte, duas das telas das licitações.

Agrupe arrastando a coluna aqui.

	Modalidade	Órgão	Unidade	Licitação	Objeto	Processo Externo
Q	CONVITE	PR-LA	D - Gabinete	04/PR-LA/2018	Execução de 4 Ro...	6044.2018/0005730-
Q	PREGÃO ELE...	SPObras	D - GABINETE	005/2018	Contratação de e...	029183010
Q	CONVITE	PR-LA	D - Gabinete	05/PR-LA/2018	REVITALIZAÇÃO ...	6044.2018/0005799-
Q	PREGÃO ELE...	SMDHC	COORDENAD...	009/SMDHC/2018	Contratação de e...	6074.2018/0000937-2
Q	PREGÃO ELE...	SMS	D - GABINETE	176/2018-SMS.G	Registro de preço...	6018.2018/0003366-9
Q	PREGÃO ELE...	AMLURB/FMLU	GABINETE D...	04/AMLURB/2018	AQUISIÇÃO DE M...	8310.2018/0000505-6
Q	PREGÃO ELE...	PR-SM	D - Gabinete	003/PR-SM/2018	Aquisição de Mat...	6054.2017/0000391-8
Q	PREGÃO ELE...	PR-SM	D - Gabinete	005/PR-SM/2018	Aquisição de Tub...	6054.2018/0000294-8
Q	PREGÃO ELE...	SPTuris	D - SÃO PAU...	027/18	Contratação de e...	394/17
Q	PREGÃO ELE...	SMS	D - COORDE...	041/2018-SMS/COVISA	AQUISIÇÃO DE P...	6018.2018/0012603-9
Q	PREGÃO ELE...	SMS	D - COORDE...	042/2018-SMS/COVISA	AQUISIÇÃO DE I...	6018.2018/0018275-3
Q	CONVÊNIO	SME	D - DIR.REG....	6016.2018/0008485-8	PROCESSO SEI: 6...	6016.2018/0008485-8
Q	PREGÃO ELE...	TCMSP	D - GABINETE	09/2018	Registro de Preço...	72003684/1868
Q	PREGÃO ELE...	SMS	D - GABINETE	178/2018-SMS.G	Contratação de S...	6018.2017/0012363-1
Q	PREGÃO ELE...	SMS	D - COORDE...	06/2018	SISTEMA DE ARQ...	6018.2018/0012730-2

Página 1 de 23 (342 itens) < [1] 2 3 4 5 6 7 ... 21 22 23 >

Licitações Id Licitação: 1242786 ✕

Id Licitação 1242786	Publicação ABERTURA	Dt.Publicação 09/06/2018	Processo Externo: 029183010
Órgão SÃO PAULO OBRAS		Unidade D - GABINETE	Modalidade PREGÃO ELETRÔNICO
Objeto Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de impressão departamental, incluindo fornecimento de equipamentos, instalação, suporte técnico e manutenção on-site (incluindo peças), além do fornecimento de insumos (toner, cilindros, fusores, papel, etc.), com			

Histórico Fornecimentos Atas Termos Contratos Aditamentos Convênios

Pesquisar				
Dt. Publicação	Publicação	Vi Contratado (R\$)	Texto Publicado	Edital / Documento
09/06/2018	ABERTURA	0.00		

Visão Regional

Consiste basicamente na extração das mesmas informações de caráter orçamentário

disponibilizadas na Visão Orçamentária, porém com a aplicação direta de filtros que delimitam as informações de acordo com a Prefeitura Regional selecionada.

Projeto / Atividade	Empenhado (R\$)	(%)
Manutenção de Vias e Áreas Públicas	16.894.897,07	45,9%
Administração da Unidade	12.569.820,49	34,2%
Manutenção e Operação de Áreas Verdes e Vegetação Arborea	3.757.506,14	10,2%
Manutenção de Sistemas de Drenagem	2.877.323,06	7,8%
Administração dos Conselhos Tutelares	450.521,83	1,2%
Aquisição de Materiais, Equipamentos e Serviços de Informação e Comunicação	221.059,26	0,6%
Intervenção, Urbanização e Melhoria de Bairros - Plano de Obras das Prefeituras Regionais	0,00	0,0%
Total	36.771.127,85	100,0%

Mostrando de 1 até 20 de 20 registros

Exercício: 2018 - Função: Todas - Órgão: 'Prefeitura Regional Sé'

A ampliação e o aprimoramento contínuo do projeto IRIS é um dos principais focos definidos pela atual gestão do TCMSP, cujo objetivo é prover cada vez mais a população de informações que incentivem a participação e a análise crítica da sociedade em relação às ações tomadas pela gestão pública.

4 Conclusão

A divulgação de informações não relacionadas diretamente às atividades do TCMSP, mas sim às atividades administrativas de todos os órgãos que compõem a Prefeitura Municipal de São Paulo por meio do projeto IRIS, excedendo as obrigações estabelecidas na Lei de Acesso à Informação,

demonstra a preocupação desta casa em ser transparente não só quanto aos seus atos, mas também no municiamento da população com informações de inestimável valor cívico, ou seja, os gastos e contratações da maior cidade da América Latina.

A estratégia adotada para a divulgação do projeto IRIS junto à imprensa, legislativo, organizações não governamentais, universidades e outros, tem se mostrado eficiente, já que o número de acessos aos dados divulgados vem crescendo gradativamente em função do papel multiplicador que essas entidades exercem na disseminação do projeto.

Ampliar a gama de informações disponibilizadas hoje e conseguir atingir cada

vez mais um maior número de cidadãos, com uma ferramenta versátil e de fácil interação é o principal desafio imposto. Continuaremos trabalhando para a consolidação e o

aperfeiçoamento contínuo da solução, o que tem sido motivo de orgulho para as equipes técnicas deste TCMSP.

Referências

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 15 maio 2018.

D

emocracia e Interpretação Constitucional em Peter Häberle

Luis Eduardo Morimatsu Lourenço

Doutorando em Filosofia (CAPES) pela PUC-SP. Mestre em Filosofia e Especialista em Direito Constitucional pela PUC-SP. Professor da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Resumo: O artigo pretende expor, de maneira não exaustiva, algumas das principais contribuições do constitucionalista alemão Peter Häberle à hodierna teoria da interpretação constitucional. Procurar-se-á destacar, principalmente, sua pretensão em conceber uma hermenêutica constitucional que faça jus à hipercomplexidade das sociedades contemporâneas, caracterizadas pelo pluralismo e dinamismo, mediante a ampliação do rol de intérpretes legítimos da carta constitucional. Neste sentido, destacará Häberle o papel eminentemente ativo da sociedade civil organizada no interior da esfera pública (*Öffentlichkeit*). De fato, subjacente à teoria do eminente constitucionalista alemão – como verdadeiro *Leitmotiv* – a crença na necessidade do aprofundamento da dimensão democrática das sociedades contemporâneas.

Palavras-chave: Häberle. Interpretação constitucional. Constitucionalismo contemporâneo. Teoria Constitucional. Teoria da Democracia.

Abstract: This study intends to present, in a non-exhaustive way, some of the main contributions of German constitutionalist Peter Häberle for today's theory of constitutional interpretation. It will be emphasized, above all,

his intention on conceive an adequate constitutional hermeneutics to the hyper complexity of contemporary societies - which are characterized by pluralism and dynamism - by expanding the number of possible legitimate interpreters of the constitutional charter. In fact, Häberle will emphasize the eminently active role of organized civil society within the public sphere (Öffentlichkeit). Underlying the theory of the eminent German constitutionalist - as true *Leitmotiv* - the belief on the necessity of invigorate the democratic dimension of contemporary societies

Keywords: Häberle. Constitutional Interpretation. Contemporary Constitutionalism. Constitutional Theory. Theory of Democracy.

1 Introdução

Um dos fenômenos mais marcantes quando do desenvolvimento da teoria jurídica contemporânea é a crescente proeminência que a teoria constitucional assume dentro dos diversos sistemas jurídicos nacionais e transnacionais, especialmente a partir da segunda metade do século XX. Neste contexto, destacam-se – pelo rigor metodológico e fecundidade das ideias – uma série de constitucionalistas responsáveis por contribuições fundamentais na consolidação do Estado Constitucional de Direito alemão do pós-segunda grande guerra. Tratava-se de tarefa – em virtude de motivos óbvios – especialmente árdua, deve-se reconhecer. Não obstante, tal empreendimento foi conduzido de tal forma, que restou por consolidar a doutrina constitucional alemã como marco doutrinário em âmbito internacional. São muitos os nomes que mereceriam ser destacados; em verdade, alguns destes protagonistas – Hesse e Müller, por exemplo – serão destacados com certa frequência no decorrer do presente artigo.

O esforço ora em curso pretende, por sua vez, apresentar algumas das principais contribuições de outro destes protagonistas da teoria

constitucional alemã: justamente Peter Häberle, doutrinador reconhecido em âmbito internacional, cuja influência se estende para além do âmbito da inteligência europeia. Com o intento de delimitar ainda mais o objeto do presente estudo, dedicar-se-á especial atenção às reflexões do jurista quando da necessidade de uma hermenêutica constitucional que garanta o aprofundamento da dimensão democrática do processo de interpretação constitucional, mediante a ampliação do rol de intérpretes legítimos da Constituição. Diante do inegável protagonismo que as teorias de interpretação constitucional assumem no âmbito da ciência jurídica hodierna – frequentemente buscando opções para além dos cânones clássicos da hermenêutica tradicional – restam poucas dúvidas quando da importância e pertinência das contribuições de Häberle.

Entre as principais contribuições do pensamento de Häberle, destacar-se-á, ainda, a sua concepção de uma hermenêutica constitucional que pretende fazer jus à hipercomplexidade das sociedades contemporâneas, caracterizadas pelo pluralismo e pelo dinamismo, e que ainda atue no sentido de fortalecer a capacidade de autodeterminação dos cidadãos, garantindo o amplo acesso à dimensão plenamente democrática no interior destas sociedades. Não por acaso, o jurista alemão adota como um dos norteadores de seu pensamento o conceito de “Esfera Pública” (Öffentlichkeit)¹.

É imperioso ainda destacar, neste momento, que o pensamento de Häberle encontra-se inserido em um horizonte significativo amplo, para além das fronteiras do Direito enquanto disciplina ultraspecializada. Um dos temas candentes da filosofia política contemporânea, a chamada “crise da representação política”, pode nutrir-se das ideias do jurista alemão, mesmo que eventualmente não se aceite dogmaticamente todos os seus desenvolvimentos e resultados. Subjacente à teoria Häberliana, ademais, toda a problemática compartilhada

por outros autores – nesse sentido, basta citar Arendt, Abendroth, Habermas, Sennett como exemplos – no que concerne à necessidade do fortalecimento, da abertura e da garantia de amplo acesso de ação à sociedade civil organizada.

Ademais, não se pode olvidar que a teoria da interpretação constitucional de Häberle se insere em um contexto – ainda em desenvolvimento – no qual a Constituição deixa de ser compreendida sob uma perspectiva deflacionista, assumindo seu caráter amplamente normativo. Naturalmente, sob tal perspectiva, e diante do desenvolvimento inegavelmente complexo da realidade material histórica nas atuais sociedades pluralistas, a tarefa do intérprete constitucional também se complexifica: o sentido do complexo normativo deixa de ser concebido como estabelecido em um plano *sub specie aeternitatis*, convidando ao constante e interminável exercício de compreensão e interpretação, exercício este que, por sua vez, tem como objetivo a integração e a equalização do plano normativo com o desenvolvimento temporal e fático das diversas sociedades.

Neste sentido, Konrad Hesse:

O significado da ordenação jurídica na realidade e em face dela somente pode ser apreciado se ambas – ordenação e realidade – forem consideradas em sua relação, em seu inseparável contexto, e no seu condicionamento recíproco. Uma análise isolada, unilateral, que leve em conta apenas um ou outro aspecto, não se afigura em condições de fornecer resposta adequada à questão. Para aquele que contempla apenas a ordenação jurídica, a norma “está em vigor” ou “está derogada”. Não há outra possibilidade. Por outro lado, quem considera, exclusivamente, a realidade política e social, ou não consegue perceber o problema em sua totalidade, ou será levado a ignorar, simplesmente, o significado da ordenação jurídica. (HESSE, 1991, p.13)

As palavras de Friedrich Müller – que destaca a insuficiência do modelo interpretativo tradicional – são, na mesma medida, esclarecedoras:

Enquanto forem indicadas como “métodos” da práxis e da ciência jurídica somente regras e interpretação, a estrutura da realização prática do direito terá sido compreendida de forma equivocada. A interpretação de teor literal da norma é um dos elementos mais importantes no processo de concretização, mas somente um elemento. Uma metódica destinada a ir além do positivismo legalista deve indicar regras para a tarefa da concretização da norma no sentido abrangente da práxis efetiva. Não pode aferrar-se nem ao dogma da evidência nem ao dogma voluntarista. Não pode conceber o processo bem como a tarefa da realização do direito normativamente vinculada como uma mera reelaboração de algo já efetuado. Ela deve elaborar os problemas da pré-compreensão da ciência jurídica e do fato da concretização estar referida ao caso. Ela deve partir *in totum* de uma teoria da norma que deixa para trás o positivismo legalista. (MÜLLER, 2005, p.45)

Outro aspecto que merece ser neste momento destacado: com a cristalização das amplas competências das contemporâneas cortes constitucionais e, conseqüentemente, com a cada vez mais frequente provocação destas cortes para o julgamento de questões de ampla repercussão social e política, considera o próprio Häberle que a ampliação do círculo de intérpretes da Constituição converte-se em um imperativo processual e mesmo prático, na medida em que a resolução dos conflitos inerentes à própria substância de uma sociedade democrática não pode abdicar da atuação de todos aqueles que vivem a Constituição material:

Os instrumentos de informação dos juízes constitucionais – não apesar, mas em razão

da própria vinculação à lei – devem ser ampliadas e aperfeiçoadas, especialmente no que se refere às formas gradativas de participação no processo constitucional (especialmente nas audiências e nas intervenções). Devem ser desenvolvidas novas formas de participação das potências públicas pluralistas enquanto intérpretes em sentido amplo da Constituição. O direito processual constitucional torna-se parte do direito de participação democrática. A interpretação constitucional realizada pelos juízes pode se tornar, correspondentemente, mais elástica e ampliativa sem que se deva ou possa chegar a uma identidade de posições com a interpretação do legislador. Igualmente flexível há de ser a aplicação do direito processual constitucional pela Corte Constitucional, tendo em vista a questão jurídico-material e as partes materialmente afetadas (atingidos). A íntima relação contextual existente entre Constituição material e direito constitucional processual faz-se evidente também aqui. (HÄBERLE, 2002, p.47-48)

Consideram-se pertinentes, neste momento, algumas breves palavras no que concerne à metodologia adotada no presente artigo. Como principal eixo estruturador e norteador, obras de autoria do próprio Häberle: neste sentido, será evitado de forma consciente – quando da abordagem de seu pensamento – o recorrer aos comentadores, por mais competente que estes, de fato, o sejam. Procurar-se-á, portanto, recorrer ao texto Häberliano em sua integridade. Paralelamente, em diversos momentos serão destacados os ensinamentos de reconhecidos teóricos, com a principal função de reconstruir alguns aspectos gerais do estado de coisas da teoria constitucional contemporânea: com este expediente pretende-se demonstrar a profunda contemporaneidade do pensamento Häberle. Trata-se, ainda, de uma crença hermenêutica: texto e contexto, estrutura e gênese, acabam por se iluminar reciprocamente.

2 Da necessidade de uma teoria da interpretação constitucional em consonância com a complexidade inerente às sociedades pluralistas

De acordo com Häberle, as teorias da interpretação constitucional tradicionais orbitam em torno de duas questões privilegiadas, quais sejam: por um lado, questiona-se em nível teórico as tarefas e finalidades (*telos*) da interpretação constitucional; por outro, procura-se estabelecer o método, processo e regras de interpretação mais adequadas à complexidade inerente à tarefa. O jurista ora em estudo, por sua vez, defende a necessidade de se erigir uma terceira questão: o problema concernente aos sujeitos possivelmente legítimos da interpretação. Em uma sociedade pluralista – argumenta Häberle – não se pode olvidar da existência de um círculo muito amplo de participantes do processo de interpretação constitucional, processo este que se dá, frequentemente, de maneira ampla e difusa.

Não haveria razão na escusa da doutrina em analisar com seriedade o tema proposto: a teoria da interpretação constitucional teria permanecido por demais tempo vinculada a um modelo de interpretação que não faria jus à complexidade da realidade social nas contemporâneas sociedades democráticas e plurais, caracterizadas pela ausência de princípios unificadores unívocos. Antes, suas análises e investigações mais profundas se limitariam, frequentemente, à reflexão acerca dos procedimentos formalizados e da atividade interpretativa empreendida pelos juízes, dois aspectos que – embora constituam de fato a face mais visível do processo de interpretação – certamente não esgotam o processo fático de interpretação da Constituição materialmente viva. Uma teoria da interpretação constitucional que leve realmente a sério a complexa relação entre a Constituição e realidade material não poderia se contentar com um modelo marcado por uma concepção totalmente abstrata, em que sistema jurídico e

realidade permanecem como dois polos totalmente opostos, absolutamente isolados.

Dado o caráter normativo da carta constitucional – que simultaneamente responde e é provocada por aquilo que é de toda forma concreto e fático – deve-se empreender um esforço no sentido de estabelecer o rol daqueles agentes que vivem a Constituição e que acabarão por colaborar em sua devida integração à realidade. Imperativo, portanto, conceber um rol de intérpretes que esteja de acordo com a realidade plural e complexa das sociedades abertas, dado que a interpretação da carta constitucional é elemento necessário em sua perfeita concretização e efetividade. A tese que constitui verdadeiro *Leitmotiv* do pensamento do jurista merece ser exposta *ipsis litteris*:

Propõe-se a seguinte tese: no processo de interpretação constitucional estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da constituição. (HÄBERLE, 2002, p.13)

A interpretação constitucional, frequentemente concebida como restrita e reservada àqueles “vinculados às corporações” e aos participantes formais do processo jurídico-constitucional, deve destituir-se destes resíduos antidemocráticos e integrar-se na realidade, início e fim da interpretação, reitere-se, como mais um dentre os elementos da sociedade aberta:

Todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, estão nela (interpretação constitucional) envolvidas, sendo ela, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador ou constituinte dessa sociedade (...) os critérios de interpretação constitucional hão de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade. (Idem, Ibidem)

No mesmo sentido:

O conceito de interpretação reclama um esclarecimento que pode ser assim formulado: quem vive a norma acaba por interpretá-la ou pelo menos por co-interpretá-la. Toda atualização da constituição, por meio da atuação de qualquer indivíduo, constitui, ainda que parcialmente, uma interpretação constitucional antecipada. (Ibidem, p.14.)

É cristalina a preocupação de Häberle em evitar que a Constituição se torne – para nos valermos da célebre expressão do expoente da social democracia europeia Ferdinand Lassalle – mera “folha de papel”. Sua teoria da interpretação constitucional é, antes, comprometida com a noção de um constitucionalismo plenamente vivo. Em “Nove ensaios”, ensinamos Häberle:

A constituição é cultura. Isso significa que não está feita só de materiais jurídicos. A constituição não é um ordenamento dirigido aos juristas para que eles possam interpretar as regras antigas e novas, mas que também serve essencialmente como guia para os não juristas, para os cidadãos. A Constituição não é só um texto jurídico ou uma obra normativa, mas também expressão de uma situação cultural, instrumento de autorrepresentação do povo, espelho de patrimônio cultural e fundamento de suas esperanças. As Constituições “vivas”, como obra de todos os intérpretes constitucionais da sociedade aberta, são a forma e matéria que constitui a melhor expressão e mediação da cultura, o marco para a (re)produção e a recepção cultural, bem como armazém das “informações” culturais, as experiências, as vivências e as sabedorias, sobrevividas. Igualmente profunda é sua validade cultura. Isso seria expressado da maneira mais bela numa imagem de Goethe, reformulada por Heller: a Constituição é “forma nascida da vida”. (HÄBERLE, 2012, p.187)

A evolução do constitucionalismo – em consonância com o desenvolvimento da realidade histórica, política e social – enseja questões de alta complexidade, de difícil resposta se o que se pretende é contar tão somente com o auxílio dos métodos interpretativos estabelecidos pela hermenêutica clássica, de inspiração civilista. De fato, não raramente, cabe à corte constitucional o julgamento de questões de ampla repercussão social, questões estas que se originam no seio ele mesmo da sociedade pluralista, isto é, da própria vida. A discussão e análise em nível teórico empreendida pelos juízos competentes, mediante interpretação da norma e do texto legal, evidentemente não é originária: ela não instaura o estado de coisas que leva à demanda de uma solução proposta. É notável e corriqueiro que determinadas questões que posteriormente acabam por ser objeto de análise das cortes sejam, anteriormente, tema de discussões acaloradas no âmbito da opinião pública. Não se pode ignorar a força normativa dos fatos:

Existem leis (...) que despertam grande interesse na opinião pública. Essas leis provocam discussões permanentes e são aprovadas com a participação e sob o controle rigoroso da opinião pública pluralista. Ao examinar essas leis, a Corte Constitucional deveria levar em conta a peculiar legitimação democrática que as orna, decorrente da participação de inúmeros segmentos no processo democrático de interpretação constitucional (...) no caso de uma profunda divisão da opinião pública, cabe ao tribunal a tarefa de zelar para que se não perca o mínimo indispensável da função integrativa da Constituição. (HÄBERLE, 2002, p.46)

Em sentido convergente, Atienza:

Mas a maior parte dos problemas que os tribunais (...) têm de conhecer e sobre os quais decidem é constituída de problemas concernentes aos fatos, e assim os argumentos que

ocorrem, suscitados pelos mesmos, recaem fora do campo de estudo das teorias usuais da argumentação jurídica. (ATIENZA, 2003, p.18)

Tais discussões por vezes resultam em posições em sentido contrário, absolutamente divergentes, que, não obstante, apelam como justificação teórica para as mesmas normas previstas em Constituição: tais normas, não raramente, têm como substância determinados Direitos Fundamentais. Não restam dúvidas, portanto, da existência – antes mesmo da devida instauração formal do procedimento jurídico a ser levado a cabo pela corte constitucional – de uma verdadeira interpretação constitucional antecipada por parte dos intérpretes legitimados em sentido amplo:

Para uma pesquisa ou investigação realista do desenvolvimento da interpretação constitucional, pode ser exigível um conceito mais amplo de hermenêutica: cidadãos e grupos, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública (...) representam forças produtivas de interpretação; eles são intérpretes constitucionais em sentido lato, atuando nitidamente, pelo menos, como pré-intérpretes. Subsiste sempre a responsabilidade da jurisdição constitucional, que fornece, em geral, a última palavra sobre a interpretação (com a ressalva da força normatizadora do voto minoritário). Se se quiser, tem-se aqui uma democratização da interpretação constitucional. Isso significa que a teoria da interpretação deve ser garantida sob a influência da teoria democrática. Portanto, é impensável uma interpretação da Constituição sem o cidadão ativo e sem as potências públicas mencionadas. (HÄBERLE, Op. Cit., p.14)

No mesmo sentido:

O juiz constitucional já não interpreta, no processo constitucional, de forma isolada: muitos são os participantes do processo; as

formas de participação ampliam-se acentuadamente (...) na posição que antecede a interpretação constitucional “jurídica” dos juízes, são muitos os intérpretes, ou, melhor dizendo, todas as forças pluralistas públicas são, potencialmente, intérpretes da Constituição. O conceito de “participante do processo constitucional” relativiza-se na medida em que se amplia o círculo daqueles que, efetivamente, tomam parte da interpretação constitucional. (Ibidem, p.41)

Ora, não são apenas os “intérpretes jurídicos da Constituição” que vivem sob a égide de uma determinada Constituição e que, conseqüentemente, são por ela afetados, interpretando-a direta ou indiretamente. Tal concepção que restringe de tal forma o rol dos intérpretes da Constituição não é, sob a perspectiva de Häberle, adequada a uma sociedade democrática e plural: não existiriam razões que justifiquem o monopólio da ordem do discurso por qualquer segmento. Resume Häberle (2002, p.15) de forma plástica: “Como não são apenas os intérpretes jurídicos da Constituição que vivem a norma, não detêm eles o monopólio da interpretação da Constituição”.

Ainda neste sentido, em o *Estado Constitucional Cooperativo*, afirma o alemão:

A ideologia do monopólio estatal das fontes jurídicas torna-se estranha ao Estado constitucional quando ele muda para o estado constitucional cooperativo. Ele não mais exige monopólio na legislação e interpretação: ele se abre – de forma escalonada – a procedimentos internacionais ou de Direito internacional de legislação e a processos de interpretação. (HÄBERLE, 2007, p.61)

É preciso, ainda, reconhecer que diante da ampliação da ação da justiça constitucional – aliada à hipercomplexidade das relações sociais e à tendência de

difusão de diversos campos de saber altamente especializados – não pode prescindir a corte constitucional do eventual auxílio de experts e técnicos, quando da resolução de questões que demandam o domínio de conhecimentos para além daqueles que podem ser exigidos do intérprete jurídico do sistema normativo. O jurista em estudo afirma categoricamente (HÄBERLE, 2002, p.17-18): “Experts e “pessoas interessadas” da sociedade pluralista também se convertem em intérpretes do direito estatal”.

Naturalmente, diante do já exposto, não se pode conceber o campo da ciência do Direito como uma esfera totalmente autônoma, fechada em si mesma, imune à força normativa dos fatos e ao influxo dos outros diversos saberes. Por óbvio, Häberle não pretende afirmar que não haja certas competências específicas impostas àqueles que pretendem refletir cientificamente sobre o Direito: isto levaria a um afrouxamento indevido do critério de demarcação exigido.

O jurista, de fato, em nenhum momento afirma isto. Considera, no entanto, que a ciência do Direito não pode se conformar com uma postura metodológica abstratamente concebida que procura operar exclusivamente no plano de validade intrassistêmico. A própria práxis exigida pelos hodiernos desdobramentos da teoria constitucional contemporânea – e que se destaque o primado material da Constituição – exige do intérprete jurídico uma sempre renovada atenção para com o desdobramento da realidade factual, impelindo-o a não hesitar em buscar, quando necessário, o auxílio de outras disciplinas:

Isto significa que não apenas o processo de formação, mas também o desenvolvimento posterior, revela-se pluralista: a teoria da ciência, da democracia, uma teoria da Constituição e da hermenêutica propiciam aqui uma mediação específica entre estado e sociedade! (Idem, Ibidem)

3 A interpretação da Constituição enquanto processo contínuo

Uma “constituição aberta” como defendida por Häberle evidentemente pressupõe como condição de sua possibilidade uma teoria do sentido das normas constitucionais: a carta escrita não pode ser compreendida como um “dado” imutável, a partir do qual seria possível captar os sentidos dos enunciados normativos, sentidos estes que, por sua vez, encontrar-se-iam de forma rigorosamente estabelecidos em espécie de dimensão a-histórica. Tal concepção essencialista do sentido das proposições normativas – abstratamente objetivista – vai de encontro à noção de que a verdadeira constituição será sempre “o resultado – sempre temporário e historicamente condicionado – de um processo de interpretação conduzido à luz da publicidade” (BRANCO; COELHO; MENDES, 2008, p.24)

A interpretação da Constituição republicana é – sob esta perspectiva – um processo sem fins preestabelecidos de antemão: a integração da norma à realidade fática não pode, portanto, prescindir de um contínuo processo de interpretação constitucional, que se dá ele mesmo no tempo e no âmago da esfera pública pluralista, desde que este processo, naturalmente, respeite amplamente a Publicidade. Assim afirma Häberle (2002, p.24): “A conformação da realidade da Constituição torna-se parte da interpretação das normas constitucionais pertinentes a essa realidade”.

Ainda neste sentido:

Colocado no tempo, o processo de interpretação constitucional é infinito, o constitucionalista é apenas um mediador. O resultado de sua interpretação está submetido à reserva da consciência, devendo ela, no caso singular, mostrar-se adequada e apta a fornecer justificativas diversas e variadas, ou, ainda, submeter-se a mudanças mediante alternativas racionais. (Ibidem, p.42)

Tendo em vista o que já fora dito anterior-

mente, quando da necessidade de uma ampliação do círculo de intérpretes – necessidade esta que decorreria da própria essência de uma sociedade democrática e pluralista, reitere-se –, defende Häberle uma investigação objetiva e empírica no sentido de definir aqueles que efetivamente participam da interpretação da Constituição:

Uma teoria constitucional que se conceba como ciência da experiência deve estar em condições de, decisivamente, explicitar os grupos concretos de pessoas e os fatores que formam o espaço público, o tipo de realidade de que se cuida, a forma como ela atua no tempo, as possibilidades e necessidades existentes. A pergunta em relação aos participantes da interpretação constitucional deve ser formulada no sentido puramente sociológico da ciência da experiência. (HÄBERLE, 2002, p.19)

Tal investigação concreta teria ainda o importante condão de possibilitar a explicitação dos critérios materiais de justificação adotados pelo juízo que interpreta a Constituição. O fato de se conceber realisticamente qualquer intérprete como sujeito já desde sempre no seio do mundo da vida, inserido em um horizonte significativo ou forma de vida², não pode servir de escusa para uma decisão que seja fruto do mero arbítrio e capricho.

Contra qualquer postulado puramente decisionista, afirma Häberle:

(...) deve-se indagar, realisticamente, que interpretação foi adotada, a forma ou maneira como ela se desenvolveu e que contribuição da ciência influenciou decisivamente o juiz constitucional no seu afazer hermenêutico. Essa questão configura um enriquecimento e uma complementação da teoria da Constituição, que indaga sobre os objetivos e os métodos (indagando, assim, sobre a “boa” interpretação). Ela desempenha uma função auxiliar de informação ou de mediação. (Ibidem, p.20)

4 Da delimitação provisória do rol de intérpretes constitucionais legítimos

O rol resultante da empreitada häberleana, cujo principal intento é de constituir uma apresentação sistemática dos participantes do processo de interpretação constitucional – ainda que de forma provisória – é bastante amplo³. Em consonância com o já exposto, o referido catálogo em muito se distancia das tradicionais concepções que concedem o monopólio da interpretação dos enunciados normativos àqueles que exercem suas atividades em nome e em função do Estado. Não é de todo difícil perceber que a teoria do jurista alemão conscientemente se afasta do sistema de crenças legalista e exclusivista que chegou a ser amplamente dominante nos longos anos que se seguiram às primeiras codificações dos modernos Estados de Direito pós-revolucionários. Tal sistema de crenças possuía, entre suas características típicas, o fato de privilegiar quase que exclusivamente a fonte estatal da norma e a defesa veemente da restrição – na maior medida possível – da ação do intérprete: quão mais perfeita a norma (ou regra, se nos é permitido tamanho anacronismo), menor seria a necessidade de interpretação.

Ensina-nos Häberle, com a clareza que lhe é usual:

A análise até aqui desenvolvida demonstra que a interpretação constitucional não é um “evento exclusivamente estatal”, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista prático. A este processo tem acesso potencialmente todas as forças da comunidade política. O cidadão que formula um recurso constitucional é intérprete da Constituição tal como o partido político que propõe um conflito entre órgãos ou contra o qual se instaura um processo de proibição de funcionamento. (HÄBERLE, 2002, p.22)

E prossegue, na mesma toada:

Até pouco tempo imperava a ideia de que o processo de interpretação constitucional estava reduzido aos órgãos estatais ou aos participantes diretos do processo. Tinha-se, pois, uma fixação da interpretação constitucional nos “órgãos oficiais”, naqueles órgãos que desempenham o complexo jogo jurídico-institucional das funções estatais. Isso não significa que se não reconheça a importância da atividade desenvolvida por esses entes. A interpretação constitucional é, todavia, uma atividade que, potencialmente, diz respeito a todos. (Ibidem, p.24)

De acordo com o comprometimento teórico em relação à realidade das modernas sociedades pluralistas e democráticas – e na esteira de toda uma tradição contemporânea de pensamento que acentua a responsabilidade teórica e prática da sociedade civil organizada, algo que a todo o momento o jurista procura destacar – Häberle (Ibidem, p.22) considera “a opinião pública democrática e pluralista e o processo político como grandes estimuladores” da interpretação constitucional. Ora, em consonância com o que já fora desenvolvido no presente artigo – ainda que de forma passageira – não se deve olvidar da intenção do jurista alemão em enfatizar a importância da atuação interpretativa empreendida no interior da esfera pública (*Öffentlichkeit*), atuação frequentemente negligenciada pelos cânones de interpretação clássicos.

Neste sentido, na obra *Nove ensaios constitucionais e uma aula de jubileu*, o jurista alemão não hesita em afirmar que:

O âmbito do público-social opera “entre” o estado e o privado e se apresenta, por exemplo, como pluralidade aberta de partidos políticos (...) pluralidade aberta de associações e igrejas e, menos importante, pluralidade aberta de meios de comunicação. Esses âmbitos estão, em parte, assegurados por certos direitos fundamentais. A doutrina francesa possui o belo conceito de *libertes politiques* e

também a Constituição espanhola fala de “liberdades públicas” (título I, Capítulo 2, Seção 1^a). Quando o artigo 19 da Constituição italiana garante a todos professar livremente sua própria fé religiosa “individual ou associadamente”, ou quando o art. 23.1 da Constituição espanhola determina que “os cidadãos têm o direito a participar dos assuntos públicos diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos em eleições periódicas” (*status activus publicus*) mostra-se plenamente a dinâmica do público a partir da liberdade dos cidadãos: sua atuação criativa em última instância sustenta o estado constitucional. (HÄBERLE, 2012, p.71)

De fato, no que se refere à esfera pública, merece destaque entre os elencados no rol de intérpretes legítimos, em decorrência de seu caráter não ortodoxo e bastante amplo em abrangência, a presença da:

(...) mídia (imprensa, rádio, televisão, que, em sentido estrito, não são participantes do processo), o jornalismo profissional, de um lado, a expectativa dos leitores, as cartas dos leitores, de outro, as iniciativas dos cidadãos, as associações, os partidos políticos fora do seu âmbito de atuação organizada, igrejas, teatros, editoras, as escolas da comunidade, os pedagogos, as associações de pais. (HÄBERLE, 2002, p.23)

5 Da atividade política-legislativa como elemento essencial do processo de interpretação e integração constitucional

O contemporâneo Estado Constitucional de Direito, como já muitas vezes destacado, assume contornos bem definidos nos anos que se seguem ao término da traumática experiência da segunda grande guerra mundial. Neste sentido, J.M. Kelly (2010, p.522):

Dentro dos estados europeus individualmente, houve também uma forte mudança da soberania “interna”, por meio da fortificação

de valores constitucionais contra os ataques legislativos ou governamentais, e a abertura dos processos do governo para controle popular e a inspeção independente (...)

E prossegue:

As Constituições da Itália e da nova República federal da Alemanha estabelecem tribunais especiais para julgar as leis e declará-las nulas, se consideradas inconstitucionais (Ibidem, p.523).

Como marcos teórico deste constitucionalismo sem dúvidas fortalecido, deve-se destacar, dentre outras características marcantes: a consolidação da supremacia material da Constituição, agora compreendida enquanto carta amplamente normativa; a expansão da competência dos tribunais constitucionais, destacando-se o controle de constitucionalidade dos atos normativos; e, ainda, o protagonismo reservado à teoria dos direitos fundamentais, direitos estes amplamente previstos em âmbito constitucional e agora concebidos como normas em sentido pleno, em detrimento daquelas teorias que os caracterizavam como simples declarações de princípios e/ou normas programáticas passíveis de concretização somente pela via da ação do legislador ordinário.

Que tal fenômeno deva ser compreendido em paralelo ao desenvolvimento – no campo do político – de uma concepção de Estado que procura oferecer uma alternativa para além tanto do estado liberal clássico do século XIX, quanto da ampla estrutura burocrática e antidemocrática que caracterizou o “Socialismo real” do século XX, é fato bastante documentado e amplamente estudado.

Ouçá-se o próprio Häberle que, em “Nove ensaios”, assim afirma:

No âmbito do estado constitucional, a controvérsia entre “capitalismo ou socialismo” não tem sentido: isso no caso do Estado constitu-

cional ter integrado plenamente, no curso da longa evolução dos níveis de texto, seja sob a perspectiva ideal seja real, a economia social de mercado como tal, mediante a criação do Direito Social e do Direito do Trabalho no contexto social da economia. A economia social de mercado constitui a tão frequentemente evocada “terceira via” e representa um relevante resultado em termos culturais. Em particular, depois da queda do socialismo, sobretudo na Europa do Leste, seria errado sagrar o “sistema capitalista” como vencedor. “Vencedor” é o modelo do estado constitucional e não só porque este tenha alcançado individualizar soluções justas em relação à questão social. (HÄBERLE, 2012, p.135)

É válido ressaltar que, dentro da realidade do *Welfare State* europeu, cabe ao Estado uma série de medidas e procedimentos que visam proteger e concretizar Direitos Fundamentais que se estendem para além daqueles de primeira geração (ou dimensão).

Assim nos ensina Konrad Hesse:

O desenvolvimento técnico, científico e industrial, o aumento populacional, a especialização, a divisão do trabalho, que vão de acordo com ele e, na sua consequência, o crescente entrelaçamento e a transformação mais rápida das condições de vida aumentaram e alteraram as tarefas do Estado, conduziram à sua “pluralização” e à sua “democratização”. Eles puseram o estado diante de tarefas novas e crescentes, porque a vida econômica, social e cultural moderna carece da planificação, guia e configuração, porque ela deixa aparecer, em medida crescente, a tarefa da “assistência vital” e porque asseguramento e auxílio social são considerados mais e mais como uma tarefa do Estado. Nessa medida, na qual, com isso, atividade estatal ganha significância para a vida econômica e social, e na qual a dependência do particular desta atividade aumenta, o estado é puxado para a luta dos grupos grandes, que nascem no correr do desenvolvimento igual, econômicos, opos-

tos entre si, e a natureza das discussões políticas alterada. Se os grupos sociais, até agora, resolveram sua oposição debaixo e fora do quadro da ordem estatal, então eles dirigem sua tendência e suas esperanças doravante diretamente para o poder econômico e seu centro, o Estado governante e administrador. (HESSE, 1991, p.32)

Diante de tal percurso brevemente esboçado, restam poucas dúvidas que a relação entre Direito e Política – diante dos desdobramentos da teoria do direito e, em especial, do constitucionalismo contemporâneo – enseja questões de alto grau de complexidade, em nível prático e teórico. Neste momento, válidas as breves considerações seguintes, bastante típicas:

Um dos aspectos mais relevantes dos textos constitucionais modernos é a existência de Tribunais Constitucionais (TC), como órgãos jurisdicionais para a realização da justiça constitucional, que visam à defesa dos princípios e valores consagrados, com o estabelecimento de um conjunto de regras que configuram o seu estatuto. O modelo de TC adotado em muitos países europeus – destacando-se particularmente os casos da Alemanha, de Portugal e da Espanha – realça a importância da justiça constitucional no quadro do estado de Direito, a qual advém da força das decisões proferidas, que assumem uma natureza correctiva da legislação emanada dos órgãos legislativos instituídos, através da interpretação das normas constitucionais que impõem tais valores e princípios, os quais deverão ser adoptados na legislação que em concreto for aprovada. A crescente importância das decisões dos TC é um aspecto muito relevante do constitucionalismo actual, dadas as implicações jurídicas e políticas de suas decisões (...) Neste particular, um dos aspectos fundamentais é a repercussão política das decisões dos TC, em vista da separação dos poderes e das relações institucionais existentes entre poderes constitucionais. A influência das decisões em matérias da competência destes tribunais

permite impor a jurisprudência constitucional aos órgãos do poder político. (HESPANA (Org.), 2011, p.152-153)

Não é de espantar que, diante de tal conjuntura, haja uma série de questionamentos no sentido de uma suposta desmedida ação interventora do Judiciário, fato que, presumidamente, violaria o preceito da separação e equilíbrio entre os poderes. Não temos a intenção de nos debruçar sobre tal espinhosa controvérsia. O breve percurso anteriormente empreendido tem tão somente um único objetivo: poder-se-ia argumentar que a teoria da interpretação constitucional de Häberle ora enfatiza em demasia a atividade interpretativa da sociedade civil organizada agindo no interior dos limites da esfera pública, ora enfatiza tão somente a atividade interpretativa dos juízos competentes.

Nesse ínterim, o processo de interpretação do legislador ordinário acabaria por desvanecer em processo meramente accidental. Não é de fato o caso; o jurista alemão não só considera a legitimidade da dimensão política da interpretação constitucional, como enfatiza de forma clara e inequívoca a importância da interpretação constitucional empreendida pelo legislador:

O muitas vezes referido processo político que, quase sempre, é apresentado como uma sub-espécie de processo livre em face da interpretação constitucional, representa, *constitutione lata* e de fato, um elemento importante – mais importante do que se supõe geralmente – da interpretação constitucional (política como interpretação constitucional). Esse processo político não é eliminado da Constituição, configurando antes um elemento vital ou central no mais puro sentido da palavra: ele deve ser comparado a um motor que impulsiona esse processo. (HÄBERLE, 2002, p.26)

E prossegue:

Aqui, verificam-se o movimento, a inovação,

a mudança, que também contribuem para o fortalecimento e para a formação do material da interpretação constitucional a ser desenvolvido posteriormente. Esses impulsos são, portanto, parte da interpretação constitucional, porque, no seu quadro, são criadas realidades públicas e, muitas vezes, essa própria realidade é alterada sem que a mudança seja perceptível. O poder de conformação de que se dispõe o legislador enquanto intérprete da Constituição diferencia-se, qualitativamente, do espaço que se assegura ao juiz constitucional na interpretação, porque este espaço é limitado de maneira diversa, com base em argumentos de índole técnica. Isso não significa, porém, que de uma perspectiva quantitativa, exista diferença fundamental entre as duas situações. (Ibidem, p.27)

Ora, deve-se reconhecer que, sob a égide do Estado Constitucional de Direito, a atividade do legislador está submetida aos limites materiais (e formais) previstos em Constituição. Mas é da essência ela mesma da Constituição aberta que a ação provocadora do legislador, muitas vezes em consonância e/ou desencadeada pelas discussões empreendidas no âmbito da opinião pública, atue como importante fator de desenvolvimento do processo de conformação da realidade constitucional com o plano fático:

Indubitavelmente, a expansão da atividade jurisdicional da Corte Constitucional significa uma restrição do espaço de interpretação do legislador. Em resumo, uma ótima conformação legislativa e o refinamento interpretativo do direito constitucional processual constituem as condições básicas para assegurar a pretendida legitimação da jurisdição constitucional no contexto de uma teoria de Democracia. (Ibidem, p. 48-49)

Ademais, não se pode ignorar que a esfera política institucionalizada atua de forma – se não privilegiada – destacada no processo de interpretação constitucional, atividade in-

interpretativa esta que pode até mesmo resultar em eventuais mutações constitucionais, típico influxo de caráter normativo que, consequentemente, convidará a novos processos interpretativos, em verdadeiro processo contínuo:

O processo político não é um processo liberto da Constituição; ele formula pontos de vistas, provoca e impulsiona desenvolvimento que, depois, se revelam importantes da perspectiva constitucional, quando, por exemplo, o juiz constitucional reconhece que é missão do legislador, no âmbito das alternativas compatíveis com a Constituição, atuar desta ou daquela forma. O legislador cria uma parte da esfera pública e da realidade da Constituição, ele coloca acentos para o posterior desenvolvimento dos princípios constitucionais. Ele atua como elemento precursor da interpretação constitucional e do processo de mutação constitucional. Ele interpreta a Constituição, de modo a possibilitar eventual revisão, por exemplo, na concretização da vinculação social da propriedade. Mesmo as decisões em conformidade com a constituição são constitucionalmente relevantes e suscitam, a médio e longo prazo, novos desenvolvimentos da realidade e da publicidade da Constituição. Muitas vezes, essas concretizações passam a integrar o próprio conteúdo da Constituição. (Ibidem, p.27)

6 Da possível ameaça à unidade política e constitucional

É evidente que a teoria de Häberle, ao propor um rol de intérpretes legitimados que supera quantitativamente ao tradicionalmente concebido, deve não somente propor a ampliação em abstrato: deve ainda oferecer fundamentos e razões, no sentido de oferecer uma devida justificação teórica da própria ampliação proposta. Neste sentido, afirma Häberle (Ibidem, p.29) expressamente: “a questão da legitimação coloca-se para todos aqueles que não estão formal, oficial ou competencialmente nomeados

para exercer a função de intérpretes da Constituição”.

Como o próprio jurista reconhece, tal ampliação do rol de intérpretes poderia vir a ser criticada no que tange a uma hipotética ameaça à unidade política e à unidade teórica do complexo normativo constitucional:

Uma possível objeção poderia ser a de que, dependendo da forma como seja praticada, a interpretação constitucional poderá “dissolver-se” num grande número de interpretações e de intérpretes. Uma teoria constitucional que tem por escopo a produção de uma unidade política e que afirma e reitera o postulado da unidade da Constituição está obrigada a submeter-se a esta crítica. Tal situação, todavia, não se há de verificar apenas no quadro de um inventário realista. Essas objeções devem ser avaliadas de maneira diferenciada, tendo em vista a legitimação dos diferentes intérpretes da Constituição (Idem, Ibidem.)

De fato, tal objeção não é propriamente uma novidade, especialmente no interior do contexto alemão; já Hesse destacara as limitações desta crítica:

Formação da unidade política não significa a produção de um estado harmônico de concordância geral, de todo, nem a abolição de diferenciações sociais, políticas, ou organizacional-institucionais por unificação total. Ela não pode ser pensada sem a existência e o significado de conflitos para a convivência humana. Conflitos são capazes de preservar do entorpecimento, de um ficar parado em formas superadas; eles são, embora não sozinhos, força movente, sem a qual a transformação não iria se efetuar. Se eles faltam, ou se eles são reprimidos, então isso pode conduzir ao imobilismo de uma estabilização do existente, isto é, porém, à incapacidade de ajustar-se às condições transformadoras e produzir novas configurações: a ruptura com o existente torna-se um dia então inevitável

e o estremecimento tanto mais profundo. Sobretudo, não só tem importância que haja conflitos, mas também, que sejam regulados e vencidos. O conflito como tal ainda não contém a nova configuração, senão somente o resultado ao qual ele conduz. E sozinho o conflito não é capaz de possibilitar vida e convivência humana. Por isso, é importante tanto dar lugar ao conflito e seus efeitos como (...) garantir a produção e conservação da unidade política, nem ignorar ou reprimir o conflito por causa da unidade política, nem abandonar a unidade política por causa do conflito (HESSE, 1991, p.30)

E prossegue o constitucionalista alemão:

À compreensão do estado atual, que descobriu a historicidade de seu objeto (e de sua própria historicidade), a “invasão do tempo”, a qual deixa converter aquela em “categoria da estrutura interna do estado e do Direito”, está proibido o recurso a semelhantes ideias de Estado como uma unidade situada do outro lado das forças históricas reais, determinada, substancial-imutável; isso tanto mais que o desenvolvimento industrial moderno e as alterações que ele produziu não mais admitem descuidar o problema da formação da unidade política e isolar o Estado de seu substrato sociológico. (Ibidem, p.31)

7 Constituição e Cultura: legitimação a partir da Teoria da Constituição

É evidente que a ampliação do círculo de intérpretes proposto por Häberle tem como estofo teórico, ainda, certa compreensão sobre a própria natureza da Constituição – questão, ademais, das mais clássicas dentro do constitucionalismo alemão – e de sua consequente inserção em uma sociedade democrática pluralista. A justificação teórica proposta não pretende se escusar, portanto, de dois desafios impostos à sua teoria, quais sejam:

1. Uma legitimação a partir da teoria da Constituição.

2. Uma legitimação a partir da teoria da Democracia pluralista.

Uma legitimação a partir da teoria da Constituição inevitavelmente se defrontará com uma tortuosa questão, qual seja: afinal, o que é a Constituição? Trata-se de umas das mais clássicas questões impostas ao constitucionalista em nível teórico e que assume especial protagonismo no contexto intelectual alemão. Assim ensina Bonavides:

Que é afinal de contas uma Constituição? A pergunta de Lassalle, há mais de um século, quando a luta social entrou a impugnar os valores da sociedade burguesa, foi a mais importante que já se fez no Direito Constitucional, desde a interrogação de Sieyès, em circunstâncias semelhantes, aos constitucionalistas franceses sobre o “terceiro estado” e a natureza do poder constituinte. (BONAVIDES, 2012, p.177)

Häberle não pretende se esquivar da questão: é de toda forma evidente que sua teoria concernente à democratização da interpretação constitucional – a partir de uma ampliação do rol de intérpretes legítimos – parte de uma determinada compreensão da natureza e fins da Constituição. Assim define Häberle o escopo de uma teoria da Constituição em “El Estado Constitucional”:

A teoria da Constituição tem por objeto o tipo de Constituição democrática tal qual foi implantada no mundo livre, não somente no ocidente, seus conteúdos e procedimentos essenciais, mas não na profundidade de suas manifestações particulares e sua evolução no curso da História (...) as menos desde o “*annus mirabilis*” de 1989. Este tipo se compõe de elementos ideais e reais – referentes ao Estado e a sociedade – os quais não foram alcançados ao mesmo tempo em praticamente nenhum Estado constitucional, mas que indicam tanto a uma situação ótima do que deve

ser, assim como a uma situação possível do que é. (HÄBERLE, 2003, p.1)⁴

E prossegue:

Tais elementos são: a dignidade humana como premissa, realizada a partir da cultura de um povo e dos direitos universais da humanidade, vividos desde a individualidade deste povo, que encontra sua identidade em tradições e experiências históricas, assim como suas esperanças nos desejos e na vontade criadora em vista do futuro; o princípio da soberania popular, não compreendida como competência para a arbitrariedade nem como magnitude mística superior aos cidadãos, mas sim como fórmula que caracteriza a união renovada constantemente na vontade e na responsabilidade pública; a constituição como contrato, em cujo marco é possível e necessário fins educativos e valores orientadores; o princípio e a divisão de poderes tanto em sentido estrito, relativo ao Estado, quanto no sentido amplíssimo do pluralismo; os princípios do Estado de Direito e o Estado Social, o mesmo que o princípio do Estado de Cultura aberto; as garantias dos direitos fundamentais; a independência da jurisdição, etc. Tudo isto se incorpora em uma democracia cidadã constituída pelo pluralismo (Idem, *Ibidem*)⁵

Em “Nove ensaios”, o jurista alemão expõe algumas reflexões neste sentido que, a despeito de sua brevidade, são particularmente esclarecedoras:

A compreensão científico-cultural das Constituições nos proporciona ao mesmo tempo a convicção de que a Constituição não é unicamente um ordenamento jurídico para os juristas, para que esses a interpretem em harmonia com novos e velhos textos jurídicos, mas sim que a Constituição opera essencialmente como guia para os não juristas, para os cidadãos. A Constituição não é só um texto jurídico ou um conjunto de regras

normativas, mas também é expressão de um determinado nível de desenvolvimento cultural de um povo, espelho de seu patrimônio cultural e o fundamento de suas esperanças. (HÄBERLE, 20012, p.243)

A partir destes pressupostos teóricos ora explicitados, é possível uma compreensão – assim cremos – mais clara dos argumentos de Häberle, quando este propõe uma justificação da ampliação do rol de intérpretes que parte justamente de uma teoria da Constituição materialmente fundada. Na medida em que, como anteriormente destacado, o jurista afirma que a Constituição opera essencialmente como guia para os não juristas e que esta não é só um texto jurídico ou um conjunto de regras normativas, e que, ainda, a carta se incorpora em uma democracia cidadã constituída pelo princípio do pluralismo, não se pode olvidar que, ao operar como força viva no interior de determinada situação e época, uma teoria da Constituição não pode abdicar de incorporar aqueles que são determinantes e determinados – ora como sujeitos, ora como objetos – pelo disposto na carta:

Do ponto de vista teórico-constitucional, a legitimação fundamental das forças pluralistas da sociedade para participar da interpretação constitucional reside no fato de que essas forças representam um pedaço da publicidade e da realidade da Constituição, não podendo ser tomadas como fatos brutos, mas como elementos que se colocam dentro do quadro da Constituição: a integração, pelo menos indireta, da “*res publica*” na interpretação constitucional em geral é expressão e consequência da orientação constitucional aberta no campo da tensão do possível, do real e do necessário. (HÄBERLE, 2002, p.33)

E prossegue Häberle:

Uma Constituição, que estrutura não apenas o estado em sentido estrito, mas também a própria esfera pública, dispendo sobre a or-

ganização da própria sociedade, e diretamente, sobre setores da vida privada, não pode tratar as forças sociais e privadas como meros objetos. Ela deve integrá-las ativamente enquanto sujeitos (...) como essas forças compõem uma parte da realidade constitucional e da publicidade, tomam elas parte na interpretação da realidade e da publicidade da Constituição! (Ibidem, p.34)

A Constituição constitui-se como verdadeiro *locus* de justificação, no sentido de funcionar como verdadeiro “plano normativo de razões”: uma teoria da Constituição materialmente fundada não pode se eximir de problematizar justamente a questão dos seus legítimos intérpretes, portanto. Pois na medida em que dispõe amplamente sobre toda uma série de aspectos de alta relevância social, com repercussão direta sobre a esfera privada e pública de dada sociedade, não se pode questionar o protagonismo da Constituição enquanto fundamento de toda uma série de argumentos constitutivos que irrompem com pretensão de validade diante de uma realidade fática sempre aberta a novas e imperiosas questões e problemas. Häberle (Idem, Ibidem) define de forma breve – e esclarecedora – : “Constituição é, nesse sentido, um espelho da publicidade e da realidade. Ela não é, porém, apenas o espelho. Ela é, se se permite uma metáfora, a própria fonte de luz. Ela tem, portanto, uma força diretiva eminente”

8 Constituição e Democracia: legitimação a partir da Teoria da Democracia

Estabelecidos os argumentos de Häberle no que se refere à necessidade de uma legitimação a partir da teoria da Constituição, é possível prosseguir e expor – ainda que de forma breve – os argumentos oferecidos pelo jurista quando de uma justificação da sua tese a partir da Teoria da Democracia. O constante emprego por Häberle da expressão “*Öffentlichkeit*” denota com clareza seu comprometimento em enfatizar

o essencial papel e a responsabilidade da sociedade civil organizada no interior de uma democracia pluralista de massa: a Constituição, sob esta ótica, deve ser vivida diariamente. O modelo Liberal e democrático clássico pautou-se por uma peremptória distinção entre sociedade civil e Estado: de um lado, os particulares, primordialmente dedicados aos problemas erigidos e resolvidos no âmbito estrito da vida privada; do outro, uma estrutura burocrática formal e impessoal, responsável quase que exclusiva pelo trato dos assuntos públicos. A dimensão da política em sentido amplo e da cidadania acabava, assim, por esvanecer. Como mediação entre os dois âmbitos, unicamente a previsão de eleições periódicas.

É certo que este modelo é incompatível com as características do moderno Estado Constitucional de Direito, em cujo cerne encontra-se a plena normatividade dos direitos fundamentais: que a previsão de eleições democráticas pautadas pelo critério quantitativo não se configure como um mecanismo suficiente na proteção das minorias, para citar apenas um exemplo, já a história tragicamente nos ensinou.

Ouçã-se, novamente, Häberle:

No Estado constitucional-democrático coloca-se, uma vez mais, a questão da legitimação sob uma perspectiva democrática (da Teoria de Democracia). A ciência do Direito Constitucional, as Ciências da realidade, os cidadãos e os grupos em geral não dispõem de uma legitimação democrática para a interpretação da Constituição em sentido estrito. Todavia, a democracia não se desenvolve apenas no contexto da delegação de responsabilidade formal do povo para os órgãos estatais (legitimação mediante eleições), até o último intérprete formalmente competente, a Corte Constitucional. Numa sociedade aberta, ela se desenvolve também por meio de formas refinadas de mediação do processo público e pluralista da política e da práxis cotidiana, especialmente mediante a realização dos Di-

reitos Fundamentais (*Grundenrechtsverwirklichung*), tema muitas vezes referido sob a epígrafe do “aspecto democrático” dos Direitos Fundamentais. Democracia desenvolve-se mediante a controvérsia sobre alternativas, sobre possibilidades e sobre necessidades da realidade e também o “concerto” científico sobre questões constitucionais, nas quais não pode haver interrupção e nas quais não existe e nem deve existir dirigente. (HÄBERLE, 2002, p.36-37)

E prossegue:

(...) “Povo” não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão (Idem, *Ibidem*)

Não há nenhum princípio significativo unívoco capaz de fundamentar e orientar o exercício da cidadania de “cima para baixo”; esta deve operar mediante organização espontânea e autônoma, no interior mesmo deste *locus* privilegiado de atuação que é a esfera pública:

A forma de participação da opinião pública está longe de ser organizada ou disciplinada. Aqui reside uma parte de sua abertura e espontaneidade. Não obstante, os princípios e métodos de interpretação constitucional preservam o seu significado, exercendo, porém, uma nova função: eles são os filtros sobre os quais a força normatizadora da publicidade atua e ganha conformação. Eles disciplinam e canalizam as múltiplas formas de influência dos diferentes participantes do processo. (HÄBERLE, 2002, p.43-44)

Em verdade, a função proeminente da esfera pública é de ser verdadeiro âmbito de

mediação entre o estado e a sociedade civil: o pluralismo, a publicidade e o livre espaço de crítica constituem características essenciais do exercício democrático, em verdadeiro processo de *trial and error*:

O processo de interpretação constitucional deve ser ampliado para além do processo constitucional concreto. O raio de interpretação normativa amplia-se graças aos “intérpretes da Constituição da sociedade aberta”. Eles são os participantes fundamentais no processo de “*trial and error*”, de descoberta e de obtenção do direito. A sociedade torna-se aberta e livre, porque todos estão potencialmente e atualmente aptos a oferecer alternativas para a interpretação constitucional. A interpretação constitucional jurídica traduz (apenas) a pluralidade da esfera pública e da realidade, as necessidades e as possibilidades da comunidade, que constam do texto, que antecedem os textos constitucionais ou subjazem a ele. A teoria da interpretação tem a tendência de superestimar sempre o significado do texto. (Idem, p.42-43)

Sob tal perspectiva, um dos objetivos primordiais do sistema normativo legalmente constituído é – dentro da realidade da democracia constitucional – garantir que este exercício se dê de forma efetiva, inclusive ao neutralizar potenciais forças que, por vias econômicas ou políticas, procurem deter para si o monopólio do discurso:

Na democracia liberal, o cidadão é intérprete da Constituição! Por essa razão, tornam-se mais relevantes as cautelas adotadas com o objetivo de garantir a liberdade: a política de garantia dos direitos fundamentais de caráter positivo, a liberdade de opinião, a constitucionalização da sociedade, v.g., na estruturação do setor econômico público (...) Isto não quer significar a “destronização” ou deposição do Povo. Tal ideia corresponde, todavia, à concepção de soberania popular de Rousseau,

que atribui ao povo poderes equivalentes aos poderes divinos. Povo enquanto uma dimensão determinada atua, universalmente, em diferentes níveis, por diferentes razões e em diferentes formas, especialmente mediante a cotidiana realização de direitos fundamentais. Não se deve esquecer que democracia é formada pela associação de cidadãos. Democracia é o “domínio do cidadão”, não do povo, no sentido de Rousseau. Não haverá retorno a Rousseau. A democracia do cidadão é mais realista do que a democracia popular. (Idem, p.37)

Ainda neste sentido:

A democracia do cidadão está muito próxima da ideia que concebe a democracia a partir dos direitos fundamentais e não a partir da concepção segundo o qual o Povo soberano limita-se apenas a assumir o lugar do monarca. Essa perspectiva é uma consequência da relativização do conceito de povo – termo sujeito a entendimentos equívocos – a partir da ideia de cidadão! Liberdade fundamental (pluralismo) e não “o Povo” converte-se em ponto de referência para a Constituição democrática (...) alcança-se uma parte significativa da democracia dos cidadãos com o desenvolvimento interpretativo das normas constitucionais (...) Teoria da Democracia e Teoria de Interpretação tornam-se consequência da Teoria da Ciência. A sociedade é livre e aberta na medida que se amplia o círculo dos intérpretes da Constituição em sentido lato. (HÄBERLE, 2002, p.38-39)

9 Considerações finais

Há uma premissa iniludível subjacente à argumentação de Häberle: o *Faktum* da Democracia. Quando este propõe uma democratização do processo interpretativo que se distancia quantitativamente do corriqueiramente proposto pela hermenêutica tradicional, o jurista

alemão pretende ser tão somente coerente: pois se a Democracia é premissa de sua ampla arquitetônica conceitual, devem-se respeitar as conclusões que necessariamente se seguem, assim ele conclui. Em uma sociedade hipercomplexa, caracterizada pelo pluralismo e divisão social, é necessário que se aprofunde a dimensão democrática do Estado Constitucional de Direito, o que implica a extensão da legitimação do processo de interpretação constitucional a todos os cidadãos em potencial. Pois, sob a ótica de Häberle, já não se pode negar – dada a ampla repercussão social das decisões proferidas pelas cortes constitucionais – a efetividade da Constituição enquanto realidade pública, submetida aos influxos, críticas e colaborações da sociedade civil organizada.

Os intérpretes da Constituição, sejam aqueles tradicionalmente concebidos como formalmente competentes, ou aqueles que vivem diariamente tão somente a Constituição materialmente viva, compartilham de um horizonte significativo em comum: de fato, mesmo um juiz que interpreta a carta constitucional em suas funções institucionais já é sempre parte ele mesmo e está inserido na dimensão inescapável do mundo da vida⁶. Por óbvio, como muitas vezes reitera Häberle, tal conclusão fática não autoriza e nem legitima o decisionismo puro e simples: pois justamente este horizonte significativo que condiciona previamente toda e qualquer compreensão é, ao mesmo tempo, limitador do espaço lógico das razões possíveis.

Expostos, portanto, alguns dos principais argumentos häberleanos quando de sua pretensão em justificar uma ampliação dos círculos dos intérpretes a partir da teoria da Constituição e da Democracia. A despeito de eventuais possíveis críticas, nos parece – *prima facie* – que sua argumentação é plenamente consistente, se aceitos os pressupostos agora explícitos de sua argumentação.

Referências

- HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.
- _____. **El Estado contituicional**. Cidade do México: UNAM, 2003.
- _____. **El federalismo y el regionalismo como forma estructural del estado constitucional**. Cidade do México: UNAM, 2006.
- _____. **Estado constitucional cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- _____. **Nove ensaios e uma aula de jubileu**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ATIENZA, Manuel. **As razões do Direito**. São Paulo: Landy, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- GIDDENS, Anthony; SUTTON, Phillip W. **Essential concepts in Sociology**. Cambridge: Polity Press, 2014.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.
- HESPANHA, António Manuel. **Teoria da argumentação e neo-constitucionalismo**. Coimbra: Almedina, 2011.
- HUSSERL, Edmund. **The Crisis of European society and Transcendental Phenomenology**. Evanston: Northwestern University Press, 1970.
- KELLY, John M. **Uma breve história da teoria do direito ocidental**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

1 Para uma exposição do significado, histórico do desenvolvimento e características gerais do conceito de “Esfera Pública”, ver: GIDDENS; SUTTON, 2014, p. 298-304.

2 Crença, aliás, compartilhada - em menor ou maior grau, e com particularidades doutrinárias relevantes - por toda uma série de correntes contemporâneas da Filosofia: hermenêutica filosofia, análise da linguagem comum, pragmatismo e historicismo discursivo à francesa, por exemplo.

3 Neste sentido, ver: HÄBERLE, 2002, pp.21-23. Opta-se por expor abaixo o catálogo de intérpretes proposto por Häberle em sua totalidade, devido à sua amplitude: “A tentativa de se fazer uma apresentação sistemática dos participantes da interpretação sugere o seguinte catálogo provisório:

1. As funções estatais: a-) na decisão vinculante (da Corte Constitucional): decisão vinculante que é relativizada mediante o instituto do voto vencido;

b-) nos órgãos estatais com poder de decisão, submetidos, todavia, a um processo de revisão: jurisdição, órgão legislativo (submetido a controle em consonância com objeto de atividade): órgão do executivo, especialmente na (pré) formulação do interesse público;

2. Os participantes do processo de decisão nos casos 1a e 1b, que não são, necessariamente, órgãos do estado, isto é:

a-) o requerente ou recorrente e o requerido ou recorrido, no recurso constitucional, autor e réu, em suma, aqueles que justificam a sua pretensão e obrigam o Tribunal a tomar uma posição ou a assumir um “diálogo jurídico”;

b-) outros participantes do processo, ou seja, aqueles que tem direito de manifestação ou de integração à lide, nos termos da Lei orgânica da Corte Constitucional, ou que são, eventualmente, convocados pela própria Corte Constitucional;

- c-) pareceristas ou experts, tal como se verifica nas Comissões Especiais de Estudos ou de Investigação;
 - d-) peritos e representantes de interesses nas audiências públicas do Parlamento, peritos nos Tribunais, associações, partidos políticos (frações parlamentares), que atuam, sobretudo, mediante a “longa manus” da eleição de juízes;
 - e-) os grupos de pressão organizados;
 - f-) os requerentes ou partes nos procedimentos administrativos de carácter participativo;”
3. A opinião pública democrática e pluralista e o processo político como grandes estimuladores: media (imprensa, rádio, televisão, que, em sentido estrito, não são participantes do processo, o jornalismo profissional, de um lado, a expectativa de leitores, as cartas de leitores, de outro, as iniciativas dos cidadãos, as associações, os partidos políticos fora de seu âmbito de atuação organizada, igrejas, teatros, editoras, as escolas da comunidade, os pedagogos, as associações de pais;
4. Cumpre esclarecer, ainda, o papel da doutrina constitucional nos números 1, 2 e 3; ela tem um papel especial por tematizar a participação de outras forças e, ao mesmo tempo, participar nos diversos níveis”
- 4 Tradução do espanhol de nossa autoria.
- 5 Ver nota anterior.
- 6 A expressão “mundo da vida” (Lebenswelt) é, aqui, compreendida em seu sentido husserliano. Neste sentido, ver: HUSSERL, 1970.

A Cidadania no Brasil: Histórias, Limites e Desafios

Daniel Bruno da Silva

Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade Faceres (2009) e mestre em Serviço Social pela PUC-SP. Professor do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza

Resumo: Desde o final da década de 1980, após a lenta e gradual abertura política do regime ditatorial, uma série de instituições democráticas foi criada como resultado das lutas populares pela cidadania que fora negada durante os vinte e um anos de Ditadura Militar. Fortemente pautado na concepção de cidadania que caracterizou a elaboração da Constituição Federal de 1988, no contexto das lutas contra a Ditadura, o processo de construção das instituições democráticas brasileiras dividiu espaço com as determinações antagônicas do Neoliberalismo, empreendido pelo capitalismo internacional como tentativa de manutenção das condições de acúmulo do capital, frente às suas sucessivas crises históricas. Pretendemos, por meio de uma análise histórica, discutir neste trabalho as contradições sociais que extrapolam as fronteiras nacionais e marcam os trinta anos de luta pela redemocratização no Brasil. Também nos propomos, a partir do referencial teórico do Materialismo Histórico, refletir os limites da cidadania, pois o enfrentamento das consequências geradas pelo capitalismo não têm colocado em questão o próprio sistema capitalista, mas apenas as suas consequências.

Palavras-chave: Cidadania. Democracia no Brasil. Capitalismo. Emancipação humana.

Abstract: Since the late 1980s, after the

slow and gradual political opening of the dictatorial regime, a series of democratic institutions were created as a result of popular struggle towards a citizenship which had been denied during the twenty-one years of military dictatorship. The construction of Brazilian democratic institutions coexisted with the antagonistic determinations of neoliberalism. These neoliberal determinations were carried out by international capitalism as an attempt to maintain the conditions of capital accumulation in its successive historical crisis. This process of building democracy was strongly based on the concept of citizenship that characterized the development of the Federal Constitution of 1988, which was originated by the struggle against dictatorship. This paper intends, through a historical analysis, to discuss the social contradictions that transcend national borders and mark the thirty years of struggle for democracy in Brazil. We still propose, from the theoretical framework of historical materialism, a reflection about the limits of citizenship as the confrontation of the consequences generated by capitalism, I mean, its consequences and not the system itself.

Keywords: Citizenship. Democracy in Brazil. Capitalism. Human emancipation.

1 Introdução

As últimas três décadas que sucederam o fim da Ditadura Militar no Brasil têm sido marcadas por esforços divergentes da sociedade brasileira na tentativa de, por um lado, superar o legado antidemocrático do governo autoritário dos generais, e de outro, preservar privilégios de classe sob a discrição de uma suposta democracia.

O final da década de 1980 e toda a década de 1990, após a lenta e gradual abertura política do regime ditatorial e a retomada dos direitos do cidadão brasileiro de escolher diretamente seus governantes, uma série de instituições democráticas foi criada como resultado das lutas

populares pela cidadania que fora negada durante vinte e um anos de ditadura.

O Estado de exceção privou o povo dos direitos de participar das decisões políticas, bem como da liberdade de discutir de forma crítica a gestão das políticas públicas e demais atos do Estado, nas suas três instâncias, o que privilegiou um setor minoritário de empresários e outros grandes proprietários brasileiros e estrangeiros, que controlaram e se beneficiaram da máquina estatal, em detrimento da majoritária classe trabalhadora, excluída da participação nas decisões políticas e reprimidas de sua liberdade de manifestação crítica e de militância.

Fortemente pautado na concepção de cidadania que caracterizou a elaboração da Constituição Federal de 1988, no contexto das lutas contra a Ditadura, o processo de construção das instituições democráticas brasileiras dividiu espaço com as determinações antagonicas do Neoliberalismo, empreendido pelo capitalismo internacional como tentativa de manutenção das condições de acúmulo do capital, frente às suas sucessivas crises históricas.

Pretendemos, por meio de uma análise histórica, discutir neste trabalho as contradições sociais, que extrapolam as fronteiras nacionais, e marcam a luta pela redemocratização no Brasil.

E nos propomos, ainda, reconhecer alguns dos avanços da cidadania neste período mais recente da história brasileira, mas também, partindo do referencial teórico do Materialismo Histórico, refletir os limites da cidadania no seu enfrentamento das consequências geradas pelo capitalismo sem, no entanto, questioná-lo e enfrentá-lo na perspectiva de sua superação, por se tratar de um modelo de sociabilidade causador daquilo que a luta cidadã combate exaustivamente e, sob a ameaça brutal e frequente de retroceder as conquistas de direitos duramente alcançados.

2 Cidadania: a construção histórica dos direitos civis, políticos e sociais

O conceito de cidadania foi gerado historicamente nas lutas de classe que estruturaram, de um lado, os direitos universais dos cidadãos em movimento e ações para que se ampliasse a abrangência do status de cidadania e os direitos nela implícitos, por outro, as delimitações postas pelas forças sociais dominantes para salvaguardar a desigualdade necessária para o funcionamento do capitalismo.

Marshall (1976), em seu clássico livro “Cidadania, classe social e status”, parte de três derivações particulares do conceito de cidadania, quais sejam, os elementos civil, político e social que vão tomando forma na dinâmica histórica do desenvolvimento do capitalismo.

Os direitos civis, inicialmente elaborados entre os séculos XVII e XVIII, a partir das ideias de pensadores como Voltaire e John Locke, são objetivados nas transformações decorrentes da Revolução Francesa que pôs fim ao Antigo Regime absolutista e à ingerência da Igreja na vida pessoal, na produção de conhecimentos e expressões. Estão relacionados ao exercício da liberdade individual e suas variantes, como a liberdade de ir e vir, de imprensa, pensamento e fé, bem como o direito à propriedade, de concluir contratos válidos e à justiça (MARSHALL, 1967, p. 63). Assim, as instituições que se vinculam aos direitos civis, em função da possibilidade que apresenta o indivíduo em afirmar seus próprios direitos em termos de igualdade com os demais e devido ao encaminhamento processual, são os tribunais de justiça.

Os direitos políticos, relacionados com a formação dos Estados democráticos representativos, começam a ser reivindicados por movimentos populares desde o século XVIII, mas são historicamente originados no século XIX com a ampliação da participação popular nas eleições dos representantes políticos das repúblicas e dos parlamentos nas monarquias

constitucionais, mas só se efetivaram no século XX quando se estendeu às mulheres o direito de votar. Eles remetem à possibilidade de participar no exercício do poder político, seja como membro eleito de um dos organismos integrantes do Estado ou como seu eleitor. Desta forma, tem como instituições correspondentes, o parlamento e os conselhos do governo local.

Já os direitos sociais, por fim, no século XX, passam a conferir aos indivíduos direitos à educação básica, assistência à saúde, programas habitacionais, transporte coletivo, sistema previdenciário, programas de lazer, acesso ao sistema judiciário, etc. Estes se referem a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1967, p. 63-4).

2.1 Os fundamentos teóricos da cidadania no pensamento liberal

A cidadania não é dada, mas construída em um processo de organização, participação e intervenção dos indivíduos ou de grupos sociais. Conforme Marshall (1967, p.76):

A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades onde a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação a qual o sucesso pode ser medido em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. [...] A classe social, por outro lado, é um sistema de desigualdade. E esta também, assim como a cidadania, pode estar baseada num conjunto de ideias, crenças e valores. É, portanto, compreensível que se espere que o impacto da cidadania sobre a classe social tomasse a forma de um conflito entre princípios opostos. Se estou certo

ao afirmar que a cidadania tem sido uma instituição em desenvolvimento na Inglaterra, pelo menos desde a segunda metade do século XVII, então é claro que seu crescimento coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que é o sistema não de igualdade, mas de desigualdade.

A teoria liberal sobre a cidadania (que tem Locke e Rousseau, entre outros clássicos como seus principais expoentes), parte do pressuposto de que todos os homens são iguais e livres por natureza. Segundo tal concepção, as desigualdades sociais que hoje presenciamos seriam resultado do próprio desdobramento da igualdade e da liberdade naturais. Pois a busca da realização pessoal, possibilitada pela liberdade natural de que os homens igualmente são dotados, faria com que os indivíduos se chocassem inevitavelmente, dando origem a todo tipo de conflitos que, na ausência de algum elemento inibidor (o Estado), tomariam proporções que ameaçariam a própria sobrevivência da humanidade.

Segundo tais autores, que denominamos contratualistas¹, decorre daí o fato de os homens terem se visto obrigados a se organizar em sociedade e a instituir uma autoridade capaz de garantir que determinados limites não sejam ultrapassados. Por consequência do exercício da própria liberdade natural e insuprimível dos homens, a desigualdade era considerada legitimada como constitutiva do mundo humano.

Nessa concepção, ao se pretender suprimir a desigualdade, automaticamente se suprimiria o próprio homem. Desse modo, o que se estabelece como solução é que sejam coibidos apenas os excessos e não a desigualdade em si.

Apesar de naquele momento não se falar ainda em cidadania, a igualdade e a liberdade naturais, tratadas pelos autores renascentistas e iluministas, eram a base para o seu futuro desenvolvimento. E os homens, por sua vez, se na prática ainda não eram cidadãos, já o eram potencialmente, pois assim nasceram, conforme

afirmam os pensadores jusnaturalistas². Desde então podemos observar um processo histórico, altamente complexo de concretização da cidadania sempre vista como um instrumento para apenas equilibrar, mas não erradicar as desigualdades sociais.

Marshall (1967) parte do pressuposto de que existem classes sociais antagônicas e de que a luta pela conquista de direitos democráticos se dá no quadro desta situação desigual e conflituosa, considerada natural. Cabe ao Estado o papel de mediador para que as desigualdades sociais não se ampliem ao nível de ferir o direito de todos ao acesso a um mínimo razoável de riqueza social.

É notável, ao menos na ótica do liberalismo clássico, a vinculação da democracia e da cidadania com a existência das classes sociais, e a afirmação da impossibilidade de suprimir com tais instrumentos a desigualdade pelo fato de ser necessariamente resultado da natureza intrínseca do homem, a liberdade.

Alguns autores liberais mais recentes não expressam consenso com os clássicos sobre fundamentação dos direitos à liberdade e igualdade em uma pretensa natureza humana primária.

Segundo Arendt (1979), os homens não nascem iguais, mas diferentes, e a igualdade resulta da ação dos próprios homens através de sua organização em comunidade política. Portanto, é a comunidade política que atribui direitos aos indivíduos, a começar pelo direito de ter direito.

Bobbio (1992) diz ser uma ilusão dos jusnaturalistas a busca de uma fundamentação absoluta dos direitos humanos como derivação da natureza humana. O autor diz que a incompatibilidade entre os direitos chamados de naturais, revela ser muito frágil o fundamento da natureza humana como absoluto para direitos irresistíveis entre si, como a liberdade que autoriza a exploração de uns sobre os demais e gera por consequência a desigualdade, que inibe a li-

berdade de acesso aos meios necessários para a manutenção da vida, um outro direito, dito natural. O mesmo questionamento é proposto por Marshall (1967, p.76):

Eis algo que necessita de explicação. Como é possível que estes dois princípios opostos possam crescer e florescer, lado a lado, no mesmo solo? O que fez com que eles se reconciliassem e se tornassem, ao menos por algum tempo, aliados ao invés de antagonistas? A questão é pertinente, pois não há dúvida de que, no século XX, a cidadania e o sistema de classe capitalista estão em guerra.

A conclusão de Norberto Bobbio é de que diante da impossibilidade de encontrar um fundamento absoluto para os direitos humanos, o fundamento razoável é o consenso intersubjetivo, ou seja, a sua aceitação geral, consensual da validade de um sistema de valores durante um determinado período histórico pelos homens que o fundam socialmente.

3 Características da cidadania na história do Brasil

A cidadania, segundo o historiador brasileiro, José Murilo de Carvalho (CARVALHO, 2001), surge com o Estado Nacional. Portanto, no caso brasileiro analisaremos o seu desenvolvimento, destacando um legado do nosso passado histórico ainda marcante nas atuais relações sociais. Do ponto de vista do progresso da cidadania, a primeira alteração importante que houve nesse primeiro período foi a abolição da escravidão, em 1888, que incorporou os ex-escravos, ao menos juridicamente, aos direitos civis, mas ainda assim não passou de uma incorporação que foi mais formal do que real.

A passagem de um regime político monárquico para a República em 1889 trouxe pouca mudança. Mais importante, pelo menos do ponto de vista político, foi o movimento que pôs fim à Primeira República, em 1930, e modernizou o país com a promulgação da Consolidação

das Leis Trabalhistas em 1943. Antes de iniciar o percurso, no entanto, é preciso fazer uma rápida excursão à fase colonial. Algumas características da colonização portuguesa no Brasil deixaram marcas duradouras, relevantes para a compreensão do problema que nos propomos a refletir.

Em três séculos de colonização (1500-1822), os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista. Escravidão e grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos.

Outro aspecto da administração colonial portuguesa que dificultou o desenvolvimento de uma consciência de direitos foi o descaso pela educação primária. De início, ela estava nas mãos dos jesuítas. Após a expulsão desses religiosos em 1759, o governo dela se encarregou, mas de maneira completamente inadequada. Em 1872, meio século após a independência, apenas 16% da população era alfabetizada.

Obviamente, não se poderia esperar dos senhores qualquer iniciativa a favor da educação de seus escravos ou de seus dependentes. Não havia motivação religiosa para se educar. A Igreja Católica não incentivava a leitura da Bíblia e os fiéis assistiam à missa rezada em latim pelos padres, sem uma efetiva participação.

A situação não era muito melhor na educação superior. Em contraste com a Espanha, Portugal nunca permitiu a criação de universidades em sua colônia. Ao final do período colonial, havia pelo menos 23 universidades na parte espanhola da América, três delas no México. Umas 150 mil pessoas tinham sido formadas nessas universidades. Só a Universidade do México formou 39.367 estudantes. Já no Brasil, escolas superiores só foram admitidas após a chegada da corte, em 1808.

Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares. O esforço de reconstrução da jovem democracia brasileira, interrompida por duas longas ditaduras, ganhou ímpeto após o fim da ditadura Militar (1964 a 1985).

3.1 A construção da cidadania no Brasil após a Ditadura Militar

No auge do entusiasmo cívico, chamamos a Constituição de 1988 de Constituição Cidadã. Havia ingenuidade no entusiasmo. Havia a crença de que a democratização das instituições traria rapidamente a felicidade nacional. Pensava-se que o fato de termos reconquistado o direito de eleger nossos prefeitos, governadores e presidente da República seria garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego, de justiça social. De liberdade, ele foi. A manifestação do pensamento é livre, a ação política e sindical é livre. De participação também.

O direito do voto nunca foi tão difundido. Mas as coisas não caminharam tão bem em outras áreas. Pelo contrário, já 33 anos passados desde o fim da ditadura, problemas centrais de nossa sociedade, como a violência urbana, o desemprego, o analfabetismo, a má qualidade da educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde e saneamento, e as grandes desigualdades sociais e econômicas ou continuam sem solução, ou se agravam, ou, quando melhoram, é em ritmo muito lento. Em consequência, os próprios mecanismos e agentes do sistema democrático, como as eleições, os partidos, o Congresso, os políticos, se desgastam e perdem a confiança dos cidadãos.

A falta de perspectiva de melhoras importantes em curto prazo, inclusive por motivos que têm a ver com a crescente dependência do país em relação à ordem econômica internacional, é fator inquietante, não apenas pelo so-

frimento humano que representa de imediato, mas também a médio prazo, pela possível tentativa que pode gerar de soluções que signifiquem retrocesso em conquistas já feitas. É importante, então, refletir sobre o problema da cidadania, sobre seu significado, sua evolução histórica e suas perspectivas.

Os direitos civis estabelecidos antes do regime militar foram recuperados após 1985. Entre eles cabe salientar a liberdade de expressão, de imprensa e de organização. A Constituição de 1988 ainda inovou criando o direito de *habeas data*, em virtude do qual qualquer pessoa pode exigir do governo acesso às informações existentes sobre ela nos registros públicos, mesmo as de caráter confidencial. Criou ainda o “mandado de injunção”, pelo qual se pode recorrer à justiça para exigir o cumprimento de dispositivos constitucionais ainda não regulamentados. Definiu também o racismo como crime inafiançável e imprescritível e a tortura como crime inafiançável e não anistiável. Lei ordinária de 1989 definiu os crimes resultantes de preconceito de cor ou raça.

A Constituição de 1988 estabeleceu que o Estado protegesse o consumidor, dispositivo que foi regulamentado na Lei de Defesa do Consumidor, de 1990. Fora do âmbito constitucional, foi criado, em 1996, o Programa Nacional dos Direitos Humanos, que prevê várias medidas práticas destinadas a proteger esses direitos. Cabe ainda mencionar como relevante a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas Cíveis e Criminais, em 1995. Esses juizados pretendem simplificar, agilizar e baratear a prestação de justiça em causas cíveis de pequena complexidade e em infrações penais menores.

Essas inovações legais e institucionais foram importantes, e algumas já dão resultado. Os juizados, por exemplo, têm tido algum efeito em tornar a justiça mais acessível. No entanto, pode-se dizer que, dos direitos que compõem a cidadania, no Brasil, são ainda os civis que

apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias. A precariedade do conhecimento dos direitos civis, e também, dos políticos e sociais, é demonstrada por pesquisa feita na região metropolitana do Rio de Janeiro em 1997. A pesquisa mostrou que 57% dos pesquisados não sabiam mencionar um só direito e só 12% mencionaram algum direito civil.

Quase a metade achava que era legal a prisão por simples suspeita. A pesquisa mostrou que o fator mais importante no que se refere ao conhecimento dos direitos é a educação. O desconhecimento dos direitos caía de 64% entre os entrevistados que tinham até a 5º ano para 30% entre os que tinham o ensino superior, mesmo que incompleto. Os dados revelam ainda que educação é o fator que mais bem explica o comportamento das pessoas no que se refere ao exercício dos direitos civis e políticos. Os mais educados se filiam mais a sindicatos, a órgãos de classe, a partidos políticos.

Nelas, a combinação de desemprego, trabalho informal e tráfico de drogas criou um campo fértil para a proliferação da violência, sobretudo na forma de homicídios dolosos. Os índices de homicídio têm crescido sistematicamente. Na América Latina, o Brasil só perde para a Colômbia, país em guerra civil.

A taxa nacional de homicídios por 100 mil habitantes passou de 13 em 1980 para 23 em 1995, quando é de 8,2 nos Estados Unidos. Nas capitais e outras grandes cidades, ela é muito mais alta: 56 no Rio de Janeiro, 59 em São Paulo, 70 em Vitória. Roubos, assaltos, balas perdidas, sequestros, assassinatos, massacres passaram a fazer parte do cotidiano das grandes cidades, trazendo a sensação de insegurança à população, sobretudo nas favelas e bairros pobres.

Os grandes estados, como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, fizeram delas pequenos exércitos locais, instrumentos de poder na disputa pela presidência da

República. Uma das exigências do Exército após 1930 foi estabelecer o controle sobre as polícias militares.

Durante o governo militar, as polícias militares foram postas sob o comando de oficiais do Exército e completou-se o processo de militarização de seu treinamento. Elas tinham seus órgãos de inteligência e repressão política que atuavam em conjunto com os seus correspondentes nas forças armadas.

A Constituição de 1988 apenas tirou do Exército o controle direto das polícias militares, transferindo-o para os governadores dos estados. Elas permaneceram como forças auxiliares e reservas do Exército e mantiveram as características militares. Tornaram-se novamente pequenos exércitos que às vezes escapam ao controle dos governadores. Essa organização militarizada tem-se revelado inadequada para garantir a segurança dos cidadãos.

O soldado da polícia é treinado dentro do espírito militar e com métodos militares. Ele é preparado para combater e destruir inimigos e não para proteger cidadãos. Os que são expulsos da corporação se tornam criminosos potenciais, organizam grupos de extermínio e participam de quadrilhas. Mesmo a polícia civil, que não tem treinamento militarizado, se vem mostrando incapaz de agir dentro das normas de uma sociedade democrática. Alguns casos de violência policial ficaram tristemente célebres no país, com repercussão constrangedora no exterior.

Em 1992, 111 presos mortos pela polícia militar na Casa de Detenção do Carandiru, no mesmo ano, o massacre de 21 pessoas em Vigário Geral, no Rio de Janeiro. Em 1996, em pleno Centro do Rio de Janeiro, em frente à Igreja da Candelária, sete menores que dormiam na rua foram fuzilados por policiais militares. No mesmo ano, em Eldorado do Carajás, policiais militares do Pará atiraram contra trabalhadores sem terra, matando 19 deles. Exceto pelo massacre da Candelária, os culpados dos outros

crimes não foram até hoje condenados. No caso de Eldorado do Carajás, o primeiro julgamento absolveu os policiais. Posteriormente anulado, ainda não houve segundo julgamento. A população ou teme o policial, ou não lhe tem confiança. Quando a polícia aparece na favela é para trocar tiros com as quadrilhas, invadir casas e eventualmente ferir ou matar inocentes.

O Judiciário também não cumpre seu papel. O acesso à justiça é limitado a pequena parcela da população. A maioria ou desconhece seus direitos, ou, se os conhece, não tem condições de os fazer valer. Os outros, que são cada vez mais numerosos, ficam excluídos. Entende-se, então, a descrença da população na justiça e o sentimento de que ela funciona apenas para os ricos, ou antes, de que ela não funciona, pois os ricos não são punidos e os pobres não são protegidos.

Segundo Carvalho (2001), a parcela da população que pode contar com a proteção da lei é pequena mesmo nos grandes centros. Ao lado dessa elite privilegiada, existe uma grande massa de “cidadãos simples”, de segunda classe, que estão sujeitos aos rigores e benefícios da lei. São a classe média modesta, os trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada, os pequenos funcionários, os pequenos proprietários urbanos e rurais. Podem ser brancos, pardos ou negros, têm educação fundamental completa e o ensino médio, em parte ou todo.

Essas pessoas nem sempre têm noção exata de seus direitos, e quando a têm carecem dos meios necessários para fazê-los valer, como o acesso aos órgãos e autoridades competentes, e os recursos para custear demandas judiciais. Para eles, existem os códigos civil e penal, mas aplicados de maneira parcial e incerta.

3.2 A determinação da economia global capitalista sobre a cidadania no Brasil

A Assembleia Constituinte que redigiu a Constituição Federal de 1988 procurou contemplar tantos os direitos negados pela

Ditadura Militar que precedeu a promulgação da carta magna, quantos outros direitos, ainda inéditos nas constituições brasileiras anteriores.

No âmbito dos direitos políticos, a “Constituição Cidadã”, como ficou apelidada, contemplou dispositivos de maior participação social em complementação à representação política, tornou facultativo o voto dos analfabetos, e reafirmou a soberania popular. No âmbito do direito civil, a liberdade de expressão, a criminalização da tortura e de qualquer forma de discriminação social por gênero, cor, idade, etnia, profissão religiosa e convicção política. Mas foi no âmbito das políticas sociais o maior avanço da Constituição Federal de 1988. A educação, a saúde e a proteção social passaram a ser regulamentadas pelo texto constitucional de forma comprometida e inovadora.

A partir da promulgação da Constituição Cidadã, particularmente na década de 1990, foram instituídos inúmeros instrumentos para a realização dos direitos sociais, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Estatuto do Idoso, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), o Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (PNE), entre outros que geraram uma expectativa de avanço democrático e concretização da cidadania nacional. Entretanto, nesta mesma década, paralelamente à redemocratização brasileira, marcada pelo empenho otimista de amplos setores na perspectiva de uma inclusão cidadã das camadas mais pobres na participação política e no acesso aos direitos, até então negados pela ditadura, as determinações do Neoliberalismo ganharam hegemonia na economia internacional, impuseram sobre o Brasil um contraditório movimento de diminuição das responsabilidades do Estado, que vêm frustrando as esperanças nas possibilidades de construção da Democracia por meio da cidadania.

4 A importância da cidadania, seus limites e a perspectiva radical da emancipação humana

A relevância da cidadania enquanto referencial das condições necessárias para a participação democrática na construção do bem comum na sociedade capitalista é inegável. Com o intuito de superar a imensa desigualdade social resultante das relações de produção que ocorrem no sistema vigente. Considerando a incompatibilidade existente entre a liberdade e a igualdade, presentes no conceito de cidadania que as propõe como direitos humanos naturais. É igualmente incompatível o fundamento absoluto de que são naturais tais direitos que não se conciliam.

A cidadania é entendida como a obtenção de direitos descritos como naturais na concepção liberal – como o direito à vida, também a liberdade, a igualdade de direitos e a propriedade privada –, que ficam sob o necessário zelo do Estado, cuja legitimidade se funda no contrato social. Conforme propusemos, a análise dos limites e possibilidades do conceito de cidadania terá como referencial teórico o Materialismo Histórico, portanto a crítica marxiana do referido conceito.

Antes disso, consideramos imprescindível esclarecer o sentido da crítica no pensamento de Marx, pois mesmo autores que se declaram seguidores deste filósofo alemão, frequentemente, se equivocam no uso do termo, o que acarreta muito mais que simples problemas semânticos, mas uma atitude que se limita a um processo de desqualificação do que a palavra representa.

A crítica para Marx é o exame criterioso da lógica do processo social como um processo de autoconstrução humana. E na medida em que as teorias são parte integrante deste movimento, criticá-las significa verificar em que medida elas são capazes de captar a natureza daquele processo e em que medida seus acertos, erros e lacunas são expressão de

interesses sociais em jogo (TONET, 2013).

Há uma ideia de não se vincular a cidadania ao capitalismo, sob o argumento de que a cidadania já existia em sociedades muito anteriores ao capitalismo, como na Grécia Antiga e em cidades europeias no final da Idade Média. Daí, se conclui que assim como houve uma cidadania ateniense, uma cidadania florentina, uma cidadania burguesa moderna, também poderia haver uma cidadania socialista que se tornaria plena devido à superação do capitalismo.

Tanto Lefort (1983) quanto Coutinho (2000), afirmam não fazer sentido chamar a democracia e a cidadania de burguesas, pois concordam que a cidadania e a democracia, não se tratam de elementos particularmente burgueses, mas universais. A respeito da necessidade de ir além da afirmação da importância da democracia na sociedade capitalista, diz Coutinho (1980):

É preciso ir além desta constatação e afirmar claramente que, tanto na fase de transição quanto no socialismo plenamente realizado, continuarão a ocorrer situações que só a democracia política será capaz de resolver no sentido mais favorável à explicitação do gênero humano.

Ambos enfatizam que é contra o capital e não como benefício outorgado por ele aos trabalhadores que se instaura a sociedade democrático-cidadã. Explicam que não se trata de um processo linear, mas de avanços e recuos, de ganhos e perdas, no qual o capital sempre procura ceder o mínimo necessário, pronto para eliminar os ganhos dos trabalhadores quando estiverem em jogo os seus interesses vitais.

A filósofa brasileira, Marilena Chauí, propõe que, ao instaurar a sociedade democrático-cidadã, estão lançados os fundamentos de uma forma de sociabilidade indefinidamente aperfeiçoável, ainda que sejam necessárias profundas mudanças no seu interior. Mudanças possíveis porque se trata de uma sociabilidade

essencialmente histórica. Inspirando-se em Lefort, afirma Chauí (1997, p.431-433):

Dizemos que uma sociedade [...] é democrática quando, além de eleições partidos políticos, divisão dos três poderes da república, respeito à vontade da maioria e das minorias, institui algo mais profundo, que é a condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos [...] a sociedade democrática institui direitos pela abertura do campo social à criação de direitos reais, à ampliação de direitos existentes e à criação de novos direitos.

Dáí concluirá a autora que a democracia é uma sociedade verdadeiramente histórica, aberta ao tempo, às possibilidades, às transformações e inovações. E que pela criação de novos direitos e pela existência de contrapoderes sociais a sociedade não está fixada em uma forma para sempre determinada, por isso não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas, de orientar-se pela possibilidade objetiva da liberdade e de alterar-se pela própria práxis, ou seja, a ação refletida e transformadora do homem na sua realidade.

Chauí (1997), assim como outros autores da esquerda democrática, considera, então, que é exatamente por permitir este aperfeiçoamento constante que a construção de uma sociedade democrático-cidadã não significa a superação das dimensões da política e do direito, mas a elevação delas à sua plenitude com a erradicação do capital. Em sua obra: "Ensaio contra a corrente: Sobre Democracia e Socialismo", Coutinho (2000) afirma que a crítica de Marx é uma consideração de que os direitos civis – os direitos do indivíduo privado – são insuficientes, mas certamente necessários para realizar a emancipação humana, que Coutinho afirma se tratar da cidadania plena.

Tomado, mesmo por importantes pensadores de esquerda, preocupados em superar as contradições do capitalismo e o estabelecimen-

to de uma sociedade que desenvolve a economia paralelamente ao desenvolvimento social, o conceito de cidadania, emprestado do movimento Iluminista e das revoluções liberais da burguesia nos séculos XVIII e XIX, é concebido como um conceito filosófico suficiente em si, e passa despercebido quanto a sua natureza ontológica, (TONET, 1997) por muitos destes que defendem a cidadania e seus valores sem questionar o que exatamente se concebe como liberdade, igualdade e os efeitos da posse privada dos meios de produção, defendidos pelo Estado, fundamentado no pensamento liberal, ou mesmo quando se tem a perspectiva de sua superação pelo Socialismo.

Torna-se imprescindível analisar como estes conceitos se concretizam na realidade, e assim evitar o equívoco de tomá-los apenas de forma abstrata, acreditando estar lutando pela construção da cidadania como se ela fosse o ponto máximo da libertação humana. Sem dúvida a cidadania tem uma importância enquanto conquista de direitos vastamente negados, e diminuição da desigualdade social intrínseca ao sistema capitalista. No entanto, não podemos deixar de reconhecer que se trata de uma liberdade essencialmente limitada e uma igualdade puramente ideológica que se expressa por meio do direito, que supõe a garantia da igualdade universal.

O direito que confere igualdade jurídica a todos os cidadãos é a mais eficiente ideologia do sistema capitalista, pois objetiva uma igualdade de direitos entre indivíduos de grupos com condições desiguais, mantendo assim a desigualdade que não é percebida de maneira crítica por quem não se pergunta pelo que é ser igual, e não confere na realidade concreta a sua ocorrência ou ausência efetiva nas relações de uma sociedade de classes.

A liberdade, implícita no conceito de cidadania, também constitui uma concepção comumente equivocada por aqueles que a relacionam com a plena liberdade humana. Historicamente,

a conquista da liberdade enquanto um princípio do pensamento liberal burguês se resumiu em três pontos fundamentais para a consolidação do modo de produção capitalista. Em primeiro lugar, a liberdade individual possibilita o fim da escravidão e do trabalho servil para dar lugar ao trabalho livre, como condição para ser vendido como mercadoria em troca de salário pelo seu proprietário, o trabalhador, supostamente livre e em condição de igualdade para negociar com o comprador.

O trabalho livre, que não deve ser confundido com o trabalho emancipado, deixa assim de pertencer ao trabalhador para se tornar uma propriedade de quem o compra, o patrão, que por sua vez também planejará e dirigirá a atividade subordinada do trabalhador, se apropriando do resultado do trabalho executado por ele que, desvinculado da posse dos meios de produção, alheio à idealização e direção da sua própria atividade e ao resultado do seu trabalho, será usufruído por outros e reduzido a condição de mera peça no processo produtivo.

A separação entre o trabalhador e o seu trabalho, denominamos alienação do trabalho, e constitui um mecanismo de exploração do capital sobre o trabalho que acentua a desigualdade na apropriação da riqueza socialmente produzida e possibilita o domínio da classe proprietária sobre a classe trabalhadora. Além disso, descaracteriza o homem da essência que o constitui como um ser singular no mundo, o trabalho emancipado.

Em segundo lugar, a liberdade econômica, permitida e defendida pelo Estado liberal burguês, aquele mesmo que protege a propriedade privada dos meios de produção, mediando as relações conflituosas entre os proprietários, e entre estes e os desprovidos da posse dos meios de produção, garantindo o acúmulo de capital daqueles por meio da exploração destes por meio de diversos mecanismos oficiais como a lei, as instituições político-administrativas, o uso legítimo da violência, e mesmo a sua au-

sência na regulação do mercado, permitindo, assim, a livre concorrência e a livre iniciativa para o capital privado explorar como atividades econômicas os serviços que o Estado deveria prover como oferta pública, gratuita e acessível a todos.

E por fim a liberdade política, que não pode ser confundida com a emancipação humana. A liberdade política é equivocadamente relacionada à democracia, e esta concebida de forma abstrata como a idealização de um regime perfeito, onde as pessoas são plenamente livres, autônomas e potentes para decidir e fazer valer a sua vontade e seus direitos na vida coletiva. No entanto, analisando historicamente, o que se considera democracia, percebemos que na vigência da propriedade privada dos meios de produção, e da sociedade capitalista, as diversas configurações históricas da democracia mostraram que ela só ocorre, ainda que precariamente, em condições especiais dentro do sistema capitalista, pois quando os interesses da classe dominante são ameaçados pela luta de classe, ou por crises econômicas que comprometem as expectativas de lucro dos mais abastados, a democracia é interrompida por procedimentos autoritários desses grupos economicamente dominantes que, em defesa das condições de acúmulo de capital, instalam as mais terríveis ditaduras e fazem retroceder as conquistas de direitos construídos no longo período que as antecedeu.

Assim, no capitalismo, a democracia enquanto poder do povo é limitada às condições de manutenção da necessária estrutura desigual que permite a ocorrência de exploração de uma minoria de proprietários dos meios de produção sobre a maioria, constituída pelos trabalhadores.

5 Considerações finais

A emancipação humana só é possível na ausência da exploração do trabalho e da alienação do trabalhador, pois o trabalho é a essência

ontológica do homem, que é ontologicamente livre, consciente, autônomo e socialmente beneficiário do produto do seu trabalho, que é uma atividade essencialmente social. Destes pressupostos se deduz que a emancipação humana só é possível com a superação do sistema capitalista, pois a apropriação desigual dos recursos e da riqueza produzida socialmente lhe é intrínseca.

A desigualdade social é uma condição necessária para a classe dominante empreender a acumulação privada de capital por meio da exploração da classe trabalhadora. Estes são mantidos em condições de serem explorados economicamente e dominados socialmente na relação de produção e nas relações de poder, determinadas pelo poder econômico, uma vez que a maioria da sociedade, constituída daqueles que sobrevivem do trabalho, depende daquilo que foi apropriado pela minoria, os proprietários dos meios de produção³.

Apesar da importância da cidadania e do regime democrático como possibilidades de conflito entre os interesses divergentes, entre as propostas de modelo societário, e ainda para construção de direitos fundamentais como a proteção da vida, da liberdade, e no combate à desigualdade, a cidadania e a democracia são essencialmente limitadas na sua capacidade de tornar a vida humana plena e efetivamente livre na vigência do modo de produção capitalista. Portanto, esses limites só serão superados se a cidadania for concebida e vivenciada como um meio para a superação do sistema capitalista e não como um fim último de sociabilidade na sua vigência.

Diante dessa constatação, propomos que a luta cidadã no Estado democrático de direitos, ainda em vigor, deva ser encarada como um meio imediato de construir as condições de superação desse modelo de sociedade, essencialmente excludente, e não a sua consolidação como se fosse perfeito.

Para tanto, apontamos como alguns dos desafios para a construção da emancipação hu-

mana, que vai além dos limites da cidadania, o que por hora pudemos visualizar.

Primeiramente, a consciência de classe, a mobilização da maioria da sociedade, ou seja, a classe trabalhadora nos seus diferentes níveis de renda, padrão de consumo e acesso ao conhecimento, todos aqueles que vivem do trabalho e compartilham, embora de formas diferentes, ameaças comuns decorrentes da sociedade capitalista.

Para que ocorra uma verdadeira transformação social, os descontentes com a ordem social vigente devem se identificar como classe para o enfrentamento coletivo e superação destas ameaças comuns, que se agravam pela diminuição das responsabilidades do Estado para com a classe trabalhadora.

Em nome de um crescimento econômico que beneficia exclusivamente uma elite de proprietários e seus colaboradores mais próximos, os defensores e maiores beneficiários dessa estrutura social contraditória e em decadente vigência, vêm empreendendo diversos ajustes estratégicos para a manutenção e aumento do seu acúmulo de capital, já comprometido pela própria dinâmica insustentável da economia capitalista. Esse conjunto de ajustes para adaptar a economia capitalista à sua atual crise estrutural, já ocorre há algumas décadas e é denominado pelos historiadores como Neoliberalismo.

O Neoliberalismo visa desonerar os custos da produção, onerando a classe trabalhadora e submetendo-a a condições degradantes de sobrevivência para que ela reaja, produzindo mais riquezas e sem gerar custos para o Estado, que por sua vez se isenta de responsabilidades sociais, como a educação, saúde, segurança, bem como serviços de infraestrutura, entre outras, transferindo-as à sociedade civil organizada, gerando assim mais oportunidades de lucros para a iniciativa privada e reduzindo suas funções à regulamentação da sociedade e gestão de serviços que a iniciativa privada não deseja assumir.

Ao adquirir consciência de classe, o conjunto dos trabalhadores deve reconhecer que o Estado não é uma instituição neutra, que atua de forma imparcial na mediação dos conflitos de classe, mas uma instituição cujas ações refletem as relações vigentes na sociedade de classes. E que a classe hegemônica dirige o Estado nas suas funções Legislativa e Executiva em favor de seus interesses elitistas, sem representar a vontade da maioria e quase sempre em detrimento desta.

O segundo desafio consiste em que a maioria da sociedade, unida, identificada como classe e descontente com a sociedade vigente, deve ter em comum um projeto claro, viável e sustentável de sociedade que pretendem construir para substituir aquele modelo de sociedade que desejam superar. Este procedimento demanda um intenso diálogo dos diferentes grupos sociais para a construção coletiva de um consenso e de estratégias articuladas de luta política e transformação da cultura, das relações sociais, das relações de produção e distribuição da riqueza econômica e cultural.

A identidade de classe não é reconhecida de imediato, pois os trabalhadores que detêm um padrão de consumo de bens e serviços mais elevado, e maior acesso à riqueza cultural, sobretudo os pequenos e médios proprietários, se identificam mais facilmente com a classe burguesa do que com a classe trabalhadora, e tendem a ser conservadores em relação ao modelo de sociedade em que se sentem privilegiados, e dificilmente reconhecem os riscos a que estão sujeitos assim como as camadas mais pobres,

quando a conjuntura torna mais difícil a acumulação de capital que a classe dominante empreende a qualquer custo.

O terceiro desafio é o autorreconhecimento da classe trabalhadora como fundamental para o funcionamento da máquina social, e a partir disso, se posicionar de forma estratégica para exercer a soberania política e a transformação da sociedade para que cada um tenha o que necessita para viver de forma dignamente humana, sem ser coisificado e ter que se vender para sobreviver, e para que ninguém tenha um poder tão desigualmente superior aos demais que o torne capaz de comprá-los ou dominá-los.

Seja na condição de força de trabalho como produtores do sustento e da riqueza nos diversos setores da economia e da sociedade, seja na condição de consumidores de mercadorias, serviços e capital financeiro que movimentam o mercado de onde a riqueza da elite econômica é proveniente, ou ainda no consentimento com as leis e instituições que regem esta sociedade desigual em que esta classe trabalhadora é a maioria, ela detém o potencial revolucionário. E esse potencial, no entanto, como afirmamos não se resume no fato de ser o grupo majoritário, mas na possibilidade histórica de esta maioria reconhecer mediante as sucessivas e insolúveis crises, a insustentabilidade da ordem social capitalista, assumir coletivamente e com a clara consciência do seu protagonismo de classe revolucionária, a tarefa de transformar a sociedade e não apenas reformá-la, mantendo imprudentemente a possibilidade de retrocederem as ameaças sociais aos humanos mais vulneráveis da sociedade.

Referências

BRASIL. **Leis e Diretrizes Básicas da Educação Brasileira/ Lei 9.394/1996**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em 20 ago. 2016.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A Democracia como Valor Universal**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1980.

- _____. **O Estruturalismo e a Miséria da razão**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- LUKAC'S, György. **Ontologia do ser social I**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- _____. **As bases ontológicas do pensamento e das atividades do homem**. Disponível em: <http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2009/bases_ontologicas_pensamento_atividade_homem_lukacs.pdf> Acesso em: 6 ago. 2016.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Glosas Críticas Marginais ao Artigo “O Rei da Prússia e a Reforma Social” de um Prussiano, 1944.
- _____. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- _____. **Sobre a Questão Judaica de 1843**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e Burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- MÉZÁROS, István. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- _____. **Educação para Além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- NETTO, José Paulo. **Leitor de Marx**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- _____. **Introdução ao estudo do Método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- PANIAGO, Maria Cristina Soares. **Ação da Cidadania: Uma Análise de seus Fundamentos Teóricos**. Dissertação de Mestrado pela Universidade Federal de Pernambuco, 1997.
- TONET, Ivo. **Educação, Cidadania e Emancipação Humana**. 2. ed. Maceió: Edufal, 2005.

1 Refere-se àqueles autores que defendem que a sociedade é constituída a partir de um contrato social, em que os homens renunciam o direito natural de uso da violência para a proteção da própria vida e liberdade, e o delegam ao Estado a legitimidade e direito exclusivo para criar leis com a finalidade de proteger os homens uns dos outros e usar de violência para vingar-se dos infratores. São estes autores, Hobbes, Rousseau, Locke

2 Jusnaturalismo se refere a concepção de que os homens nascem com direitos naturais. São Tomás de Aquino, Francisco de Vitoria, Francisco Suárez, Hugo Grotius, a Samuel von Pufendorf, Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau foram alguns dos principais estudiosos da teoria do direito natural.

3 São exemplos de Meios de Produção, a terra, todos os recursos dela provenientes como matéria-prima para as diversas mercadorias, as máquinas, o dinheiro, os imóveis, inclusive o conhecimento técnico e científico, etc.

I

mplementação e Aplicação da Política de Assistência Social: análise orçamentária no município de São Paulo entre 2013 e 2016*

Alexandre Duques da Silva

Graduação em Serviço Social — Universidade Nove de Julho/SP. Coordenador Fórum Regional de Santo Amaro (FAZ)

Fernanda Alves do Nascimento

Graduação em Serviço Social — Universidade Braz Cubas/SP. Assistente Social

Resumo: Este artigo discute a Assistência Social no país após a Constituição Federal de 1988 e consecutivamente após a regulamentação da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social em dezembro de 1993, como protagonistas para uma nova matriz da assistência social como Política Social, incluindo-a na Seguridade Social e a transformando em dever do Estado e direito dos que dela necessitar. Assim o texto apresenta as principais características da Assistência Social, com um novo desenho institucional descentralizado, o controle da sociedade, a primazia do Estado nas ações socioassistenciais, assim como a execução legal e orçamentária dessa política. O artigo busca desenvolver os avanços na implementação e aplicação da Assistência Social, análise orçamentária da execução da política no município de São Paulo entre os anos de 2013 e 2016.

Palavras-chave: Assistência Social. Sistema descentralizado e Participativo. Orçamento.

Abstract: This article discusses Social Assistance in the country after the Federal Constitution of 1988 and consecutively after the regulation of OLSA - Organic Law of Social Assistance in December 1993, as protagonists for a new matrix of social assistance as Social Policy, including it In Social Security and transforming it into the duty of the State and the right

(*) Artigo apresentado pelos alunos de aperfeiçoamento em Políticas Públicas, promovido pela Escola de Contas do TCMSP em parceria com a Escola do Parlamento da CMSP, como trabalho de conclusão do curso em 2017.

of those who need it. Thus the text presents the main characteristics of Social Assistance, with a new decentralized institutional design, the control of society, the primacy of the State in social assistance actions, as well as the legal and budgetary execution of this policy. The article seeks to develop the advances in the implementation and application of Social Assistance, budget analysis of the execution of the policy in the Municipality of São Paulo between the years of 2013 and 2016.

Keywords: Social Assistance. Decentralized and Participative System. Budget.

1 Introdução

A Assistência Social como política pública, após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), sempre esteve em debate entre as esferas governamentais. Porém, apesar de tornar-se um tema cada vez mais discutido, ainda é entendida como política para pobre, pois, no Brasil, as políticas sociais são organizadas por setores sociais, e acabam se direcionando para o enfrentamento da pobreza, mas isso não deve e nem pode significar que a assistência social seja uma política que supra as necessidades de grupos, diante da gritante desigualdade social e de grupos em vulnerabilidade social e risco. Ela é uma política social que deve operar com o horizonte da universalidade da cidadania.

É nesse sentido de contribuir com a reflexão sobre as políticas públicas de assistência social, em especial no assunto que inclui a discussão sobre seu financiamento, implementação e aplicação, que este trabalho vem com o objetivo de analisar os valores gastos entre os anos de 2013 e 2016 no município de São Paulo, assim como, trazer a evolução da política de assistência social em perspectiva.

São Paulo se destaca como centro de diversos problemas sociais, por ser a cidade mais populosa do país, dessa maneira justifica-se a importância de se compreender a evolução desta política no município, assim como analisar os

gastos públicos na assistência social no município de São Paulo.

O artigo está organizado em seis seções, considerando, a Introdução e as Considerações Finais. A seção seguinte intitulada *A Assistência Social como Política Pública após a Constituição Federal de 1988*, busca trazer as representações legais, a partir da Constituição Federal de 1988 e Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), as quais redesenham a Assistência Social.

Na terceira seção, *Sistema Descentralizado/Participativo e Financiamento da Assistência Social*, é exposto como se perpetua o sistema descentralizado e participativo, assim como sua importância para o desenvolver das ações sociais, levando em consideração o território do usuário desta política. Esta mesma seção busca mostrar como acontece o controle e o financiamento da política de assistência social.

Na seção *Assistência Social no município de São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social*, é apresentada a evolução das interfaces no âmbito da Secretaria para que então fosse possível desenvolver a quinta seção: *Análise orçamentária da política pública de Assistência Social no município de São Paulo no período de 2013 a 2016*. Para esta pesquisa foram consultadas as informações contidas no portal da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo.

2 A Assistência Social como Política Pública após a Constituição Federal de 1988

Yazbek (2004) afirma que a filantropia faz parte da história do Brasil, onde décadas de clientelismo foi responsável por consolidar na sociedade brasileira uma cultura tuteladora, a qual favoreceu o não protagonismo e a não emancipação dos usuários da Assistência Social, pois é de fato constatado que a filantropia, o dever moral e a benemerência, por si mesmo, não realizam direitos, distanciando o dever do Estado.

Somente a partir da Constituição de

1988, que se dá início a uma nova construção para a Assistência Social no Brasil, período de grandes transformações e de mudanças aceleradas na política brasileira. A Assistência Social é inclusa no âmbito da Seguridade Social, elevando-a “formalmente ao patamar de uma política setorial de seguridade” (SPOSATI, 2001, p. 64). Regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em dezembro de 1993, a assistência social segue para um novo campo, o campo da universalização dos acessos, dos direitos e da responsabilidade estatal (BRASIL, 2009, art. 1º).

A CF/88 foi um marco na relação e nas formulações e implementações das políticas sociais e públicas, conforme o art. 203, ela estabelece que a assistência social será prestada a todos que dela necessitar, independente de contribuição, e determina, inclusive, que a assistência social é proteção. Portanto, ela deve operar de forma preventiva e protetiva, promovendo proteção social básica e especial por meio dos seus serviços, programas, benefícios, monitoramento, projetos e trabalhos sociais. No art. 204, a CF/88 trata da descentralização político-administrativo, dos recursos do orçamento público para a assistência social e dos critérios de sua concessão, em um conjunto integrado de ações com a sociedade, para garantir a formulação das políticas e o controle das ações em todos os níveis.

Além de destacar a Constituição Federal de 1988, frisa-se sua influência na construção de uma nova matriz para a assistência social, como política de garantias, faz-se necessário registrar a grande importância da LOAS, a qual, além de afirmar que a Assistência Social é de caráter não contributivo, apontando um novo modelo institucional para esta política, a LOAS “inova também ao propor a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de Assistência Social” (YAZBEK, 2004, p.13). Cria-se, através da LOAS, o Fundo Nacional de Assistência Social

(FNAS) desfaz o antigo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) – 1938-1993, que tinha caráter clientelista – e cria, então, os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacionais de Assistência Social (COMAS, CONSEAS e CNAS), de composição paritária, com representantes do governo e da sociedade civil. Segundo Paiva e Rocha (2001), competem aos Conselhos, em matéria orçamentária, o papel de:

Apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social, aprovar critérios de transferências de recursos para Estados e Municípios, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, divulgar no Diário Oficial da União as contas do Fundo Nacional de Assistência Social e os respectivos pareceres emitidos, orientar e controlar a gestão do FNAS efetuada pelo comando único da assistência social (PAIVA, ROCHA, 2001, p. 20).

A assistência social, desde 2004, vem avançando, através da IV e V Conferência Nacional de Assistência Social que foi implementada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) na Resolução de nº 145 em 2004 e respectivamente o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) implementado em 2005 através da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS).

A PNAS busca integrar as demandas presentes em nossa sociedade em relação à responsabilidade política, tendo como objetivo “tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado” (BRASIL, 2005, p.13). Cabe registrar, também, que um dos principais objetivos da PNAS é a materialização da LOAS que vem se aprimorando desde 2003, a qual só a partir da definição governamental estabelece uma rede de promoção e proteção social. Paiva e Rocha (2001) afirmam que a política de assistência social deve ter um compromisso com o desenvolvimento de ações de garantia de direitos e proteção a importantes segmentos, tais como: crianças e adolescentes, idosos, portado-

res de deficiência, juventude, pessoa em situação de rua, entre outros.

O art. 6 da LOAS faz referência a aplicação de um sistema participativo e descentralizado como forma de gestão, distribuindo as responsabilidades entre a sociedade civil e as esferas de governo.

Dentro das iniciativas tomadas, podemos destacar a implementação do SUAS, de acordo com as determinações da LOAS e da PNAS, as quais consideram o SUAS como um “mecanismo que permite interromper a fragmentação que até então marcou os programas do setor em instituir, efetivamente as políticas públicas da área e a transformação efetiva da assistência em direito” (BRASIL, 2009, p. 4).

2.1 Sistema Descentralizado/ Participativo e Financiamento da Assistência Social

A política de Assistência Social não deve ser pensada de forma isolada, mas, sim, em conjunto com outras políticas, seguindo em conformidade com o seu marco legal, garantindo assim a descentralização com a primazia do Estado e a gestão da sociedade civil através dos Conselhos, Fóruns e Conferências.

O Sistema descentralizado torna-se um conjunto de ações de Assistência Social sob a responsabilidade dos Municípios, dos Estados, Distrito Federal e da União. Suas ações passam a ser organizadas nas três esferas de governo de forma articulada. Cabe aos municípios a responsabilidade pelos serviços socioassistenciais, independente de sua natureza, básica, de média e alta complexidade. Yazbek (2004) retrata a importância da descentralização da política de Assistência Social, como uma forma de ampliação da participação democrática, contribuindo para a inclusão social nas esferas locais. A autora ressalta que “a descentralização contribui ainda para o reconhecimento das particularidades e interesses próprios do município e como possibilidade de levar os serviços para mais per-

to da população” (YAZBEK, 2004, p.16), considerando a homogeneidade e heterogeneidade, com a qual é tomada a realidade de cada território, o que permite uma maior racionalidade nas ações, pois “a concretude de uma política social sempre se manifesta a partir de um chão, aquele chão onde vivem as pessoas e que dela vão ser usuário” (SPOSATI, 2016, p.106). Assim, tanto como a concretude, como resultado da política social é determinado através das características de seus usuários, como também de seus agentes públicos, os quais atuam nos serviços e nas atenções, “por isso, é muito importante a noção da Territorialização das políticas, sobretudo num país como o Brasil, de enormes diversidades regionais” (SPOSATI, 2016, p.107).

O SUAS vem com a ótica de sistema descentralizado e participativo, atuando para identificar os problemas sociais, focando as necessidades existentes em cada município, assim ampliando a cobertura e a eficiência dos recursos financeiros.

O SUAS tem a função de organizar as ofertas de assistência social em todo território nacional brasileiro, com o objetivo de promover a proteção social a todos que dela necessitarem. Dentre esta proporção os serviços socioassistenciais no SUAS, de acordo com a PNAS, são organizados em: Vigilância Social, Proteção Social e Defesa Social e Institucional. Dentro da proteção social encontram-se os serviços de proteção básica e proteção especial, o que nos leva a entender que a assistência social se organiza de acordo com as especificidades e necessidades, caracterizada com a heterogeneidade.

A porta de entrada dos serviços do SUAS é o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), o qual oferece os serviços de proteção social básica, com objetivo de prevenir situações de falta de recursos, através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, fortalecimentos de vínculos familiares e comunitários. Dentro do CRAS realiza a organização e mapeamento da rede de serviços de proteção básica,

além de ter seu trabalho direcionado à inserção das famílias nos serviços ofertados pela assistência social e encaminhamentos para as demais políticas públicas e sociais de acordo com as demandas apresentadas.

A proteção especial se divide em proteção social de média e alta complexidade, organizada e ofertada através do Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS). De acordo com a PNAS, esse serviço está destinado a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco social e alta vulnerabilidade social. A proteção especial de média complexidade é aquela que oferece atendimento a indivíduos e famílias que tiveram seus direitos violados e o convívio familiar e comunitário interrompido. A proteção especial de alta complexidade são os que garantem a proteção integral, sendo: acolhimento e inserção na rede socioassistencial de indivíduos e famílias que estão sem referência e/ou situação de ameaça e vínculo rompido, incluindo-se Centro Pop direcionado a pessoas em situação de rua de acordo com Decreto nº 7.053/2009, as quais dispõem a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais Portaria 46-47/2010/SMADS na regulamentação de parcerias por convênio e recursos humanos a operacionalização da rede especial.

A gestão e ações para aplicação de recursos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são pactuadas na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB), acompanhados e aprovados através do CNAS, que compete à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município as contribuições sociais contidas na Constituição Federal, destinando recursos financeiros a título de participação no custeio de aplicação das políticas, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos, firmando a composição dos recursos do FNAS, de forma automática entre os fundos de assistência e alocação de recursos entre os entes, independente de celebração de convênio, acordo, ajuste ou contrato.

Conforme Sposati (2016), as aplicações dos recursos do FNAS, FEAS, FMAS têm ligação direta com os respectivos Conselhos de Assistência Social, tanto Municipais, Estaduais e Nacional, os quais têm um poder decisão no que diz respeito ao orçamento da política. A autora ainda ressalta que, desde o início do SUAS, os recursos de origem federal eram alocados no Fundo, mas que, nos últimos anos, há menos no Fundo Nacional, enquanto há um notável crescimento nos recursos municipais sob gestão dos FMAS, após o processo de descentralização. Paiva e Rocha (2001) afirmam que, com a descentralização, as esferas municipais passaram a assumir a maior parte dos custos das ações assistenciais, com isso, “por menor que seja o recurso repassado pela União, estados e municípios são obrigados a participar com o cofinanciamento, em proporções variadas” (PAIVA; ROCHA, 2001, p.101).

3 Assistência Social no município de São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

O município de São Paulo é considerado uma cidade heterogênea e ao mesmo tempo desigual e multicultural. São Paulo, capital do Estado de São Paulo, metrópole que desempenha um grande papel de centro financeiro, sede de grandes empresas transnacionais, a qual, por um lado concentra a capital com riquezas financeiras e econômicas, e por outro lado, exclusão social e pobreza. Composta por uma estimativa de 12 milhões de habitantes, o município de São Paulo, no ano de 2016, teve um PIB de R\$ 571 bilhões (IBGE, 2016). Neste mesmo ano a prefeitura de São Paulo teve um orçamento de R\$ 54 bilhões, sendo que cerca de R\$ 203 milhões foram repassados para a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), equivalente a 0,92% do valor total do orçamento do município. É importante ressaltar que, para o Fundo Municipal de Assistência Social, no ano de 2016, foi destinado um pouco mais R\$ 1 bi-

lhão, 10,16% do total dos recursos orçamentários dos Fundos (SÃO PAULO, 2016).

A SMADS tem como missão formular, implantar, assim como financiar e acompanhar a execução da Política Municipal de Assistência Social, como parte das ações do sistema descentralizado, tendo como os principais instrumentos de gestão, o Plano Municipal de Assistência Social (PLAS), o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS).

Vale lembrar que São Paulo foi a última capital brasileira a ter o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social regulamentados. O COMAS foi criado através da Lei 12.524/97, regulamentado pelos Decretos 38.877/99 e 40.531/01, como órgão colegiado do sistema descentralizado e participativo, com caráter deliberativo, normativo e fiscalizador, vinculado à Secretaria (SÃO PAULO, 1997).

Sobre a composição do conselho (SÃO PAULO, 1997, art. 3º):

- 9 (nove) representantes do poder público assim especificados:
- 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social;
- 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Saúde;
- 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
- 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Governo;
- 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Habitação;
- 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Finanças;
- 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento;
- 1 (um) representante da Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos;
- 1 (um) representante da Secretaria Municipal das Administrações Regionais.
- 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de or-

ganizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público (SÃO PAULO, 1997).

Atualmente a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social conta com 32 Supervisões de Assistência Social (SAS), 54 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 29 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e 5 Centros POP compondo a rede socioassistencial.

Sob a gestão do prefeito Fernando Haddad, foi elaborado e publicado o PLAS 2014/2017 com o intuito de fortalecer e ampliar as ações da rede socioassistenciais, devendo ser a base para as ações da Secretaria, de acordo com as deliberações do orçamento municipal, fazendo um diagnóstico socioassistencial do município de São Paulo e traçando metas e estratégias de reordenamento da rede socioassistencial, expansão, alinhamento e estruturação da rede estatal e, com isso, fazer avançar no desenvolvimento de indicadores de cobertura e integração de sistemas informatizados de monitoramento, assim como avaliação da rede socioassistencial, como também a elaboração e efetivação da Política de Educação Permanente em âmbito municipal (PLAS/SP, 2014/2017, p. 10).

4 Análise orçamentária da política pública de Assistência Social no município de São Paulo no período de 2013 e 2016

Como já foi dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 teve um marco muito importante no que diz respeito à organização da política pública, além disso, a CF/88 contribuiu para o planejamento orçamentário e financeiro, relacionado às despesas públicas. Através dela foram criados ferramentas, tais como: Plano Pluria-

nual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tais instrumentos compõem o sistema orçamentário do município, que vem se aperfeiçoando com os passar dos anos, tecnicamente e legalmente falando, permitindo a transparência das ações.

A análise deste estudo foi direcionada à composição, como também à evolução dos gas-

tos públicos na área da assistência social do município de São Paulo entre os anos de 2013 e 2016, que ao serem analisados demonstraram algumas particularidades, as quais ajudaram a compreender um pouco mais a política de assistência social no município, como será mostrado a seguir.

Se analisarmos o orçamento da assistência social, conforme pode ser visto na tabela 1

Tabela 1 – Valores orçados e empenhados do município em relação à função Assistência Social entre 2013 e 2016. Valores em R\$ bilhões

Ano	Orçamento do Município Valor Empenhado	Assistência Social Orçado	Assistência Social Empenhado	Empenhado Assistência/ Empenhado Município (%)
2013	39.136	1.144	1.008	2,58%
2014	43.443	1.056	1.004	2,10%
2015	45.117	1.190	1.115	2,47%
2016	47.500	1.455	1.205	2,53%

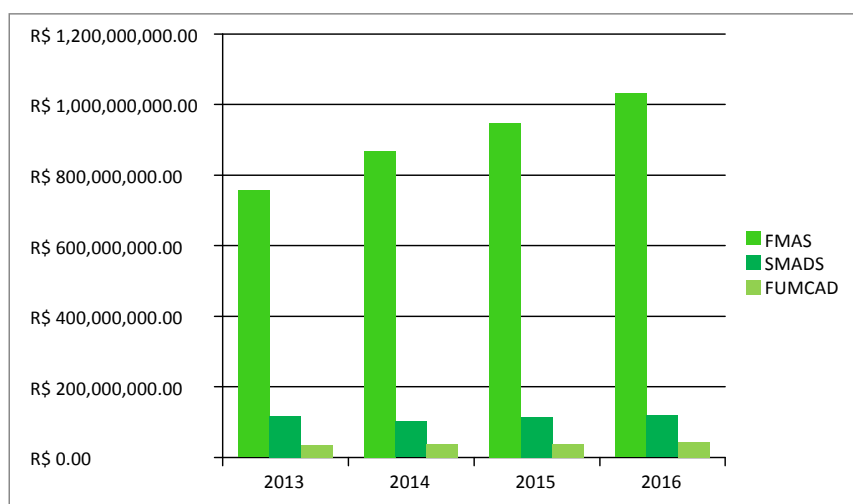
Fonte: Produzido pelos autores a partir das informações da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo.

acima, podemos observar que os gastos na área da assistência frente ao valor do orçamento empenhado do município de São Paulo ainda são muito baixos, levando em consideração que a maior parte dos valores é originado do FMAS. Se levarmos em consideração as variações de valores entre os anos em questão, percebe-se que neste período os valores orçados e empenhados ficaram praticamente estacionados. Isso pode ser identificado quando comparamos 2013 e 2016. No ano de 2013, o valor orçado foi de R\$ 1.144.999.328,00 e em 2016 foi de

R\$ 1.455.226.600,00, ou seja, houve um baixo acréscimo de valores de um ano para o outro e uma queda em relação à porcentagem frente ao aumento do orçamento empenhado do município. Em relação aos valores empenhados, no ano de 2013, empenharam-se na função Assistência Social R\$ 1.008.230.856,30, já no ano de 2016, R\$ 1.205.975.773,96.

No gráfico a seguir, é possível ver com mais clareza a execução orçamentária entre os anos, e perceber que os valores empenhados sempre foram abaixo dos orçados.

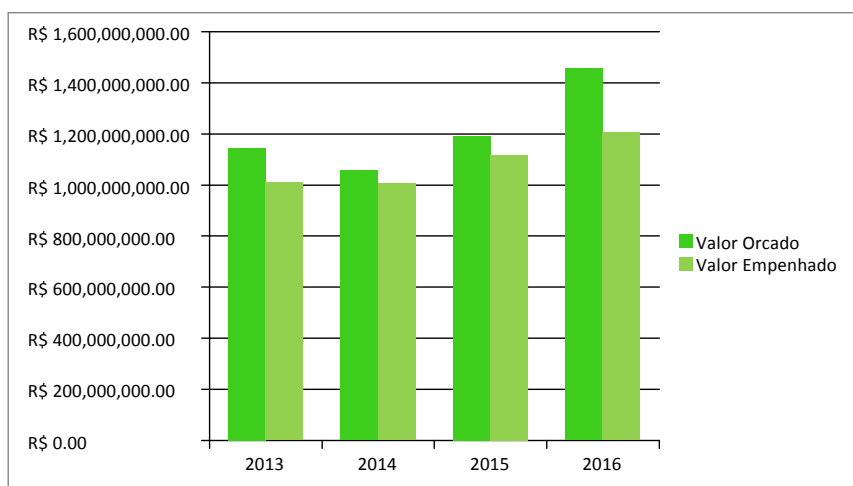
Gráfico 1 – Valores orçados e empenhados na função Assistência Social



Fonte: Produzido pelos autores a partir de informações da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo.

Nesse mesmo período de 2013 a 2016, do total dos valores empenhados referentes às despesas da função Assistência Social, a maior parte ficou concentrado no FMAS, como pode ser observado no gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Comparação dos valores empenhados na função Assistência Social nos principais órgãos no período de 2013 a 2016



Fonte: Produzido pelos autores a partir de informações da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo.

O Fundo Municipal de Assistência Social é o órgão responsável pelo maior volume em relação a valores orçados e empenhados, em seguida a SMADS. O FMAS de São Paulo, regulamentado pelo Decreto nº 40.351/2001, é um instrumento de captação e aplicação de recursos para o financiamento das ações socioassistenciais, no âmbito municipal,

podendo ser constituído por recursos provenientes da transferência dos Fundos Estadual e Nacional de Assistência Social, assim como de dotações orçamentárias do município e recursos adicionais, de doações, contribuições, auxílios, subvenções e transfe-

rências de entidades internacionais e nacionais, organizações não governamentais e governamentais, entre outras fontes.

Nas tabelas abaixo, buscamos mostrar os respectivos valores durante o mesmo período conforme a fonte dos recursos.

Tabela 2 – Valores orçados e empenhados na função Assistência Social por fonte de recursos, ano de 2013. Valores em R\$ milhões.

Descrição da Fonte	Orçado	Empenhado
Tesouro Municipal	897.096.869,00	866.060.952,00
Transferência Estaduais	70.373.151,00	64.652.710,20
Transferência Federais	35.004.792,00	28.646.582,30
Outras Fontes	142.524.516,00	48.870.611,80
Total	1.144.999.328,00	1.008.230.856,30

Fonte: Produzido pelos autores a partir de informações da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo.

Tabela 3 –Valores orçados e empenhados na função Assistência Social por fonte de recursos, ano de 2014. Valores em R\$ milhões.

Descrição da Fonte	Orçado	Empenhado
Tesouro Municipal	840.902.488,00	853.071.856,96
Transferência Estaduais	64.812.561,00	64.466.163,97
Transferência Federais	68.184.663,00	54.209.679,36
Outras Fontes	82.173.358,00	32.810.583,72
Total	1.056.073.070,00	1.004.558.284,01

Fonte: Produzido pelos autores a partir de informações da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo.

Tabela 4 – Valores orçados e empenhados na função Assistência Social por fonte de recursos, ano de 2015. Valores em R\$ milhões.

Descrição da fonte	Orçado	Empenhado
Tesouro Municipal	932.957.714,00	948.478.488,81
Transferência Estaduais	66.702.738,00	65.037.476,78
Transferência Federais	79.307.004,00	68.442.735,83
Outras Fontes	111.562.683,00	33.490.636,48
Total	1.190.530.139,00	1.115.449.337,90

Fonte: Produzido pelos autores a partir de informações da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo.

Tabela 5 – Valores orçados e empenhados na função Assistência Social por fonte de recursos, ano de 2016. Valores em R\$ milhões.

Descrição da fonte	Orçado	Empenhado
Tesouro Municipal	1.189.473.700,00	1.028.160.594,25
Transferência Estaduais	65.458.427,00	62.665.580,69
Transferência Federais	78.078.153,00	73.282.202,81
Outras Fontes	122.216.320,00	41.867.396,21
Total	1.455.226.600,00	1.205.975.773,96

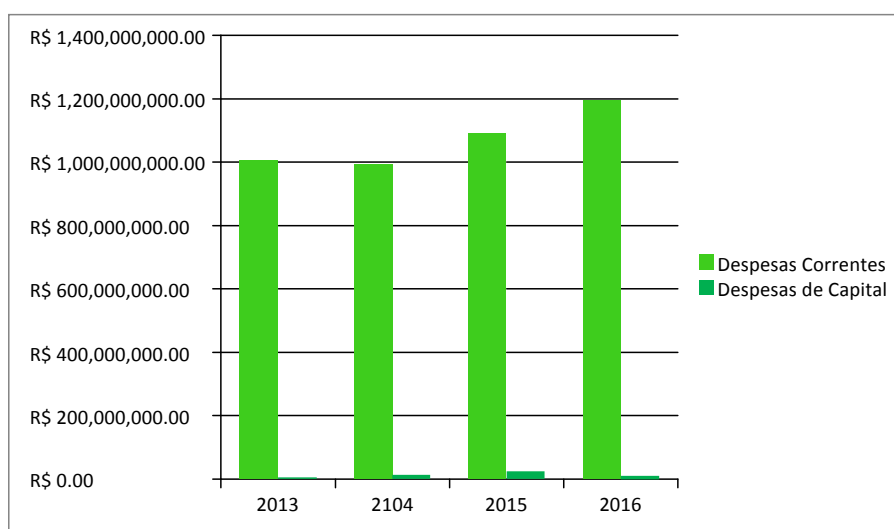
Fonte: Produzido pelos autores a partir de informações da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo.

Com as tabelas comparativas acima, é possível constatar que o responsável por suprir a execução das ações socioassistenciais tem sido o poder público municipal após a descentralização do sistema. Verifica-se, ainda, que a execução orçamentária está próxima ao

planejado, mas ainda assim abaixo do orçado.

O gráfico a seguir traz uma comparação entre as despesas por categorias econômicas no período de 2013 a 2016, a qual mostra que as despesas correntes foram bem superiores às despesas de capital.

Gráfico 3 – Despesas empenhadas na função Assistência Social por categoria econômica.



Fonte: Produzido pelos autores a partir de informações da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo.

Ao analisar o gráfico acima, é possível notar a tendência de aumento em relação às despesas correntes entre os períodos expostos, mas vale ressaltar que no ano de 2014 ocorreu uma leve redução das despesas correntes, acompanhada do aumento no ano seguinte.

Como foi mencionado anteriormente, há menos recurso do Fundo Nacional, enquanto o

fundo municipal vem evoluindo os recursos da assistência social sob a gestão do FMAS, esse é um exemplo do município de São Paulo.

5 Considerações finais

Como toda política pública, a assistência social faz parte de processos diversos, porém entrelaçados, que vai desde a escolha e tomada

de decisões coletivas, envolvendo a sociedade e o Estado, até a implementação, avaliação e monitoramento das ações. Para que isso acontecesse, a promulgação da CF/88 teve um marco muito significativo para a política de assistência social, que, posteriormente, através de muita luta, teve avanços importantes, por meio da LOAS, da implantação da PNAS e respectivamente o SUAS como sistema descentralizado e participativo.

Este trabalho buscou apresentar o processo de implantação e implementação da política pública de assistência social enquanto dever do Estado e direito do cidadão, trazendo o enfoque para o município de São Paulo, seguindo dois aspectos: a implantação da política e o seu financiamento. Dentro da implementação da política no município de São Paulo, foi possível perceber um presença significativa, através dos espaços participativos existentes dentro da SMADS, como Conselhos e Conferências Municipais.

Em relação ao financiamento da política de assistência social, identificamos algumas características importantes e ao mesmo comum, como a contração de recursos nas despesas correntes, se comparada a despesa de capital. Se levarmos em consideração também os valores empenhados conforme a fonte de cada recurso, o município carrega para si a maior responsabilidade em executar as ações socioassistenciais.

Vale ressaltar que este trabalho é de suma importância, pois é um início da compreensão da política de assistência social na maior metrópole do Brasil. Assim sendo, faz-se necessária uma avaliação com mais profundidade dos conteúdos e gestores em andamento, tanto na rede direta, como também nas ações de parceiros. É necessária uma avaliação nas ações intersecretariais do município, como também avaliar o papel da sociedade civil diante do controle e acompanhamento da política.

Referências

- BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Coleção Direito do Povo, vol. 2. Brasília: Senado Federal, SEEP.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **LOAS Anotada - Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.
- _____. _____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.
- _____. _____. **SUAS- Sistema Único de Assistência Social. Orientação acerca dos Conselhos e do Conselhos e do controle social da política pública de Assistência Social**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.
- _____. _____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (gov.) - IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em: 16 jul. 2017.
- MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (Org.). **Assistência Social**. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2017.
- PAIVA, Beatriz Augusto; ROCHA, Paulo Eduardo. **O Financiamento da Política de Assistência Social em Perspectiva**. Serviço Social & Sociedade, n° 68, p. 83-110. São Paulo: Cortez, 2001.
- SÃO PAULO. Assistência e Desenvolvimento Social. **Plano Municipal de Assistência Social – PLAS 2014/2017**. São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

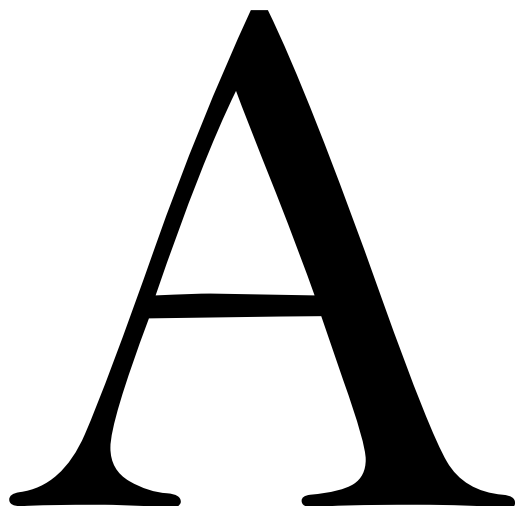
_____. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Legislação de Criação do COMAS**. São Paulo. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, 1997.

_____. **Secretaria Municipal da Fazenda (gov.)**. Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>. Acesso em: 23 jul. 2017.

SPOSATI, Aldaíza. **Desafios para fazer avançar a Política de Assistência Social no Brasil**. Serviço Social & Sociedade, nº 68, p. 54-82. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Financiamento e Política Pública de Assistência Social**. Revista Parlamento e Sociedade. Câmara Municipal de São Paulo. Vol. 4, nº 7, p. 103-118. São Paulo, 2016.

YASBEK, Maria Carmelita. **As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS**. Serviço Social & Sociedade, nº 77, p. 11-29. São Paulo: Cortez, 2004.



Análise Comparativa do Investimento em Educação em Diferentes municípios da Grande São Paulo, incluindo a Capital, e suas Possíveis Correlações com a melhora da Qualidade do Ensino através do IDEB*

Raul Capp Pallotta

Professor Doutor em Odontologia pela Universidade de São Paulo. Analista Administrativo — Área Administrativa. Coordenador de Administração e Finanças da Superintendência Regional do DNIT no Estado de São Paulo

Raul Soares Félix

Graduado em Direito. Corretor de imóveis e perito judicial

Resumo: Este trabalho teve por objetivo avaliar os investimentos educacionais realizados (por aluno) entre os anos de 2008 e 2015 em educação infantil (EI), ensino fundamental (EF) e educação básica (EB), além das despesas com professores nos municípios de Barueri, Guarulhos, Mogi das Cruzes, Osasco, São Bernardo Campo, São Caetano do Sul e São Paulo, buscando verificar possíveis correlações com a melhora na qualidade do ensino medido através do IDEB. Foi realizada a análise dos dados obtidos dos municípios no SIOPE, junto ao portal do FNDE. Da análise dos dados, é possível verificar que São Caetano do Sul (SCS) apresenta os maiores investimentos em EB e EF e despesas com professores, enquanto São Paulo (SP) tem gastos maiores em EI durante períodos específicos. Refletem-se estas despesas com um valor maior de IDEB para SCS. Assim, os resultados do IDEB mostram SCS acima dos demais, seguido por São Bernardo do Campo, tendo Barueri e Mogi das Cruzes valores próximos e acima de 6,0, valor este que só foi alcançado por Guarulhos em 2015 e que permanece quase atingido para Osasco (5,9). São Paulo, a despeito do investimento por aluno em EI e EF e do aumento em relação aos gastos com professores, teve o menor valor do IDEB.

(*) Artigo apresentado pelos alunos de aperfeiçoamento em Políticas Públicas, promovido pela Escola de Contas do TCMSP em parceria com a Escola do Parlamento da CMSP, como trabalho de conclusão do curso em 2017.

Palavras-chave: Educação. IDEB. Educação Básica.

Abstract: The aim of this investigation was to evaluate the investments in education (per student), during the years of 2008 e 2015 in childhood education (CE), fundamental education (FE) and basic education (BE), besides the money spent with teachers in the cities of Barueri, Guarulhos, Mogi das Cruzes, Osasco, São Bernardo Campo, São Caetano do Sul e São Paulo, targeting to establish possible correlations with the improvement in the quality of the education, evaluated by the IDEB index. The cities data was achieved in SIOPE, in the FNDE portal. These data analysis allows to attest that São Caetano do Sul (SCS) has the greater amounts of investments in BE and FE and the money spent with teachers, while São Paulo has spent most money in CE in specific years. These information reveals a higher IDEB to SCS. Though, IDEB data results depict SCS above the others, followed by São Bernardo do Campo, Barueri and Mogi das Cruzes, these three with similar IDEB values, above 6,0. Guarulhos has reached this value only in 2015 and Osasco (5,9) is closer to this goal. Besides the investment per student in CE and all BE and the increase of money spent with teachers, had the lower IDEB value.

Keywords: Education. IDEB. Basic Education.

1 Introdução

Em nível federal, a responsabilidade pela execução das políticas públicas de educação, regra geral, está a cargo do Ministério da Educação (MEC). Dentre os vários órgãos ligados a este Ministério, tem-se como principal órgão executor de suas políticas educacionais o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada a este Ministério, criada pela Lei nº 5.537 de 21 de novembro de 1968, alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969.

Autarquia é definida como o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, 1967). É uma descentralização organizacional do Ministério, que permite, através da criação de um órgão com relativa independência, a execução de atividades cujo controle é somente finalístico, de metas, que devem ser cumpridas e reguladas periodicamente pelo órgão a que ela está ligada.

No caso específico do FNDE, em seu sítio eletrônico é afirmado que se trata do maior parceiro dos 26 estados, dos 5.565 municípios e do Distrito Federal. Este órgão tem como missão prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos, visando à melhoria das condições educacionais nos seus diferentes aspectos, em especial a educação básica da rede pública.

Atualmente entende-se que o sistema educacional brasileiro é dividido em Educação Básica e Ensino Superior. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, determinou que a Educação Básica seja estruturada por etapas e modalidades de ensino, que devem englobar, sob este aspecto, a Educação Infantil (para crianças com até 5 anos), o Ensino Fundamental – atualmente com duração de nove anos – (para alunos de 6 a 14 anos) e o Ensino Médio (para alunos de 15 a 17 anos).

Como agentes executores, os Órgãos têm como atributo promover a implementação de políticas públicas, as quais devem ser analisadas, verificando-se sua efetividade. A maneira mais prática disto ser mensurado certamente é a criação de um indicador, que permita realizar comparações com base em dados comuns e, com isso, aprimorar o conhecimento sobre a necessidade de se diagnosticar e, conseqüente-

mente, executar uma aplicação mais adequada dos recursos (não somente financeiros entendase) frente aos diferentes quadros apresentados. Diante disso, Indicadores são definidos como sinais que revelam aspectos de determinada realidade e que podem qualificar algo (BRASIL, 2006); sua variação nos possibilita estabelecer comparações entre os diversos agentes e constatar mudanças que podem ser constatadas em termos de variações de localidade e, a fonte de comparação mais utilizada, variações ao longo do tempo.

Particularmente para a educação básica, utiliza-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Este índice, criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), é uma das primeiras iniciativas brasileiras para medir a qualidade do aprendizado nacionalmente e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O IDEB possui uma escala de zero a dez, constituindo-se de um indicador que possibilita o monitoramento da qualidade da educação pela população. No cálculo do IDEB são levados em consideração dois componentes fundamentais: I. a taxa de rendimento escolar (aprovação) – obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente –; e II. as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep.

Um aspecto importante do acompanhamento dos indicadores é verificar sua evolução e buscar com isso estabelecer a possível existência de alguma relação entre a implementação das políticas públicas e a efetividade dos recursos a elas dirigido. No caso particular dos recursos monetários destinados à educação, o financiamento das políticas públicas é regulado e acompanhado pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) – disponível no sítio eletrônico: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao> –, sistema eletrônico, operacionalizado pelo FNDE, instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público

às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.

Observação a ser feita em relação ao SIOPE é que ele visa dar atendimento ao Princípio Constitucional da Publicidade (Princípio Constitucional do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988) e aos aspectos necessários da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), com a publicidade dos gastos públicos e sua aplicação. Estes dados têm por objetivo fundamental fornecer informações à sociedade de quanto as diferentes esferas de governo investem efetivamente em educação, fortalecendo, desta forma, os mecanismos de controle social dos gastos nesta área, visando contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado e buscando maior transparência da gestão educacional.

Nesta mesma seara, entende-se que o SIOPE poderá subsidiar a definição e a implementação de políticas de financiamento orientadas para a promoção da inclusão educacional, da igualdade de oportunidades, da equidade, da efetividade e da qualidade do ensino público. Particularmente em relação a este sistema, obtêm-se diversos dados e indicadores dos relatórios municipais, dos quais merece atenção a aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Ressalta-se que o FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 sendo regulamentado pela Lei 11.494 de 20 de junho de 2007 e pelo Decreto 6.253, de 13 de novembro de 2007. Este fundo é de âmbito estadual (sendo um para cada estado e um para o Distrito Federal), formado por recursos provenientes, na quase totalidade, dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, complementado por recursos federais sempre

que seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (para efeito de exemplificação, o valor de recursos do Governo Federal passou a ser de 10% da contribuição total dos Estados e municípios do país desde 2010). Informação importante refere-se ao fato de que independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

Observa-se, com relação aos recursos investidos, que os Investimentos em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) devem ser realizados para todos os níveis da Educação Básica, na forma prevista no artigo 70 da Lei nº 9.394/96 (LDB). Particularmente os Estados devem ter suas despesas com MDE prioritariamente no âmbito dos Ensinos Fundamental e Médio; os municípios no âmbito da Educação Infantil e do Ensino Fundamental; e o Distrito Federal no âmbito da Educação Infantil e dos Ensinos Fundamental e Médio.

Dos recursos do FUNDEB, no mínimo 60% devem ser aplicados na remuneração dos profissionais do magistério. O SIOPE, além de apresentar esta informação, ainda em relação ao FUNDEB, estima a proporção de recursos oriundos deste Fundo aplicados na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio e mesmo valores de ordem geral do município como o percentual de despesas com cada um dos níveis de educação (infantil, fundamental, médio e mesmo superior) em relação à despesa total com educação, bem como outras despesas – de investimento de capital e/ou com alimentação escolar e material didático, por exemplo.

A despeito desta grande variedade de dados, esta investigação limitar-se-á a analisar as informações prestadas nos indicadores de investimento por aluno, a saber, o investimento educacional por aluno da educação infantil e no ensino fundamental e comparar, ao longo do tempo, alterações do IDEB, em municípios distintos da Grande São Paulo, incluindo-se a capital, buscando estabelecer correlações entre

os valores investidos por aluno e eventuais alterações neste Índice. Os valores serão acompanhados entre os anos de 2008, ano de início dos acompanhamentos e índices, e 2015, quando é possível obter informações para todos os municípios selecionados.

Assim, neste trabalho serão comparadas as cidades de Osasco, Guarulhos, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mogi das Cruzes e Barueri além da capital – município de São Paulo – com relação aos valores do IDEB e os gastos por aluno nos ensinos infantil e fundamental e na educação básica compilados ao longo dos anos de 2008 a 2015.

2 Fontes de Apanhamento dos Dados

Foram levantados no portal do SIOPE, no portal do FNDE para os municípios de São Paulo, e outros seis pertencentes a sua área metropolitana: Barueri, Guarulhos, Mogi das Cruzes, Osasco, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Serão analisados os dados para os anos de 2008 a 2015, período este selecionado com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do SIOPE – à época deste estudo, nem todos os municípios apresentavam os dados do exercício de 2016.

Em relação a estes foi realizada a análise dos aspectos: I. - Investimento educacional por aluno da educação infantil; II. - Investimento educacional por aluno do ensino fundamental; III. - Investimento educacional por aluno da educação básica; e IV. - Despesa com professores por aluno da educação básica.

Com relação ao investimento educacional em educação infantil e no ensino fundamental, são considerados valores gastos com Planejamento e Orçamento; Administração Geral; Administração Financeira; Normatização e Fiscalização; Tecnologia da Informação; Telecomunicações – educação à distância; Formação de Recursos Humanos; Comunicação Social; Alimentação e Nutrição – merenda escolar; Transporte Escolar; Proteção e Benefícios ao

Trabalhador; Refinanciamento das Dívidas Interna e Externa; Serviços das Dívidas Interna e Externa; e Outros Encargos Sociais. Já o investimento educacional por aluno da educação básica realiza uma média ponderada dos gastos realizados com educação infantil, ensino fundamental, educação especial, educação de jovens e adultos, além de considerar a educação profissional. As despesas com professores incluem sua remuneração e valores gastos com formação e aperfeiçoamento.

Deve-se ressaltar que as informações prestadas devem ser pelas respectivas prefeituras. Os dados no SIOPE são atualizados permanentemente pela União, pelos estados, Distrito Federal e municípios; estes apresentam caráter declaratório e são confrontados com as informações declaradas na base de dados e os demonstrativos contábeis publicados pelos entes da federação, tendo os indicadores e informações apresentadas declarados por meio de processos informatizados, os quais realizam inclusive os cálculos devidos de percentuais mínimos aplicados em manutenção e desenvolvimento de ensino.

Diante do quadro, atribui-se ao declarante – município em nome de seu responsável cadastrado – a responsabilidade pela inserção dos dados no programa de declaração, sua fidedignidade em relação aos demonstrativos contábeis, bem como à veracidade das informações inseridas na base dos dados.

Partindo-se dos valores informados, estes foram trazidos a valor presente para o ano de 2015, levando-se em consideração a inflação do período – medida pelo índice oficial de in-

flação, o IPCA/IBGE. Estes valores foram então confrontados ao longo do período (2008 a 2015) para os mesmos municípios, bem como foram comparadas as importâncias gastas para as diferentes cidades. Buscou-se assim uma relação entre estes dados e o IDEB, que é um indicador de desenvolvimento da educação básica, do período.

Para efeitos de ilustração, cabe salientar que, inicialmente, foram levantados também os valores de “despesas de profissionais não docentes da área educacional por aluno da educação básica”. Todavia, estes valores apresentaram uma variação muito grande, tornando difícil qualquer fonte de comparação e mesmo análises mais efetivas. Desta forma, dadas as constatações, eles foram desconsiderados para esta análise.

3 Apresentação dos Dados Obtidos

São assim apresentados os valores gastos e um gráfico representativo das variações, com as importâncias devidamente ajustadas. Esta foi a conduta tomada para que se pudesse comparar valores tão díspares dos indicadores acima explanados.

Ainda, para efeitos de análise comparativa dos dados, foram agrupados graficamente para os diferentes municípios para que pudessem ser realizadas as comparações dos investimentos e do resultado do IDEB na busca por possíveis correlações. Estes dados também foram trazidos a valores presentes com base na variação do índice oficial de inflação, o IPCA do IBGE, tendo por referência o mês de dezembro de 2015.

Tabela I – Indicadores de investimento em educação básica – educação infantil e ensino fundamental para o município de São Paulo e o IDEB ao longo dos anos de 2008 a 2015 – os valores estão ajustados para o ano de 2015, de acordo com o IPCA/IBGE.

SÃO PAULO								
Índices	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investimento educacional por aluno da educação infantil (I)	R\$ 8.871,29	R\$ 9.430,12	R\$ 15.731,82	R\$ 19.619,57	R\$ 20.737,89	R\$ 21.409,17	R\$ 12.133,91	R\$ 9.612,85
Investimento educacional por aluno do ensino fundamental (II)	R\$ 7.576,33	R\$ 10.031,04	R\$ 10.271,46	R\$ 11.714,78	R\$ 12.081,37	R\$ 13.170,20	R\$ 15.459,67	R\$ 12.518,97
Investimento educacional por aluno da educação básica (III)	R\$ 7.108,58	R\$ 8.814,33	R\$ 11.179,02	R\$ 13.606,16	R\$ 14.348,31	R\$ 15.409,74	R\$ 13.371,49	R\$ 10.701,66
Despesa com professores por aluno da educação básica (IV)	R\$ 3.274,03	R\$ 3.349,50	R\$ 4.272,52	R\$ 5.067,96	R\$ 4.834,83	R\$ 4.996,94	R\$ 5.313,14	R\$ 3.359,04
IDEB (V)	4,3	4,7	4,7	4,8	4,8	4,4	4,4	5,1

Tabela II – Indicadores de investimento em educação básica – educação infantil e ensino fundamental para o município de Barueri e o IDEB ao longo dos anos de 2008 a 2015 – os valores estão ajustados para o ano de 2015, de acordo com o IPCA/IBGE.

BARUERI								
Índices	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investimento educacional por aluno da educação infantil (I)	R\$ 8.622,22	R\$ 10.184,89	R\$ 8.996,55	R\$ 11.296,54	R\$ 11.185,69	R\$ 11.418,14	R\$ 9.195,67	R\$ 9.154,06
Investimento educacional por aluno do ensino fundamental (II)	R\$ 7.193,54	R\$ 7.601,12	R\$ 7.264,18	R\$ 7.293,27	R\$ 7.459,98	R\$ 8.069,73	R\$ 9.126,60	R\$ 8.255,95
Investimento educacional por aluno da educação básica (III)	R\$ 7.116,04	R\$ 7.744,43	R\$ 7.710,49	R\$ 8.195,66	R\$ 8.215,88	R\$ 8.715,06	R\$ 9.277,36	R\$ 8.496,74
Despesa com professores por aluno da educação básica (IV)	R\$ 1.911,33	R\$ 2.827,43	R\$ 2.707,19	R\$ 2.502,65	R\$ 2.535,61	R\$ 2.680,26	R\$ 3.057,04	R\$ 2.754,66
IDEB (V)	5,2	5,4	5,4	5,9	5,9	5,9	5,9	6,3

Tabela III – Indicadores de investimento em educação básica – educação infantil e ensino fundamental para o município de Guarulhos e o IDEB ao longo dos anos de 2008 a 2015 – os valores estão ajustados para o ano de 2015, de acordo com o IPCA/IBGE.

GUARULHOS								
Índices	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investimento educacional por aluno da educação infantil (I)	R\$ 6.900,40	R\$ 6.016,51	R\$ 7.556,08	R\$ 7.745,38	R\$ 7.660,46	R\$ 8.921,62	R\$ 7.901,02	R\$ 5.962,46
Investimento educacional por aluno do ensino fundamental (II)	R\$ 6.403,38	R\$ 6.736,42	R\$ 6.948,35	R\$ 6.703,34	R\$ 6.928,93	R\$ 7.345,16	R\$ 7.351,64	R\$ 6.814,44
Investimento educacional por aluno da educação básica (III)	R\$ 5.673,06	R\$ 5.753,48	R\$ 6.416,15	R\$ 6.739,92	R\$ 6.746,73	R\$ 7.483,46	R\$ 7.316,55	R\$ 6.109,14
Despesa com professores por aluno da educação básica (IV)	R\$ 1.685,35	R\$ 2.026,19	R\$ 2.182,25	R\$ 2.710,75	R\$ 2.466,08	R\$ 3.059,08	R\$ 3.007,88	R\$ 2.742,74
IDEB (V)	4,5	4,8	4,8	5,4	5,4	5,6	5,6	6,0

Tabela IV – Indicadores de investimento em educação básica – educação infantil e ensino fundamental para o município de Mogi das Cruzes e o IDEB ao longo dos anos de 2008 a 2015 – os valores estão ajustados para o ano de 2015, de acordo com o IPCA/IBGE.

Índices	MOGI DAS CRUZES							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investimento educacional por aluno da educação infantil (I)	R\$ 5.013,27	R\$ 6.339,97	R\$ 12.974,91	R\$ 9.885,02	R\$ 10.060,07	R\$ 8.722,94	R\$ 6.772,63	R\$ 4.272,57
Investimento educacional por aluno do ensino fundamental (II)	R\$ 9.950,29	R\$ 7.084,61	R\$ 5.613,26	R\$ 7.170,55	R\$ 7.140,61	R\$ 8.369,64	R\$ 8.292,38	R\$ 7.721,64
Investimento educacional por aluno da educação básica (III)	R\$ 7.356,65	R\$ 6.706,57	R\$ 7.509,08	R\$ 8.207,11	R\$ 8.120,54	R\$ 8.359,82	R\$ 7.538,83	R\$ 5.965,94
Despesa com professores por aluno da educação básica (IV)	R\$ 4.769,74	R\$ 3.102,22	R\$ 2.911,47	R\$ 4.264,12	R\$ 3.973,56	R\$ 4.222,94	R\$ 2.742,24	R\$ 2.454,80
IDEB (V)	4,8	5,6	5,6	5,6	5,6	5,5	5,5	6,3

Tabela V – Indicadores de investimento em educação básica – educação infantil e ensino fundamental para o município de Osasco e o IDEB ao longo dos anos de 2008 a 2015

Índices	OSASCO							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investimento educacional por aluno da educação infantil (I)	R\$ 5.667,11	R\$ 4.748,41	R\$ 7.309,36	R\$ 7.575,93	R\$ 7.114,72	R\$ 9.182,35	R\$ 8.879,32	R\$ 6.729,19
Investimento educacional por aluno do ensino fundamental (II)	R\$ 5.758,65	R\$ 6.457,85	R\$ 6.982,16	R\$ 7.084,10	R\$ 7.810,19	R\$ 8.113,23	R\$ 7.932,87	R\$ 6.123,71
Investimento educacional por aluno da educação básica (III)	R\$ 5.490,55	R\$ 5.645,49	R\$ 6.887,89	R\$ 7.165,90	R\$ 7.475,51	R\$ 8.212,75	R\$ 8.308,04	R\$ 6.539,72
Despesa com professores por aluno da educação básica (IV)	R\$ 1.902,97	R\$ 1.981,43	R\$ 2.306,45	R\$ 2.484,27	R\$ 2.709,70	R\$ 3.637,02	R\$ 3.468,79	R\$ 2.169,73
IDEB (V)	4,7	4,8	4,8	5,0	5,0	5,2	5,2	5,9

Tabela VI – Indicadores de investimento em educação básica – educação infantil e ensino fundamental para o município de São Bernardo do Campo e o IDEB ao longo dos anos de 2008 a 2015

Índices	SÃO BERNARDO DO CAMPO							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investimento educacional por aluno da educação infantil (I)	R\$ 8.867,61	R\$ 8.336,11	R\$ 8.989,69	R\$ 9.081,86	R\$ 9.708,66	R\$ 10.106,64	R\$ 9.771,31	R\$ 8.105,98
Investimento educacional por aluno do ensino fundamental (II)	R\$ 7.447,74	R\$ 8.181,56	R\$ 7.925,90	R\$ 8.607,26	R\$ 8.407,69	R\$ 8.653,82	R\$ 9.516,70	R\$ 7.326,17
Investimento educacional por aluno da educação básica (III)	R\$ 7.397,56	R\$ 7.699,10	R\$ 8.212,65	R\$ 8.642,90	R\$ 8.797,17	R\$ 9.067,47	R\$ 9.566,07	R\$ 7.776,50
Despesa com professores por aluno da educação básica (IV)	R\$ 3.203,11	R\$ 3.502,43	R\$ 2.724,54	R\$ 3.102,33	R\$ 2.986,92	R\$ 3.982,80	R\$ 3.256,04	R\$ 2.720,68
IDEB (V)	5,1	5,6	5,6	5,8	5,8	6,0	6,0	6,8

Tabela VII – Indicadores de investimento em educação básica – educação infantil e ensino fundamental para o município de São Caetano do Sul e o IDEB ao longo dos anos de 2008 a 2015

Índices	SÃO CAETANO DO SUL							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investimento educacional por aluno da educação infantil (I)	R\$ 11.162,58	R\$ 14.536,39	R\$ 12.470,56	R\$ 12.038,33	R\$ 16.077,16	R\$ 16.732,66	R\$ 18.873,96	R\$ 17.713,77
Investimento educacional por aluno do ensino fundamental (II)	R\$ 12.826,59	R\$ 9.350,65	R\$ 10.289,24	R\$ 12.186,23	R\$ 12.523,87	R\$ 14.383,15	R\$ 14.012,49	R\$ 11.672,73
Investimento educacional por aluno da educação básica (III)	R\$ 11.000,16	R\$ 10.320,81	R\$ 10.522,87	R\$ 11.824,23	R\$ 12.851,32	R\$ 14.377,47	R\$ 16.626,31	R\$ 13.430,01
Despesa com professores por aluno da educação básica (IV)	R\$ 5.982,34	R\$ 5.931,82	R\$ 7.169,48	R\$ 7.852,58	R\$ 8.672,42	R\$ 9.187,59	R\$ 10.985,40	R\$ 10.067,07
IDEB (V)	5,9	5,9	5,9	6,4	6,4	6,6	6,6	7,2

4 Análise Comparativa dos Dados – Representação Gráfica

De posse destas informações, os dados iguais foram agrupados por representação gráfica para que pudessem ser comparados. Foram analisados os dados de gastos por aluno em educação infantil, em ensino fundamental e os valores médios por aluno aplicados em educação básica, além dos gastos com professores e, por fim, o IDEB.

Observando-se os dados, percebe-se uma semelhança muito grande entre os gastos realizados pelos diferentes municípios em todas as áreas analisadas. Regra geral, o município de São Caetano do Sul (SCS) apresenta os maiores valores de investimento e que reflete no maior

valor do IDEB. Outrossim, em algumas representações gráficas e para anos específicos, o município de São Paulo mostra valores maiores de investimento por aluno que o de SCS, e que por vezes este valor se mantém por alguns anos. Todavia, este comportamento não é verificado para os gastos com professores, em que SCS é sempre superior aos demais, que se encontram de forma semelhante. Aparentemente, o reflexo de todos estes investimentos, ainda que possa apresentar variações individuais possíveis muito grandes, o IDEB de SCS é maior que o dos demais, ao mesmo tempo em que o de São Paulo é o menor deles, independente do aumento de investimento por aluno.

Gráfico I – Análise Comparativa dos Investimentos por aluno em Educação Infantil para os anos de 2008 a 2015 para municípios selecionados no Estado de São Paulo, comparados com a capital.

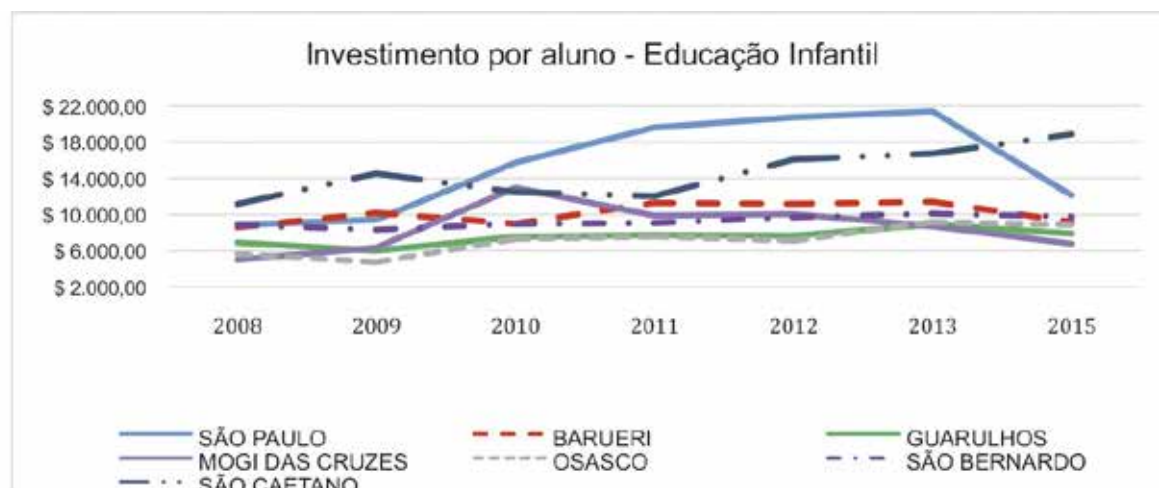


Gráfico II – Análise Comparativa dos Investimentos por aluno em Ensino Fundamental para os anos de 2008 a 2015 para municípios selecionados no Estado de São Paulo, comparados com a capital.



Gráfico III – Análise Comparativa dos Investimentos por aluno em Educação Básica – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio - para os anos de 2008 a 2015 para municípios selecionados no Estado de São Paulo, comparados com a capital.

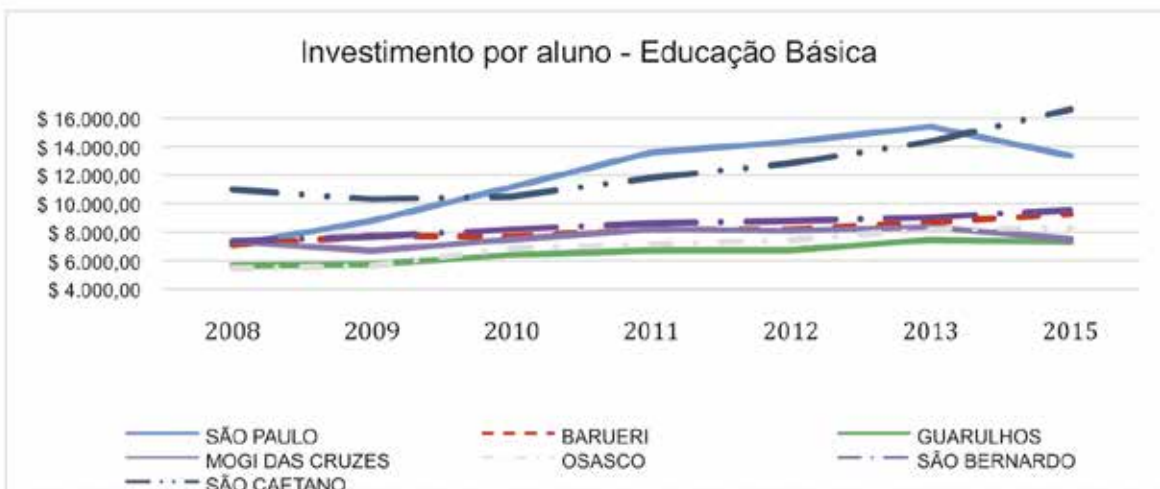


Gráfico IV – Análise Comparativa de Despesas com Professores em Educação Básica – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio - para os anos de 2008 a 2015 para municípios selecionados no Estado de São Paulo, comparados com a capital.

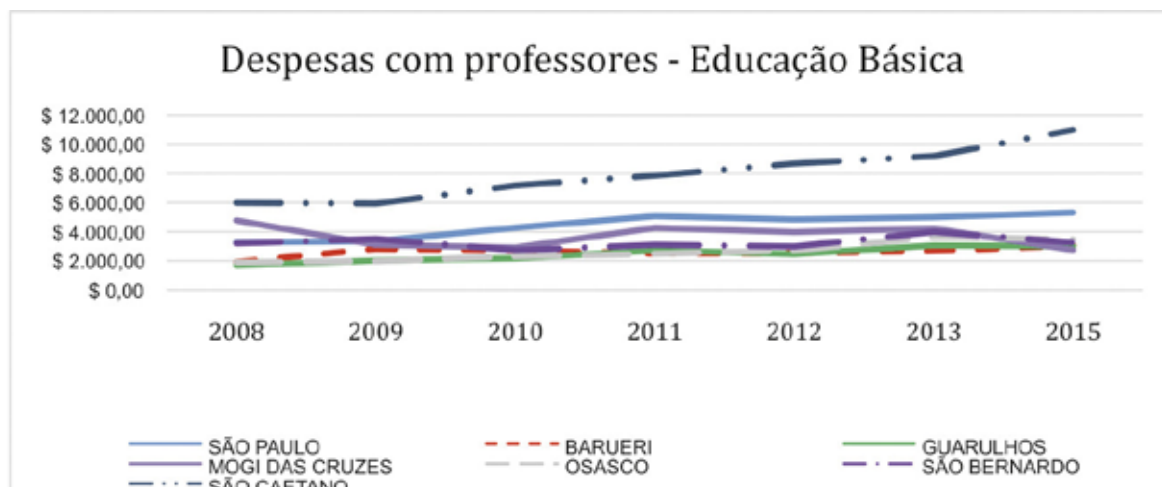
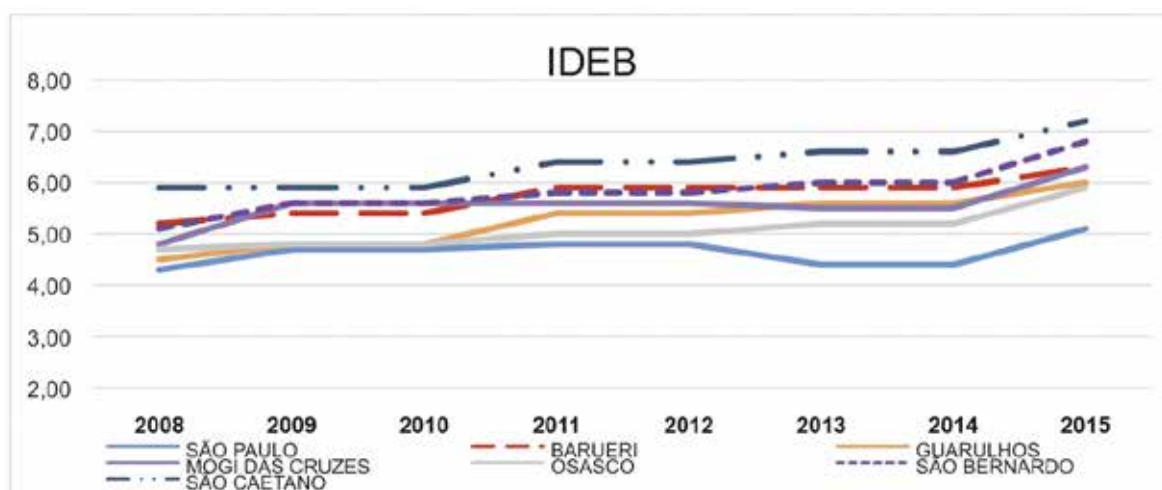


Gráfico V – Análise Comparativa do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica para os anos de 2008 a 2015 para municípios selecionados no Estado de São Paulo, comparados com a capital.



5 Implicações Práticas das Correlações Encontradas

A Constituição Federal de 1998 garantiu aos cidadãos um conjunto de direitos sociais. Entre estes direitos está o direito à educação. Todavia, de nada adiante prestar esta garantia sem que esta seja de qualidade. Diante deste quadro, este trabalho buscou, através da análise de dados apresentados em sítios eletrônicos, especialmente o da FNDE verificar uma possível correlação entre os

gastos realizados por aluno em educação infantil, ensino fundamental e gastos médios em educação básica, além das despesas com professores e correlacionar alterações no IDEB derivadas deste investimento.

Neste ponto, é interessante notar que este índice leva em consideração a prova aplicada a alunos do ensino fundamental, o que poderia implicar menor importância para a educação infantil nesta análise. Sabe-se, por óbvio, que para o aluno atin-

gir um bom desempenho no ensino fundamental, é importante que tenha uma boa educação infantil, a qual depende de investimentos, os quais serão analisados oportunamente e relativizados com estas informações ora apresentadas.

Informação basilar importante também a ser considerada reflete-se no fato de que, de acordo com a Carta Magna, a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de *impostos*, compreendida a proveniente de *transferências*, na manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, existe um patamar mínimo definido constitucionalmente para aplicar em educação.

Entendendo-se o contexto histórico, o FUNDEB foi implantado em todo o território nacional a partir do início de 2007, em substituição ao agora extinto FUNDEF. Ainda que algumas melhorias possam ser encontradas, limitações do antigo Fundo são mantidas, como bem apontadas no trabalho de Militão (2011). Basicamente, ainda que aumentem as fontes de financiamento, aumenta-se também o número de alunos que se espera atingir com este novo fundo, minimizando os efeitos desta ampliação. Corroborando com esta informação o trabalho de Pinto e Alves, que em 2011 analisaram o impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade do ensino da faixa etária de 6 a 14 para 4 a 17 anos, estabelecido pela Emenda Constitucional 59/2009, levando à declaração de que para que sejam atingidas as metas, há necessidade estimativa de matrícula de mais 3,9 milhões de alunos, o que levará, caso não haja novo aporte financeiro, a uma diminuição do recurso disponibilizado por aluno.

Todavia, no Brasil, é importante ressaltar que há uma maior importância no financiamento dos Ensinos Médio e Fundamental, em detrimento da Educação Infantil. Ainda assim, tem-se as informações de estudo realizado no Brasil pelo Banco Mundial (2001) concluiu que as pessoas que tiveram acesso a programas pré-escolares obtiveram mais sucesso em sua escolaridade, fato que deveria

ser considerado na escolha dos gastos municipais. Macedo e Dias, em 2011 analisaram a política de financiamento da educação no Brasil com ênfase na educação infantil, evidenciando que a subvinculação de recursos para a educação infantil que tem ampliado o acesso, a despeito da inquestionável necessidade de um maior aporte de recursos e uma articulação política qualificada dos gestores e da população no tocante à democratização desta etapa educativa.

Além disso, deve-se saber que os recursos do FUNDEB precisam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da Educação Básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos estados e municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição, sendo que *o mínimo de 60% desses recursos, devem ser destinados anualmente à remuneração dos profissionais do magistério* (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional) em efetivo exercício na Educação Básica pública (regular, especial, indígena, supletivo), e *a parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da Educação Básica pública*. É oportuno destacar que, se a parcela de recursos para remuneração é de no mínimo 60% do valor anual, não há impedimento para que se utilize até 100% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, o que tende a acontecer, de acordo com os municípios analisados neste trabalho, em que para todos mais de 90% dos recursos do FUNDEB foram aplicados em remuneração de profissionais para os anos analisados.

Neste particular, também deve ser realçado que foram analisados os anos de 2008 a 2015, pois somente eles apresentavam dados para todos os municípios, ou seja, poucos tinham informações do ano de 2016 para análise, o que comprometeria os dados apresentados.

Estes investimentos realizados pelos governos dos Estados, Distrito Federal e municípios e o

cumprimento dos limites legais da aplicação dos recursos do FUNDEB são monitorados por meio das informações declaradas no SIOPE, que serviu de base de dados para as informações analisadas nesta investigação.

Com os dados que se pode averiguar, somados à análise dos gráficos, é possível verificar valores muito semelhantes para os investimentos por aluno em educação infantil, ensino fundamental e educação básica (que compreende, além das anteriores o ensino médio, o profissionalizante, o ensino especial e o ensino a jovens e adultos). Uma análise mais acurada, no entanto, permite verificar que o município de São Caetano do Sul é aquele que apresenta os maiores investimentos por aluno, acima dos demais, em educação básica e em ensino fundamental. Este também apresenta valores maiores em educação infantil, mas a capital supera os gastos por aluno em períodos específicos.

De outra sorte, ao analisarmos despesas com professores, SCS mantém-se acima dos demais municípios, São Paulo a partir de 2010 tem um aumento acima dos demais nestas despesas e Mogi das Cruzes também se destaca nos anos de 2011 e 2012.

Por fim, os resultados do IDEB mostram o município de SCS acima dos demais, mais uma vez. Barueri, a partir de 2011, tem bons números para este Índice, acompanhado por São Bernardo do Campo e Mogi das Cruzes, que aumentam significativamente nos anos de 2014 e 2015. Guarulhos e Osasco, a sua vez, também tiveram melhoras expressivas nos valores do Índice, respectivamente, nos anos de 2011 e 2014, mas com resultados ainda abaixo dos demais. Finalmente, São Paulo, a despeito do investimento por aluno em educação infantil e ensino fundamental e do aumento em relação aos demais no que diz respeito aos gastos com professores, teve o menor valor do IDEB. A análise dos dados da capital mostra um aumento destes últimos gastos menor do que os demais, o que pode, em parte, justificar o valor baixo do índice.

Apontamento referente ao município de Mogi das Cruzes mostra uma relação direta entre o aumento do gasto por aluno em ensino fundamental e do IDEB.

Já a análise do município de São Paulo possibilita conjecturar que há pouca relação entre o investimento e a melhora da qualidade da educação, pelo menos quando observamos este índice específico. Entende-se que índices são limitados e que apresentam significativas restrições de sua aplicação plena, mas como campo de estudo permitem verificar as informações aqui citadas. Ainda assim, indicadores gerenciais fazem parte do dia a dia da administração de um município e fornecem um painel de bordo importante para a análise da situação financeira de uma cidade, lembrando-se que a realização de estudos e análises destes indicadores deve levar em consideração as informações fornecidas de forma oficial. Para o caso do SIOPE, os próprios municípios fornecem tais informações, por meio de seus representantes.

Atualmente, o sítio eletrônico “Todos pela Educação” mostra algumas informações importantes acerca do IDEB. Na criação deste índice, foram calculadas metas de melhoria da Educação, as quais levam em conta cada uma das escolas e também os municípios, estados e a federação como um todo, estas metas são acompanhadas e estimadas pelo Ministério da Educação. Claro está que se parte da premissa de que se o País tem mais estudantes com boas notas e mais aprovados na escola, isso é sinal de que houve melhora no aprendizado e no sistema educacional.

Cabe lembrar que há estudos semelhantes (MAUSS e colaboradores, 2012) que buscaram avaliar parâmetros próximos ao ora estudados – as relações entre o custo do aluno em sala de aula e as notas obtidas pelos municípios no IDEB –, visando demonstrar, por meio deste índice a eficiência e a eficácia econômica e relacioná-la com a qualidade do ensino. No mesmo sentido dos resultados encontrados, foi difícil estabelecer uma relação direta entre investimentos e IDEB, ao passo que diversas alusões de caminhos foram sugeridas, como o investimento em educação infantil e, de forma especial, os gastos com os professores pareceram ser os mais importantes.

6 Considerações finais

Ao analisarmos os dados e as informações apresentados, deve-se ter em mente que a meta do Ministério da Educação é que o Brasil conquiste 6 pontos no IDEB da primeira etapa do Ensino Fundamental até 2022, nota esta equivalente à média dos estudantes dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No estudo apresentado, até 2015, São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo, Barueri, Mogi das Cruzes e Guarulhos alcançaram este número. Osasco está muito próximo (5,9) e a análise de seus índices mostra uma tendência de alta, ou seja, há uma convergência para que ele alcance este valor em um futuro próximo. Contrário sensu é o que acontece com São Paulo, que exhibe índices baixos e que demanda um estudo mais aprofundado nas causas que levaram a esta situação e que ações poderiam modificar esta situação.

Entende-se que, por princípio, qualquer comparação que analise São Paulo deve ter em mente a disparidade de suas regiões e a complexidade de efetivação de descentralização de suas ações. Fica até mesmo difícil comparar uma cidade

com estas dimensões e as demais analisadas, sendo esta uma das claras limitações da utilização de um índice com a aplicação de fatores tão objetivos.

Por fim, políticas públicas em educação devem apresentar resultados a longo prazo, provavelmente maiores do que aqueles que foram analisados com os dados aqui apresentados. Pressuposição de todas as informações apresentadas, a Administração Pública, em seus diversos aspectos, tem o dever de prestar informações e fornecer à sociedade mecanismos de controle social dos seus gastos – transparência e publicidade de seus atos. Nesta direção, a educação, tendo seus efeitos a longo prazo, é objetivo que as mesmas políticas públicas, que incluem gastos semelhantes, devem ser mantidos por longos períodos, o que atualmente é bastante difícil por conta de mecanismos políticos. Ademais, a instituição e a valorização de mecanismos de controle social, princípios palpáveis de uma sociedade democrática evoluída adquiriram importância recente e o acompanhamento destes indicadores por grande parte da população ainda é bastante incipiente e mesmo considerar-se-ia desconhecido.

Referências

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília de 27 fev. 1967, retificado em 8 mar. 1967, retificado em 30 de mar. 1967 e retificado em 17 jul. 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm >. Acesso em 8 de jun. 2017.

_____. **Lei n. 5.537**, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de novembro de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5537.htm>. Acesso em 10 de jun. 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal

_____. Ministério da Educação. **Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Institucional. Brasília. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em 08 de junho de 2017.

_____. _____. **Sistema SIOPE**. Brasília. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao>>. Acesso em 08 de junho de 2017.

_____. _____. **Sistema SIOPE Relatórios Municipais**. Brasília. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-relatorios-municipais>>. Acesso em 08 de junho de 2017.

_____. _____. **IDEB – Apresentação.** Brasília. Disponível em <<http://www.mec.gov.br/conheca-o-ideb>>. Acesso em 08 de junho de 2017.

_____. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 10 de jun. 2017.

_____. **Lei n. 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de junho de 2007, retificado em 22 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm>. Acesso em 11 de jun. 2017.

_____. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de novembro de 2011 – edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em 09 de jun. 2017.

DE MACÊDO, Leonilda C.; DIAS, Adelaide A. **A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Porto Alegre, v. 27, n.2, p. 165-184, maio/ago. 2011

MAUSS, Cézár V.; DIEHL, Carlos Alberto; RAMBO, C. **A Relação Custo X Qualidade do Ensino Básico em Cinco municípios da Região da Amaja/RS.** In: XIX Congresso Brasileiro de Custos, 14. 2012, Bento Gonçalves, RS, Brasil. Anais. s.n. Bento Gonçalves, 2012, p.1-15.

MILITÃO, Silvio C. Nunes. **FUNDEB: mais do mesmo.** Nuances: Estudos sobre Educação. Presidente Prudente, v. 18, n.19, p. 124-135, jan./abr. 2011.

PINTO, José M de Rezende; ALVES, Thiago. **O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB.** Revista Educação e Realidade. Porto Alegre, v.36, n.2, p. 605-624, maio/ago. 2011. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>

TODOS PELA EDUCAÇÃO. “O que é o IDEB e Para que Serve”. Disponível em <<http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/17208/perguntas-e-respostas-o-que-e-o-ideb-e-para-que-ele-serve/>>. Acesso em 09 de junho de 2017.



SOBRE A ARTISTA DA CAPA

Biba Rigo tem formação nas áreas de arte e educação. Fez cursos de Educação Popular, Pintura, Xilogravura, Arte Contemporânea na Educação, História da Arte Contemporânea e Inclusão nas Escolas em diversas instituições. Atualmente, cursa graduação em Arte: História, Crítica e Curadoria na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

A artista plástica e educadora já apresentou suas obras no Brasil e no exterior, em espaços como Memorial da América Latina, Paço das Artes, Espaço Coringa e Museu do Horto e em eventos e museus em Cuba e na França. Biba também é sócia-fundadora do espaço independente Casa de Tijolo, dedicado à produção, difusão e reflexão em torno da arte contemporânea e educação.

Na área de educação, Biba trabalhou com Educação Infantil e com adultos. Aprendeu e ensinou brincadeiras para crianças e educadores, além de ter colaborado com o projeto Território do Brincar. Hoje ela é educadora do Ateliê de Jogos e Brincadeiras, do Ateliê-Escola.

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

Os artigos a serem publicados são selecionados pelos membros do Conselho Editorial.

Ausência de remuneração

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista Simetria não dão aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico. A publicação resguarda os direitos autorais, na forma da Lei.

Submissão de Artigos

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

1. A contribuição deve ser original e inédita, bem como não estar em processo de avaliação por outra publicação.
2. O texto submetido deve ser apresentado em formato e linguagem adequados a uma futura publicação como texto acadêmico e/ou técnico-científico.
3. O texto deve ser apresentado em formato DOC, ou DOCX, não podendo ultrapassar 2MB. É necessária a observância dos padrões das normas técnicas.
4. A fonte utilizada deve ser Times New Roman - tamanho 11; espaçamento simples; títulos e subtítulos em negrito.
5. O emprego de Itálico deve se limitar a termos que não estejam na língua de redação do artigo. Não se pode utilizar sublinhado para o destaque de termos em língua estrangeira.
6. O tamanho do artigo não deve exceder o total de quinze páginas, incluindo títulos, resumos, tabelas, figuras, mapas e referências.
7. Os artigos devem trazer, obrigatoriamente, em português e em inglês, título, resumo (máximo 250 palavras) e palavras-chave (3 a 5).
8. Junto ao nome do autor deverá ser inserido seu currículo de modo sucinto, não excedendo 4 linhas, destacando formação acadêmica – com a titulação mais elevada –, atividade profissional e endereço eletrônico.
9. As tabelas e ilustrações (mapas, diagramas, organogramas, quadros, fotografias, gráficos, fluxogramas, entre outros) devem ser apresentadas no corpo do documento, com a melhor qualidade gráfica possível (preferencialmente 300 dpi). Caso seja necessário, quando da edição final do texto, os originais serão solicitados. A apresentação das tabelas segue as orientações da obra do IBGE intitulada Normas de apresentação tabular (1993) e as ilustrações, a norma NBR 14724 (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 de Contas do TCMSP

Centro de formação e informação
para servidores públicos e a sociedade



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

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

Cursos pós-graduação

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

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

Cursos de curta duração e extensão

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

Palestras, seminários, workshops, encontros, eventos itinerantes

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

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



ESCOLA
de
CONTAS

Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales

 /escoladecontas

 @escolaTCMSP

 /escoladecontastcmsp

UNINOVE



Universidade Nove de Julho

A UNINOVE COM VOCÊ É 10



Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales

www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br

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

Tel.: 11 5080-1387

escoladecontas@tcm.sp.gov.br