

# Simetria

Ano III - Nº5 - 2019

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



Limites da Discricionariedade  
Administrativa

O Papel da Câmara Municipal no  
Exercício do Controle Externo

Cidades Inteligentes e o Índice  
*Cities in Motion* — Case São Paulo



## **ISO 9001**

<b>presidente</b>	João Antonio da Silva Filho
<b>Vice-presidente</b>	Roberto Braguim
<b>Conselheiro Corregedor</b>	Edson Simões
<b>Conselheiro</b>	Domingos Dissei
<b>Conselheiro</b>	Maurício Faria

## Expediente

### Conselheiro Dirigente

Maurício Faria

### Diretor-presidente

Maurício Piragino

### Chefe de Gabinete

Marcos Barreto

### Conselho Editorial

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

### Equipe Editorial

Adriana Manolio, Djair Galvão Freire, Nelson G. Nascimento

### Colaboradores

Massami Uyeda, Eduardo Tuma, Angélica Fernandes, José Renato Nalini, Anderson Carvalho, Renata de Jesus Silva, Daniel Bruno da Silva, Antonia Conceição dos Santos, André Galindo da Costa, Dilson Ferreira da Cruz, Harmi Takiya, Ana Carolina de Araújo Trugillo, Bomfim Alves da Silva Junior, Renata Marè e Danilo André Fuster.

### Projeto gráfico, produção e editoração

Pluricom Comunicação Integrada®

### Capa

BURST Banco de Imagens

### Impressão

Associação Educacional Nove de Julho

ISSN 2526-4486 (impresso)

Escola Superior de Gestão e Contas Públicas  
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

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 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 **Limites da Discricionariedade Administrativa**  
Massami Uyeda
- 12 **O Papel da Câmara Municipal no Exercício do Controle Externo**  
Eduardo Tuma

### Opinião

- 20 **A Democracia pela Metade: Elementos de Análise Sobre a Baixa Participação das Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão**  
Maria Angélica Fernandes
- 32 **O Desafio da Educação 4.0**  
José Renato Nalini

### Políticas Públicas

- 39 **Mulheres na política: a participação das mulheres na Câmara Municipal de São Paulo**  
Anderson Carvalho e Renata de Jesus Silva  
Orientadora: Laís Siqueira Ribeiro Cavalcante

### Controle Externo

- 52 **Mecanismos Democráticos de Controle Social na cidade de São Paulo: o Conselho Participativo Municipal**  
Daniel Bruno da Silva, Antonia Conceição dos Santos e André Galindo da Costa
- 63 **Novos Tempos, Novos Caminhos**  
Dilson Ferreira da Cruz

### Inovação

- 67 **Cidades Inteligentes e o Índice *Cities in Motion* – Case São Paulo**  
Harmi Takiya, Ana Carolina de Araújo Trugillo, Bomfim Alves da Silva Junior e Renata Marè

### Setor Público

- 84 **Burocracia e carreira no setor público: uma análise do cargo de Assistente de Gestão de Políticas Públicas da Prefeitura da Cidade de São Paulo**  
Danilo André Fuster

# **Carta ao Leitor**

# C

aro leitor, cara leitora,

A 5ª Edição da **REVISTA SIMETRIA** explora aspectos fundamentais de órgãos de Controle Externo e do Controle Social, a partir das contribuições de especialistas e estudiosos de questões centrais da Administração Pública. Também discute o papel do Estado no trato de questões sociais e de representação da mulher na atualidade.

O professor Massami Uyeda, ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Eduardo Tuma, presidente da Câmara Municipal de São Paulo, dissecam o papel dos administradores e os limites que o regramento constitucional impõe à sua atuação, expondo uma linha de interpretação jurídica e política contemporânea às suas análises.

Esta edição de **SIMETRIA** foi buscar na experiência do jurista e professor José Renato Nalini, que já presidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo e foi secretário da Educação paulista, um conjunto de observações sobre o futuro da Educação ante o avanço das tecnologias da informação.

Numa linha de investigação científica sobre a atuação da mulher na sociedade, Angélica Fernandes, mestra em Ciências Sociais pela PUC-SP, apresenta pesquisa acerca da exclusão das mulheres de processos políticos e decisórios brasileiros, enquanto Anderson Carvalho e Renata de Jesus Silva, alunos da Pós-graduação em Legislativo, Controle Externo e Políticas Públicas no Brasil da Escola de Gestão e Contas do TCMSP, mostram estudo sobre a participação das mulheres na Câmara Municipal de São Paulo.

Outros dois artigos oriundos de pesquisas feitas na Escola de Gestão e Contas abordam os mecanismos democráticos de Controle Social na cidade de São Paulo e a burocracia e carreira no setor público. Os textos são assinados pelos professores Antônia Conceição, André Galindo, Daniel Bruno e Danilo Fuster.

Estudo de Harmi Takiya, Ana Carolina de Araújo Trugillo, Bomfim Alves da Silva Junior e Renata Marè aponta os mais importantes aspectos das cidades inteligentes na atualidade. O artigo discute a cidade de São Paulo segundo o índice Cities in Motion 2019 – IESE (2019).

Dilson Ferreira da Cruz, doutor em Semiótica e Linguística Geral pela USP e coordenador da Coordenadoria VIII do TCMSP, faz abordagem que discute o papel dos Tribunais de Contas, detendo sua análise no papel do TCMSP, que busca por um diálogo mais intenso e direto com a sociedade, ao fazer uso ainda maior das ferramentas de tecnologia da informação e celebrar parcerias com outros órgãos de controle e fiscalização.

Deixamos aos leitores e leitoras um importante conjunto de reflexões científicas para apreciação e aprendizado, mantendo a linha de investigação e a proposta de trabalho que marcam a **REVISTA SIMETRIA** desde a sua primeira edição.

Boa leitura!

Os Editores

# L

## imites da Discricionariedade Administrativa

### Massami Uyeda

Advogado, mestre e doutor em Direito (USP), ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Na clássica concepção de Montesquieu, o Estado atua sob a égide da tripartição dos Poderes: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, cada qual desempenhando competências preponderantemente próprias e exclusivas, nas respectivas áreas de sua competência: o Legislativo, na elaboração da lei; o Executivo, na execução e aplicação da lei, em caráter geral; e o Judiciário, na especialização e aplicação da lei, em caso concreto.

O desempenho de tais tarefas próprias e exclusivas, no âmbito da competência de cada qual dos Poderes, constitui a assim chamada competência formal e é certo que, residualmente, todos os três poderes exercem a competência material, em matéria administrativa.

Para o desempenho e a atuação da competência material, em matéria administrativa, o ordenamento jurídico dota o administrador público de poderes para sua prática. Estes poderes administrativos, que não se confundem com os Poderes de Estado, são verdadeiros instrumentos de trabalho, adequados à realização de tarefas administrativas, a ponto de serem considerados poderes administrativos instrumentais.

O ordenamento jurídico confere poderes administrativos ao 56666 para que, no desempenho da gestão administrativa, possa praticar atos administrativos, os quais são, fundamentalmente, atos jurídicos informados

pela finalidade pública, podendo-se conceituar ato administrativo, na lição de Hely Lopes Meirelles, como “toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.” (MEIRELLES, 2016, p. 173).

O plexo de poderes administrativos outorgados pelo ordenamento jurídico ao administrador público, para que possa praticar atos administrativos, deriva de lei.

É o princípio da legalidade que informa toda a atuação da Administração Pública e sua dicção constitucional se encontra no art. 37, *caput*, *in verbis*: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

E a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso II, consagra o princípio da legalidade, *in verbis*: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

A higidez e eficácia do ato administrativo hão de observar a existência de cinco requisitos necessários à sua formação: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Ausente qualquer um destes elementos, o ato não se aperfeiçoa e não terá condições de eficácia.

Este exercício rememorativo de conceitos básicos e essenciais se justifica para possibilitar melhor compreensão sobre o exercício da discricionariedade administrativa que, não poucas vezes, tem gerado equívocos seja quando de sua aplicação, seja quando de sua interpretação.

Assim, sob o prisma da liberdade de atuação o administrador público pratica atos vinculados e atos discricionários.

Atos vinculados são aqueles que têm seus requisitos e condições de sua realização previamente traçados na lei. Pouca ou quase nenhuma

liberdade de atuação se reserva ao administrador público para sua execução.

Na hipótese de ato vinculado, todo o arcabouço volitivo de sua edição já está previamente traçado na lei.

É dizer, no ato vinculado a lei especifica que o agente público ao praticá-lo observe os requisitos por ela expressos como da essência do ato, em todas suas minúcias. Se as omitir ou as diversificar, seja com relação à finalidade, seja com relação aos motivos, ou não obedecer à forma prescrita ou ser praticado por agente incompetente, o ato administrativo será inexistente, nulo ou anulável, segundo a intensidade da perturbação verificada em sua formação.

A edição de um ato administrativo pressupõe a existência lícita de vontade, emanada de autoridade especialmente autorizada, em lei própria, para sua prática. E nisto consiste o requisito da competência, que é a quantidade de poder que a lei confere ao agente público para a prática o ato.

O resultado visado pelo agente constitui o objeto do ato administrativo e, despiendo dizer, deve ser lícito.

No ato administrativo vinculado o objeto estará predeterminado na norma legal.

Na estrutura do ato administrativo, os motivos objetivam a realização do fim pretendido pelo agente e, por curial, hão de guardar consonância com o interesse público.

O motivo e a finalidade do ato administrativo são condições intrínsecas de sua legalidade.

Para que o ato administrativo seja válido e eficaz há de observar formalidades extrínsecas exigidas na lei, consistente na forma que deve revestir.

A forma escrita do ato administrativo é o seu revestimento material e, por meio dela, torna transparente a atuação administrativa, alcançando-se assim a necessária publicidade, elemento necessário para que se possibilite sua fiscalização.

No ato administrativo pode-se considerar elementos de legalidade externa ou objetiva a competência, forma e objeto lícito; e, como elementos de legalidade interna ou subjetiva o motivo e o fim.

Multifacetárias e dinâmicas são as necessidades do corpo social e o seu atendimento pela Administração Pública nem sempre tem o seu contorno definido em lei.

Se a gestão e a atuação da Administração Pública depender de leis específicas para o seu desempenho e desenvolvimento usuais e rotineiros, leis que delimitem o exercício cotidiano da Administração Pública, tal exigência paralisaria a adequada atividade administrativa. Além do que o Legislativo assumiria as atribuições do Executivo.

*Quid inde?* Como solucionar tais situações?

O sempre festejado professor Caio Tácito bem expressou o conceito do poder discricionário, do qual o ato discricionário é sua emanção, ao prelecionar:

A ação administrativa do Estado desdobra-se dentro dos quadros legais estabelecidos. A iniciativa da administração depende, primariamente, de uma regra de competência que autorize o agente a executar determinados atos no sentido do bem comum. Esta subordinação não significa, porém, que à administração esteja vedada uma certa latitude de apreciação dos fatos e soluções, independente de uma predeterminação legal. À medida que se amplia o campo de ingerência do Estado, voltado cada dia mais a novas tarefas sociais, torna-se imperativo fornecer-lhe os meios materiais de eficiência e presteza. A atividade administrativa, modernamente mais intensa e variada, se multiplica em aspectos particulares que não podem ser abrangidos na minúcia dos textos de lei. O fenômeno social não se escraviza a coletes de força, nem a cintos de segurança. Carece, portanto, a administração de maleabilidade de métodos e caminhos

para atender-lhe aos reclamos imperativos e díspares. (TÁCITO, 1975, p. 63)

Esta liberdade de optar por critério de conveniência e oportunidade para a edição do ato administrativo não quer significar, contudo, que se possa atuar ao largo e distante do critério de legalidade. Não, tal não significa atuar fora da legalidade, porquanto o fim colimado há de ser sempre a finalidade pública.

É dizer, a discricção administrativa, que possibilita ao administrador atuar com liberdade de escolha, segundo critério de conveniência e oportunidade, deve observar os requisitos de competência, forma e finalidade.

Dessa forma, quando a lei estabelece, expressamente, a forma de realização do ato, cessa a esfera discricionária e está-se diante de um ato vinculado.

No ato discricionário, não há a particularização da conduta administrativa, possibilitando-se ao administrador a escolha por opções alternativas.

Na realidade, não há, rigorosamente, um ato puramente vinculado ou um ato totalmente discricionário. O que há é a predominância de nuances do atuar administrativo, dado a que, fundamentalmente, todos eles devem conformação ao princípio da legalidade e à observância à finalidade pública.

O ato discricionário não deve ser confundido com ato arbitrário, porquanto discricionariedade e arbitrariedade são comportamentos e atitudes inteiramente diversos.

Discricionariedade é atuar o agente administrativo com liberdade de ação, observando os limites estabelecidos pela lei.

Já arbitrariedade é atuar o agente administrativo contrariamente ao estabelecido pela lei.

Sinteticamente, pode-se dizer: discricionariedade administrativa guarda conformidade com a lei; arbitrariedade administrativa é atitude e comportamento contra a lei.

É necessário ressaltar esta diferença porque, não raras vezes, por desconhecimento

técnico, utilizam-se estes vocábulos de forma contraditória.

É dizer, fala-se discricionário com sentido de arbitrário e fala-se arbitrário com sentido de discricionário.

Na estrutura do ato discricionário, para que se o legitime como válido, hígido e eficaz deve-se observar ser competente o seu agente. Ou seja, deve estar dotado de competência legal para sua prática; deve obedecer a forma legal para sua realização, resguardando-se sua transparência e publicidade; e, deve atender à finalidade legal de todo ato administrativo, que é o atendimento ao interesse público.

O motivo ou a causa do ato administrativo que, no caso do ato vinculado, já se encontra delineado na lei, no ato discricionário fica reservado à sua prudente discricionariedade, facultando-se ao administrador público a conveniência e a oportunidade de sua edição.

Por motivo ou causa do ato administrativo, entenda-se a situação de fato ou de direito que determina ou autoriza sua realização. É o elemento subjacente à necessidade da edição do ato administrativo.

Em seu clássico *Direito Administrativo*, edição de 1975, o professor Caio Tácito já anotava:

Acentua-se, aliás, modernamente, a tendência legislativa de estabelecer a motivação obrigatória dos atos administrativos, de modo a possibilitar a sindicância de sua materialidade. A doutrina e a jurisprudência, sobretudo na França e na Itália, têm contribuído também para criação desse sistema, por força da anulação de atos pela ausência de explicitação dos motivos (TÁCITO, 1975, p. 69/70).

O vaticínio do professor Caio Tácito concretizou-se com o advento da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que instituiu o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, com vários princípios constitucionais nela inseridos, tornando-se cânones legais de

observância geral, inclusive para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa (ou seja, quando exercem competência, em matéria administrativa, como ressaltado no início deste artigo).

O artigo 2º, da Lei nº 9.784/99 dispõe: “A administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”

Embora a Lei nº 9.784/99 tenha por objeto disciplinar o procedimento administrativo, seus dispositivos são aplicáveis aos atos da Administração Pública, daí a sua grande importância para a exegese da discricionariedade na gestão e execução administrativa.

A Lei nº 9.784/99, em seu Capítulo XII, introduziu a necessidade de motivação dos atos administrativos. E em seu artigo 50, elencou hipóteses em que a motivação se faz necessária. Vejamos, *in verbis*:

Art.50 – Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
  - II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
  - III - decidam processos administrativos de concurso ou de seleção pública;
  - IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
  - V - decidam recursos administrativos;
  - VI – decorram de reexame de ofício;
  - VII – deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
  - VIII – importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.
- § 1º - A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou

propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º - Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º - A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou do termo escrito.

A Lei nº 9.784/99 abrange a categoria dos atos discricionários, nos quais se reserva ao agente público a prudente discricção quanto à conveniência e oportunidade para sua edição, contudo, tornou obrigatória a explicitação de seu motivo ou causa, bem como sua motivação, que é a exposição ou indicação por escrito dos fatos e fundamentos jurídicos do ato.

O princípio da motivação, no dizer da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos. (PIETRO, 2018, p. 149).

A teoria dos motivos determinantes do ato administrativo ganhou força legal, erigindo-se como condição de validade do ato, ao dispor que uma vez explicitados seu motivo e sua motivação, o agente administrativo deve editar o ato compatível com o resultado pretendido.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Habeas Corpus nº

141.925/DF, da relatoria do ministro Teori Zavascki, datado de 14 de abril de 2010, assim decidiu:

Habeas Corpus. Portaria do ministro de Estado da Justiça, determinando a expulsão de estrangeiro do território nacional, em razão de sua condenação à pena privativa de liberdade. Inexistência de fundamento. Aplicação da teoria dos motivos determinantes, segundo a qual a validade do ato administrativo, ainda que discricionário, vincula-se aos motivos apresentados pela Administração. Invalidez da Portaria. Ordem concedida.

O Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Mandado de Segurança nº 15.290/DF, relator ministro Castro Meira, em 26 de outubro de 2011, assim decidiu:

2. Consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela Administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido... 4. A ilegalidade ou inconstitucionalidade dos atos administrativos podem e devem ser apreciados pelo Poder Judiciário, de modo a evitar que a discricionariiedade transfigure-se em arbitrariedade, conduta ilegítima e suscetível de controle de legalidade.

Como assinalou o festejado professor Hely Lopes Meirelles, na seara da aplicação de penalidades disciplinares, quando a lei prevê diversas penalidades para uma infração, o poder discricionário da Administração manifesta-se na escolha da penalidade que entender adequada ao caso ocorrente, dentre as enumeradas no texto. Mas, se a lei indica o processo de apuração dessas infrações, não pode a autoridade usar de outro meio de verificação, nem modificar o

que está indicado. Na aplicação de penalidade sua faculdade é discricionária; mas deve observar “as pautas da proporcionalidade e da razoabilidade”, como assinalado pelo ministro Eros Grau, no RMS nº 24.699-DF, in RTJ 195/69 (MEIRELLES, 2016, p. 195).

Oportunas e bem colocadas são as observações formuladas pela professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao comentar a interpretação jurisdicional sobre o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade ínsitos na edição dos atos administrativos ao assim assinalar:

A jurisprudência brasileira tem, embora de forma ainda modesta, incorporado esse princípio, especialmente em matéria de sanções disciplinares e de polícia. Às vezes até exorbitando de seu poder, ao reduzir as penalidades aplicadas, em vez de simplesmente decretar sua nulidade. Exemplo de decisões deste tipo encontram-se in RT 318/256 e 221, 454/162, 401/269 e 409/262. Evidentemente, erra o Judiciário ao substituir uma penalidade por outra, porque invade área de competência da Administração Pública; mas acerta ao reconhecer os excessos desta última, quando ela aplica sanções desproporcionais ou inadequadas em relação às infrações praticadas; isso ocorre especialmente no caso de penas pecuniárias, que devem ser fixadas em limites razoáveis, de modo a não assumir caráter confiscatório, nem onerar excessivamente a atividade exercida licitamente. Mas, evidentemente, não é só nessas matérias que se aplica o princípio. (PIETRO, 2001, p. 202).

A pedra de toque da discricionariedade administrativa no referente aos aspectos internos da edição do ato discricionário, consistentes no seu motivo e na sua motivação, bem como na adequação dos motivos determinantes passa pela constatação da existência de razoabilidade e proporcionalidade em sua edição.

Isso porque, como acentua Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins a que ela tem de alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto. Com efeito, embora a norma legal deixe um espaço livre para decisão administrativa, segundo critérios de oportunidade e conveniência, essa liberdade às vezes se reduz no caso concreto, onde os fatos podem apontar para o administrador a melhor solução (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, in RDP m65/27). Se a decisão é manifestamente inadequada para alcançar a finalidade legal, a Administração terá exorbitado dos limites da discricionariedade e o Poder Judiciário poderá corrigir a ilegalidade. (PIETRO, 2001, p. 201).

Os limites da discricionariedade administrativa tem sido um dos mais instigantes temas de estudo de Direito Administrativo a desafiar a doutrina e a jurisprudência.

## Referências

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

\_\_\_\_\_. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. Atlas: 2001.

TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo, Saraiva: 1975.

# O

## Papel da Câmara Municipal no Exercício do Controle Externo

### Eduardo Tuma

Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e vereador pela Cidade de São Paulo, professor Universitário, pós-doutorando em Direito pela Universidade Paris I, Panthéon-Sorbonne e doutorando em Filosofia pela PUC/SP, doutor em Filosofia do Direito e mestre em Direito do Estado pela PUC/SP

**R**esumo: O presente artigo tem por finalidade trazer ao leitor a importância do exercício do controle externo pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas, como forma de garantir a correta utilização dos recursos públicos, a fim de que o Estado cumpra sua missão de solucionar os problemas da população, em observância ao princípio da primazia do interesse público.

**Palavras-chave:** Controle externo. Câmara Municipal. Poder Legislativo. Interesse Público.

**Abstract:** This article aims to bring to the reader the importance of the exercise of the external control by the City Council with the help of the Court of Auditors as a way to ensure the correct use of public resources, so that the State fulfils its mission to solve the problems of the population in compliance with the principle of primacy of the public interest.

**Keywords:** External control. City Council. Legislative Power. Public Interest.

### 1 Introdução

Conforme dita o artigo 3º da Constituição Federal, o Estado deve proporcionar condições para que a população, de maneira geral, viva de forma harmônica e solidária, buscando sempre, através de políticas públicas, o desenvolvimento da nação, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e o bem estar de todos.

Para a realização plena dos referidos preceitos de ordem constitucional, é seu dever realizar a prestação de serviços públicos por seus próprios meios ou por intermédio de terceiros contratados para tal finalidade, em diversas áreas, tais como segurança, saúde, educação, saneamento básico, dentre outros serviços de grande importância para desenvolvimento de uma sociedade mais livre, justa e solidária, primando sempre pelo interesse público em detrimento do particular, ou seja, pelos interesses da coletividade.

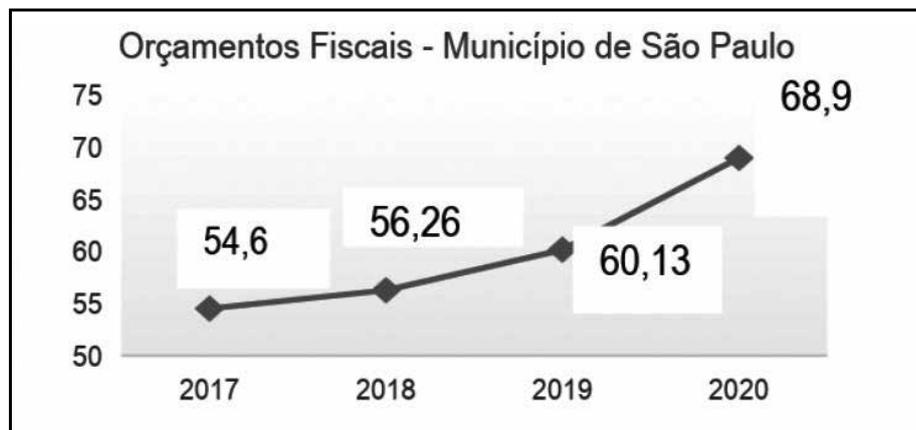
Nesse contexto, há um poder de gestão que representa o elo de ligação entre o Estado (de forma ampla) e a sociedade civil, visando à satisfação das necessidades coletivas: A Administração Pública.

No entanto, para que a mesma consiga cumprir as respectivas missões atribuídas ao Estado, é natural que surja a necessidade de captação de recursos públicos, que são buscados de forma compulsória das pessoas, sejam elas naturais ou jurídicas, através da cobrança de tributos destinados a realização de políticas públicas, melhorando a vida da população de maneira geral. Aliás, esta é a sua principal missão: administrar os recursos, elaborar, aplicar e executar programas, projetos e ações em prol do bem comum, seja na área regulatória (tarifas, preços, etc.), seja na distributiva (segurança, transporte, educação, saúde, etc.) ou na redistributiva (previdência, reforma agrária etc.)

É evidente, em contrapartida, a responsabilidade do gestor público em prestar contas de sua gestão, dando a necessária publicidade de seus atos, visando a melhor utilização dos recursos públicos que são arrecadados em nosso país.

Na cidade de São Paulo, o exercício do controle externo sobre a gestão dos recursos públicos é exercido pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas do Município (TCM), conforme dispõe o artigo 48 da Lei Orgânica do Município (LOM) de São Paulo, que entre outras atribuições, determina a competência do TCM para a apreciação anual das contas prestadas pelo Prefeito, pela mesa da Câmara e pelo próprio Tribunal, além de fiscalizar a aplicação de recursos de qualquer natureza que são repassados ao Município, nos termos do que dispõe o inciso V do aludido dispositivo legal.

Ainda sobre a cidade de São Paulo, a maior e mais rica cidade do país, é importante trazer alguns números ao leitor que visam comprovar a sua magnitude, que refletem positivamente nos números do orçamento municipal. Segundo dados do IBGE<sup>1</sup>, estima-se uma população superior a 12 milhões de pessoas, com salário médio mensal dos trabalhadores em 4,2 salários mínimos (2017), muito maior que a média nacional. Este fator, dentre tantos outros, contribuem na arrecadação paulistana, que ao longo dos últimos anos subiu consideravelmente, conforme gráfico abaixo colacionado<sup>2</sup>:



Com a aprovação Projeto de Lei (PL) 509/16, o orçamento ficou estimado em R\$ 54,6 bilhões para o ano de 2017, superado discretamente pelo orçamento cotado para o ano de 2018 (R\$ 56,3 bilhões).

Já para o exercício de 2019, a Proposta de Lei Orçamentária (PL 536/2018) aprovada pelo Poder Legislativo estimou um orçamento de R\$ 60,13 bilhões, o que representou um aumento de 6,7% em relação ao ano de anterior.

A proposta deste ano (PL 647/2019), por sua vez, que é válida para o ano de 2020, apresentou uma previsão orçamentária de R\$ 68,9 bilhões, representando um aumento de 13,8% em comparação ao orçamento de 2019.

Conforme determina a lei, as propostas tramitam na Câmara Municipal de São Paulo, concomitantemente à realização de audiências públicas por temas e por região, onde são ouvidas propostas e sugestões da população para melhoria do serviço público, como um importante instrumento de participação popular, que fortalece as instituições parlamentares e estreita as relações entre os mandatários e o povo.

Nesse sentido, pontua José Afonso da Silva:

A evolução do processo político, pela incorporação de outros elementos à democracia representativa, vem promovendo uma relação mais estreita entre os mandatários e o povo, mediante os instrumentos de coordenação e expressão da vontade popular: partidos políticos, sindicatos, associações políticas, comunidades de base, imprensa livre, de tal sorte que a opinião pública – expressão da cidadania – acaba exercendo um papel muito importante no sentido de que os eleitos prestem mais atenção às reivindicações do povo, mormente às de suas bases eleitorais (DA SILVA, 2012, p. 140).

Não se olvida que, nos últimos anos, a participação da população vem aumentando de forma significativa<sup>3</sup>, não só no Município de

São Paulo, mas em todo o País, muito provavelmente em virtude da situação política atual, atrelada ao uso da tecnologia que permite com que o cidadão participe de forma ativa e facilita a obtenção de informações.

Na Câmara Municipal de São Paulo, por exemplo, além das audiências públicas, é proporcionado ao cidadão um canal direto de comunicação através da Ouvidoria (Lei nº 15507/2011), que faz a interlocução do parlamento com a sociedade, recebendo reclamações, sugestões, solicitações ou críticas, inclusive por meio do aplicativo *WhatsApp*.

O que se pretende demonstrar é que as atribuições do Poder Legislativo Municipal vão muito além de legislar, mas também, partindo da premissa de que a democracia é fortalecida com a participação popular, ser um verdadeiro porta-voz da população, entendendo as suas necessidades e, a partir do controle externo, decorrente do sistema de freios e contrapesos, fiscalizar a destinação do dinheiro público, de modo a atender os interesses coletivos e efetivar os objetivos fundamentais do Estado previstos na Carta Magna.

## 2 Do Poder Legislativo Municipal

O homem é um ser gregário por sua própria natureza. Isto é, na busca de condições de sobrevivência, não vive de forma isolada, ante a consciência de que a satisfação de suas necessidades é conquistada com mais facilidade por meio da vida em sociedade, a qual, como é cediço, gera conflitos e, conseqüentemente, impõe a necessidade de reunião com outros componentes da sociedade para discutir e criar regras de convivência.

De acordo com Cláudio Vicentino, o parlamento é anterior à própria criação do Estado, pois sua existência data de 1.400 a.C., quando Moisés, na busca da terra prometida, buscava entre os mais idosos opiniões e soluções que facilitassem a peregrinação. Ainda segundo Vicentino, a respeito do surgimento do Poder Legislativo:

O Poder Legislativo ou o Parlamento Contemporâneo tem sua origem histórica na Inglaterra de 1215, momento em que a nobreza feudal inglesa, querendo dificultar o processo de centralização política, impôs ao Rei João Sem-Terra a Magna Carta. Considerada a primeira constituição dos tempos modernos a Magna Carta exigia que o soberano convocasse o grande conselho formado por diferentes setores da sociedade inglesa, com a finalidade de aprovar ou não os impostos propostos pelo Rei, surgindo assim o embrião do futuro Parlamento que na atualidade é o representante das aspirações da sociedade num regime democrático (VICENTINO; DORIGO, 1997, p. 02).

A experiência diária demonstra que a população, de maneira geral, entende ser a única (ou principal) função do Poder Legislativo Municipal, a introdução de normas abstratas e gerais na ordem jurídica, ou seja, a criação de leis para a cidade. Tal fato não causa surpresa, já que legislar significa fazer ou decretar leis<sup>4</sup> e obviamente que a função legislativa é exercida preponderantemente pelo Poder Legislativo, sendo sua função mais tradicional, portanto, a primeira que vem na mente de qualquer cidadão, até porque a produção legislativa em nosso país é intensa em todos os entes federativos.

Realmente, a criação de leis é de suma importância para o desenvolvimento do país, pois com o avanço da sociedade, deve o legislador caminhar no mesmo ritmo por intermédio da elaboração de leis que visam suprir lacunas e melhorar a vida da população.

Mas esta não é a única função do Poder Legislativo. Aliás, conforme lições de José Roberto de Paiva Martins, a missão primitiva do parlamento não era legislar, mas sim de ser porta-voz das reclamações dos cidadãos:

A missão primitiva dos Parlamentos que, como se sabe, teve início no que hoje chamamos Inglaterra, não foi legislar. Na Inglaterra, os Parlamentorum eram porta-vozes das

reclamações dos cidadãos junto ao Soberano. Levavam-lhe as aspirações do povo sobre as necessidades públicas e, em especial, sobre os excessos de imposição tributária. Como levavam tais pleitos sob a forma de projetos, que eram sancionados (ou não) pelo Soberano, a prática foi adquirindo foros de atividade específica, dando origem à atividade parlamentar tal qual, mutatis mutandis, a conhecemos hoje, é da 1ª república de 1891, do início da República (MARTINS, 1995, p. 32).

Tal posição reflete também o significado da palavra vereador, que tem origem no verbo “verear”, que significa a incumbência de vigiar pela comodidade, bem-estar e sossego dos municípios.

Assim, além da função deliberativa, que tem por objetivo a organização dos serviços prestados, como a composição da Mesa Diretora, organização e funcionamento das comissões, a Câmara Municipal exerce a função julgadora, pois cabe a ela processar e julgar o Prefeito e os próprios vereadores em caso de qualquer irregularidade.

Igualmente, também tem importante função de fiscalizar as contas do Poder Executivo, na conformidade do que dispõe o artigo 31 da Constituição Federal, vejamos: “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Tal controle é exercido por meio da observância de uma série de preceitos que constam na Constituição Federal, de sorte que, simetricamente, o artigo 144 da Constituição Estadual de São Paulo prevê expressamente a autonomia política, legislativa administrativa e financeira de cada município – Lei Orgânica do Município, Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras normas que regem o assunto.

### 3 Do Controle Externo

A etimologia da palavra controle é controvertida, pois comporta diversos significados.

Controlar significa examinar, fiscalizar, inspecionar<sup>5</sup>, de modo que, do ponto de vista semântico, a expressão não causa grande dificuldade. Porém, como consignado pelo auditor do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Cezar Miola, é importante compreender o controle como princípio, como dogma ínsito e inato da atividade estatal (MIOLA, 1996, p. 204).

O controle não pode ser exercido de qualquer maneira. A lei estabelece regras para que tal função não seja exercida de forma irrestrita ou ilimitada. Tradicionalmente, o controle é exercido pelo próprio órgão, o que é denominado pela doutrina de controle interno e tem seu fundamento no artigo 74 da Constituição Federal, que preceitua sobre a necessidade dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manter, de forma integrada, o respectivo sistema de controle interno.

Por outro lado, o controle externo, não menos importante, é aquele praticado por outro órgão que não integra a estrutura organizacional controlada, como o controle que é exercido pelo Poder Legislativo quando examina as atividades administrativas do Poder Executivo que tradicionalmente é dividido em prévio, concomitante e posterior, conforme classificação de Laffayette Pondé, sustentado em Casulli:

Em qualquer caso, o controle pode ser preventivo ou repressivo, de legalidade ou de mérito, sobre atividade material ou ato jurídico. O controle é preventivo, quando, antecede a emissão do ato controlado ou os efeitos deste. É repressivo quando incide sobre um ato já executado ou em execução. No controle de legalidade, o ato controlado é aferido por uma norma legal, no controle de mérito, por sua conveniência, oportunidade, ou critérios de ordem técnica. Diz-se externo o controle (Constituição, art. 70) quando o órgão que o exerce é externo, em relação ao Poder a que pertence a autoridade que emite o ato controlado (CASULLI apud. PONDÉ, 1998, p. 132)

Como visto, o controle externo prévio é aquele que tem por principal objetivo impedir que o ato ilegal ou contrário ao interesse público seja realizado, por sua vez o controle repressivo é aquele realizado após o efetivo gasto público, e ainda, temos o controle concomitante que é realizado, como a própria denominação induz, durante a atuação da Administração Pública.

Nas palavras de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

O sistema de controle externo pode ser conceituado como o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos. A par da existência de sistemas, há ainda outros órgãos de controle externo da administração pública que serão estudados (FERNANDES, 2003, p. 94).

Em outras palavras, controlar significa um conjunto de ações que visam verificar se a atividade estatal atendeu à finalidade pública e os princípios básicos da administração que regem o direito administrativo pátrio.

O Poder Legislativo tradicionalmente exerce o controle externo do Poder Executivo, o que decorre da própria tripartição dos poderes e de seu sistema de freios e contrapesos, sendo o exercício de tal função há muito tempo reconhecida pela sociedade e pelo ordenamento jurídico, não havendo que se falar, portanto, em ingerenciamento ou interferência indevida de um poder sobre o outro. Conforme lições de Fernandes:

O Poder Legislativo exerce o controle externo sobre atos do Poder Executivo, não constituindo isso uma indébita interferência sobre outro poder. Ao contrário, na vetusta tripartição das funções do Estado, delineada por Aristóteles e aprimorada por Montesquieu, o poder controla o poder, num sistema

de freios e contrapesos, conhecido pela elíptica expressão *cheksand balances*. A interferência, contudo, deve se fazer sentir apenas no desempenho da função de controle, não podendo um poder substituir o outro e passar a realizar suas funções. Por este motivo, é que a interferência se faz apenas pontualmente, por atos interventivos, devendo o controlador retirar-se imediatamente do plano de desempenho das funções de outro poder. (FERNANDES, 2003, p. 96)

Sobre o assunto, vale transcrever o disposto no artigo 150 da Constituição do Estado de São Paulo:

Art. 150. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, finalidade, motivação, moralidade, publicidade e interesse público, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno e de cada Poder, na forma da respectiva lei orgânica, em conformidade com o disposto no art. 31 da Constituição Federal (SÃO PAULO, 1989).

Em termos práticos, a Câmara Municipal exerce o papel do controle externo, por intermédio da criação de CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito), ao julgar crimes de responsabilidade do Prefeito, convocação de secretários e o julgamento da prestação de contas do Prefeito, com parecer prévio do Tribunal de Contas.

Desde o ano de 1891 as constituições do país regulam os Tribunais de Contas. A Constituição de 1891, em seu artigo 89 diz que “*é instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legitimidade, antes de serem prestadas ao Congresso.*” e suas competências básicas, que remanescem até hoje, foram dispostas no artigo 76 da Constituição de 1946 (BRASIL, 1891).

O Tribunal de Contas do Município, órgão de extração constitucional, é autônomo e independente, que tem como missão assegurar que os recursos públicos sejam aplicados em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade (Art. 70 da Constituição Federal), visando a supremacia do interesse público. Assim, tem como principal objetivo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da Administração Pública, no que diz respeito a economia, legitimidade e legalidade na aplicação dos recursos, auxiliando o Poder Legislativo na fiscalização das contas do Poder Executivo.

A fiscalização financeira tem como um de seus objetivos garantir que a Administração Pública sustente, a longo prazo, as políticas públicas implementadas, trazendo um equilíbrio entre planejamento e finanças, a orçamentária tem como finalidade verificar e a estimativa da arrecadação é reflete a realidade, levando em consideração a conjuntura econômica atual, a operacional diz respeito a análise da relação custo-benefício entre os recursos utilizados e o resultado almejado, impedindo, por exemplo, a promoção pessoal do gestor na divulgação das ações de seu governo, respeitando, assim, a norma do artigo 37, § 1º da Constituição Federal.

#### 4 Conclusão

A matéria abordada no presente artigo é amplamente debatida e estudada no mundo jurídico, seja por intermédio da doutrina ou jurisprudência, porém independentemente de opiniões que divergem a respeito da teoria do tema, não há como divergir do fato de que o controle externo é uma das formas de garantir o bom uso do dinheiro público, controlando os gastos públicos visando resguardar a existência do próprio Estado e o princípio da moralidade da Administração Pública.

Deve ser ressaltado o fato de que o controle dos gastos públicos deve ser uma meta de todo

e qualquer gestor público, até porque a maioria dos Municípios depende de fontes externas para sua própria sobrevivência, tais como recursos provenientes do Governo Federal, mas não é apenas por tal fator, mas sim para garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, principal objetivo do Estado.

Neste papel, à Câmara Municipal foi concedida a incumbência, pelo artigo 31 da Constituição Federal, de acompanhar a execução do orçamento municipal, a fim de que seja verificada a legalidade dos respectivos atos por parte do Poder Executivo.

Nesta fiscalização, a atuação dos vereadores, de extrema complexidade, é assídua e contempla aspectos que dizem respeito à gestão do patrimônio, recursos humanos, atividades financeiras, orçamento e contratações de empresas privadas para realização dos serviços públicos, assumindo um papel importante, principalmente na sua forma preventiva, localizando

o problema antes do efetivo desperdício do recurso público. Prevenir é melhor que curar!

Salienta-se que parte deste controle possui pontos de baixa complexidade, como por exemplo, a análise da efetiva existência física de um bem público ou o controle do uso dos veículos oficiais.

Mas ressalvada algumas questões pontuais, o exercício do controle externo é tarefa extremamente técnica que exige uma análise apurada e esmiuçada de todo arcabouço orçamentário do Ente Público, tendo por finalidade zelar pelo erário público e probidade da gestão.

Neste sentido, é importante contar com o apoio técnico dos tribunais de contas que possuem uma missão pedagógica, ao emitirem uma visão capacitada sobre o assunto, auxiliando, assim, o Poder Legislativo a julgar as contas públicas, cujo julgamento não pode ser baseado em acordos políticos.

## Referências

- CALANDRIN, Luiz Antonio. **Do Controle Externo Exercido pelo Legislativo Municipal sobre as Contas do Chefe do Executivo**: Uma análise sobre a eficiência do modelo pátrio. EACH/USP. São Paulo, 2012. Disponível em: [https://www4.tce.sp.gov.br/ecp/sites/default/files/luiz\\_antonio\\_calandrim.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/ecp/sites/default/files/luiz_antonio_calandrim.pdf). Acesso em: 4 nov. 2019.
- CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- CASULLI, V. R. N. Digesto Italiano, verbete “controllo” apud. PONDÉ, Lafayette. Controle dos atos da administração pública. **Revista de Informação Legislação**. Brasília, DF, a. 35, n. 139, jul/set 1998.
- FELIX, Rafaela de Sousa; CHAGAS, Milton Jarbas Rodrigues. Atuação do Poder Legislativo Municipal: uma análise sobre as atividades da Câmara do Município de Várzea Alegre - CE na percepção dos seus habitantes. **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, v.2, n. 2, 2017. Disponível em: [https://anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/11\\_Atuacao\\_do\\_poder\\_legislativo\\_Rafaela\\_Felix.pdf](https://anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/11_Atuacao_do_poder_legislativo_Rafaela_Felix.pdf). Acesso em: 03 nov. 2019.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunal de Contas do Brasil**: Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2003.
- MARTINS, José Roberto de Paiva. O controle externo no Distrito Federal. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**. Brasília, v. 21, p. 32, 1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1982.
- MIOLA, Cezar. Tribunal de contas: controle para cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS, v. 14 n° 25, p. 204, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. **Manual do vereador**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

VICENTINO, C.; DORIGO, G. **História do Brasil**. São Paulo: Scipione, 1997.

## Notas

---

1 Cidades e Estados – São Paulo. IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html?>. Acesso em: 5 nov. 2019.

2 Prestação de Contas Públicas – Orçamento. Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento>. Acesso em: 5 nov. 2019.

3 Agência Senado, 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/07/20/senado-tem-recorde-de-participacao-popular>. Acesso em: 2 nov. 2019.

4 Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/legisla>. Acesso em: 2 nov. 2019.

5 Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/controlar> . Acesso em: 2 nov. 2019.

# A Democracia pela Metade: Elementos de Análise Sobre a Baixa Participação das Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão

## **Maria Angélica Fernandes**

Chefe de gabinete da Presidência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica São Paulo, graduada em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo. Gestora pública, foi subsecretária de Articulação Institucional da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, assessora Especial do Senado Federal. Aluna do Curso de Especialização da Escola de Gestão e Contas do TCM/SP

**R**esumo: O presente apresenta os elementos constitutivos das discussões proposta pelo feminismo à sociedade, com alcance na academia, acerca da exclusão das mulheres de processos políticos e decisórios. Dessa forma, aponta como pressuposto o reconhecimento das diferenças historicamente construídas, que resultam em uma sub-representação das mulheres e de sua pauta específica. Essa exclusão foi incorporada ainda na fundação do Estado Moderno e, segundo as teóricas feministas, deu origem ao conceito incompleto de igualdade, uma vez que desconsidera as desigualdades entre os gêneros. A construção da agenda pública de política para as mulheres tem como primeiro obstáculo a sub-representação de mulheres nos espaços decisórios, em contraste com sua condição de maioria da população e do eleitorado. Apesar desse quadro, a atuação do movimento de mulheres e feminista, com impulso da agenda dos organismos multilaterais e bilaterais, abriu a possibilidade de espaços mais sensíveis a novas práticas que visam garantir a plena cidadania das mulheres. Para exemplificar essas transformações estatais promovidas nestes períodos podemos destacar os organismos para implementação de políticas públicas, as Conferências e

Planos Nacionais de Políticas para as mulheres, a Lei Maria da Penha e outras medidas para enfrentar e combater as desigualdades entre os gêneros. A consolidação dessas conquistas pressupõe um ambiente democrático capaz de trazer à tona as demandas historicamente negligenciadas e secundarizadas dos setores excluídos, como no caso as mulheres.

**Palavras-chave:** Mulheres. Políticas Públicas. Feminismo. Igualdade e Participação.

**Abstract:** This article presents the constitutive aspects of the discussions proposed by feminism to society, with reach in the academy, about the exclusion of women from political and decision-making processes. Therefore, it highlights as an assumption the recognition of the historically constructed differences that result in an under-representation of women and their specific claims. This exclusion was incorporated into the foundation of the Modern State and, according to feminist theorists, gave rise to the incomplete concept of equality, since it overlooks gender inequalities. The construction of the public policy agenda for women has as its first obstacle the under-representation of women in decision-making spaces, which is in contrast to the condition of the majority of the population and the voters. Notwithstanding this context, the activities of the women's and feminist movements, leveraged by the agenda of multilateral and bilateral organizations, have opened the possibility of spaces that are more sensitive to new practices aimed at guaranteeing women's full citizenship. To exemplify these transformations promoted by the Brazilian government during these periods, it is possible to highlight the entities responsible for the implementation of public policies, the Conferences and National Policy Plans for women, the law known as "Maria da Penha" and other measures to fight against and decrease gender inequalities. The consolidation of these achievements implies in a democratic environment capable of bringing to light the

historically neglected demands of the excluded sectors, which are placed as secondary, such as women agenda.

**Keywords:** Women. Public Policy. Feminism. Equality. Participation.

## 1 Introdução

A exclusão das mulheres de processos políticos decisórios tem se tornado presente nas discussões na sociedade desde o aparecimento do feminismo como forma de luta pelos direitos das mulheres. Nos debates na academia essa situação não é diferente e está inserida em temas como democracia, igualdade, justiça e representatividade das políticas públicas.

A incorporação das mulheres aos espaços e processos de decisão pressupõe o reconhecimento das diferenças historicamente construídas, transformadas em desigualdades, que projetam e resultam em uma sub-representação feminina e de sua pauta específica (SACCHET, 2012).

O feminismo e seus métodos de ação provocaram uma ruptura com o pensamento predominante desde a fundação do Estado Moderno, que tinha como natural o distanciamento das mulheres das esferas políticas decisórias. A grande estratégia do machismo de banimento das mulheres da política e de sua culpabilização resultou na exclusão de metade da população mundial das esferas políticas e públicas. (TIBURRI, 2017).

A participação feminina no poder e a democracia devem ser compreendidos como uma questão relativa ao grau de envolvimento das mulheres e sua pauta na vida política da nação. Isto a partir do rompimento com a divisão tradicional entre público e privado - trazendo para o mundo público aquilo que não tinha valor algum para a ordem pública, política, econômica e jurídica (FREITAG, MEISTER KO, SEVERO, 2015:293).

A sub-representação das mulheres nos processos políticos decisórios e nos quadros institucionais constituídos é questão

verdadeiramente central à dinâmica social, especialmente a partir da intensificação e consolidação do feminismo, em suas diversas variantes, enquanto movimento organizado. Nos debates acadêmicos essa situação não é diferente, e está intimamente relacionada com temas como democracia, igualdade, justiça e representatividade das políticas públicas.

As teóricas feministas têm insistentemente observado que, dada à baixa representação das mulheres, o exercício do poder estatal apresenta uma forte inclinação a se abster de discutir as relações de gênero, justificando esta omissão pela suposta neutralidade de gênero no âmbito das instituições estatais – no Executivo, Legislativo e Judiciário (MATOS, 2014, p.60).

Os conceitos teóricos formulados por iluministas e liberais verdadeiramente centrais na constituição do Estado Moderno mantiveram as condições necessárias à manutenção da estrutura excludente que tornou a mulher uma não cidadã. As teóricas feministas julgam o conceito teórico liberal de igualdade como incompleto no que diz respeito às mulheres, na medida em que desconsidera os requisitos objetivos da desigualdade entre os gêneros masculino e feminino no processo de construção da igualdade (SARACENO, 1994).

A produção teórica do feminismo desvelou a pretensa “neutralidade” do Estado como proponente e articulador de interesses públicos, ao iluminar as relações de poder em suas dimensões sociais e políticas, principalmente quando da concessão e garantia de direitos. A “neutralidade” – que seria garantida pelos procedimentos estatais enquanto processos puramente formais – simplesmente não se sustenta à luz dos fatos, visto que os dados comprovam a absolutamente desproporcional superioridade da presença masculina nos espaços de decisão e de poder.

A partir da relação Estado-sociedade-mulher pode se constatar o verdadeiro caráter do Estado enquanto ator central na constituição das relações de poder. Saffioti (1979)

destaca que, apesar dos intensos progressos femininos na busca por emancipação, a base material que sustenta o patriarcado não foi destruída. Consequentemente, as mulheres não seriam livres, nem iguais, e estariam – de fato – excluídas do campo da individualidade plena, pois esta pressuporia a efetiva participação política e social. Para Pateman essa teoria implica necessariamente a seguinte conclusão:

A participação na esfera pública se rege por critérios de êxito, interesses, direitos, igualdade e propriedade universais, impessoais e convencionais; quer dizer, pelos critérios liberais aplicáveis unicamente aos homens. Uma das consequências importantes dessa concepção do privado e do público é que a teoria liberal (e de fato, praticamente toda teoria política) conceitua e trata o mundo público, ou da sociedade civil, fazendo abstração de – ou como algo separado da – esfera doméstica privada (PATEMAN, 1983, p. 35)

Os dados confirmam que os espaços de poder e decisão política ainda são estruturados de forma a privilegiar as demandas masculinas, o que possibilita afirmar as inclinações patriarcais do Estado contemporâneo. Esse quadro dificulta a implantação de medidas que possam ampliar a participação das mulheres e o conjunto de políticas públicas que melhor representem seus interesses. Isto porque séculos de cultura patriarcal não serão apagados instantaneamente.

As desigualdades entre os sexos foram contestadas, impulsando campanhas e lutas pelo reconhecimento da mulher e pela igualdade política. Assim, tem origem a Primeira Onda Feminista, no início do século XX, cujo objetivo é a mudança das condições legais e políticas da mulher. As reivindicações surgem do descompasso entre a afirmação dos princípios universais de igualdade e a realidade da divisão desigual entre homens e mulheres (FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL, 2009).

O surgimento da Segunda Onda Feminista, na década 1970 e 1980, foi marcado pela insígnia “o privado é político”, um movimento de amplitude internacional que não procurou estabelecer a igualdade como única exigência, reconhecendo a impossibilidade social da igualdade ser efetivamente conquistada dentro de um sistema patriarcal.

A afirmação do feminismo permitiu trazer para a esfera pública questões consideradas anteriormente restritas ao mundo privado, agora passíveis de serem incorporadas à pauta política. É nesse contexto que surgem os primeiros debates sobre possíveis ações específicas do Estado, cujos objetivos seriam justamente de alterar as condições estruturais que determinam a subordinação das mulheres, tendo como referência as formulações e experiências desenvolvidas pelo movimento feminista europeu e efetivamente implementadas como políticas públicas em diversos países da Europa (ERGAS 1991).

A denúncia sobre a cidadania restrita das mulheres é um legado da Segunda Onda Feminista. Segundo Fraser (2007, p.293) “ao exporem uma ampla gama de formas de dominação masculina, (as) feministas sustentaram uma visão expandida da política que incluísse ‘o pessoal’”. As mulheres, de fato, colocaram-se em movimento em diversas partes do mundo, Brasil incluso.

Neste contexto surgiram importantes movimentos contestatórios – alguns mais amplos e outros mais específicos – que renderam visibilidade à luta feminina. Justamente a partir desta experiência surge a proposta de colocar em prática políticas de igualdade, cujo objetivo era oferecer informação, assistência e promoção à mulher, respaldada por diversos trabalhos acadêmicos de mulheres e da ação do movimento feminista.

## **2 Agenda pública de políticas para as mulheres no Brasil**

A sub-representação de mulheres nos espaços decisórios é um traço marcante da sociedade brasileira, a despeito de constituírem a

maioria da população (51,7%), representarem 53% do eleitorado e corresponderem a 44% das pessoas filiadas a partidos políticos no país. Essa realidade contrasta com os números da representação política das mulheres nos parlamentos em todos os níveis no país, 10 a 15%, indicadores inferiores a alguns países árabes (Matos, 2017). No Poder Executivo, os números também são pouco expressivos. Em 2016 foram eleitas apenas 641 prefeitas. Esse número caiu em relação a 2012, quando foram eleitas 659, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O percentual de mulheres que tomaram posse em 2017 é de apenas 11, 84%, portanto.

É importante destacar que mesmo com a adoção das políticas de cotas que instituem a obrigatoriedade de 30% dos candidatos serem mulheres – política esta vigente desde a década de 1990 –, em apenas 24 municípios as mulheres constituem a maioria nas câmaras dos vereadores. Esta realidade se torna ainda mais significativa quando contrastada com o fato de que em 1.286 municípios brasileiros as câmaras de vereadores são constituídas exclusivamente por homens, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

As últimas décadas foram marcadas por fatos que ensejaram uma mudança expressiva na vida das mulheres: a redução da taxa de natalidade e o aumento da escolaridade. Essa mudança propiciou a entrada no mercado do trabalho - elemento importante para o enfrentamento ao patriarcalismo<sup>1</sup> e ao machismo<sup>2</sup>.

No Brasil e em demais países da América Latina, a Segunda Onda Feminista se desenvolveu num ambiente de movimentações políticas e sociais, ocorridas em pleno período de combate à ditadura e, posteriormente, na transição ao regime democrático. As mulheres que estavam na base dessa mobilização – em um movimento que transpassava privado e público - foram capazes de pautar suas demandas específicas num momento de profundas mudanças políticas.

Essa movimentação das mulheres e feministas, associado aos impulsos da agenda dos organismos multilaterais e bilaterais, abriram espaços mais sensíveis as novas práticas cidadãs, que a partir do questionamento à discriminação de gênero, buscam espaços na agenda pública para garantir a plena cidadania das mulheres (PRÁ; SCHINDLER. 2007)

Em 1985, em âmbito federal, no contexto da transição democrática, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Nos anos seguintes surgiram novas experiências institucionais de caráter executivo – assessorias, gerências, coordenadorias –, um conjunto de arranjos administrativos cujo objetivo era impulsionar a implantação de políticas para as mulheres. A grande articulação do movimento de mulheres brasileiro construtava, porém, com a baixa participação de mulheres em processos de tomada de decisão no âmbito político,

Nesse contexto, é importante destacar algumas iniciativas do movimento feminista e das mulheres que prosperaram nas décadas de 1980, 1990 e 2000, resultando na elaboração e implantação de ações transversais, interseccionais e intersetoriais. Entre os exemplos possíveis, que produziram efeitos concretos nos espaços de representação política, pode-se destacar as cotas para eleição parlamentar e as políticas para as mulheres no âmbito do Poder Executivo em todas as esferas de governo.

Para exemplificar essas transformações estatais promovidas neste período, deve-se destacar ainda a criação de Mecanismos Institucionais de Mulheres – Secretarias de Políticas para as Mulheres e outros arranjos institucionais responsáveis por implementar políticas específicas, com destaque para a Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República, as Conferências Nacionais e os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres a partir de 2003.

Em 2010, a eleição de Dilma Rousseff à Presidência foi um importante marco para a

representação simbólica das mulheres nos espaços de poder. Sua chegada à Presidência foi cercada por muitos debates, sendo o primeiro deles acerca da adoção da autodenominação “Presidente”. O uso do substantivo feminino “Presidente” ensejou grande polêmica, inclusive uma série de análises linguísticas e morfológicas, e teve grande espaço nos meios de comunicação:

A chegada de uma mulher na chefia do Palácio do Planalto significa uma inclusão real de gênero, marcando um rompimento com o “Clube do Bolinha” que caracterizou a galeria dos dirigentes máximos da República (...). Uma mulher na Presidência é também uma forma de reconhecimento da importância feminina na sociedade, pois as mulheres são mais de 50% da população e do eleitorado brasileiro, possuem em média maior escolaridade do que os homens, vivem por mais tempo, são maioria na população economicamente ativa com mais de 11 anos de estudo e também entre os beneficiários da previdência social (aposentados + pensionistas) e trabalham mais horas por dia quando se somam o trabalho remunerado e as atividades domésticas não-remuneradas (ALVES, 2010, p.43).

A agenda pública de políticas para as mulheres no período de 2003-2016 apresentou resultados institucionais com repercussão em estados e municípios, algumas iniciativas com abrangência nacional: a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, com status de ministério, quatro Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (2003, 2007, 2011 e 2015) que produziram quatro Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres.

Outra área que recebeu atenção da agenda governamental para responder a um problema persistente no país, com a participação dos demais poderes, foi a violência sexista a partir da promulgação da Lei Maria da Penha em 2006 e a edição do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, lançado em agosto de 2007 pelo presidente Luiz

Inácio Lula da Silva, como parte da Agenda Social do Governo Federal. O Pacto consiste em um acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações, cujo objetivo visa à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional, que resultou na rede de atendimento à mulheres, com destaque ao serviço Ligue 180<sup>3</sup> e a Casa da Mulher Brasileira<sup>4</sup>.

Na área de planejamento governamental, as ações de políticas para as mulheres passaram a integrar os documentos do ciclo orçamentário, dessa forma os Planos Plurianuais, de 2004 e 2008, ambos contaram com diretrizes específicas<sup>5</sup>, sob o título “Promover a redução das desigualdades de gênero”.

Esse ciclo sofre interrupção em 12 de maio de 2016, quando Michel Temer assume interinamente o mandato presidencial no lugar de Dilma Rousseff. As primeiras iniciativas na formação do governo dizem respeito à extinção de diversas secretarias nacionais, entre elas justamente a de Políticas para as Mulheres.

Ao assumir interinamente a Presidência da República, em 12 de maio de 2016, Michel Temer deu posse a um verdadeiro machistério monocromático: todos os 24 ministros eram homens brancos. Desde 1979, não se conhecia no Brasil um governo exclusivamente masculino. (GONÇALVES; ABREU, 2018)

Michel Temer vem a representar um poder de caráter antiquado (TIBURI, 2017). Vale ressaltar que a exclusão das mulheres do governo começou ainda quando Michel Temer assumiu como interino a Presidência da República. Ou seja, mesmo antes da consolidação do processo de impeachment pelo Senado, o “governo interino” já havia sinalizado que não teria representação significativa de mulheres na sua

composição, o que veio a se confirmar quando da sua efetivação no cargo após a conclusão do impeachment.

Essa mudança de orientação do governo não ficou restrita ao caráter simbólico e político, ou seja, a ausência de mulheres no ministério, mas essa mudança também impactou a prioridade na destinação de recursos para as ações e políticas públicas para as mulheres. Segundo levantamento realizado pelo site Poder360 mostrou que, de janeiro a julho de 2018, foram repassados R\$ 20,4 milhões às ações de proteção à mulher. No mesmo período de 2014, haviam sido R\$ 95,3 milhões. O corte foi de 79% no período. Segundo o levantamento, os valores destinados pelo governo federal ao programa de promoção da autonomia e enfrentamento à violência contra a mulher estão em queda desde 2014.

Esse novo momento contrasta com as perspectivas apresentadas pelo Governo Federal em 2013, uma década da convocação da I Conferência Nacional de Políticas (I CNPM) para as Mulheres que resultou no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM). O I PNPM foi o instrumento cujas diretrizes e ações propostas pautaram a agenda política de governo, em âmbito federal, estadual e municipal, como também da sociedade civil. No lançamento do IV PNPM é apontada a necessidade de um novo ciclo das políticas públicas, tendo como marco um novo cenário político:

Nesse novo cenário político, reivindicações históricas, como a construção de creches e o enfrentamento massivo à violência contra as mulheres, ganham força e concretude, por um lado; por outro, em um contexto mais amplo, as políticas públicas para as mulheres assumem significados distintos, ora indicando um campo de atividade, ora um propósito político, efetivando programas de ação com resultados específicos. As políticas orientam as ações do Estado a fim de combater problemas decorrentes de práticas assimétricas historicamente configuradas que inviabilizam

o processo de participação social e política democrática e igualitária, de mulheres e homens (SPM,2013).

Os debates sobre a efetivação das políticas públicas e a necessária destinação de recursos públicos são um importante fundamento para que a problemática das mulheres e as questões de gênero adquiram status de interesse público e integrem a agenda pública. Nesse sentido, Lourdes Bandeira identifica duas premissas para uma governabilidade de enfrentamento às desigualdades, são elas: a necessidade de sustentar o que é proposto e a capacidade de incorporar e atender as demandas da sociedade civil, com vistas à aplicação dos recursos nas ações do Estado.

Para Bandeira, a governabilidade para uma política de gênero requer a articulação de três dimensões: vontade política, incorporação da temática na prática da gestão e sensibilização da população.

- Na vontade e na decisão política que garanta, junto aos planejadores em todas as instâncias federativas, a incorporação, nas suas agendas, da importância e do significado da transversalidade de gênero, contemplando e compreendendo seus desdobramentos e suas perspectivas, tanto em relação à ação do estado quanto às suas instituições de planejamento.
- Na sua incorporação na prática dos gestores, que executam, monitoram e avaliam as políticas públicas, em todos os níveis: federal, estadual e municipal.
- Na disseminação de novos valores culturais e políticos junto à população, com vistas a que esta sensibilização torne a população participante e co-responsável na construção de uma cidadania inclusiva (BANDEIRA, 2005, p. 6).

A criação de uma institucionalidade de gênero e políticas para as mulheres com visão, capacidade de articulação das diferentes dimensões simbólicas no tratamento das desigualdades, é uma das estratégias para alcançar a

governabilidade para as políticas públicas específicas. Para Guzman, as institucionalidades, ou seja, os Organismos de Políticas para as Mulheres tem proporcionado uma trama institucional e rede em âmbito da administração pública e demais entes do Estado que se constituem como bases de poder e pontos de difusão de novas ideias e propostas de gestão e políticas públicas.

No Brasil, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) no período 2003-2016 cumpriu esse papel ao implementar ações que contribuíram para a consolidação das políticas públicas de gênero, e na garantia da transversalidade de gênero nas políticas interministeriais. Com uma mudança substancial a partir de meados de 2016,

a Secretaria de Políticas para as Mulheres adquire o papel de coordenação horizontal e, enquanto coordenadora, deve articular os órgãos, organizar os trabalhos, acompanhar e avaliar os resultados (SPM, 2016)

O atual momento, a SPM foi substituída pelo Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos. O atual ministério conta com um orçamento de R\$ 13,6 milhões até julho de 2019 não destinou nenhum centavo para o **Programa Casa da Mulher Brasileira**, uma iniciativa do governo federal para o combate à violência sexista. Esse quadro mostra os descompassos entre as declarações da ministra titular do cargo e o que apontam as pesquisas.

Essa falta de prioridade do governo se choca com a realidade das recentes pesquisas apontam para uma tendência no aumento dos casos de violência contra a mulher. O Atlas da Violência indica que houve um crescimento dos homicídios femininos no Brasil em 2017, com cerca de 13 assassinatos por dia. Ao todo, 4.936 mulheres foram mortas, o maior número registrado desde 2007. Segundo levantamento do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, os casos de feminicídios cresceram 76% no primeiro trimestre no estado de São Paulo.

A necessidade de políticas públicas para as mulheres não está restrita somente na área de enfrentamento à violência, segundo levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) o desemprego atinge mais as mulheres. O IPEA aponta que o desemprego de longo prazo atinge mais fortemente as mulheres. Entre as desocupadas, 28,8% estão nessa condição há pelo menos dois anos, contra 20,3% dos homens desempregados na mesma situação – embora o crescimento tenha sido maior entre o público masculino.

## Conclusão

Segundo Guzman, os espaços públicos erguem barreiras à incorporação de alguns temas e determinados sujeitos sociais. É no interior dessas esferas que se exercem pressões para excluir os atores (e atorras) mais débeis ou divergentes, sendo também os locais privilegiados para a construção de critérios de prioridade, seguindo a lógica hegemônica patriarcal e machista que rege a sociedade. Historicamente, a luta das mulheres e das feministas mostrou que é possível romper algumas barreiras impostas por essa estrutura.

Nesse sentido é possível detectar traços das lutas histórias das mulheres e do movimento feminista na elaboração de uma agenda pública no qual a problemática de gênero e a política para as mulheres foram inseridas. Isso porque o pressuposto para a efetivação dessa conquista é a abertura na vida pública e cultural da sociedade, pautada pela transparência e pelo funcionamento democrático de suas instituições. Essa é forma sob a qual as agendas públicas podem refletir as demandas e necessidades de toda a sociedade, em especial das mulheres, historicamente alijadas dos espaços de decisão e poder.

A problematização da discriminação das mulheres não é um elemento novo, como apontamos na introdução deste artigo: remonta a criação do Estado Moderna na qual as mulheres foram excluídas como cidadãs. A

denúncia do enquadramento das mulheres na condição de não-cidadãs que emergiu das primeiras iniciativas trazidas como produto da Segunda Onda Feminista. A principal contribuição desse processo é a de desvelar a “neutralidade” do Estado como propositor e articulador de políticas públicas.

As mulheres têm ganhado e têm perdido no campo das políticas públicas. É indiscutível que no período recente as questões de gênero e as políticas para as mulheres passaram a ocupar a agenda pública, inclusive contando com arranjos institucionais em vários níveis de governo, cuja responsabilidade era suscitar, elaborar, promover e implementar políticas públicas em âmbito do governo, nesse sentido um exemplo claro dessa mudança simbólica, política e cultural é a Lei Maria da Penha e todos os dispositivos institucionais e formais nela contido.

Um dado importante, como já apontamos, é que o caráter emancipatório das políticas para o enfrentamento das desigualdades entre homens e mulheres, uma vez que as a resultante pode romper ou se associar aos traços patriarcais na cultura e a sua predominância em relação a identidade de gênero que podem incidir negativamente na efetividade de medidas que possam sustentar e reconhecer o pleno exercício dos direitos das mulheres.

Isso porque a política é a representação de uma determinada ordem interpretativa e simbólica da realidade, ou seja, no ambiente democrático é possível trazer à tona as demandas historicamente negligenciadas e secundarizadas dos setores excluídos, como no caso as mulheres.

Nesse sentido, os Planos de Políticas para as Mulheres (2004, 2007, 2011 e 2014) cumpriram um papel fundamental ao propor ações e programas no conjunto dos governos, tornando visível a complexidade e o caráter sistêmico das desigualdades de gênero.

Além desse aspecto institucional, ganha relevância a relação Estado sociedade como lugar privilegiado onde a sociedade cumpre um

importante papel para que a questão de gênero e as políticas públicas possam ocupar espaço na agenda governamental.

## Referências

ALVAREZ, Sonia E. Politizando as relações de gênero e engendrando a democracia. In: STEPAN, A. (org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. Tradução de Ana Luiza Pinheiro.

\_\_\_\_\_. Sonia E. Em que Estado está o feminismo latino-americano? uma leitura crítica das políticas públicas com “perspectiva de gênero”. In: FARIA, Nalu; NOBRE, Miriam; SILVEIRA, Maria Lúcia (orgs.). **Gênero nas políticas públicas**. São Paulo: SOF, 2000.

ARAÚJO, Angela Maria Carneiro. PRÁ, Jussara Reis. Dossiê O Gênero da Política: Feminismos, Estado e Eleições. *Cadernos Pagu*, julho-dezembro de 2014:7-12.

ATLAS DA VIOLÊNCIA 2019. Cerqueira, Daniel. Lima, Renato Sergio. Bueno, Samira. Neme, Cristina. Ferreira, Helder. Alves, Paloma Palmieri. Marques, David. Reis, Milena. Cypriano, Otavio. Sobral, Isabela. Pacheco, Dennis. e Gabriel Lins. Rio de Janeiro. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

BANDEIRA, L. Brasil: fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Brasília, DF: CEPAL/SPM, 2005.

BRASIL. Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Memória 2003-2006: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília, DF, 2006

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, DF, 2013b.

BUTLER, Judith. Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade. 16ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

DEVREUX, Anne-Marie. **A teoria das relações sociais de sexo**. Um quadro de análise sobre a dominação masculina. Sociedade e Estado. Vol. 20, n.3., Brasília: set./dez. 2005.

DINIZ ALVES, José Eustáquio. Mulheres nas eleições 2010/José Eustáquio Diniz Alves, Celi Regina Jardim Pinto, Fátima Jordão (Org) – São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. P.21-46

ERGAS, Yasmine. El Sujeto Mujer: El Feminismo de los años sesenta-ochenta. In: DUBY, Georges; PERROT, Michelle (orgs.). **História de las Mujeres**. Volume 5. Madri: Grupo Santillana, 1993.

FOLBRE, Nancy; HARTMAN, Heidi. La retórica del interés personal. Ideología y género en la teoría económica. In: CARRASCO, Cristina (ed). **Mujeres y Economía**. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas. Barcelona: Icaria, 1997. (Publicado originalmente em inglês pela Cambridge University Press, 1988).

FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL. Dominique. Movimentos feministas. In: HIRATA, Helena et al. (orgs.). Dominação, dicionário crítico do feminismo. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

FRASER, Nancy. O femismo, o capitalismo e a astúcia da história. **Revista Dimensão**, Londrina, v. 14, n. 2., p.11-33, jul./dez. 2009.

\_\_\_\_\_, Nancy. "From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'postsocialist' age". In: S. Seidman; J. Alexander. (orgs.). 2001. e new social theory reader. Londres: Routledge, pp. 285-293. Outra versão do artigo foi publicada na *New Left Review* (212: 68-93, 1995).

FREITAG, Raquel Meister Ko; SEVERO, Cristine Gorski. *Mulheres, linguagem e poder: estudos de gênero na sociolinguística brasileira* (livro eletrônico) – São Paulo: Blucher, 2015.

GODINEAU, Dominique. *Filhas da liberdade e cidadãs revolucionárias*. In: **O século XIX**. Coleção História das Mulheres. Porto: Edições Afrontamento; São Paulo: Ebradil, 1991. (Cap. A ruptura política e a nova ordem do discurso.)

GUERRA, Alexandre [et al.]. – *Brasil 2016: Recessão e Golpe*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

GUZMÁN, Virginia. A equidade de gênero como tema de debate e de políticas públicas. In: FARIA, Nalu; NOBRE, Miriam; SILVEIRA, Maria Lúcia (orgs.). **Gênero nas políticas públicas**. São Paulo: SOF, 2000.

\_\_\_\_\_. *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*. Unidad Mujer y Desarrollo. CEPAL Naciones Unidas. 2001

HIRATA, Helena *et al.* (orgs.). **Dominação, dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

LASCH, Christopher. Do patriarcado ao neopaternalismo. In: QUINN, Elisabeth Lasch (org.). **A mulher e a vida cotidiana**. Amor, casamento e feminismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

LAUREL, Asa Cristina (org.). **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**. Rev. téc. Amélia Cohn, trad. Rodrigo León Contrera. São Paulo: Cortez, 1997.

MACKINNON, Catharine. **Hacia una teoria feminista del Estado**. Madri: Editora Catedra, 1995.

MATOS, Marlise. Paradoxos da incompletude da cidadania das mulheres novos horizontes para 2010. 2009. Disponível em <<http://opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/marlise.pdf>>

MATOS, Marlise. PARADIS, Clarisse Goulart Paradis. Dossiê: O Gênero da Política: Feminismos, Estado e Eleições – Desafios à despatriarcalização do Estado Brasileiro. *Cadernos Pagu*, julho-dezembro de 2014:57-118.

Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0104-8333201400430057>>.

MATOS, Marlise. Boletim nº 2007. Ano 44. *Legislação e Participação Feminina*.

Disponível em: <<https://ufmg.br/comunicacao/publicacoes/boletim/edicao-tributo-a-arte-feminina/legislacao-e-participacao-feminina>>

MELO, Hildete Pereira de. Globalização, políticas neoliberais e relações de gênero do Brasil. In: BORBA, Ângela; FARIA, Nalu; GODINHO, Tatau (orgs.). **Mulher e Política. Gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores**. São Paulo: Editora Perseu Abramo. 1998.

PATERMAN, Carole. Críticas feministas a la dicotomía público-privado. In: CASTELLS, Carme (org.). **Perspectivas feministas en teoría política**. Buenos Aires: Paidós, 1983. (Cap. 1.)

PEREIRA, P. A. P. . Políticas Públicas e Necessidades Humanas com enfoque no gênero. *Sociedade em Debate* (UCPel), v. 12, p. 67-86, 2006.

\_\_\_\_\_. **Os excluídos da história**. Operários, mulheres e prisioneiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

PIRES, Carol. Dilma, Hillary e o machismo. Estereotipar a mulher na política é um fenômeno mundial na imprensa, ainda que varie em forma e grau. <http://piaui.folha.uol.com.br/dilma-hillary-e-o-machismo/>

PULEO, Alicia H. Filosofia e gênero: da memória do passado ao projeto de futuro. In: GODINHO, Tatau, SILVEIRA, Maria Lucia (orgs). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 13-34. (Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8)

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 20 (2), maio-agosto/2012.

SAFFIOTI, Heleieth. **A Mulher na Sociedade de Classes**. Mito e Realidade. São Paulo: Vozes, 1979, 2ª edição.

\_\_\_\_\_. Quem tem medo dos esquemas patriarcais de pensamento? **Crítica Marxista**. São Paulo: Boitempo, out. 2000, n. 11.

SARACENO, Chiara. A dependência construída e a interdependência negada. Estruturas de gênero da cidadania. In: BONACCHI, Gabriella; GROPPI, Angela (orgs.). **O Dilema da Cidadania**. Direitos e deveres das mulheres. São Paulo: Editora da UNESP, 1994. p. 205-234.

SCOTT, Joan. A mulher trabalhadora. In. A mulher civil, pública e privada. In: Coleção História das Mulheres. Porto: Edições Afrontamento; São Paulo: Ebradil, 1991.

\_\_\_\_\_. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre: jul./dez. 1990.

TIBURI, Márcia. A máquina misógina e o fator Dilma Rousseff na política brasileira. *Revista Cult*. Acessado em: 20 de julho de 2016. Disponível em: <<https://revistacult.uol.com.br/home/maquina-misogina-e-o-fator-dilma-rousseff-na-politica-brasileira/>>.

VARIKAS, Eleni. Naturalização da dominação e poder legítimo na teoria política clássica. **Estudos Feministas**, Florianópolis, n. 11, jan./jun. 2003, p. 171-193.

## Notas

1 “pode-se considerar o patriarcado como uma espécie de pacto interclassista metaestável, pelo qual se constitui o patrimônio de gênero dos homens, na medida em que eles se autoconstituem sujeitos do contrato social diante das mulheres que são, em princípio, as contratadas (Amorós, 1994:32 in Matos, 2014).

2 O machismo consiste em um conjunto de ideias, atitudes e comportamentos sexistas que tem por objetivo estabelecer ou manter o predomínio dos homens sobre as mulheres, tanto em âmbito público como em privado. Está presente tanto em homens como em mulheres já que tem um forte componente cultural e educativo, muito arraigado socialmente e inclusive bem visto nas diferentes sociedades e épocas (Amorós, 2007)

3 Na criação, o Ligue 180 era um serviço ofertado pela SPM com o objetivo de receber denúncias ou relatos de violência através de um serviço nacional gratuito através de uma Central, reclamações sobre os serviços da rede e de orientar as mulheres sobre seus direitos e sobre a legislação vigente, encaminhando-as para os serviços quando necessário. A Central também contribui para o levantamento de informações que subsidiam o desenho da política de enfrentamento da violência e para o monitoramento dos serviços que integram a rede em todo o país.

4 A Casa da Mulher Brasileira faz parte de um programa lançado por decreto em 2013 pela então presidente Dilma Rousseff (PT) com o nome de “Mulher: Viver Sem Violência”. O objetivo era expandir a rede de serviços voltados para as mulheres vítimas de violência e promover a integração entre eles, através de ações para além da implementação das casas, como a ampliação da central telefônica Ligue 180 e campanhas de conscientização sobre o tema.

5 No PPA 2004-2007 as diretrizes para o enfrentamento da desigualdade de gênero são: 1. Estímulo ao debate sobre as desigualdades sociais nas questões de gênero; 2. Combate ao trabalho de meninas na condição de empregada doméstica; 3. Combate à violência contra a mulher; 4. Combate ao tráfico de mulheres e meninas. Dos 374 programas, 20 incorporavam o atendimento à mulher ou a presença de recorte de gênero. No PPA 2008-2011 contou com três programas sob responsabilidade da Secretaria de Políticas para as Mulheres: 1. Programa Cidadania e Efetivação dos Direitos das Mulheres; 2. Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as mulheres; 3. Gestão e Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas, totalizando 26 ações.

# O

## Desafio da Educação 4.0

32

Revista Simetria

**José Renato Nalini**

É reitor da Uniregstral, docente da Pós-Graduação da UNINOVE, foi presidente do TJSP e secretário da Educação do Estado de São Paulo

Um dos raros consensos nesta era dos dissensos é o de que vivenciamos uma era de perplexidades. A mutação propiciada pela 4ª Revolução Industrial é profunda e irreversível. A humanidade não enfrentara anteriormente uma tal transformação da paisagem tecnológica. A atual é a mais impactante dos dois últimos séculos. E nada autoriza a conclusão de que esse processo esteja a declinar. Ao contrário, a obsolescência nos recorda, permanentemente, de que o limite está no infinito.

Natural a perplexidade que acomete a lucidez, enquanto uma legião mergulha na volúpia da celeridade e não dá conta do fenômeno. Para os que não perderam condição de refletir, mostra-se urgente conscientizar as pessoas sobre a dimensão, velocidade e intensidade dos impactos a que todos estamos submetidos.

A consciência se adquire mediante reflexão, meditação e estudo. Daí a importância da educação. Não naquele velho sentido da transmissão de conhecimento, pois nunca se dispôs de tanta informação, matéria-prima do conhecimento que é a base da aquisição da sapiência. Mas educação naquele sentido mais abrangente de preparar gerações para os desafios contemporâneos e do porvir.

**Quais os responsáveis por esta obrigação?**

Os principais agentes dessa missão continuam a ser os docentes. E quem são os docentes?

Docentes somos todos nós. Todos temos responsabilidades. Não são apenas os profissionais da educação. O processo de formação de uma personalidade equilibrada e apta ao desempenho das atividades que justificam uma existência profícua é contínuo. O exemplo é, talvez, a melhor lição. Pais que não desistem de aprender, ensinam os filhos a valorizar o aprendizado. Pais que leem, têm filhos leitores.

A Constituição do Brasil de 1988 é muito explícita a respeito: educação é *direito de todos*, mas *dever do Estado e da Família*, em colaboração com a sociedade. Quem está excluído dessa atribuição? Ninguém. Na verdade, *todos educam a todos*: reitere-se a obviedade, para deixá-la mais clara ainda: **o exemplo é a mais eficiente lição.**

O papel das redes sociais é cada vez mais relevante no mundo que se comunica pela realidade web. Oitenta por cento dos brasileiros toma conhecimento do que acontece pela mídia eletrônica. Metade deles transmite essas informações sem se preocupar com a sua veracidade. Ínfima a percentagem daqueles que se preocupam em checar as fontes.

O uso saudável das tecnologias emergentes é preocupação das pessoas que pretendem legar à descendência uma vida melhor. Os avanços científicos e consequentes conquistas tecnológicas surpreenderam até os ficcionistas. A ficção científica cedeu ante o inacreditável avanço das descobertas.

Não são muitos os que compreendem, de maneira exata, o alcance da Quarta Revolução Industrial. Para compreendê-la, cumpre fazer abordagem ao menos em duas vertentes, na estratégia que se denomina *zoom in* e *zoom out*, ou de aproximação e afastamento:

É importante: 1. Obter um mínimo entendimento possível relativo a várias tecnologias específicas e suas capacidades a fim de melhor entender seu potencial e como elas estão sendo usadas; e 2. Ligar os pontos através da compreensão das relações entre as tecnologias e as

alterações sistêmicas que elas ajudam a catalisar (SCHWAB, 2018, p. 64).

As mudanças são sistêmicas e uma visão ampla do que ocorre só será possível se pudermos considerar quatro dinâmicas compartilhadas:

1. As tecnologias da Quarta Revolução Industrial estendem e transformam os sistemas digitais de maneira significativa;
2. Elas crescem de forma exponencial, emergem fisicamente e se incorporam a nossa vida;
3. Seu poder disruptivo é amplificado pela forma como elas se combinam e geram inovações;
4. Criam benefícios e desafios similares (SCHWAB, 2018, p. 64).

Há um pressuposto indeclinável: Indague-se, antes de qualquer atitude: tudo o que a técnica pode fazer é legítimo, é moral e ético fazer? Essa é uma questão que emerge da consciência ética. Educar sem ética pode ser deseducar. Ou adestrar seres humanos para a busca de outros valores, quais os do mercado, o do lucro, o da competitividade insana, tangida pela ambição e pelo egoísmo.

Por isso é que o mundo precisa de *educadores humanistas*: as tecnologias emergentes devem trabalhar para as pessoas e para que estas possam fazer escolhas explícitas e adequadas.

Nem todos se apercebem da realidade. Cada qual, imerso no seu microcosmo familiar, social ou profissional, muita vez perde a noção de enxergar o quintal vizinho. O que vale para a empresa, vale para a escola e vale para a família: ***Se a mudança do lado de fora – da empresa, da escola e da família – for mais rápida do que a do lado de dentro, isso significa que o fim está próximo.***

Impõe-se, por isso, com urgência urgentíssima, abraçar a educação como a missão mais sensível, relevante e inadiável, a constituir dever indeclinável de toda pessoa sensata. Não é modismo, não é algo

transitório ou superficial, mas é uma questão de *sobrevivência* da civilização e da Humanidade.

Se as tecnologias contribuíram para elevar o padrão de vida e o bem-estar de grande parte da população, elas também causam desordem. Não se nega que as plataformas digitais acumulam riqueza para poucos e aprofundam a pobreza alargada para a maioria. A agenda precisa estar centrada no mais puro e autêntico humanismo. “Se as tecnologias da Quarta Revolução Industrial resultarem em um futuro de maior desigualdade, pobreza, discriminação, insegurança, deslocamento ou danos ambientais – se resultarem na marginalização, apropriação ou desvalorização dos seres humanos –, então as coisas terão seguido um caminho terrivelmente equivocado” (SCHWAB, 2018, p. 66.).

É algo recorrente no Brasil invocar a inexperiência democrática de uma Nação com apenas meio milênio de História. Só que é preciso reagir a essa tendência comodista e ingênua, se a Pátria quiser ocupar espaço na realidade contemporânea e não se conformar com a superada tradição de ser fornecedora de commodities para os países desenvolvidos.

Investir em análise consistente sobre os rumos do desenvolvimento planetário e verificar qual o papel reservado a esta parcela continental do globo, aprendendo com os norte-americanos, por exemplo, ávidos por detectar as novas tendências e se preparar em relação aos desafios do porvir próximo, sem prejuízo de imaginar o remoto.

As megatendências apuradas pelos experts mundiais podem servir de baliza para os planejadores do Brasil que queremos. Um consenso é o de que todas as inovações e tecnologias têm em comum aproveitarem-se da capacidade de disseminação da digitalização e da tecnologia da informação. A partir daí e para identificar as megatendências mundiais, é possível classificá-las ao menos em três categorias: a física, a digital e a biológica.

Todas elas são inter-relacionadas e beneficiam-se, reciprocamente, umas das outras. A categoria física é a que mais desperta atenção. Isso porque nela, as mudanças são facilmente perceptíveis, por sua natureza tangível. Pode-se indicar, como exemplo, a disseminação de veículos autônomos. Eles já são realidade e, cotejado o custo benefício, ver-se-á que sua adoção, a longo prazo, é muito mais vantajosa.

Pense-se não só em veículos para transporte individual, mas em caminhões, ônibus, barcos e drones. Como 90% dos acidentes registrados no transporte terrestre derivam de causas humanas, a automação praticamente eliminará essa ocorrência que, apenas no Brasil, vítima cerca de 50 mil pessoas por ano.

O transporte de carga será muito mais seguro e eliminará os riscos da violência armada e cada vez mais desenvolta, pois as organizações criminosas não têm por si a teia burocrática e vigilante do formalismo estéril, que não só dificulta, como inviabiliza a racionalidade na Administração Pública e na iniciativa privada submetida à licitude.

Veículos aéreos para exercer segurança pública serão eficiente estratégia para garantir tranquilidade à população em todas as cidades. E o meio ambiente agradecerá, pois a poluição causada pelo combustível fóssil é um imenso problema que já produz morte e enfermidade cada vez mais grave, além de por em risco a própria sobrevivência da espécie humana. Os cataclismos registrados em todo o globo constituem a evidência que apenas a má-fé consegue repudiar, em nome de uma falaciosa versão de progresso. Pois o único progresso da humanidade é o progresso moral.

Outra verificação na categoria física é a realidade da impressão em 3D. Ela viabiliza a fabricação aditiva, oposta à fabricação subtrativa, com a qual nos acostumamos. Já se produz de turbinas eólicas a próteses médicas. Sem falar na possibilidade de criação de tudo aquilo que poderá ser feita pelo próprio interessado, de

maneira a libertá-lo, ao menos parcialmente, da submissão ao exacerbado consumismo.

A Robótica avançada já oferece robôs em todos os setores, principalmente, naqueles sequer imagináveis. Eles já são utilizados na agricultura de precisão, na enfermagem, no cuidado de crianças e de idosos. Chegam a interagir com o usuário. São cada vez mais adaptáveis e flexíveis e, com o biomimetismo, chegam a imitar padrões e estratégias da natureza e humanos. O efeito perverso, da extinção de empregos e de funções, merece também análise dos estudiosos. Chega-se a sugerir a implementação de tributação específica para a robotização.

Cabe ainda falar dos novos materiais. São mais leves, mais fortes, recicláveis e adaptáveis. O grafeno, por exemplo, ocasionará verdadeira revolução em inúmeros setores. Mas o principal é a via ampliada que se cria com o material inteligente. Capaz de se autorreparar, suscetível de autolimpeza e até de memória. As perspectivas são a de um fabuloso mundo novo, em que se descortinam possibilidades infinitas de transformação – espera-se que para melhor – do mundo e do convívio entre os humanos.

Todavia, contemple-se a megatendência na categoria digital. Aqui sobrepairá, vitoriosa, a Internet das coisas, também chamada *internet de todas as coisas*. Ela viabiliza inesperada e surpreendente relação entre coisas – produtos, serviços, lugares, etc. – e pessoas, mediante uso de plataformas e tecnologias conectadas.

Já funcionam sensores menores, mais baratos e inteligentes instalados em casas, roupas, acessórios, cidades, redes de transporte e energia e nos processos de fabricação.

Na próxima década, mais de 80 bilhões de dispositivos conectados ao redor do mundo estarão em constante comunicação com as pessoas e uns com os outros. Essa vasta rede de interações, análises e resultados remodelará a forma como os objetos são produzidos, preverá nossas necessidades e fornecerá novas

perspectivas sobre o mundo (O'HALLORAN<sup>1</sup> in SCHWAB, 2018, p.147).

Pense-se num mundo em que supermercados não precisarão de caixas e restaurantes *fast foods* não precisarão de empregados. Isso já existe e até no Brasil, conhecida rede de lanches americana possui várias unidades a funcionar sem a presença de servidores humanos.

Na megatendência da categoria biológica a surpresa não é menor. O sequenciamento genético e ativação ou edição de genes abrem cenário surreal. Já se experimenta – e com êxito – a biologia sintética: capacidade de criar organismos personalizados, adotado o DNA pretendido. Isso permite o enfrentamento de doenças cardíacas e câncer, em relação ao componente genético. Também é possível a criação de plantas e animais geneticamente modificados.

O futuro das neurotecnologias e da neurociência é um dos mais promissores.

A categoria “neurociências” descreve um amplo conjunto de abordagens que oferecem poderosos *insights* sobre o funcionamento do cérebro humano, que nos permitem extrair informações, expandir nossos sentidos, alterar comportamentos e interagir com o mundo... A neurociência está lentamente deixando os laboratórios médicos e científicos para penetrar em nossa vida diária. O campo da neurotecnologia está amadurecendo rapidamente. Isso representa uma oportunidade para criar sistemas de valor completamente novos para a Quarta Revolução Industrial, ao mesmo tempo em que eleva os riscos e as preocupações de governança (OULLIER<sup>2</sup> in SCHWAB, 2018, p.237).

Essa é uma das pistas abertas e postas à reflexão. O Conselho de Competitividade dos Estados Unidos, em parceria com a Deloitte, elencou as dez tecnologias mais promissoras e vale a pena encará-las. A primeira é a análise preditiva, que se serve de variedade de técnicas estatísticas, matemáticas e analíticas

para prever eventos futuros ou comportamentos baseados em informações do passado. Depois, os produtos conectados e inteligentes (IoT), as fábricas inteligentes, o mesmo que a já mencionada Internet das Coisas (*Internet-of-Things*). Na verdade, uma fusão de software, sensores e conectividade de rede que propicia a interação digital entre objetos e máquinas. Em seguida, os materiais avançados, com a descoberta e fabricação de novas substâncias, metais leves e de alta resistência, ligas de alta performance, cerâmicas avançadas e compósitos, materiais críticos e polímeros *bio-based*. O design digital, simulação e integração atendem à conceitualização e construção de um protótipo virtual, ou de um processo virtual, que se alcança por meio de simulação computacional de produto ou processo físico. Também se enuncia a computação de alto desempenho, a prática de utilizar a capacidade computacional para ter melhor resultado. Sistemas que normalmente funcionam acima de um *teraflop*, com a finalidade de resolver problemas altamente complexos em ciência, engenharia ou negócios. A já mencionada robótica avançada é representada por máquinas ou sistemas capazes de aceitar comandos de alto nível orientados para missões especiais. Como, por exemplo, navegar para um local de trabalho e executar tarefas complexas em um ambiente com um mínimo de intervenção humana. Usa-se a inteligência artificial e a *machine learning*. Novamente a manufatura aditiva, ou impressão 3d/*scanning*, processo de construção de objetos, camada sobre camada, em oposição às metodologias de fabricação subtrativa como usinagem. A digitalização 3D é método rápido e preciso de transferir as medidas físicas de um objeto para um computador em formato digital e de forma organizada resultando no chamado 3D *scan data*. Acrescente-se o *open-source design*, ou *input* direto do cliente, com a resolução de problemas através da

solicitação de ideias e opiniões sobre produtos ou serviços de pessoas internas e externas à empresa, ajudando a avançar o potencial de inovação com um conjunto mais amplo de constituintes. A última tecnologia é a realidade aumentada, que adiciona visão de computador e reconhecimento de objetos, para tornar a informação interativa e manipulável pelo usuário. A realidade aumentada engrandece o mundo ao redor do usuário<sup>3</sup>.

### **Aonde chegaremos com tudo isso?**

Há pontos de Inflexão esperados até 2025, assim como 10% das pessoas com roupas conectadas à internet; 90% das pessoas com armazenamento ilimitado e gratuito de informações e dados, seguro e confiável, financiado por propaganda publicitária. Um trilhão de sensores conectados à internet, numa rede que unirá pessoas e coisas, envolvendo o planeta. Farmacêutico robótico em operação. 10% de óculos de leitura conectados à internet.

Mas não é só. 80% das pessoas de todo o mundo estarão com presença digital na internet, com amplitude e qualidade muito superiores às atuais. Já estará em curso a produção de carros impressos em 3D. Não haverá necessidades de censos, pois estes serão substituídos por fontes de big-data. Não haverá necessidade de carregar bugigangas eletrônicas, pois o telefone celular, com todas as aplicações hoje disponíveis e mais algumas, será implantável no corpo do usuário e comercialmente acessível. Considerável percentual de produtos hoje adquiridos no mercado serão confeccionados pelo próprio usuário, mediante o uso da impressão em 3D.

Noventa por cento da população mundial contará com smartphone, já equipado de inúmeros outros recursos e também terá acesso regular à internet. Prevê-se que os carros sem motoristas serão mais do que 10% de todos os automóveis em uso nos EUA. Prenunciam-se transplantes de fígado e de outros órgãos impressos em 3D.

Mais ainda: 30% das auditorias corporativas serão realizadas por IA-Inteligência Artificial. Ela contribuirá para incrementar sistemas de segurança e de avaliação da produtividade e do desempenho de inúmeras funções, inclusive as hoje confiadas às carreiras públicas.

Não haverá motivo para temer corrupção ou “malfeitos”. Pois a arrecadação de impostos se fará através *blockchain*. Até lá, as questões hoje ainda presentes terão sido solucionadas.

Primavera De Filippi, professora associada do Centro Berkman para a Internet e a Sociedade, nos Estados Unidos, compara a atual forma do *blockchain* à internet do início de 1990, quando tecnólogos e empresas não tinham nenhuma ideia de seu potencial e valor, ou qualquer entendimento de suas utilidades. Para De Filippi, o papel mais transformador do *blockchain* é seu uso como uma ferramenta contra a exploração, com a capacidade de influenciar um novo contrato social, adaptado à sociedades e economias cada vez mais dependentes e envoltas por tecnologia (SCHWAB, 2018, p. 136).

Acrescente-se o dado também prometido em relação a mais da metade do tráfego da internet voltado para utilitários e dispositivos domésticos, as viagens e trajetos por meio de partilha em substituição a carros particulares, as cidades sem semáforos e 10% do PIB mundial armazenado pela tecnologia *blockchain*.

À evidência, tudo isso trará um custo. Com certeza angustiante e doloroso, sobretudo em relação à substituição do trabalho humano. Pois é certo que diferentes categorias de trabalho desaparecerão. O drama é que a Quarta Revolução Industrial cria menos postos de trabalho do que o número dos que se extinguem. O futuro reclama qualificação, especialização e expertise hoje inexistente na educação. Seja ela a propiciada pela escola particular e muito menos na educação pública.

Um dos temas analisados pelo Fórum Econômico Mundial é o da extinção de atividades hoje rotineiras. 702 profissões foram classificadas em relação à probabilidade de sua automatização: de 0, equivalente a nenhum risco, a 1: risco certo de substituição. Não existe função imune ao descarte. Será um território devastado, com crescente número da legião dos ociosos e incapazes de exercício profícuo de atividade capaz de prover à subsistência própria e do grupo dependente.

É óbvio que haverá também vantagens. Tarefas repetitivas, árduas e complexas serão realizadas por robôs. Poderá haver a colaboração humana, com operadores no chão da fábrica. Os empregados gastarão menos tempo à espera de produtos ou processos. Não haverá necessidade de preenchimento de documentação de rotina. Uma análise em tempo real e o controle avançado de processos permitirão correção imediata de erros e lapsos. Minimizar-se-á o retrabalho, reduzir-se-á a produção de sucatas, o inventário de bens será automatizado, de maneira a sempre haver estoque disponível. Quem sobreviver a essa realidade precisará de contínuo e consistente aprendizado, com vistas à permanente capacitação e requalificação. Não é coisa fácil garantir essa mudança cultural.

Também se acena com rápido envelhecimento da população. Problema sério para o Brasil, que vitima cerca de 63 mil jovens assassinados a cada ano, além dos 40 mil mortos no trânsito. O número de idosos cresce de maneira exponencial. E a fecundidade é decrescente, na tendência verificada em todo o planeta.

O truísmo é mencionar a educação como a única chave para a resolução de todos os problemas da humanidade. Hoje não se propicia à infância e juventude brasileira a educação necessária ao enfrentamento do porvir. Acredita-se que alguém, detentor do conhecimento, seja o transmissor de acervo para outrem desprovido de qualquer partícula de sabedoria.

O mundo não é assim. As novas gerações, que parecem já nascer com chips, têm acesso a um incalculável montante de informações que, bem processadas, convertem-se em conhecimento e se consolidam em aquisição de sabedoria. O professor deve ser um indutor da curiosidade do aluno para que ele se interesse por aprofundar sua ciência empírica ou intuitiva, tornando-se verdadeiro conhecimento.

Poucos os educadores que se aperceberam disso. Investir na formação do magistério, despertar vocações, estimular didáticas compatíveis com a infância e juventude que já nasceram e se encontram irreversivelmente imersas no mundo mágico, inebriante e desafiador da Quarta Revolução Industrial.

A educação necessária passa por investimento em habilidades sociais e criativas, capacidade de tomada de decisão em situações de incerteza, desenvolvimento de novas ideias, capacidade e aptidão para mudar de ramo sem trauma, empatia, compreensão, humildade, paciência, enfim, as habilidades socioemocionais, tão negligenciadas pela educação que prioriza as habilidades cognitivas.

A educação contemporânea precisa ser avançada e flexível. Revisemos o que

consideramos *educação adequada* e que não tem funcionado no Brasil. País que ocupa os derradeiros lugares na avaliação PISA, promovida trienalmente pela OCDE.

Revisitemos o conceito de *alta competência*, para ajustá-la ao contexto da Quarta Revolução Industrial, ou soçobramos, relegando a descendência a um destino infeliz. O essencial é preparar novas gerações que se adaptem a novas realidades, aprendam novas habilidades e abordagens, dentro de uma imprevisível variedade de contextos.

Importante enfatizar que a responsabilidade é de todos. O constituinte de 1988 foi muito sábio ao conceituar a educação como *direito de todos*, mas como *dever do Estado e da família, em colaboração com a sociedade*. Não há quem esteja dispensado de continuar a aprender e a ensinar. Ao ensinar se aprende e ao se aprender também se ensina. É uma via de mão dupla e de imenso ganho, cujo percurso está aberto a quem queira um Brasil melhor.

É isso o que nos espera! Nossos descendentes aguardam esse imprescindível protagonismo. Mãos à obra! Não há mais tempo a perder.

## Referências

SCHWAB, Klaus. **Aplicando a Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: EDIPRO, 2018.

## Notas

- 1 O'HALLORAN, codiretor de Economia Digital e Sociedade, do Fórum Econômico Mundial e SOLEY, Richard, presidente e CEO do Object Management Group, dos Estados Unidos.
- 2 OULLIER, Olivier, presidente da Emotiv, nos EUA e do Conselho do Futuro Global do Fórum Econômico Mundial.
- 3 US Ranking from 2016 Global Manufacturing Competitiveness Index, Council on Competitiveness, Deloitte, 2015.

# Mulheres na política: a participação das mulheres na Câmara Municipal de São Paulo

**Anderson Carvalho**

**Renata de Jesus Silva**

**Orientadora: Laís Siqueira Ribeiro Cavalcante**

Pós-graduação em Legislativo, Controle Externo e Políticas Públicas no Brasil

**R**esumo: Durante um longo período da história brasileira as mulheres não tiveram participação efetiva na política, pois, a este grupo eram negados os principais direitos da política: candidatar e votar. A sociedade brasileira atribuiu a mulher uma protagonização predominante no cenário privado o que explica a pequena presença feminina no contexto político. O presente artigo tem como objetivo analisar a participação política das mulheres na Câmara Municipal de São Paulo. De forma a compreender a mudança do papel da mulher na sociedade que reflete em sua maior inserção no espaço político brasileiro, principalmente na cidade de São Paulo, tendo em vista que em 2017 as mulheres que assumiram o cargo de vereadoras quase que dobrou se comparado ao mandato anterior.

**Palavras-chave:** Política. Mulheres. Câmara Municipal. Gênero.

**Abstract:** During a long period of Brazilian history, women did not have an effective participation in politics, because this group was denied the main rights of politics: to vote and to vote. Brazilian society has attributed to women a predominant role in the private scenario, which explains the small female presence in the political context. This article aims to analyze the political participation of women in the São Paulo City Council. In order to understand the change in the role of women in the society that reflects

in their greater insertion in the Brazilian political space, mainly in the city of São Paulo, considering that in 2017 the women who assumed the position of city councilors almost doubled compared to Previous mandate.

**Keywords:** Policy. Women. Town Hall. Genre.

## 1 Introdução

A luta por igualdade, liberdade de expressão e participação tem permeado a história do ser feminino na formação da sociedade. Essa participação, no entanto, ainda é pouco estudada no campo das ciências e por inúmeros pesquisadores, porém nos últimos anos notou-se um grande crescimento dos estudos de gênero, que vieram para questionar a posição que a mulher ainda ocupa na sociedade e principalmente no âmbito político.

A institucionalização da participação feminina em entidades formais como sindicatos, partidos, no exercício da incumbência parlamentar ou até mesmo pela ação de votar, se tem negado as mesmas a condição de pessoas políticas. Contudo estudos sobre o tema apresentam o quanto esta abordagem entravou o reconhecimento da mulher como cidadã dotada de direitos.

A motivação para a pesquisa surgiu após observar que a participação da mulher no cenário político ainda é desproporcional em relação ao sexo oposto. A pesquisa pauta-se no contexto dos estudos de gênero buscando fazer uma reflexão sobre conceitos e dogmas estabelecidos por meio dos papéis designados aos homens e as mulheres. Tendo em vista que historicamente para as mulheres era atribuída a esfera privada, os fazeres doméstico, familiares, enquanto aos homens a esfera pública, das decisões políticas e econômicas.

Como objetivo geral buscou-se analisar a participação política das mulheres na Câmara Municipal de São Paulo, qual a sua presença nesse espaço e como se alterou nos últimos

anos. Este trabalho visa contribuir às reflexões já existentes sobre a representação feminina no poder Legislativo e, analisar a participação das mulheres nos assuntos políticos e de alguma forma tentar compreender quais são os motivos que levam as mesmas a ter pouca representatividade neste universo.

Para atingir o objetivo proposto por este trabalho, foi realizada uma revisão bibliográfica da temática, sendo consultados livros, artigos, periódicos, dissertações, teses, entre outros meios que contribuíram para obtenção de informações sobre o tema considerado. Vale ressaltar que este artigo não visa apenas a apresentação de dados já existentes sobre o assunto, e sim uma revisão dessa bibliografia apontando para possíveis cenários que expliquem as mudanças ocorridas na sociedade, e mais especificamente no papel da mulher na Câmara Municipal de São Paulo.

A política no Brasil ainda se encontra sob forte influência da figura do homem e simultâneo a este cenário a situação de domínio masculino também está presente no campo econômico, social e religioso. Portanto, a participação feminina na política do país se torna imperativa, pois visa minimizar essa disparidade, de forma a aperfeiçoar e consolidar a democracia nacional.

## 2 A participação feminina na política do Brasil

A participação feminina no espaço político brasileiro é reflexo da exclusão da mulher no campo social e na falta de reconhecimento da mesma como sujeito de direitos, com fundamentos em vasta medida no predomínio do homem seja na política, no campo social ou econômico. As mulheres assim como os estrangeiros e escravos foram relegados durante um longo período de tempo ao condicionamento de não cidadãos, deixados a margem de questões de interesse público (SOW, 2010, p. 81).

Durante o Brasil colonial, os assuntos e direitos políticos se restringiam aos homens

decorrentes da sociedade patriarcal cujas decisões, privilégios e poder sempre estiveram sob domínio masculino. Situação esta que mesmo após a independência não alterou. (VAZ, 2008, p. 17).

O contexto histórico das mulheres sempre foi silenciado no cenário tradicional da história, oscilando entre sistemas variados de intolerância, de exclusão e de banalização. Com a modernidade no final do século XIX nasce o movimento feminista, o qual se intensificou no início do século XX, período em que ocorreram inúmeros acontecimentos nos Estados europeus e na América, que visava a concessão do direito ao voto às mulheres. (CARRARA, 2009, p. 12).

Com fundamentos nas concepções iluministas de liberdade, política e igualdade, algumas mulheres passaram a reivindicar direitos iguais. Carrara (2009, p. 13) afirma que uma das justificativas para não estender o direito ao voto as mulheres se baseava no argumento de que:

[...] elas possuíam um cérebro menor e menos desenvolvido que o dos homens. Este imperativo de encontrar no corpo as razões de tais diferenças, ou seja, de especializá-las ou naturalizá-las, explica-se pela preponderância formal dos princípios políticos do Iluminismo, muito especialmente do princípio da igualdade. Depois da Revolução Francesa, nas democracias liberais modernas, apenas desigualdades naturais, inscritas nos corpos, podiam justificar o não acesso pleno à cidadania (CARRARA, 2009, p. 13).

No Brasil colonial as mulheres eram submissas sem sexualidade, sem vontade própria, onde a igreja executava forte pressão na doutrina feminina. As mulheres estavam sempre sujeitas aos homens e, seus pensamentos eram expressos por meio da dominação masculina. Foi com a intenção de traçar uma nova história que as mulheres buscaram ocupar seu espaço na sociedade, considerando que a história

tradicional interessava apenas as elites (GOLDINHO, 2004, p. 149).

A participação das mulheres brasileiras no mundo público é um dos aspectos mais marcantes das mudanças na sociedade brasileira, na segunda metade do século XX. [...]. No entanto, em geral, é dado pouco destaque à profunda alteração que significou a entrada maciça das mulheres no mundo público (GOLDINHO, 2004, p. 149).

A divisão entre o privado e o público é formada no percurso histórico, datado e encontrado nas civilizações ocidentais do século XIX, inclusive em território brasileiro. A construção da sociedade é realizada por homens e mulheres que mudaram seus comportamentos e se tornaram conscientes de seus atos e valores, procurando mostrar que ambos os sexos podiam ocupar o mesmo espaço.

No exercício desse direito, no Brasil, as mulheres estiveram dele excluídas, de 1824, data de nossa primeira Constituição, até o novo Código Eleitoral de 1932, ou seja, por mais de um século (MUNIZ, 2014, p. 219).

Em suas distintas definições o sufrágio feminino foi um movimento político, econômico e social de reforma, que tinha dentre outros o objetivo de estender o direito ao voto as mulheres. No entanto somente no ano de 1946 o voto passou a ser obrigatoriedade de todas as mulheres (MUNIZ, 2014, 220).

A luta pelo direito do voto foi sempre o passo inicial a ser conquistado no universo feminino do período pós-Revolução Industrial. Porém para obter o direito ao voto as mulheres precisaram superar barreiras de gênero e condições econômicas (MUNIZ, 2014, p. 220).

As mudanças aconteceram em passos lentos, considerando que as mulheres se mantiveram excluídas durante um século, ou seja, entre 1824 e 1932 não exerceram a cidadania,

ficando a mercê das decisões dos homens. Após longos períodos de reivindicações conseguiram o direito ao voto e de serem eleitas. Neste cenário de lutas é que Celina Guimarães Vianna, aos 29 anos de idade foi a primeira mulher a tirar o título de eleitor no Brasil, mais precisamente no estado do Rio Grande do Norte – RN. Neste mesmo período nos demais Estados as mulheres começaram a solicitar o título eleitoral, porém a aprovação para o alistamento variou de acordo com o juiz responsável por tal decisão (VAZ, 2008, p. 26).

O estado do RN teve também a primazia de eleger a primeira prefeita no ano de 1928 na cidade de Laje, sendo esta a primeira mulher a assumir este cargo no Brasil e na América Latina. Alzira Soriano (1897 – 1963) venceu as eleições com 60% dos votos em um período em que as mulheres sequer poderiam votar deixando a gestão de seu mandato sete meses depois devido não haver concordância com os conceitos do atual presidente Getúlio Vargas (VAZ, 2008, p. 27).

Na segunda metade do século XIX e nas primeiras décadas do século XX as lutas e manifestações esparsas cederam lugar a uma campanha mais orgânica pelos direitos políticos de votarem e de serem votadas. O movimento sufragista se espalhou pela Europa e pelos Estados Unidos, construindo a primeira vaga de feminismo organizado no mundo. No Brasil, da mesma forma, a primeira fase do feminismo teve como foco a luta das mulheres pelos direitos políticos, mediante a participação eleitoral, como candidatas e eleitoras. Esta luta esteve definitivamente associada ao nome de Bertha Lutz, que exerceu uma inegável liderança durante a década de 1920 e se manteve ligada às causas da mulher até sua morte em avançada idade, na década de 1970. (PINTO, 2003, p. 13)

O Código provisório de 1932 permitiu o voto feminino, mas apenas para mulheres, que tivessem autorização de seus maridos. As

mulheres solteiras e viúvas com renda própria também tinham direito ao voto.

Na segunda metade do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, as lutas e manifestações esparsas cederam lugar a uma campanha mais orgânica pelos direitos políticos de votarem e de serem votadas (PINTO, 2003, p. 13).

Visando defender seus direitos, as mulheres continuavam reivindicando e lutando em busca de igualdade. Em 1933 Carlota Pereira de Queiroz (1892 – 1982) foi a primeira mulher a ocupar o cargo de Deputada Federal no país e, em 1934 as restrições foram extintas do Código Eleitoral, porém o voto feminino ainda não era obrigatório (BANDEIRA; MELO, 2010, p. 32).

Entre os anos de 1937 e 1945 era observado um retrocesso quanto ao exercício deste direito, não caracterizando apenas o direito das mulheres, mas o direito político em sua totalidade, devido ao autoritarismo do Estado Novo. A significativa redução dos movimentos feministas permanece até a década de 1970 quando foram intensificados novamente os movimentos que reivindicavam direitos mais amplos para as mulheres, principalmente na luta pela democratização do país que estava sob o regime militar desde 1964 (VAZ, 2008, p.31).

Em 1975, o feminismo ganhou destaque e abrangência no Brasil, pois este ano foi definido como o ano internacional da mulher pela Organização das Nações Unidas (ONU). Após este período, o movimento que antes era estereotipado como composto por atitude de grupos isolados, passou a ser reconhecido e ganhou maior relevância com a realização de inúmeros eventos no sentido de institucionalizar o movimento das mulheres (VAZ, 2008, p. 32).

Contudo mesmo diante de muitas lutas por direito iguais a representação feminina na Câmara Federal esteve abaixo de 2% até 1982. Em 1998 este percentual teve um acréscimo para 5,3% e no ano de 2006 atingiu 8,8% do

total dos deputados. Já em 2013 correspondia a 12,3% de mulheres ocupando cargos na política brasileira (MUNIZ, 2014, p. 72).

Em 2017, a Câmara dos Vereadores de São Paulo conta com 11 vereadoras de um total de 55 cadeiras, ou seja, 20%. O que corresponde à um aumento de 120% em comparação com o mandato anterior. Embora os números ainda pouco persuasivos a “Constituição de 88 assegurou vários mecanismos de defesa dos direitos da mulher para que ela pudesse alcançar com dignidade o pleno exercício da cidadania” (SOW, 2010, p. 81).

As mulheres continuam na luta por efetiva igualdade de direitos e acima de tudo por maior participação no setor político brasileiro. O que fica evidente as significativas conquistas estão sendo alcançadas e representadas na legislação vigente tais como: Lei nº 9.029 de 1995 que proíbe a exigência de atestado de esterilização e de gravidez para admissão ou permanência no emprego; Lei nº 10.224 de 2001 que dispõe sobre o crime do assédio moral; Lei nº 10.406 de 2002 a qual representa o Novo Código Civil, garantindo vários direitos civis a mulher e a Lei nº 11.340 de 2006 que cria recursos para coibir atitudes de violência contra a mulher (SOW, 2010, p. 83).

Uma das ações cabíveis de destaque na Constituição de 1988 é a Lei de cotas por sexo, a qual se constitui uma ação afirmativa.

As ações afirmativas são consideradas políticas públicas, pois estão vinculadas a legalização de mecanismos que consigam interferir na sociedade fazendo com que os excluídos tenham acesso ao âmbito social, político e econômico. (VAZ, 2008, p. 36).

A ação afirmativa se refere a um sistema político corretivo, podendo ser de caráter público ou privado, compulsória ou voluntária buscando principalmente reduzir algum tipo de preconceito e discriminação e consequentemente alcançar a igualdade de direitos. Em 1995 a

política de cotas foi legitimada mundialmente em conferência da ONU, possibilitando a implantação em vários países que contavam com representantes no referido evento (VAZ, 2008, p. 37).

A política de cotas nos órgãos públicos brasileiros, trata de uma questão que sempre gerou grandes discussões, representadas por indivíduos favoráveis e outros contrários a medida. A discussão se intensificou quando a deputada do Partido dos Trabalhadores (PT), Marta Suplicy, propôs um projeto de lei estabelecendo um mínimo de 30% para a candidatura feminina no legislativo (VAZ, 2008, p. 38).

Cabe considerar que a presença feminina é essencial para fortalecer a democracia, considerando que esta representatividade é necessária quando se pensa nas lutas pelos direitos das mesmas. As mulheres representam maioria quanto ao número de eleitores correspondendo a 53% em 2016 (BRASIL, 2016, p. 1).

A mudança da participação feminina em cargos públicos, em especial os eletivos ocorre em passos lentos. Diante deste contexto a sociedade enxerga este espaço como destinado aos homens e, as limitações de uma postura submissa imposta às mulheres apresenta uma relação social de dominação. No entanto, para que ocorram mudanças é preciso fazer reflexões sobre mudanças de valores na sociedade como um todo (MUNIZ, 2014, p. 69).

Assim sendo, a história possibilita analisar a diversidade e a complexidade das situações vivenciadas pelas mulheres que ousaram, buscaram, assumiram e ocuparam cargos de decisão, seja nos municípios ou nos Estados. Contudo, no Brasil é nítido o crescimento do número de mulheres nas distintas esferas do setor público (PEDRO, 2012, p. 245).

A eleição de Dilma Rousseff em 2010 para Presidência da República abriu espaços para que a luta feminina se concretizasse, possibilitando que mulheres ocupassem os mesmos espaços públicos que o sexo masculino. A

eleição da então presidente demonstrou clareza que a conquista deste cenário foi decorrente de luta feminina pela consolidação democrática brasileira (CITELI, 2014, p. 85).

Mesmo com as significativas mudanças no cenário político, no que concerne a participação feminina ainda existe um déficit, pois a mulher é uma sub-representação se comparada ao homem. A mulher brasileira ainda possui longos trajetos a percorrer, para que a sociedade reconheça a emergente necessidade de mudanças, e assim as mulheres possam cada vez mais, ocupar cargos de liderança e participar das tomadas de decisão (CITELI, 2014, p. 86).

A expansão da representatividade e expansão das mulheres na política ainda demanda muitas reflexões e lutas, no entanto o processo dessa construção está em curso. Diante disso cabe ao cenário político organizar, representar e orientar o convívio entre os sujeitos independente de sua condição sexual (MUNIZ, 2014, p. 70).

A política tem como um de seus grandes desafios construir um espaço que reconheça as diferenças entre ambos os sexos. O incentivo a participação e a questão da representatividade feminina, sobretudo por meio de cotas, é algo que precisa ser analisado. Deste modo, se observa que não obstante os progressos percebidos na condição feminina na política do Brasil, tem a persistência de inúmeras barreiras para que a participação se efetive, considerando que a participação de poder entre homens e mulheres não apresenta teor de igualdade (CITELI, 2014, p.87).

### 3 Câmara Municipal de São Paulo

A instituição Câmara Municipal advém da Antiga Roma, cujo vereador denominado edil, era a pessoa responsável pela observância e garantia do bem comum. Dedicava-se ao bom funcionamento e ao estado de conservação dos prédios privados, públicos, dos templos, das obras, serviços públicos, saneamento básico,

ruas e trêfegos. Devido à expansão romana chegou à Península Ibérica e posteriormente em terras brasileiras no período colonial (SILVA; RUIZ, 2004, p. 77).

A Câmara Municipal começou a funcionar na cidade de São Paulo em 1560, por ato de Mem de Sá (terceiro governador-geral) em passagem pela Capitania de São Vicente. A primeira sede da Câmara construída em São Paulo teve início em 1575, sendo inaugurada inacabada no ano seguinte. Neste período a Vila de São Paulo dos Campos de Piratininga passou a categoria de cidade e o Conselho da Câmara ganhou nome de Senado da Câmara, aumentado assim suas atribuições coecertivas e administrativas (SÃO PAULO, 2012, p. 32).

A construção da primeira sede própria da Câmara teve início em 1575. Foi inaugurada inacabada, em sessão realizada em 14 de abril de 1576. Não se sabe precisamente sua localização, mas tudo indica que estava situada em frente à igreja do Colégio. O edifício era pequeno e rudimentar, feito de taipa de pilão, com telhado coberto de sapé. Estava dividido em três partes: numa extremidade ficava a casa do Conselho, na outra o depósito; no centro, havia uma cadeia. Foi coberta de telha por volta de 1578. Com o passar do tempo, a edificação começou a ruir e os membros da Câmara pensavam em uma nova sede (SÃO PAULO, 2012, p. 32).

No ano de 1720 foi construído o Novo Paço do Conselho, no Largo do Ouvidor, prédio em que funcionava no andar superior o Senado da Câmara e embaixo pontos comerciais (açougue) e a cadeia pública. Em 1770, a construção foi demolida, por estar em ruínas, passando o Paço Municipal a funcionar em outra localização na Rua do Carmo. (SILVA; RUIZ, 2004, 78).

Na mesma década, mais precisamente em 1778 a Câmara passou a funcionar em um edifício no Pátio de São Gonçalo, atual Praça João Mendes. Com a proclamação da independência

em 1822, D. Pedro I designou a construção de um novo espaço, sendo outorgada pelo imperador em março de 1824 (SÃO PAULO, 2012, 32).

A partir deste momento ocorreram grandes mudanças nas Câmaras Municipais de todo território nacional. O Poder que antes compreendia ao imperador foi dividido em Legislativo, Executivo, Moderador e Judiciário. As câmaras Municipais continuaram a existir e passaram a ser presididas pelos vereadores com maior número de votos, cabendo a estes o governo dos municípios e a administração econômica das vilas e cidades (SÃO PAULO, 2012, p.33).

Em 1828, o Império determinou mudanças nas Câmaras Municipais, retirando o encargo judiciário e determinando eleições diretas para vereadores. Já em 1835 foram criados os cargos de prefeito e subprefeito nos municípios de São Paulo, que foram extinguidos em 1838 pela resistência dos vereadores (SÃO PAULO, 2012, p. 81).

Após 1870, São Paulo iniciou uma fase de grande crescimento, relacionado a uma favorável combinação de fatores políticos, econômicos e sociais. A produção de café atingiu elevados patamares, o que levou a uma diversificação de capitais, em atividades como a indústria. Os movimentos abolicionistas cresceram e houve estímulos para a vinda de imigrantes, sobretudo europeus (SÃO PAULO, 2012, p. 82).

Com a Proclamação da República em 1889, inúmeras mudanças ocorreram, sendo fechadas as Câmaras Municipais por ordem do Governo Provisório. No ano seguinte a cidade de São Paulo passou a ser gerida pelo Conselho Municipal de Intendências, sob escolha do governo estadual e, em 1891 foi promulgada a Primeira Constituição Republicana passando a adotar o regime presidencialista, republicano, democrático liberal e federativo. Neste mesmo ano a Câmara Municipal de São Paulo passa para dezesseis a quantidade de vereadores, retomando nos anos posteriores as suas atividades (SÃO PAULO, 2012, p. 82).

A Lei Municipal nº 374 de 1998 cria o cargo de prefeito municipal, deste modo a Câmara de São Paulo passa a exercer o papel legislativo. Pioneiro no cargo de prefeito da cidade Antônio da Silva Prado chegou ao poder sob indicação da própria Câmara permanecendo na gestão por mais de duas décadas (1899 - 1911). A partir deste momento os sucessores passaram a ser eleitos por votos populares.

Com a Revolução de 1930 a Câmara de São Paulo, assim como as demais Câmaras sofreu um golpe árduo tendo seus membros depostos e seus trabalhos suspensos por ordem do presidente Getúlio Dornelles Vargas. Diante desta realidade, um clima de insatisfação ponderou sobre o atual governo e:

A ideia de um movimento armado ganhou muitos adeptos, até que, finalmente, após a morte de quatro estudantes, em 23 de maio de 1932, foi formada uma milícia civil incumbida de preparar um confronto contra o governo federal. Em julho do mesmo ano teve início a chamada Revolução Constitucionalista, uma guerra civil que durou três meses e teve mais de seiscentos mortos, número que compreende apenas o lado paulista. O movimento foi reprimido pelo governo federal, que conseguiu a rendição dos paulistas (SÃO PAULO, 2012, p. 109).

Em 1934 foi instaurada uma nova ordem Constitucional e, em 1935 a Câmara Municipal voltou ao exercício de suas atividades com a promulgação da Lei Orgânica dos Municípios, sendo fechada novamente em 1937 pela Lei do Estado Novo (SIMÕES JUNIOR, 2004, p.46).

O Estado Novo teve seu fim no ano de 1945, no ano seguinte com a promulgação da Carta Magna, foram convocadas novas eleições, inclusive para o cargo de vereador realizado em 1947. Em 1948 tomaram posse 45 vereadores, iniciando assim a primeira Legislatura. Cabe ressaltar que até 1953 o cargo de prefeito era

nomeado pelo governo de estado (SÃO PAULO, 2012, P. 117).

A primeira mulher eleita para a Câmara, Elisa K. Abramovich, não pôde assumir o cargo. A presença feminina só aconteceu de fato na segunda legislatura, que teve início em 1952, com a vereadora eleita Anna Lamberg Zéglio. Dulce Sales Cunha Braga estava inicialmente na suplência e, a partir de outubro de 1955, assumiu uma cadeira em caráter efetivo (SÃO PAULO, 2012, p. 117).

O Golpe de 1964 acabou resultando na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, a qual reduz o número de vereadores eleitos desta Câmara para 21. Neste mesmo ano a Câmara Municipal de São Paulo passou a ocupar o Palácio Anchieta, seu atual endereço. Com a Constituição Federal da República de 1988, o número de vereadores na Câmara novamente é ampliado passando a ocupar 53 cadeiras (SAES, 2009, p. 189).

O artigo 29 da Constituição em questão estabeleceu que caberia ao município a regência sob Lei Orgânica, passando a Câmara Municipal a ser convertida em Assembleia Municipal e, em 1990 foi promulgada a Lei Orgânica Municipal vigente até a contemporaneidade. Esta legislação normatiza, fundamenta e estrutura o Poder Legislativo e Executivo Municipal, conferindo competências e arrebata as atividades na gestão da cidade de São Paulo (SÃO PAULO, 2012, p. 118).

Após a cidade ter ultrapassado os cinco milhões de habitantes, desde a 11ª legislatura, a Câmara Municipal passou a contar com 55 vereadores, número máximo permitido pela Constituição. Eleitos por votos populares a cada quatro anos, os vereadores são representantes dos diversos seguimentos da sociedade. A Câmara Municipal de São Paulo é a maior do país, o que torna este espaço um importante cenário de discussão política (SÃO PAULO, 2012, p. 135).

Entre os temas que fazem parte do debate e das decisões na Câmara colocam-se o

orçamento municipal, a educação básica, saúde, transporte municipal, leis de zoneamento, coleta de lixo, entre outros. Até mesmo nas homenagens prestadas a pessoas ou instituições, a Câmara exerce uma importante função, pois dá visibilidade a ações e valores cultivados em nosso tempo (SÃO PAULO, 2012, p. 135).

As lutas favoráveis a democracia foram fundamentais para que fizessem hoje parte deste cenário político vereadores e prefeitos advindos de distintas origens, classe social, atividades profissionais e de ambos os sexos. Diante dos desafios que a cidade apresenta, cada vereador se torna uma peça essencial para propor condições favoráveis ao exercício da cidadania da população (SÃO PAULO, 2012, p.135).

Em 2017 após quase setenta anos para o cargo de vereador na Câmara, o cenário político paulistano tem a maior bancada feminina de toda sua história, com onze mulheres eleitas. Porém, um número consideravelmente baixo se levar em conta a meta estipulada pela ONU de 50% dos candidatos eleitos (em média 27 ou 28 vereadoras das 55 cadeiras) (SÃO PAULO, 2017, p. 1).

#### **4 A representação feminina na Câmara Municipal de São Paulo**

O mandato da primeira mulher a ocupar uma cadeira na Câmara Municipal de São Paulo teve fim antes mesmo do início. Elisa Abramovich disputou as eleições municipais de 1947 sendo eleita com 2.940 votos. As dezessete horas do dia trinta e um de dezembro de deste mesmo ano, apenas um dia anterior a sua posse na legislatura, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) declarou inexistente os registros dos candidatos filiados ao Partido Social Trabalhista (PST) no Estado. (SALVADORI FILHO, 2014, p. 20).

No dia seguinte, Elisa e outros três vereadores cassados se juntaram a uma centena de pessoas que se reuniram diante do Prates

para protestar contra a cassação de seus mandatos. A multidão tentou invadir a Casa, mas foi impedida. Acabava ali a atuação de Elisa na política pública (SALVADORI FILHO, 2014, p. 21).

Elisa teve seu papel pioneiro na história do Legislativo oficializado em 2013 através da resolução 13/2013 obra de Orlando Silva, vereador (PCdoB) que fez a inclusão nos anais da Câmara de São Paulo os nomes dos quinze vereadores comunistas cassados injustamente em 1947. Neste mesmo ano Elisa teve seu reconhecimento como vereadora fortalecida pela Resolução 20/2013, a qual também restituiu simbolicamente quarenta e dois vereadores cassados entre 1937 e 1969 por ações autoritárias (SALVADORI FILHO, 2014, p. 21).

Em 1988 a cidade de São Paulo elege a primeira mulher para prefeita do município Luiza Erundina de Souza, sendo este um período político de grande envergadura para a política brasileira (FRANCO, 2014, p. 105). Na época este fato foi interpretado como uma vitória das bases partidárias e das tendências mais radicais e minoritárias.

Tratava-se de uma militante bastante específica que ganhava as prévias e, posteriormente, as eleições para a prefeitura: mulher e nordestina, com larga experiência junto aos movimentos populares, principalmente naqueles que se aglutinam em torno das lutas por terra e moradia, Erundina foi eleita vereadora em 1982 e quatro anos após, deputada estadual. Boa parte dos seus votos veio desses segmentos populares e sua ação parlamentar foi também em grande medida desenvolvida nos bairros pobres das periferias de São Paulo (KOWARICK; SINGER, 1993, p. 201)

Em 2001, Marta Suplicy assume a prefeitura de São Paulo, estando a frente da gestão do município paulistano durante os quatro anos de seu mandato. “O governo de Marta

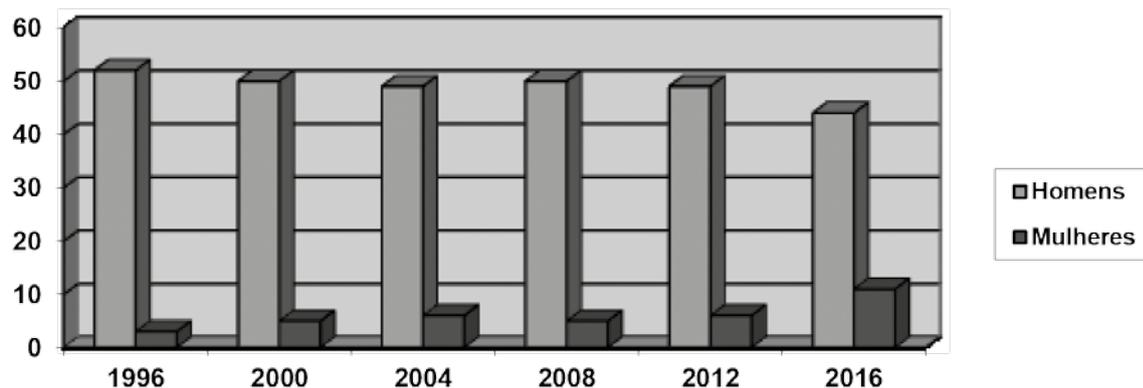
Suplicy possibilitou grandes avanços relacionados ao desenvolvimento urbano” (LUZ, BASTOS, 2017, p. 8). A crítica acadêmica e os movimentos feministas têm explicitado a um longo período o caráter político quanto das relações de gênero.

No entanto, um número maior de mulher no campo político não significa a incorporação de práticas e discursos feministas. A ausência da mulher demonstra que as dificuldades e obstáculos para a inclusão dos diferentes sujeitos e grupos sociais neste cenário não possui o mesmo impacto sobre mulheres e homens. A sub-representação feminina na política leva a dois conjuntos de problemas (BIROLI, 2010, p. 71).

O primeiro está associado a funcionalidade das democracias liberais, onde a igualdade formal convive com os modelos sistemáticos de exclusão de alguns de determinados grupos sociais. O segundo problema considerado diz respeito à manutenção feminina em posições subalternas em sociedades cujo direito em participação política foi universalizado, não existindo restrições formais a inclusão da mesma nas diversas esferas, em especial a política (BIROLI, 2010, p. 273).

A crítica feminista e a atuação política a ela correspondente confrontam-se com práticas e valores patriarcais que se atualizam, tendo como um de seus eixos a afirmação do desinteresse feminino pela política, o silêncio sobre a atuação pública das mulheres e, no limite, a reprodução de estereótipos de gênero (BIROLI, 2010, p. 274)

Na Câmara de São Paulo, a qual maioria dos eleitores é do sexo feminino, apenas 11 das 55 cadeiras no parlamento são ocupadas por mulheres. No entanto se comparado com os mandatos das últimas duas décadas teve um aumento significativo, pois, o número máximo de mulheres a ocuparem o cargo de vereadoras era somente 6 dos 55 parlamentares eleitos nos

**Gráfico 1 – Mulheres na Câmara Municipal de São Paulo nos últimos 20 anos**

anos 2004 e 2012 conforme pode ser visto no gráfico a seguir.

A eleição de 2016 quase que dobrou o número de mulheres na Câmara Municipal de São Paulo. Dos 55 vereadores 11 são mulheres, ou seja, uma bancada que corresponde a 20 % dos parlamentares eleitos pelo voto popular, equivalente a um crescimento de 120% comparado a eleição anterior.

A presença feminina na Câmara é um assunto que permeia há mais de meio século desde a primeira mulher eleita para vereadora, que não pode assumir o mandato. No entanto, o aumento dessa representação mostra a potência dos movimentos e o reconhecimento de suas lutas. O número é positivo, mas apresenta a dimensão dos desafios que ainda existem pela frente (FLORES, 2016, p. 1).

Entre os países sul-americanos o Brasil possui a menor representatividade de mulher nas Câmaras Municipais. Das 26 nações estudadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) é o terceiro com a pior representatividade feminina (FLORES, 2016, p. 1).

Contudo a questão já tem início com o índice baixo de candidatura nas eleições de 2016, 31,6% eram mulheres e 68,4% homens respectivamente 155.587 e 336.819. A legislação brasileira estabelece que coligações ou partidos tenham o máximo de 70% e o mínimo de 30% de candidatos de cada sexo (FLORES, 2016, p. 1).

A mulher está atravessando um novo momento na política, os esforços de instituições e movimentos sociais reforçam este quadro. A eleição de uma mulher é algo progressista frente ao preconceito e a profunda desigualdade que ainda existe na sociedade masculinizada. Percentualmente a representação feminina teve um aumento significativo desde o início da primeira legislatura em 1948 com 2,2% para 20% em 2016, porém na prática houve pouca mudança neste cenário, considerando as barreiras e limitações enfrentadas diariamente pelas mulheres no meio político (SÃO PAULO, 2017, p. 1).

No entanto, frente aos obstáculos da mulher na política também é visto o pouco estímulo da sociedade para que estas ocupem cargos por votos populares. Por lei, a eleição de 2016 deveria ser composta por 30% de mulheres em todas as chapas, porém sem punição os partidos políticos não cumprem tal exigência (SÃO PAULO, 2017, p.1).

A candidatura é garantida por cota, mas não garante a eleição destas mulheres para os cargos legislativos seja federal, estadual ou municipal. Algumas mulheres ainda passam por outros preconceitos além da questão de gênero para alcançar cargos públicos. Se por um lado este grupo é considerado minoria por outro representa a maioria tal como no eleitorado e na força de trabalho brasileira, além de serem cada vez mais temas de políticas públicas (SÃO PAULO, 2017, p.1).

As vereadoras eleitas na Câmara Municipal de São Paulo trabalham duramente em favor de sua classe e, é importante ressaltar que inúmeros projetos sociais e educacionais criados em São Paulo foram realizados por mãos femininas, dentre estes podemos evidenciar os Centro de Educação Unificada (CEUs) na gestão da prefeita Marta Suplicy.

Cabe ressaltar também a Lei 16.165/15 que disciplina o programa de proteção a mulher denominado Ronda Maria da Penha, autoria da vereadora Edir Sales. Neste mesmo ano foi criada a Lei 16.161/15, autoria de Patrícia Bezerra, Aurélio Nomura e Edir Sales, que garante o direito de amamentação em locais públicos, com multa para o estabelecimento que constranger o ato de amamentação ou por ventura descumprir a Lei (SÃO PAULO, 2017, p.1).

A necessidade de maior participação feminina na política também foi abordada com a Lei 16.604/16, que instituiu a conscientização sobre a importância das mulheres na atividade pública. Com intuito de auxiliar mulheres que tiveram o corpo mutilado decorrente do tratamento de câncer de mama também foi criada a Lei nº 13.208/01 sob autoria da vereadora Myryan Athié denominado Programa de Cirurgia Reconstrutiva da Mama. Algumas leis não beneficiam somente as mulheres, mas visam os direitos a todos os cidadãos, a exemplo da Lei nº 10.112/85 que assegura a existência de assentos destinados a crianças de colo, gestantes, deficientes físicos e idosos em transportes públicos de passageiros (SÃO PAULO, 2017, p. 1).

O direito ao voto foi conquistado pela mulher em 1932, por meio do decreto nº 21.076, Código Eleitoral Provisório que regulamentou em todo o território nacional a participação feminina no espaço político. Em 1948 foi eleita a primeira mulher na Câmara, porém de fato, a primeira mulher a assumir o mandato na Câmara dos vereadores de São Paulo ocorreu apenas na segunda legislatura, em 1952 (SÃO PAULO, 2017, p. 1).

Desde 1952 até a última eleição em 2016 foram eleitas um total de 44 mulheres, um número relativamente baixo quando comparado ao número de homens, mas estes percentuais têm crescido a cada nova eleição. Contudo, mesmo com este número baixo, as mulheres marcaram a história com suas ações de luta e conquistas (SÃO PAULO, 2017, p. 1).

## Considerações Finais

As mulheres correspondem a maioria da população brasileira e do eleitorado, porém continuam a ser sub-representadas no cenário político, seja em nível federal, estadual ou municipal. Esta desigualdade advém de uma discriminação histórica e persiste principalmente na resistência dos ocupantes tradicionais do meio político em compartilhá-la com o sexo oposto. Contudo, mesmo frente as limitações, a Câmara de São Paulo teve um crescimento na última eleição de 120% em comparação com a legislatura anterior, passando as mulheres a ocupar 11 das 55 cadeiras.

A dominação do homem neste espaço gera a permanência de inúmeras barreiras de nível sociológico, micro, e político-filosófico para a introdução e manutenção feminina na política. Embora as mulheres atuem em todas as esferas do espaço político, econômico e social, suas possibilidades de acesso e os índices de representação diminuem gradativamente conforme atingem posições consideradas raras e pouco mais elevadas, o que não é diferente na Câmara Municipal de São Paulo.

A luta das mulheres pela participação na política existe há mais de um século e, nesse período de tempo conquistaram melhores colocações no mercado de trabalho, alcançaram maiores níveis de escolaridade do que o sexo masculino; e constituem a maioria do eleitorado e da população, mas não ocuparam amplamente as cadeiras nas Câmaras Municipais. Portanto o material levantado para pesquisa apresentou que mesmo

adotando políticas de cotas, a representação da mulher no Legislativo não atingiu resultados compatíveis com sua presença na sociedade.

Conclui-se que enquanto perdurarem nas questões de socialização, uma política que atribui a mulher uma função social de gênero direcionada ao lar, ainda que incluindo

a possibilidade do exercício de uma atividade profissional, o ambiente político permanecerá um cenário de estreita e de difícil inserção da mulher. Enquanto houver poucas mudanças nos valores e na cultura brasileira em relação à assimilação da mulher como gestora do espaço público, a sociedade tenderá a manter um número reduzido de mulheres nesta esfera.

## Referências

BANDEIRA Lourdes, MELO Hildete P. **Tempos e Memórias: Movimento Feminista no Brasil**. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM, 2010.

BIROLI, Flávia. **Gênero e política no noticiário das revistas semanais brasileiras: ausência e estereótipos**. Caderno Pagu. N. 34, 2010, p. 269 – 299.

BRASIL. Mulheres representam 53% do total de eleitores do Brasil. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/07/mulheres-representam-53-do-total-de-eleitores-do-brasil>. Acesso em: 10 jul. 2017.

CARRARA, Sérgio. **Educação, diferença, diversidade e desigualdade**. In: Gênero e diversidade na escola: formação de professoras/es em Gênero, Orientação Sexual e Relações Étnico-Raciais. Livro de conteúdo. Versão 2009. – Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: SPM, 2009, p. 13-14.

CITELI, Maria T. **Panorama da participação político-eleitoral das mulheres no Brasil e em países selecionados**. In: A presença das mulheres nos Espaços de Poder e Decisão. (Org.) Yury Puello Orozco. São Paulo: Gráfica Maxprint. 2014.

FLORES, Magê. **Número de Mulheres na Câmara Municipal de SP mais que dobra, mas ainda representa 20% dos postos**. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/10/1819207-numero-de-mulheres-na-camara-municipal-de-sp-mais-que-dobrar-mas-ainda-representa-20-dos-postos.shtml>. Acesso em: 19 jul. 2017.

FRANCO, Dalva S. **A gestão de Paulo Freire à frente da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (1989 – 1991) e suas consequências**. Revista Pro-Posições. v.25 n°3. 2014. p. 103 – 121.

GODINHO, Tatau. **Democracia e política no cotidiano das mulheres brasileiras**. In: VENTURI, Gustavo; RECAMAN, Marisol; OLIVEIRA, Suely (Orgs.). A mulher brasileira nos espaços público e privado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 149-159.

GOMES, Alessandra Soares Muniz. **Mulheres na política, meios de comunicação e identidade**. In: A presença das mulheres nos Espaços de Poder e Decisão. (Org.) Yury Puello Orozco. São Paulo: Gráfica Maxprint. 2014.

KOWARICK, Lúcio. SINGER, André. **A experiência do partido dos trabalhadores na prefeitura de São Paulo**. In: Revista Novos Estudos. CEBRAP. n° 35. São Paulo, 1993, p. 195 – 216.

LUZ, Ana Paula F. BASTOS, Valéria P. **A gestão participativa na cidade de São Paulo: formulação da política urbana local**. XVII ENAPUR. São Paulo. 2017. Disponível em: [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%2010/ST%2010.3/ST%2010.3-01.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.3/ST%2010.3-01.pdf). Acesso em: 17 jul. 2017.

PEDRO Maria J. O Feminismo de “Segunda Onda” In: PEDRO MARIA Joana (Org). **Nova História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2012. p.240-256.

PINTO, Céli Regina J. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

SAES, Alexandre M. **Luz, leis e livre-concorrência: conflitos em torno das concessões de energia elétrica na cidade de São Paulo no início do século XX**. História, Franca, v.28, n.2, 2009.

SALVADOR FILHO, Fausto. **A primeira vereadora de São Paulo, Elisa Abramovich foi revolucionária na política e na educação de crianças**. Revista Apartes. São Paulo. 2014. p.18 - 23.

SÃO PAULO. **Câmara de São Paulo tem a maior bancada feminina de sua história. 2017**. Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/especiais/msp/especial-mulheres/>. Acesso em: 16 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Câmara Municipal de São Paulo: 450 anos de história**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012, 148 p.

SILVA, Janice T.; RUIZ, Rafael. São Paulo, de vila a cidade: a fundação, o poder público e a vida política. In: PORTA, Paula (Org.). **História da cidade de São Paulo**. São Paulo: Paz e Terra, 2004. v. 1, p. 69-113.

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. **Anhangabaú: história e urbanismo**. São Paulo: Editora Senac. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

SOW, Marilene M. **A participação feminina na construção de um parlamento democrático**. Revista Eletrônica do Programa de Pós-graduação. n. 5. 2010. p.79 - 94. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5066/participacao\\_feminina\\_sow.pdf?sequence=5](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5066/participacao_feminina_sow.pdf?sequence=5). Acesso em: 10 jul. 2017.

VAZ, Gislene A. **A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas**. Monografia apresentada para o curso de Especialização em Processo Legislativo. Câmara dos Deputados. Brasília. 2008. 65 fls.

# Mecanismos Democráticos de Controle Social na cidade de São Paulo: o Conselho Participativo Municipal

## Daniel Bruno da Silva

Bacharel em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social de Lins e mestre em Serviço Social pela PUC-SP. Atua como professora da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP

## Antonia Conceição dos Santos

Licenciado em Ciências Sociais pela FACERES e mestre em Serviço Social pela PUC-SP. Atua como professor do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza e da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP

## André Galindo da Costa

Bacharel em Administração Pública pela UNESP e mestre em Ciências pela USP. Atua como professor e coordenador de pós-graduação da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP

**R**esumo: A partir dos anos 1980 o Brasil passa a presenciar um novo tipo de governança que apresenta, ou por previsão legal ou por opção de governo, processos participativos. A partir de então se passa a falar em gestão pública participativa e nesse contexto surgem diversos tipos de mecanismos democráticos para viabilizar essa prática, como: orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, audiências públicas, plebiscitos, etc. Essa pesquisa buscou compreender os paradigmas históricos e legais do desenvolvimento do controle social no Brasil e de uma instituição participativa particular da cidade de São Paulo-SP, o Conselho Participativo Municipal, resultante da evolução do Conselho dos Representantes e das premissas da Lei Orgânica da cidade de São Paulo-SP.

**Palavras-chave:** Controle social. Conselho Participativo Municipal. Descentralização. Instituições participativas.

## 1 Introdução

A partir da década de 1980 surgem no Brasil um conjunto de arranjos participativos resultantes do amadurecimento político e do desenvolvimento das instituições democráticas. Muitos desses arranjos foram influenciados pelo momento social que o país vivia, onde o regime autoritário encontrava-se em constante decadência e diversos movimentos

sociais reivindicavam por institutos democráticos e direitos sociais. No início da década o movimento pelas Diretas Já marcou o cenário político brasileiro.

Em 1986 o movimento sanitarista fazia-se representar na 8ª Conferência da Saúde. Suas diretrizes teve influência direta na Constituição de 1988 e estabeleceu a previsão da saúde enquanto direito universal. A Lei 8142/90 previu os conselhos de saúde enquanto órgãos colegiados, permanentes e deliberativos. Os conselhos iriam se popularizar em outras áreas das políticas públicas, como assistência social, educação, segurança, etc. Também se estruturaram de diversas formas diferentes, adquirindo caráter consultivo em alguns casos.

Os conselhos não foram os únicos arranjos participativos existentes. Outros instrumentos importantes e que se popularizaram ao longo dos anos 1990 e 2000 foram: orçamento participativo, conferências, comitês gestores, audiências públicas, etc. Esses vários arranjos participativos receberam o status de instituições participativas, na medida em que se diferenciavam dos movimentos sociais, já que se tratavam de espaços institucionalizados no âmbito da estrutura governamental. Enquanto alguns dessas instituições participativas estavam previstas em lei, outras eram resultantes da vontade de determinados governos.

Com o passar do tempo essas instituições participativas vão ganhando destaque enquanto objetos de pesquisa. Nelas foram depositadas certa expectativa quanto ao seu potencial fiscalizador e de promover mudança de cultura política. As instituições participativas foram tidas como instrumentos capazes de viabilizar o controle social, portanto pesquisas foram realizadas com o propósito de compreender aspectos diversos delas. Em diversas investigações tentou-se conhecer desde o perfil desses institutos como a sua efetividade.

A cidade de São Paulo, capital do estado de São Paulo, destaca-se como a cidade mais populosa da América do Sul, apresentando também o maior Produto Interno Bruto (PIB) entre as cidades latino-americanas. Sua dinâmica social e política é bem peculiar e diversas de suas experiências servem de paradigma para outros municípios brasileiros. Isso faz com que suas experiências mereçam ser compreendidas com maior rigor analítico.

Uma das inovações que surgiram na cidade de São Paulo foi o Conselho Participativo Municipal. Tal Conselho é resultado das premissas da Constituição Federal de 1988 no que diz respeito à necessidade da promoção de instrumentos de gestão democrática. A Lei Orgânica da Cidade de São Paulo previu a criação do Conselho dos Representantes de modo a ter um espaço de participação e representação popular que estivesse associado a um processo de territorialização administrativa da cidade.

O objetivo dessa pesquisa é analisar de modo exploratório os marcos da criação do Conselho Participativo Municipal de São Paulo. Para tanto realizou-se uma pesquisa bibliográfica com o intuito de delimitar os marcos do desenvolvimento das instituições participativas no Brasil. A consulta à bibliografia não buscou apenas introduzir o contexto dos arranjos e instituições participativas como também de apresentar alguns desses institutos. Também foi feita uma análise documental em relação a legislação pertinente à criação e estruturação do Conselho Participativo Municipal de São Paulo. Por fim foi realizada uma entrevista com o pesquisador e presidente do Instituto Pólis, Jorge Kayano.

Tal trabalho compõe etapa preliminar de pesquisa que busca compreender os potenciais e limitações das instituições participativas da cidade de São Paulo e como essas podem viabilizar a aproximação do controle social com o controle externo.

## 2 O desenvolvimento de instrumentos de democracia participativa no Brasil

Entre os anos de 1964 e 1985, o Brasil viveu sob a égide de um regime político autoritário que ficou conhecido como Ditadura Militar. Esse regime iniciou-se após o golpe militar de 1 de abril de 1964, cujo objetivo era contrapor-se a forças políticas progressistas e populares da época. Esse golpe de Estado recebeu apoio de potências internacionais e de determinados setores da sociedade civil, como: empresários, parcela da classe média urbana, meios de comunicação e representantes da Igreja Católica. Por isso ficou conhecido também como Golpe Civil-militar de 64. (GALINDO DA COSTA, 2014)

Durante esses 21 anos de regime militar existiram diversas orientações políticas diferentes. Porém no geral o que marcou a época foi a supressão de direitos políticos e civis e a impossibilidade de determinados grupos da sociedade se mobilizarem em favor de direitos sociais. Um dos marcos mais trágicos para o sistema político brasileiro foi o Ato Institucional Nº 5 (AI-5) de 1968, que dentre outras coisas cassou mandatos dos parlamentares, fechou o Congresso Nacional e as assembleias legislativas, tornou ilegal reuniões políticas e suspendeu o *habeas corpus* por crimes de motivação política. Antes disso, em 1964, o Ato Institucional Nº 2 (AI-2) já havia suprimido o sistema político pluripartidário. O AI-2 estabeleceu assim um sistema composto apenas por dois partidos políticos: um da situação, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e outro de “oposição”, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). (COUTO, 1964)

Em 1974, diante do início de uma crise econômica, forte mobilização política e vitórias eleitorais do MDB, o regime começa a demonstrar muita debilidade. Inicia-se então um processo de abertura e flexibilização, construindo as bases para uma posterior redemocratização da nação brasileira. As ações nesse sentido foram várias e partiam tanto do

governo, com a Lei de Anistia em 1979, como também de governos municipais do MDB e da própria sociedade civil. É nesse contexto que o Brasil começa a presenciar um conjunto de experiências participativas. Essas se davam tanto com o objetivo de consultar a população sobre determinadas decisões como também para mobilizá-la para implementação de determinadas políticas públicas. Agora tem-se uma outra forma de oposição ao regime autoritário, fundada na possibilidade da construção de uma democracia mais participativa. (PIRES, 2000)

Pires (2000) apresenta como um conjunto de experiências participativas em âmbito municipal ocorreu entre o final dos anos 1970 e os anos 1980. Nas cidades de Lages (SC) e Boa Esperança (MG), por exemplo, foram realizadas diversas iniciativas do poder público municipal em conjunto com a população e que resultaram em diversas obras de infraestrutura. A experiência dessas duas cidades não ficou marcada apenas pela organização de mutirões, mas também pela realização de audiências, nas quais a população podia dar opiniões sobre os rumos do governo. Cidades como Piracicaba (SP), entre 1978 e 1982, Diadema (SP), entre 1983 e 1988, e Vila Velha (ES), entre 1986 e 1988, também experimentaram importantes experiências participativas, nas quais o governo municipal realizava consultas periódicas a população.

Após a eleição indireta de um governo civil, em 1985, e a promulgação da Constituição de 1988, surgem diversas experiências participativas relevantes. Essas também se deram no campo de governos municipais e estiveram associadas quase sempre a governos do Partido dos Trabalhadores (PT). O período de 1989 e 1992 foi de bastante efervescência nesse sentido. Entre as cidades que se destacaram em desenvolver modelos de gestões participativas estavam: São Paulo (SP), Porto Alegre (RS), Santo André (SP), Betim (MG) e Piracicaba (SP). (SOUZA, 2001)

Entre os anos 1990 e os anos 2000, o Brasil passa a vivenciar um conjunto de modelos de governança pública baseados em instrumentos participativos de gestão. Esses instrumentos foram dos mais diversos, diferenciando-se uns dos outros pelo seu potencial deliberativo ou consultivo e também pelo quanto estiveram ou não garantidos por lei. Aos mecanismos governamentais que permitem a participação social Gurza Lavalle (2011) denominou como instituições participativas.

### 3 As instituições participativas brasileiras

Entre as instituições participativas mais marcantes no Brasil democrático estão:

- a. Audiências Públicas: Permitem a comunicação entre o governo e a sociedade, não gerando obrigações de ambas as partes. As audiências públicas não são espaços deliberativos e sim consultivos. A Administração Pública pode convocar audiências conforme a sua conveniência ou por determinação legal. Entre as leis que preveem a convocação de audiências públicas em circunstâncias específicas estão: Constituição Federal de 1988, Lei Complementar 101/00 e Lei 10.257/01.
- b. Autogestão: A autogestão é uma forma de organização coletiva para o desenvolvimento de determinadas ações e alcance de resultados em prol desse mesmo grupo. As formas mais tradicionais de autogestão são as organizações de economia solidária e cooperativas. A atividade autogestionária foi estimulada por alguns governos municipais e estaduais no Brasil entre os anos 1980 e 1990. O modelo que se tornou mais marcante é o de mutirões de moradia. Esses apresentam interfaces com movimentos de luta por moradia e foram implementados por diversos governos com o intuito de viabilizar a construção de moradias populares. (FRANÇA; GARIBE, 2010)
- c. Comitês de Bacias Hidrográficas: São organismos colegiados que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e que possuem poder de gestão sobre bacias hidrográficas. São os comitês que aprovam o Plano de Recursos Hídricos da Bacia e arbitram sobre conflitos envolvendo o uso da água.
- d. Conferências: As conferências viabilizam o planejamento, o controle a gestão de determinadas políticas públicas. Elas se dão nos três níveis da federação: federal, estadual e municipal. Em 1986, a 8ª Conferência Nacional de Saúde tornou-se emblemática ao reunir diversos setores da sociedade em torno do movimento pela reforma sanitária e apresentar as diretrizes fundamentais que geraram as bases para o Sistema Único de Saúde (SUS). (CONSOCIAL, 2014)
- e. Conselhos de Políticas Públicas: Tata-giba (2005) destaca que os conselhos de políticas públicas tiveram suas origens associadas as Lei Orgânicas da Saúde (LOS) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Os conselhos, no geral, são formas de organização paritárias entre o Estado e a sociedade civil. Eles podem ter atributos consultivo e deliberativo. No caso da saúde, a existência e funcionamento de conselhos é condição para transferências orçamentárias. Existem conselhos de diversas áreas, como, por exemplo: segurança, educação, saúde, habitação, transporte, entre outros.
- f. Orçamento Participativo: o orçamento participativo (OP) foi uma inovação participativa brasileira cujo caso mais conhecido é o de Porto Alegre (RS). O OP é uma forma de participação popular via plenárias regionais e temáticas que teve vários formatos diferentes. Seu objetivo

é que parcela dos recursos orçamentários tenham seu destino definido via deliberação da população. Existiram mais de 200 casos de orçamento participativo no Brasil e diversos exemplos em todo o mundo. (PIRES, 2000)

- g. Plano Diretor Municipal: O Plano Diretor Municipal não tem o objetivo principal de ser propriamente um instrumento participativo. Conforme as determinações da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) esse instrumento deve servir como principal instrumento de planejamento urbano de uma cidade. A produção do Plano Diretor prevê necessariamente audiências públicas, reuniões plenárias e oficinas que devem contar com representantes do Estado e da sociedade. (AVRITZER, 2008)
- h. Plebiscito e Referendo: Tanto o plebiscito quanto o referendo têm garantia na Constituição Federal de 1988. Ambos são considerados mecanismos de soberania popular. Enquanto o plebiscito é uma votação popular que antecede a formulação de uma lei o referendo trata-se de uma ratificação de uma lei que já foi formulada. No Brasil esses mecanismos têm sido pouco usados no âmbito federal. Até hoje a União realizou um único plebiscito em 1993 para se decidir a forma e o sistema de governo e um referendo em 2005 para votar sobre o veto ou não do Art. 35 do Estatuto do Desarmamento. (RABAT, 2010)

#### **4 A gestão participativa como instrumento de processos de descentralização**

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2015) no Brasil 84% da população brasileira vive em cidades, constituídas de forma não planejada, sem estrutura e com

péssimas condições de vida, alto índice de violência, poluição, ausência de serviços públicos, exclusão social e impossibilidade de direito à cidade, entre outros males. A cidade de São Paulo, encontra-se entre as dez cidades com os maiores valores de PIB do planeta possui aproximadamente 12 milhões de habitantes, o que a torna um desafio para os gestores municipais que enfrentam uma diversidade de problemas de diversas natureza (IBGE, 2018).

O modelo de centralização administrativa acentua as desigualdades regionais e a participação cidadã nos processos decisórios. Nesse sentido, a perspectiva de gestão das políticas públicas voltadas ao combate das desigualdades sociais e a exclusão traz em cena o debate sobre a participação da sociedade no controle e fiscalização das políticas públicas. A literatura aponta que países anglo-saxões como a Austrália, Grã-Bretanha, Nova Zelândia e a maioria dos países europeus, como França, Itália e regiões autônomas na Espanha, trabalham esta perspectiva, tendo em vista as chamadas políticas sociais territoriais ou políticas sociais territorializadas. Isso lhes permite uma reflexão mais aprofundada sobre a própria gestão descentralizada e integrada destas políticas. (KOGA, 2002).

Koga (2002) afirma que é grande o debate sobre os desafios, limites e as possibilidades das políticas sociais calcadas na perspectiva das políticas territoriais. O debate sobre a descentralização e gestão social tem em seu cerne a concepção de que o crescimento desordenado dos gastos públicos e a má gestão dos serviços públicos, fragilizam as instituições políticas e os mecanismos de controle.

A Constituição Federal de 1988, inova ao trazer o paradigma da democracia participativa e institucionalizar a participação social através dos conselhos de direitos no controle e fiscalização das políticas públicas. No entanto, a participação política da sociedade requer a

quebra de paradigmas cristalizados em que as decisões políticas e a gestão pública são centralizadas nos gabinetes. Nesse modelo tradicional a elaboração dos planos, programas e projetos, em sua maioria, possuem entraves burocráticos e são realizados por um corpo técnico de assessores governamentais ou políticos.

Isso demonstra que a gestão democrática ainda é vista por alguns gestores de forma não prioritária. Podemos citar como exemplo a afirmação corrente de que a sociedade civil não está preparada para exercer este papel, apesar de todos os mecanismos legais prescritos na Constituição Federal de 1988. Outro aspecto importante é a não partilha do poder. Wanderley (1991) entende que a participação da sociedade na gestão dos serviços públicos é uma lição de aprendizado, como experimento viável e como exercício efetivo do poder.

Em nosso país, a gestão democrática e partilhada é pouco aplicada pela maioria dos estados e municípios. Mais preocupante ainda é que passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, alguns gestores desconhecem os dispositivos legais de participação social. Koga (2002) afirma que o problema consiste na produção efetiva das políticas sociais territoriais e da capacidade dos sujeitos locais se apropriarem de dados e ferramentas para o planejamento e controle das ações de forma que efetivamente expressem as demandas da sociedade. Nesse sentido, o enfrentamento da realidade desigual traz consigo o desafio de enfrentar as desigualdades de forma desigual, considerando as diferentes demandas regionais e sua diversidade de demandas.

Sob esta perspectiva, Gonh (2001) resalta alguns aspectos relevantes da prática conselhistas: acesso à informação e democratização das ações dos conselhos, formação e capacitação dos conselheiros, principalmente o segmento da sociedade civil. Fiscalização e controle sobre os atos dos conselheiros, aplicabilidade das deliberações dos conselhos pelo poder executivo,

representatividade qualificada dos segmentos que compõe os conselhos.

Sob a perspectiva de melhorar a gestão da cidade e ampliar os instrumentos de democracia participativa, a Prefeitura Municipal de São Paulo, em 2002, apresentou um novo modelo de organização política administrativa, através da criação das Subprefeituras e dos Conselhos de Representantes, em 2004, visando a descentralização da gestão dos serviços, a democratização do governo, e aproximação entre governo central e as regiões. (SÃO PAULO, 2002)

## 5 O Conselho Participativo Municipal da cidade de São Paulo

O Conselho Participativo Municipal foi instituído em 2013, com mandato dos conselheiros para o período de 2014-2016. /ele substituiu o Conselho de Representantes. O Conselho dos Representantes não alcançou sucesso já que a Lei Municipal 13.881/04 que o previa nas subprefeituras foi impetrada pelo Procurador Geral de Justiça de São Paulo e teve acolhimento do Tribunal de Justiça de São Paulo, que suspendeu suas atividades.

Neste sentido, Coelho (2017) afirma que:

Os Conselhos Participativos Municipais (CPMs) conhecidos também como conselhos distritais, tais órgãos foram “constitucionalizados” quando se elaborou a Lei Orgânica do Município, em 1990, sendo que naquela ocasião foram denominados de Conselhos de Representantes. Contudo, eles só vieram a ser implementados, após diversas tentativas fracassadas, 23 anos depois, durante a gestão de Haddad (PT), em 2013.

A criação do Conselho Participativo Municipal de São Paulo, está prevista no Programa de Metas 2013-2016, eixo 3 (meta 96) que trata da gestão descentralizada, participativa e transparente. A Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio do art. 35 da Lei Municipal

15.764/13, art. 35, instituiu o Conselho Participativo Municipal que foi regulamentado pelo Decreto Municipal Nº 54.156/13.

Diversas reuniões visando o envolvimento da sociedade civil no processo de constituição do Conselho Participativo Municipal na cidade foram realizadas, contando com a participação da Rede Nossa São Paulo, Instituto Pólis, Movimento Contra Corrupção Eleitoral (MCCE), Subprefeitos e representantes do governo e da sociedade. A participação de diversos setores visou o envolvimento da sociedade na formulação da Lei e do Decreto de implementação do Conselho.

Foi um longo percurso que passou desde a criação de Comissões Eleitorais Locais através de Audiências Públicas para escolha das Comissões Eleitorais das Subprefeituras, em que participaram 3.304 pessoas que elegeram 32 Comissões Eleitorais Locais. A eleição contou com 2.904 candidatos e foram eleitos 1.133 conselheiros. Votaram 120 mil votantes, registrando 600 mil votos. O Decreto 54.645/13, instituiu a cadeira extraordinária de imigrante, visando garantir a sua participação nesse colegiado. Em março de 2014, elegeu-se 20 representantes dos imigrantes residentes na cidade de São Paulo, visando a inclusão e a escuta de moradores oriundos de outros países.

O Conselho Participativo Municipal é um organismo autônomo da sociedade civil, reconhecido pelo Poder Público Municipal como instância de representação da população de cada região da cidade para exercer o direito dos cidadãos ao controle social, por meio da fiscalização de ações e gastos públicos, colaborar no planejamento e no acompanhamento da execução orçamentária e na implantação das políticas públicas nos seus territórios. Os conselhos devem também, apresentar demandas, necessidades e prioridades nas trinta e duas subprefeituras da cidade de São Paulo, com representantes eleitos por distritos através do voto direto e a participação de imigrantes e de mulheres.

Os Conselhos Participativos Municipais representam uma inovação na forma em que foram instituídos, na medida em que na sua construção tentou-se superar o modelo de segmentação social existentes nos demais conselhos de políticas públicas. Entre outras inovações do Conselho estiveram a realização de eleições diretas, a inclusão de imigrantes e mulheres e a representação distrital.

## 6 Entrevista com Jorge Kayano

Com o objetivo de compreender determinados processos relacionados à criação do Conselho Participativo Municipal, foi entrevistado o Médico Sanitarista Jorge Kayano, pesquisador e presidente do Instituto Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Kayano, assim como o Instituto Pólis, tiveram um papel fundamental na criação do Conselho Participativo Municipal da cidade de São Paulo.

Kayano (2018) explica que os Conselhos de Representantes foi previsto na Lei Orgânica do Município de São Paulo, sendo consequência de determinação da Constituição Federal de 1988. A Constituição estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos da Administração Pública. Segundo Kayano (2018), existiam vários coletivos que defendiam a regulamentação do Conselho. Entre eles estavam o Instituto Pólis, o Movimento de Fé e Política da Igreja Católica, a Escola de Governo e o MCCE-Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral.

O Movimento, mesmo em sua heterogeneidade de expressões e modelos propostos, tinha uma perspectiva comum fortemente democratizante. Considerava-se a importância da criação dos conselhos de representantes num ato intrínseco à criação das subprefeituras como unidades administrativas do município, onde os conselhos atuavam como representantes locais da população que os elegeria, apresentando as particularidades territoriais para

uma integração das políticas públicas no sentido de melhorar continuamente a qualidade destas e otimizar a execução dos recursos orçamentários, mediante controle social, junto ao controle externo do Tribunal de Contas e a Câmara Municipal, em suas atribuições fiscalizadoras do Executivo. (KAYANO, 2018)

Para Kayano (2018) dotação orçamentária deveria destinar valores maiores dos recursos públicos para os distintos territórios, que seriam incumbidos de uma execução das políticas públicas de forma integrada e mais aproximadas dos seus destinatários e suas demandas específicas. Para tanto, as secretarias temáticas como Saúde, Educação, Obras, e demais, deveriam ter redução de valores no orçamento e abrir mão de parte de seu poder decisório na elaboração das políticas públicas em favor de uma participação mais democrática da população, representada pelos conselhos nas subprefeituras.

Na concepção inicial, secretarias temáticas teriam mais um papel de planejamento geral no município e articulação entre os territórios das subprefeituras, que, segundo Kayano (2018), seriam uma divisão do município em um número em torno de 10 unidades, e não 31 como se convencionou na ocasião de sua criação, pela Lei 13.399/2002. Esse modelo foi resultante das negociações entre o Legislativo e o Executivo municipal. Para Kayano (2018) diferentemente do que foi proposto inicialmente, os conselhos não foram criados juntamente com as subprefeituras, já que essas foram criadas no ano de 2002.

O Conselho de Representantes, assim chamados no ato de sua criação pela Lei 13.881/2004, foi configurado de uma forma totalmente divergente do que era proposto inicialmente. Além disso há certa resistência a manutenção do conselho a partir de 2005. Na ocasião o governo mobilizou o Ministério Público Estadual com um processo de inconstitucionalidade contra a existência dos conselhos

de representantes, acusando vício de origem na sua criação, ou seja, a Câmara Municipal teria criado um instrumento de gestão para os territórios, cometendo vício de origem. Isso, uma vez que a criação de mecanismos administrativos só compete ao poder executivo e não ao legislativo.

Na avaliação de Kayano (2008), os argumentos eram pertinentes, alusivos à questão econômica contra a gestão orçamentária executada pelas subprefeituras, que em número excessivo pulverizavam os recursos de modo insustentável e dificultam a gestão municipal. Frente ao numeroso número de gestores dos 31 territórios, Kayano (2018) acredita que gestão fica impraticável com um número tão grande de subprefeituras, recordando que a quantidade ideal e pensada inicialmente era de no máximo 10.

A Justiça Estadual deu causa ganha para o governo, invalidando a gestão orçamentária nos territórios, vinculada com a participação dos conselhos de representantes. Em 2013, o Conselho voltou a existir com outro nome: Conselhos Participativos Municipais. A criação, desta vez, ocorreu por meio de um ato do poder executivo, na ocasião da promulgação da lei municipal que criava as Secretarias de Promoção e Igualdade Racial, da Mulheres e dos Direitos Humanos. A iniciativa de criação do Conselho Participativo Municipal foi a proposta de uma emenda à referida lei de criação das secretarias acima mencionadas.

### **Considerações Finais**

A participação social é um direito de todos cidadãos e é fundamental que diferentes instâncias e mecanismos participativos estejam integrados, para que cada vez mais a sociedade possa compreender os problemas da cidade e as possibilidades de torna-la mais justa, democrática e com qualidade de vida. Esse processo que permite a viabilização do controle social.

Os Conselhos por si só não são garantias de fiscalização por parte da sociedade. Além disso políticas públicas nem sempre dão conta de interferir nas situações de exclusão social, para isso, no processo de elaboração dos planos, programas e projetos, é preciso considerar as diferenças regionais, a cultura, os valores, a geografia, anseios, as formas de organização social e os significados dessa realidade. Aliás, para que tal planejamento tenha eficácia, a participação dos sujeitos sociais é de fundamental importância no enfrentamento da exclusão social.

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

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

Nesse sentido, a atuação dos conselhos se dá fundamentalmente nas políticas públicas, como acompanhamento de políticas públicas. Podemos concluir que a participação social na esfera pública representa um grande progresso para a gestão das políticas públicas, no entanto, ainda é preciso refletir sobre os limites dessa participação e a autonomia política que ainda não se constituiu efetivamente na nossa sociedade. Para tanto é necessário o seu

aperfeiçoamento e que entre na forma de política de Estado na agenda política.

Como visto o Conselho Participativo Municipal da cidade de São Paulo foi uma iniciativa com o intuito de gerar um processo de gestão mais democrática e viabilizar o controle social. Seu desenvolvimento envolveu muitas etapas e prerrogativas legais. Resultou de uma reivindicação de quase 30 anos, desde que a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Cidade de São Paulo estabeleceram a participação enquanto premissa. O Conselho anteriormente foi pensado como um instrumento de viabilização da gestão territorializada da cidade. No entanto o próprio processo de descentralização na forma das subprefeituras não atendeu premissas estabelecidas previamente como fundamentais. Somou-se a isso o fato de logo que criado foi impugnado por iniciativa do próprio governo junto ao Ministério Público e por decisão judicial. O Conselho de Representantes só foi ressurgir em 2013 por iniciativa também do Poder Executivo na época, no entanto nesse momento com outro nome: Conselho Participativo Municipal.

O Conselho Participativo Municipal apresenta uma estrutura de governança muito particular e apesar de ter nascido na cidade de São Paulo tem servido de paradigma de gestão democrática para outras cidades brasileiras. Como identificado nesse trabalho pelo menos três importantes características são fundamentais para esse Conselho. Quais sejam: paridade de participação de mulheres, cadeiras reservada à imigrantes e eleições diretas. Tais aspectos vão ao encontro da dinâmica plural e cosmopolita da cidade de São Paulo e representam importantes premissas para a popularização de processos democráticos.

Diante dos aspectos já apresentados essa pesquisa, que além de exploratórias apresenta resultados parciais, abre as portas para novas investigações. Entre as possibilidades de pontenciais objetivos de pesquisa quanto ao Conselho

Participativo Municipal da Cidade de São Paulo, encontram-se: o mapeamento do perfil de seus participantes, a sensibilidade de suas atividades em relação à mudanças de governo, seu potencial de fiscalizador, a efetividade de suas atividades sobre as políticas públicas e as suas interfaces concretas com a atividade de Controle Externo desenvolvidas pela Câmara Municipal da Cidade de São Paulo e Pelo Tribunal de Contas como Município de São Paulo.

Por ora as contribuições da pesquisa vão ao encontro de apresentar parte da história da formação do Conselho Participativo Municipal. Para, além disso, novas pesquisas

devem ser realizadas. Outro elemento de imensa importância na compreensão dos potências e limitações do Conselho, e que portanto também deve pautar novas pesquisas, porém agora numa perspectiva educativa e de formação, é a Escola Superior de Gestão e Controle Externo das Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Essa instituição oferece hoje o curso de Pós-graduação em Controle Social das Políticas Públicas e diversos cursos de extensão e curta duração que abordam a questão do controle social das políticas públicas ou das interfaces do controle social com o controle externo.

## Referências

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, p. 43-64 Jun. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

\_\_\_\_\_. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS. **Lei nº 8.142**, de 28 de dezembro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8142.htm). Acesso em: 22 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. Estatuto da cidade e legislação correlata. **Lei nº 10.257**, de 10 de Julho de 2001. 2. ed. Atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

\_\_\_\_\_. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Lei Complementar nº 101**, 04 de Maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 22 jul. 2011.

Consocial. **O que é uma conferência?** Disponível em: <http://livreconsocialbh.wordpress.com/about/o-que-e-uma-conferencia>. Acesso em 5 de abril de 2018.

COUTO, Ronaldo Costa. **História indiscreta da ditadura e da abertura**. Brasil: 1964-1985. Rio de Janeiro: Editora Record. 1999.

FRANÇA, Cassio Luiz de; GARIBE, Roberto Nami. Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local, In Dowbor, L. e Pochmann, M. **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

GALINDO DA COSTA, André. **Conselhos de Políticas Públicas e associações de moradores**: estudo de caso do orçamento participativo de São Carlos. São Paulo, 2014, 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Mudança Social e Participação Política. Escola Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. 2014.

GURZA LAVALLE, Adrian. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In PIRES, R. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, p. 34-42, 2011.

IBGES. **IBGE Cidades**. São Paulo. Acessado em 27 de julho de 2018. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/>>.

KAYANO, Jorge. Entrevista concedida a Antônia Conceição dos Santos e Daniel Bruno da Silva. São Paulo, 19 de julho de 2018.

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

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Dinâmica populacional, urbanização e meio ambiente**. Brasília: UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas, 2015. Disponível em: < endereço do site > Acesso em: X de Y de Z.

PIRES, Valdemir. **Participação da Sociedade nos processos orçamentários**: a experiência brasileira recente. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES\\_Valdemir.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf)> Acesso em: 22 de Julho de 2011.

RABAT, Marcio Nuno. **Representação, participação política e controle social**: instituições, atores e história. Câmara dos deputados, Consultoria Legislativa, Biblioteca virtual da câmara, 2010. Disponível em : < [http:// bd.camara.gov.br/bd/bitstream /handle/bdcamara /3966/representacao\\_ politica\\_rabat.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3966/representacao_politica_rabat.pdf?sequence=1)> Acesso em: 30 de Junho de 2013.

SÃO PAULO. **Decreto 5.4645/13**. Acessado em 27 de julho de 2018. Disponível em: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=30112013D%20546450000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=30112013D%20546450000). 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto 54.156/13**. Acessado em 27 de julho de 2018. Disponível em < <https://www.radmunicipal.com.br/legislacao/decreto-54156>>. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 13.399/02**. Acessado em 27 de julho de 2018. Disponível em: < [http://ww.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/lei\\_13\\_399\\_1254940922.pdf](http://ww.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/lei_13_399_1254940922.pdf)>, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.881/04**. Acessado em 27 de julho de 2018. Disponível em < [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=31072004L%20138810000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=31072004L%20138810000)>, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei 15.764/13**. Acessado em 27 de julho de 2018. Disponível em < <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/legislacao/index.php?p=170844>>. 2013.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo. Ano 15, n°4, p.84-97 out./dez. 2001.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n° 25, p. 209-213, nov. 2005.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Participação popular: poder local e conselhos. **São Paulo em Perspectiva**, 5(2), abril/junho, 1991.

# N

## ovos Tempos, Novos Caminhos

### Dilson Ferreira da Cruz

Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de Paulo, e em Letras pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas da Universidade de São Paulo. Doutor em Semiótica e Linguística Geral pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas da Universidade de São Paulo, coordenador da Coordenadoria VIII do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Autor de livros e traduções na área de ciências humanas

### 1 Introdução

A derrocada dos regimes comunistas ocorrida no último decênio do século passado deu início a um período de questionamento do papel do Estado. Não apenas o Estado como detentor do monopólio da propriedade e da planificação da economia passou a ser questionado, mas também seu papel como produtor de bens e serviços tornou-se objeto de críticas mais e mais acerbadas. Argumenta-se, como se sabe, que o Estado é, por definição, ineficiente e que caberia ao mercado não apenas regular a oferta e demanda da economia, mas a própria atuação dos agentes econômicos nas mais diversas esferas.

Com o passar dos anos as críticas recrudesceram e o Estado passou a ser questionado em outras frentes que não a econômica. Como esperado, tal *apequenamento* do Estado levou consigo seus agentes e órgãos, que passaram a ser igualmente criticados, como se o papel regulador e fiscalizador do Estado fosse um mero entrave ao desenvolvimento e se esquecesse – ou se quisesse fazê-lo – de que o mercado é incapaz de promover a justiça social, defender o cidadão ou proteger o meio-ambiente. E tal pensamento – quase dizemos ideologia – persiste mesmo quando a ausência do Estado, e a questão do meio ambiente é pródiga em exemplos, se revela fonte de grandes prejuízos para a sociedade e para o desenvolvimento.

No Brasil, como acontece frequentemente quando se é caixa de ressonância, tais ideias e

ideais encontraram um terreno fértil onde floresceram e frutificaram ainda com mais vigor que em seu solo natal, fazendo com que diversos organismos de Estado – do IBAMA à Receita Federal; do Supremo Tribunal Federal às agências reguladoras e ao IBGE – passassem a ser criticados justamente por sua atuação, como se o cumprimento cabal de sua missão institucional fosse sinal de atraso ou – o que é muitíssimo mais grave – como se tais instituições não pudessem ser isentas, mas sempre estivessem a serviço deste ou daquele grupo político e eivadas de um viés ideológico, não importando qual. Com o advento das redes sociais, o processo de demolição das instituições acabou por atingir tal paroxismo que até mesmo a imprensa passou a ter sua atuação questionada, de modo que as notícias começaram a ser vistas como um ato de defesa ou ataque a grupos políticos. O resultado final é uma crise generalizada – e, acima de tudo, perniciosa – de confiança, que atinge não apenas o Estado e os princípios que devem, ou deveriam, regê-lo, mas também seus organismos e, já fora do âmbito estatal, as instituições que, como a imprensa, lidam com o conjunto da sociedade.

Não se advoga aqui, evidentemente, o retorno ao estado de coisas anterior ao atual, até porque a marcha da história é inexorável. Tampouco se nega o dever de os organismos de Estado se atualizarem para atender às demandas da sociedade, pois se é claro que tais órgãos são imprescindíveis à democracia e que esta é uma das maiores conquistas nacionais, é também evidente que o Estado e seus agentes têm um longo caminho a trilhar para que de fato cumpram seu papel, especialmente diante de um mundo que muda a uma velocidade cada vez maior. O objetivo deste texto é, portanto, outro e mais modesto: oferecer uma pequena contribuição aos caminhos que os Tribunais de Contas podem trilhar, como engrenagem importante, apesar de bastante questionada, do Estado.

## **2 Os tribunais de contas: o caso do Município de São Paulo**

Os tribunais de contas brasileiros constituem um caso emblemático de órgãos que têm sua atuação questionada, seja porque não teriam cumprido a missão que lhes foi dada pela sociedade, seja porque sua atuação é vista como excessiva, deturpada, apegada a questões de menor importância ou, o que é pior, como se, a exemplo de outras instituições, os tribunais de contas estivessem a serviço de fins escusos. Nesse debate, esquece-se – ou se busca esquecer – que os tribunais de contas não criam as leis, apenas, como se espera de qualquer tribunal, zelam por seu cumprimento. Entretanto, adotar um discurso defensivo, ainda que legítimo, em nada contribui para a reversão da situação que vivemos, mas, ao contrário, contribui para o acirramento dos ânimos e para desviar os tribunais de contas de sua missão precípua, de zelar pela coisa pública. É, portanto, momento de buscar novos caminhos, de perseguir, de forma constante e consistente, um novo lugar na sociedade, de, acima de tudo, buscar o diálogo mais direto possível com o cidadão. É isso que muitos tribunais de contas têm feito e é também isso que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, TCMSP, tem buscado fazer ao redirecionar sua atuação em três frentes: na busca por um diálogo mais intenso e direto com a sociedade, ao fazer uso mais intenso das ferramentas de tecnologia da informação e ao celebrar parcerias com outros órgãos de controle e fiscalização. É o que veremos, com bastante brevidade, nas linhas seguintes.

## **3 Um tribunal que dialoga com a população**

### **3.1 IRIS: Informações de Relevante Interesse Social**

Em 2018, o TCMSP colocou à disposição da população o IRIS – Informações de Relevante Interesse Social -, aplicativo que apresenta

diversas informações sobre o orçamento e as contratações do Município de São Paulo. De fácil uso e atualizado mensalmente, o IRIS permite que o cidadão comum conheça melhor as despesas de sua cidade e tenha acesso aos editais e aos contratos celebrados, o que até então era praticamente exclusivo de servidores da própria Administração. Recentemente, o IRIS foi objeto de nova atualização, que permite que o usuário baixe as bases de dados de dotações e empenhos do Município e dessa forma realize análises ainda mais aprofundadas, gere os relatórios que desejar ou até mesmo produza ele próprio outros aplicativos e assim contribua para a divulgação de informações.

### 3.2 Fórum de Gestão Compartilhada

Em outra frente bastante distinta, mas que também tem por objetivo o diálogo direto com a população, o TCMSP participa do Fórum de Gestão Compartilhada, que desenvolve o II Plano de Ação de Governo Aberto do Município de São Paulo. Filiado à OGP, Open Government Partnership, entidade que atua em diversas cidades, tais como Austin (EUA) Barcelona (Espanha), Bojonegro (Indonésia), Buenos Aires (Argentina), Seul (Coréia do Sul), Sekondi-Tokorode (Gana), o Fórum visa reunir sociedade civil, por meio de organizações não governamentais, poder público e órgãos de controle para a elaboração de projetos e políticas de governo que sejam fruto do entendimento entre esses atores, tenham transparência e, acima de tudo, sejam fruto da participação popular. E desde julho de 2018 o TCM se faz presente nesses debates, procurando colaborar ora como mediador, ora como consultor para que as ideias trazidas pela sociedade gerem propostas de atuação sustentável e democrática.

### 3.3 A ouvidoria do TCMSP

O terceiro canal aberto para a sociedade é na verdade o mais antigo deles; trata-se da ouvidoria do TCMSP, que desde novembro de

2014 tem recebido as mais diversas solicitações de informações e queixas da população. Apenas em 2018 foram 361 atendimentos das mais diversas naturezas, tais como denúncias, solicitações de informações e reclamações relativas à prestação de serviços públicos.

## 4 Um tribunal parceiro

Outro caminho trilhado pelo TCMSP nesses novos tempos é a celebração de parcerias com outros órgãos de controle, processo que teve início de forma mais consistente em 2016, quando o Tribunal passou a integrar o FOCO-SP – Fórum de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro no Estado de São Paulo – e a coordenar uma de suas ações, a voltada ao compartilhamento de sistemas de informação e bases de dados. Desde então, foram realizados inúmeros encontros nos quais os participantes podem conhecer os sistemas de informação das demais entidades além de debater questões e problemas comuns. Dentre os frutos do FOCO-SP devem ser destacados os termos de cooperação celebrados com outras entidades, dentre as quais citamos:

- Tribunal de Contas da União
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
- Ministério Público do Estado de São Paulo
- Junta Comercial do Estado de São Paulo.
- Além disso, está em celebração de termos de cooperação com as seguintes entidades:
- Controladoria Geral do Município
- Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo
- Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
- Procuradoria Geral do Município

Em todos os casos, o objetivo é o mesmo: somar esforços e competências e dividir informações para que se crie uma sinergia que torne o combate à corrupção mais efetivo e realizado com maior eficiência e eficácia.

## 5 Um tribunal digital

De nada valeriam as parcerias firmadas e o diálogo com a sociedade se o próprio TCMSP não se preparasse para o desempenho cabal de sua missão. É nesse momento que o investimento em sistemas de informação feito ao longo dos anos mostra sua importância. É por isso também que há mais de uma década o TCMSP busca obter o acesso a bases de dados que lhe permitam não apenas automatizar seu processo produtivo, mas também detectar indícios de ameaças ao erário, o que é feito mediante o cruzamento das diversas bases de dados acessados – e isso apesar da diferença que apresentam entre si. Tal método de trabalho tem ainda outra vantagem: ele não traz um ônus adicional ao auditado, uma vez que nenhum órgão jurisdicionado ao TCMSP se vê constrangido a gerar informações apenas para alimentar seus sistemas, pois, por meio de seus robôs, o TCMSP busca os dados de que precisa nas bases de dados municipais, estaduais e federais e as adequa às suas necessidades.

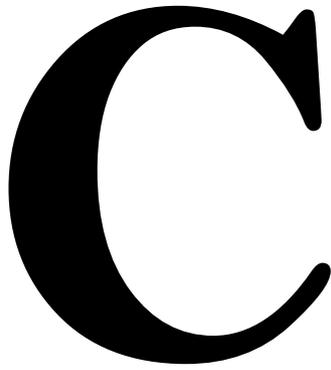
De maneira geral, os sistemas de informação do TCMSP se dividem em três grupos: o primeiro reúne aqueles voltados para as atividades-meio da instituição, como o processo eletrônico ou o gerenciamento de fiscalizações. O segundo reúne os sistemas que geram informações destinadas diretamente às atividades de fiscalização ou de inteligência. É o caso das ferramentas voltadas para o acesso e cruzamento de bases de dados relativas às contratações, licitações ou orçamento do Município de São Paulo. O terceiro grupo refere-se aos sistemas que

visam ao público externo ou aos jurisdicionados do próprio tribunal.

Os sistemas do TCMSP não beneficiam apenas a própria instituição, pois os acordos de cooperação firmados permitem que outros órgãos também acessem nossos dados. É o que já acontece com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a Junta Comercial do Estado de São Paulo, com o Ministério Público do Estado de São Paulo e com a Controladoria Geral do Município de São Paulo. Desse modo, as bases de dados que o Tribunal acessa acabam retornando para aqueles que as cederam, porém enriquecidas das informações de outras instituições. Assim, o TCMSP também coopera para que os órgãos públicos atuem em conjunto, em uma sinergia que beneficia diretamente o cidadão.

## 6 Um longo caminho

É fato que os avanços do Tribunal de Contas do Município de São Paulo nos últimos anos são notáveis, especialmente no diálogo com o cidadão, na cooperação com os demais órgãos de controle e na construção de ferramentas digitais. No entanto, ainda há muito que fazer, não apenas para combater a corrupção, mas também para preveni-la e nesse aspecto a melhor estratégia é a educação e o estímulo à participação da sociedade de forma que o cidadão não se veja apenas como beneficiário de serviços ou vítima de impostos, mas assuma sua responsabilidade no acompanhamento consciente da atuação dos órgãos de fiscalização e controle que também devem ser controladas e fiscalizadas.



# idades Inteligentes e o Índice *Cities in Motion* – Case São Paulo

## **Harmi Takiya**

Geóloga, Doutora em Ciências pelo Instituto de Geociências da USP, coordenou o Atlas Ambiental de São Paulo e atualmente trabalha no Tribunal de Contas do Município

## **Ana Carolina de Araújo Trugillo**

Arquiteta e urbanista formada pela Universidade de São Paulo e especialista em Planejamento e Gestão de Cidades pelo Programa de Educação Continuada da Escola Politécnica. Trabalhou na Prefeitura Municipal de São Paulo e no setor privado

## **Bomfim Alves da Silva Junior**

Médico formado pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP), doutor em fisiologia humana (Neurofisiologia) pelo Instituto de Ciências Biomédicas da USP. Neurocirurgião da Prefeitura do Município de São Paulo. Pesquisador na área de fisiopatologia da isquemia cerebral e traumatismos do encéfalo

## **Renata Marè**

Doutora em Engenharia Elétrica – Engenharia de Computação – Escola Politécnica da USP (EPUSP). Pesquisadora, docente convidada e coordenadora (IoT) em cursos de pós-graduação da EPUSP e do Instituto Mauá de Tecnologia. Docente no Master Degree IoT na Sustentare Escola de Negócios e Orientadora nos MBA EaD do PECEGE–ESALQ–USP. Sócia da Abili Tecnologia da Informação Ltda. desde 1996

**R**esumo: O Índice “Cities in Motion” (CIMI) 2019 da IESE Business School visa avaliar uma gama de dimensões como conectividade, impacto social, planejamento urbano, uso da tecnologia e transportes, com o propósito de construir um indicador maior que retrate o nível de desenvolvimento sustentável das cidades avaliadas, assim como a qualidade de vida dos seus habitantes. Este artigo apresenta os resultados da avaliação da cidade de São Paulo, Brasil, ressaltando as dimensões de coesão social, mobilidade e economia. Para essas dimensões, analisadas sob as definições da IESE, São Paulo obteve baixa pontuação, classificando-se em 132o lugar no ranking. O artigo apresenta as análises quantitativa e qualitativa dos dados utilizados na criação dos indicadores, propondo uma justificativa à atual posição da cidade, assim como apresentando sugestões de como alcançar melhores resultados em futuras edições do CIMI.

**Palavras-chave:** Cidades inteligentes. Coesão social. Economia. Índice *Cities in Motion Index* – CIMI

**Abstract:** *The Cities in Motion Index (CIMI) 2019* of the IESE Business School aims to evaluate a range of dimensions, such as connectivity, social impact, urban planning, use of technology and transportation, with the purpose of constructing a major indicator, measuring the sustainable development of cities, as well as the quality of life of its inhabitants. This article presents the results of the evaluation of the city of São Paulo, Brazil, highlighting the dimensions of social cohesion, mobility,

and economy. For these dimensions, analyzed under IESE definitions, São Paulo had lower scores and was classified at 132<sup>st</sup> position CIMI 2019 ranking. The article presents the analysis of qualitative and quantitative data used in the creation of the indicators, proposing an explanation for the city's current position, as well as presenting suggestions for the achievement of a better result in future editions of the index.

**Keywords:** Smart Cities, social cohesion, economy, Cities in Motion Index (CIMI)

## 1 Introdução

*Smart city* é um termo adaptado do inglês que ganhou abrangência internacional, passando a ser utilizado em praticamente todos os países, independentemente do idioma. Em português, torna-se difícil a tradução, sendo frequentemente utilizado o termo “cidade inteligente”, uma vez que a palavra “*smart*”, na língua inglesa, tem como melhor significado “ágil, eficiente, competente”. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 2019), até 2050 cerca de 70% da população mundial estará concentrada nas cidades e, portanto, elas precisam encontrar meios de prover as necessidades das gerações atuais e futuras, com sustentabilidade. Neste contexto, a tecnologia apresenta-se como forte aliada. A rápida expansão e desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), passando pelos *gadgets* pessoais e os mais diferentes tipos de coletores de informações públicas relacionadas ao consumo de água, eletricidade, à sinalização em vias públicas, à segurança, ao meio ambiente, entre outros, vêm gerando uma grande quantidade de dados (*big data*). Esta é alocada em nuvem (*cloud computing*), onde também passa por análises diversas (*data analytics*), que possibilitam a geração de um grande número

de informações urbanas, sem precedentes na história das cidades. Essas informações são a base do conhecimento para que se realizem atividades de planejamento e a tomada de decisões pelos gestores das cidades com maior assertividade e rapidez.

Seria natural que, a partir dessa nova realidade, os critérios utilizados para a caracterização e consequente comparação entre as cidades sofressem modificações relevantes, culminando na criação de índices que buscam representar, de maneira mais efetiva, o atual estágio de desenvolvimento de cada uma delas.

Este artigo tem o objetivo de discutir a cidade de São Paulo segundo o índice *Cities in Motion* 2019 – IESE (2019). Este índice é desenvolvido em conjunto pelo Centro de Globalização e Estratégia e o Departamento de Estratégia da *IESE Business School University of Navarra* e apresenta, na sua definição, o caráter dinâmico que caracteriza o desenvolvimento das cidades a cada ano (*The Cities in Motion Index* – CIMI). Ele é composto por 96 indicadores em 9 diferentes dimensões da vida urbana: economia, tecnologia, capital humano, coesão social, alcance internacional, meio ambiente, mobilidade e transporte, planejamento urbano e governança. Foram comparadas 174 cidades segundo estas 9 diferentes dimensões para a composição de um *ranking* internacional de avaliação de cidades. O índice CIMI pretende ser validado como um indicador que permite aferir a progressão sustentável das cidades, com ênfase na melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes. A Tabela 1 apresenta parte do *ranking* 2019, em função de algumas dimensões que o compõe. Neste estudo, optou-se por apresentar as cinco cidades melhor avaliadas e todas as cidades da América Latina que antecedem São Paulo na pontuação.

**Tabela 1. Ranking 2019 em função de algumas dimensões que compõem o índice**

Cidade	Economia	Coesão Social	Gestão Pública	Projeção Internac.	CIMI
Londres	12	45	T9	1	<b>1</b>
Nova York	1	137	2	8	<b>2</b>
Amsterdã	10	38	11	10	<b>3</b>
Paris	8	86	50	3	<b>4</b>
Reykjavik	90	18	108	22	<b>5</b>
Santiago	63	111	28	57	<b>66</b>
Buenos Aires	132	113	19	29	<b>77</b>
Montevideu	106	106	84	110	<b>92</b>
São Jose–CRica	97	112	146	100	<b>112</b>
Panamá	119	110	99	81	<b>114</b>
São Paulo	138	167	39	70	<b>132</b>

Fonte: IESE, 2019

Pode-se perceber que, em algumas dimensões, a exemplo de Projeção Internacional e Planejamento Urbano, São Paulo se destaca em relação às cidades latino-americanas melhor avaliadas como Panamá, São José da Costa Rica e Montevideu; contudo, Economia, Coesão Social e Mobilidade e Transporte são dimensões que a colocam abaixo no *ranking*. A Coesão Social no contexto urbano refere-se ao nível de coexistência entre os grupos de pessoas com rendimentos, culturas, idades ou diferentes profissões que vivem em uma cidade. A preocupação com o meio social requer a análise de fatores como o índice de mortalidade, criminalidade, desemprego e a efetividade do sistema de saúde e segurança. Já o critério Economia inclui todos os aspectos que promovem o desenvolvimento econômico de um território: planos locais de promoção econômica, planos de transição e planos industriais estratégicos, geração de *clusters*, inovação e iniciativas empresariais.

Assim, no item 3 deste trabalho, será realizada uma abordagem direcionada à análise e discussão das principais dificuldades da cidade de São Paulo. Será apresentada uma análise objetiva das principais diferenças entre a cidade de São Paulo e outros centros urbanos internacionais com melhores indicadores, com foco nas

cidades latino-americanas mais bem avaliadas. Considera-se que, dessa maneira, iniciativas ou experiências urbanas externas positivas possam ser identificadas e, adequadamente adaptadas e implementadas na cidade de São Paulo.

## 2 Indicadores

Como foi apresentado acima, o modelo de análise do *ranking* CIMI proposto pelo IESE (2019) se divide em 9 dimensões principais, cada uma com seus respectivos indicadores, totalizando 96 indicadores que, ao final da análise, serão utilizados para calcular o índice CIMI. É conveniente destacar que, embora cada um dos 96 indicadores (agrupados em 9 dimensões estratégicas) tenha seus critérios definidos na publicação do IESE, os valores atribuídos a cada um deles para as cidades estudadas não é apresentado para comparação. Considerando-se a importância do tema, entende-se que a divulgação dessas informações (notas para cada indicador e motivo da não consideração do indicador de cada cidade em particular) poderiam enriquecer a discussão do índice CIMI em um contexto mais amplo.

### *Capital Humano*

De acordo com a *IESE Business School* (IESE, 2019), o principal objetivo de uma

cidade deve ser o de melhorar as condições de seu capital humano. Uma cidade deve ser capaz de atrair, reter e produzir talento e mão de obra qualificada, criando maneiras de melhorar a educação de seus habitantes e promover pesquisa e desenvolvimento.

Hoje, pode-se considerar que, devido à importância do nível de escolaridade no sucesso das cidades, o acesso à educação e à cultura são componentes fundamentais para a melhoria dos índices agrupados como capital humano, como descritos na composição do índice CIMI.

Os indicadores foram escolhidos para medir níveis de acesso à cultura, como o número de museus e galerias de arte; a capacidade da cidade e de seu corpo acadêmico de atrair e produzir talentos, como o movimento de estudantes e o número de escolas de negócios; a educação geral de sua população, como o número de escolas e a proporção da população com ensino superior; e, por fim, o uso de tais recursos pelos seus cidadãos, medidos pelos indicadores de gastos com lazer e recreação.

### QUADRO 1 - Indicadores de Capital Humano

Número	Indicador	Descrição/Unidade de Medida	Fonte
#1	Educação Superior	Proporção da população com ensino superior	Euromonitor
#2	Escolas de Negócios	Número de Escolas de Negócios (top 100)	Financial Times
#3	Mobilização de Estudantes	Intercâmbio Internacional de Estudantes. Número de Alunos	UNESCO
#4	Universidades	Número de Universidades na cidade ranking top 500	Qs TopUniversities
#5	Museus e Galerias de Arte	Número de Museus e Galerias de arte na cidade	OpenStreetMap
#6	Escolas	Número de Escolas públicas e privadas na cidade	OpenStreetMap
#7	Teatros	Número de Teatros na cidade	OpenStreetMap
#8	Gasto em Lazer e Recreação	Gasto em Lazer e Recreação per capita	Euromonitor
#9	Gasto em Lazer e Recreação	Gasto em Lazer e Recreação em milhões de dólares (câmbio 2016)	Euromonitor
#10	Gasto em Educação	Gasto em Educação per capita	Euromonitor

Fonte: IESE BUSINESS SCHOOL, IESE (2019)

### *Coesão Social*

Uma cidade é composta por vários grupos sociais, e o grau de tolerância ou integração entre esses diferentes grupos reflete-se como um sentimento de unidade, com objetivos públicos comuns que, na sua maior dimensão, construiriam uma cidade integrada em todas as suas aspirações. A ideia de pertencer ao todo, e não a uma de suas partes, leva a uma visão de conjunto que mostraria uma perfeita coesão social com tolerância, confiança e colaboração entre seus membros. A sua relação com o capital humano e capital social é intensa e, na sua definição, são usados pelo IESE alguns indicadores de bem-estar social, saúde e desigualdade social.

Os indicadores refletem um estado em que seus cidadãos e o governo compartilham a visão de um futuro mais inclusivo, justo, solidário e pacífico. Questões como uma maior inclusão de mulheres no mercado de trabalho qualificado, e uma menor desigualdade social podem ser medidas e fazem parte de uma cidade mais próspera, em todos os aspectos. A taxa de mortalidade como indicador é talvez desnecessária nessa dimensão, pois não auxilia na medição da coesão social de seus habitantes. Nesse caso, sugere-se a taxa de homicídios por 100.000 habitantes para a substituição deste indicador. Os indicadores que compõe essa dimensão são:

**QUADRO 2 - Indicadores de Coesão Social**

Número	Indicador	Descrição/Unidade de Medida	Fonte
#11	Mortalidade	Taxa de óbitos por 100000 habitantes	Euromonitor
#12	Índice de criminalidade	Índice de criminalidade	Numbeo
#13	Saúde	Índices de Saúde	Numbeo
#14	Desemprego	Taxa de desemprego (número de desempregados fora do mercado)	Euromonitor
#15	Índice Gini	Medida da desigualdade social. 0 total igualdade a 100 completa desigualdade	Euromonitor
#16	Preço da propriedade das moradias	Preço da propriedade como porcentagem da renda	Numbeo
#17	Trabalho feminino	Porcentagem das mulheres na administração pública	International Labor Organization ILD
#18	Índice de Paz Global	Índice que mede o estado de paz e a ausência de violência em um país ou região. Os índices mais baixos correspondem aos países com altas taxas de violência	Institute for Economics and Peace
#19	Hospitais	Número de Hospitais públicos ou privados e centros de saúde	OpenStreetMap
#20	Índice de Felicidade	Índice que avalia nível de felicidade de um país. Os índices mais altos correspondem aos países de maior taxa de felicidade	World Happiness Index
#21	Índice de Trabalho Escravo	Índice que considera a proporção de pessoas em situação de trabalho escravo no país. Os índices mais altos representam países de mais alta taxa de trabalho escravo	Walk Free Foundation
#22	Resposta do Governo ao trabalho escravo	Índice que avalia como o governo lida com o trabalho escravo no país. Os índices mais altos refletem países que tem respostas mais efetivas e abrangentes	Walk Free Foundation
#23	Terrorismo	Número de incidentes terroristas em uma cidade nos últimos 3 anos	Global Terrorism Database (GTD) of the University of Maryland
#24	Ambiente favorável à mulher	Variável que mede em uma escala de 1 a 5 a caracterização de ambiente favorável às mulheres na cidade. Índice 1 identifica ambiente muito hostil e Índice 5 identifica ambiente bastante amigável	Nomad List
#25	Taxa de Suicídio	Taxa de suicídio na cidade	Nomad List
#26	Taxa de Homicídio	Taxa de homicídio na cidade	Nomad List

Fonte: IESE BUSINESS SCHOOL, IESE (2019).

**Economia**

A economia das cidades é a dimensão de maior importância para a vida urbana na composição do índice CIMI, uma vez que, no cálculo, recebe o maior peso relativo (igual a 1). Para comparação, vale lembrar que a projeção internacional das cidades recebem peso 0,511, planejamento urbano 0,487, meio ambiente 0,831, coesão social 0,567, governança 0,404 e mobilidade 0,548.

Esta dimensão reflete os aspectos que auxiliam e promovem o desenvolvimento econômico de um território e, portanto, não se restringe às mensurações de valor monetário (Produto Interno Bruto - PIB). Para o IESE, a dimensão econômica é composta por indicadores que abrangem os principais fatores geradores de riqueza como, por exemplo, o incentivo do poder público ao empreendedorismo, o ambiente favorável (legislação adequada, ágil

e aspectos tributários compatíveis) às pequenas empresas e a criação de sistemas que promovam o aumento da produtividade do trabalhador. Apesar de indicadores relacionados ao PIB contribuírem na caracterização da economia urbana, ele assume um papel coadjuvante na composição do índice; para o IESE, o papel mais relevante é desempenhado pelo número de empresas com capital aberto. Esse indicador

expressa o potencial da região em manter gestores modernos em um ambiente empresarial contemporâneo, com empresas dispostas a realizarem e admitirem investimentos para ações inovadoras, com alto valor econômico agregado, indicando a capacidade da região de produzir talento para o meio empresarial doméstico. Esses e outros aspectos são medidos pelos indicadores apresentados no Quadro 3.

### QUADRO 3 - Indicadores Econômicos

Número	Indicador	Descrição/Unidade de Medida	Fonte
#27	Produtividade	Produtividade do trabalho calculado como GDP pela população ativa (em milhares)	Euromonitor
#28	Tempo necessário para abrir negócio	Número de dias necessários para se iniciar um negócio legalmente	World Bank
#29	Facilidade para se iniciar um negócio	Os índices mais favoráveis sinalizam para um ambiente regulador favorável à abertura e início de uma nova empresa local	World Bank
#30	Centros administrativos	Número de centros administrativos de empresas que atuam no mercado	Globalization and World Cities (GaWC)
#31	Motivação para iniciar financiamento para início de novas atividades TEA (Total Early Stage Entrepreneurial Activity)	Porcentagem de pessoas envolvidas em TEA (ou seja novos financiadores, donos ou administradores de novos negócios) motivados pela oportunidade de melhora, dividida pela porcentagem de pessoas envolvidas em TEA motivados por necessidade	Global Entrepreneurship Monitor (GEM)
#32	Estimativa do GDP	Estimativa do crescimento anual do GDP	Euromonitor
#33	GDP	GDP em milhões de dólares em valores de dólares de 2016	Euromonitor
#34	GDP per capita	GDP per capita em valores de dólares de 2016	Euromonitor
#35	Hipoteca	Pagamento da hipoteca como porcentagem do ganho. Calculado como a porcentagem do valor mensal da hipoteca em relação à renda média familiar mensal (estimado como a média do salário médio mensal). Quanto menor a porcentagem, melhor é o índice	Numbeo
#36	Glovo	O índice assume valor 1 para cidade que dispõe do serviço e zero para a que não possui o serviço	Glovo
#37	Uber	O índice assume valor 1 para cidade que dispõe do serviço e zero para a que não possui o serviço	Uber
#38	Salário	Pagamento médio por hora de serviço na cidade	Euromonitor
#39	Poder de compra	Poder de compra (avaliado pelo salário médio a cidade) de bens e serviços comparados com o poder de compra em Nova Iorque	Numbeo

Fonte: IESE BUSINESS SCHOOL, IESE (2019)

### Governança

Governança normalmente é um termo utilizado para descrever a efetividade, qualidade e ética que guiam as intervenções estatais. Aqui é medida pelo uso de

ferramentas digitais e o comprometimento da gestão pública com a transparência e a inovação de suas plataformas digitais, a fim de tornar a comunicação com seus habitantes mais clara, fácil e democrática,

além de estar sempre buscando a modernização da cidade de forma mais abrangente.

Os indicadores que compõe a dimensão são apresentados no Quadro 4.

#### QUADRO 4 - Indicadores de Governança

Número	Indicador	Descrição/Unidade de Medida	Fonte
#40	Reservas	Total de reservas em milhões de dólares atuais. Estimado a nível de cada cidade de acordo com a população	World Bank
#41	Reservas per capita	Reservas per capita em milhões de dólares atuais	World Bank
#42	Embaixadas	Número de embaixadas e consulados na cidade	OpenStreetMap
#43	Certificação ISO 37120	Define a cidade como certificada no ISSO 37120 ou não. O índice varia de 0 a 6 e avalia o grau de comprometimento da cidade na melhoria dos serviços e da qualidade de vida. Cidades com a qualificação há vários anos recebem índices mais elevados. Cidades sem a qualificação pontuam zero	World Council on City Data (WCCD)
#44	Centros de Pesquisa	Número de centros de pesquisa e tecnologia na cidade	OpenStreetMap
#45	Prédios do Governo	Número de prédios do governo ou prédios oficiais na cidade	OpenStreetMap
#46	Índice de proteção de direitos legais	O índice avalia o arcabouço legal de proteção de vendedores e compradores facilitando o acesso às transações. O índice varia de zero a 12 com os valores altos identificando corpo de leis que facilitam o acesso ao crédito	World Bank
#47	Índice de percepção da corrupção	Países com valores próximos a zero são considerados bastante corruptos e países próximos de 100 são considerados transparentes	Transparency International
#48	Plataforma de dados abertos	Descreve se a cidade tem plataforma de dados abertos	CTIC Foundation and Open World Bank
#49	Índice de desenvolvimento do e-Governo (EGDI)	O índice reflete como o país tem utilizado tecnologia informatizada para promover acesso e inclusão à sua população	United Nations
#50	Ranking da democracia	Índice em que os países melhor colocados são os considerados mais democráticos	The Economist Intelligence Unit
#51	Emprego na administração pública	Porcentagem da população empregada na administração pública ou serviços de defesa; educação; saúde; atividades na comunidade, sociais e serviços individuais; outras atividades com a população	Euromonitor

Fonte: IESE BUSINESS SCHOOL, IESE (2019).

#### Meio ambiente

Políticas ambientais são essenciais para garantir a sustentabilidade de longo prazo das cidades. Hoje sabe-se que, cada vez mais, a interferência humana tem aumentado a potencialidade de eventos ambientais, e que tais eventos continuam a aumentar seus impactos gradativamente, especialmente sobre os grandes centros urbanos.

Os indicadores utilizados para a composição do índice CIMI estão relacionados à

qualidade do ar, qualidade da água e poluição atmosférica, recursos que são mais impactados pelo convívio urbano, especialmente pelas dimensões de transporte e indústria. As emissões de metano também são avaliadas, porém, especialmente no Brasil, esse indicador reflete a sustentabilidade da atividade agropecuária (FÁBIO, 2017).

Torna-se indispensável, portanto, uma tomada de ações remediativas que devem

acontecer dentro das cidades, na esfera pública, privada e civil. Os indicadores no Quadro 5

mostram como cada cidade vem mitigando os impactos ambientais.

### QUADRO 5 - Indicadores Ambientais

Número	Indicador	Descrição/Unidade de Medida	Fonte
#52	Emissão de CO <sub>2</sub>	Emissão de CO <sub>2</sub> a partir da queima de combustível fóssil e manufatura de cimento. Medidos em quilo toneladas (kt)	World Bank
#53	Índice de emissão de CO <sub>2</sub>	Índice de emissão de CO <sub>2</sub>	Numbeo
#54	Emissão de Metano	Emissão de metano a partir de atividades humanas como agricultura e produção industrial de metano. Medida em kt em CO <sub>2</sub> equivalentes	World Bank
#55	Acesso ao suprimento de água	Porcentagem da população com acesso a razoável quantidade de água resultante de uma melhora na oferta do suprimento de água	World Bank
#56	PM2.5	Mede o número de partículas no ar menores do que 2,5 micrômetros (µm). Média anual	World Health Organization (WHO)
#57	PM10	Mede o número de partículas no ar menores do que 10 micrômetros (µm). Média anual	World Health Organization (WHO)
#58	Poluição	Índice de poluição	Numbeo
#59	Índice de Performance Ambiental (EPI)	Mede a saúde do ambiente e a vitalidade do ecossistema. Escal de 1 (pobre) a 100 (bom)	Yale University
#60	Recursos hídricos renováveis	Total da reserva de água renovável per capita	Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)
#61	Futuro do clima	Porcentagem do aumento da temperatura ambiental na cidade no clima de 2100 se a poluição causada pela emissão de CO <sub>2</sub> continuar em ascensão	Climate Central
#62	Resíduos sólidos	Média da porcentagem de resíduo sólido municipal (lixo) gerada anualmente por pessoa (kg/ano)	Waste Management for Everyone

Fonte: IESE BUSINESS SCHOOL, IESE (2019)

### Mobilidade e Transporte

As cidades do futuro devem conseguir lidar com dois grandes desafios: facilitar os deslocamentos de seus habitantes e o acesso aos serviços públicos. Transporte e mobilidade talvez sejam o indicador que mais afete a vida dos moradores em uma escala regional, e sua melhora é vital para a sustentabilidade e o desenvolvimento das cidades

ao longo do tempo. Os indicadores presentes no Quadro 6 medem a qualidade e inclusão do transporte como medida da facilidade para se deslocar na cidade, com a possibilidade do uso de diferentes modos de transporte, dando destaque para os sustentáveis, como a bicicleta e o metrô. A eficiência também é medida, assim como a segurança no trânsito.

### QUADRO 6 - Indicadores de Mobilidade e Transporte

Número	Indicador	Descrição/Unidade de Medida	Fonte
#63	Índice de trânsito	Considera o tempo perdido no trânsito, a insatisfação que isso gera, a produção de CO <sub>2</sub> e outros efeitos negativos do trânsito	Numbeo
#64	Índice de ineficiência	Estimativa dos efeitos negativos do trânsito (como tempo gasto nas viagens). Valores altos representam altas taxas de ineficiência do trânsito	Numbeo
#65	Índice do trânsito nas viagens ao trabalho	Índice de tempo que leva em conta quantos minutos são desperdiçados nas viagens diárias ao emprego	Numbeo

#66	Compartilhamento de bicicletas	O sistema mede a eficiência de serviços automatizados de compartilhamento de bicicletas disponíveis na cidade. O índice varia de 0 a na dependência da eficiência do serviço oferecido	Bike-Sharing World Map
#67	Extensão do sistema metroviário	Extensão do sistema metroviário na cidade	Metrobits
#68	Estações de metro	Número de estações de metro na cidade	Metrobits
#69	Voos	Número de pousos de aeronaves (rotas de voos) nos aeroportos da cidade	OpenFlights
#70	Trem de alta velocidade	Variável binária que mostra se a cidade tem ou não sistema de trem de alta velocidade	OpenRailwayMap
#71	veículos	Número de veículos comerciais na cidade (em milhares)	Euromonitor
#72	Bicicletas por domicílio	Porcentagem de bicicletas por domicílio	Euromonitor

Fonte: IESE BUSINESS SCHOOL, IESE (2019)

### Planejamento Urbano

O planejamento urbano da cidade tem diversas dimensões, sendo muitas delas relacionadas com mobilidade e sustentabilidade. A fim de melhorar a qualidade de um território, é necessário que haja um plano diretor estratégico, para que o desenvolvimento possa ser direcionado e comunicado aos seus habitantes. Tal plano deve abordar questões como o espaço público, áreas verdes e crescimento inteligente.

Os indicadores refletem questões como meios de transporte eficientes, baratos e sustentáveis como a bicicleta, além de uma política urbana bem planejada, que atente aos problemas de moradia e faça uso de um adensamento inteligente, a fim de multiplicar seus ganhos de escala em infraestruturas para atender toda a população com os serviços básicos, como saneamento. Os indicadores estão presentes no Quadro 7 abaixo.

### QUADRO 7 - Indicadores de Planejamento Urbano

Número	Indicador	Descrição/Unidade de Medida	Fonte
#73	Aluguel de bicicletas	Número de bicicletas disponíveis para aluguel ou compartilhamento avaliados pelo número de estações de retirada e entrega disponíveis	OpenStreet-Map
#74	Porcentagem da população com sistemas sanitários adequados	Porcentagem da população que dispõe de equipamentos sanitários básicos próprios em seu domicílio e sem necessidade de compartilhar os recursos	World Bank
#75	Número de pessoas por domicílio	Número de pessoas por domicílio. A taxa de ocupação é comparada com a média da cidade e essa estimativa mostra se os domicílios são pouco ou muito ocupados por pessoas	Euromonitor
#76	Edifícios com grande número de andares	Número de edifícios com mais de 12 andares ou com 35 metros de altura	Skyscraper Source Media
#77	Edifícios	Número de edifícios prontos na cidade. Incluem todos os edifícios (inclusive os com mais de 12 andares), torres e edifícios baixos. Excluem os inacabados e os em planejamento ou fase de aprovação	Skyscraper Source Media

Fonte: IESE BUSINESS SCHOOL, IESE (2019)

### Projeção Internacional

Em um mundo globalizado, manter uma percepção positiva que transcenda fronteiras é algo de grande valor. Isso torna a cidade um grande ímã para talentos, capital estrangeiro direto, planos de turismo, reconhecimento e premiações que, por fim,

avançam ainda mais a agenda internacional da cidade. Os indicadores para o alcance internacional refletem muito o uso da cidade para fomentar negócios em uma escala global, pontuando número de passageiros por aeroporto e conferências e reuniões realizadas dentro do território urbano. Para medir

tal projeção internacional são utilizados os indicadores apresentados no Quadro 8 abaixo.

### QUADRO 8 - Indicadores de Projeção Internacional

Número	Indicador	Descrição/Unidade de Medida	Fonte
#78	McDonald's	Número de unidades da rede McDonald's na cidade	OpenStreetMap
#79	Número de passageiros por aeroporto	Número de passageiros por aeroporto (em milhares)	Euromonitor
#80	Visão da cidade	Classificação das cidades pelo número de fotos tiradas e postadas no Panoramio (comunidade onde fotos de cidades são compartilhadas online). Cidades com maior número de fotos compartilhadas tem os melhores índices	Sightsmap
#81	Número de conferências e simpósios	Número de conferências e simpósios internacionais que acontecem na cidade	International Congress and Convention Association (CCA)
#82	Hotéis	Número de hotéis per capita	OpenStreetMap
#83	Índice de restaurantes	O índice compara os preços das refeições e bebidas nos restaurantes e bares da cidade em comparação com a cidade de Nova Iorque	Numbeo

Fonte: IESE BUSINESS SCHOOL, IESE (2019)

#### Indicadores de Tecnologia

A tecnologia, hoje em dia, tem um lugar primordial na tomada de decisão de grandes cidades (FLORIDA, 2018). Ela é uma grande aliada no monitoramento e resolução de desafios urbanos como aqueles associados ao transporte, à gestão da água e à segurança. Hoje podemos considerar as TIC como a espinha dorsal da cidade, tanto no âmbito privado como

público. Os indicadores aqui refletem basicamente o quão forte é o vínculo entre os habitantes da cidade e os serviços *online*, além de medir o quanto esse vínculo é reforçado por uma vontade política do governo local e pelo meio privado, utilizando os indicadores de qualidade dos serviços digitais e o índice de inovação, respectivamente. Seus indicadores estão presentes no Quadro 9.

### QUADRO 9 - Indicadores de Tecnologia

Número	Indicador	Descrição/Unidade de Medida	Fonte
#84	Twitter	Usuários de Twitter registrados na cidade. Parte da mídia social variável	Tweepmap
#85	Linkedin	Número de usuários na cidade. Parte da mídia social variável	Linkedin
#86	Telefones celulares	Número de telefones celulares na cidade estimado por dados médios do país	International Telecommunication Union
#87	Pontos de Wi-fi	Número de pontos de acesso em rede sem fio disponíveis na cidade	Wi-Fi Map app
#88	Índice de Inovação na Cidade	Índice de Inovações na Cidade. Varia de 0 (sem inovações) a 60 (grande número de inovações)	Innovation Cities Program
#89	Assinatura de telefones fixos	Número de assinantes de telefones fixos por 100 habitantes	International Telecommunication Union
#90	Assinatura de Internet em Banda-Larga	Assinatura de Internet em Banda-Larga por 100 habitantes	International Telecommunication Union
#91	Internet	Porcentagem de domicílios com acesso à Internet	Euromonitor
#92	Telefonia móvel	Porcentagem de domicílios com telefones móveis na cidade	Euromonitor

#93	Índice Web	Esse índice visa quantificar o ganho econômico, social e político que beneficiam os países com o uso da Internet	World Wide Web Foundation
#94	Telefonia	Número de domicílios com alguma forma de acesso à serviços de telefonia na cidade	Euromonitor
#95	Velocidade da Internet	Velocidade da Internet na cidade	Nomad List
#96	Computadores	Porcentagem dos domicílios com computadores pessoais na cidade	Euromonitor

Fonte: IESE BUSINESS SCHOOL, IESE (2019)

### 3 São Paulo no *ranking*: comparação com outras cidades

Com uma área urbana estimada em 968 km<sup>2</sup> e uma população de 12.176.866 habitantes, São Paulo é uma das maiores cidades do planeta, além de possuir uma das maiores densidades populacionais da América Latina, com 7.398,26 habitantes/km<sup>2</sup>, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019). Além de sua importância em termos populacionais, São Paulo é também considerado o maior centro de negócios da América Latina.

Contudo, no índice CIMI (IESE, 2019), ela ocupa apenas a 132<sup>a</sup> posição no *ranking* global, e a 10<sup>a</sup> posição entre as cidades latino-americanas avaliadas, o que significa que, mesmo com sua constatada relevância no contexto econômico e social regional, ela fica atrás das cidades de Santiago (66<sup>a</sup> colocada), Buenos Aires (77<sup>a</sup>), Montevideu (92<sup>a</sup>), San José (112<sup>a</sup>), Cidade do Panamá (114<sup>a</sup>), Bogotá (117<sup>a</sup>), Rosário (125<sup>a</sup>), Rio de Janeiro (128<sup>a</sup>) e Brasília (130<sup>a</sup>). Vale salientar que São Paulo se sobressai em alguns aspectos do *ranking* como Alcance Internacional (70<sup>a</sup> posição) e Planejamento Urbano (39<sup>a</sup> posição), mas se encontra aquém em dimensões muito importantes como Economia (138<sup>a</sup> posição), Coesão Social (167<sup>a</sup> posição) e Mobilidade (168<sup>a</sup> posição).

Analisando-se separadamente os indicadores que compõe o *ranking* (IESE, 2019), a cidade de São Paulo fica atrás, inclusive, de cidades latino-americanas que possuem piores índices nos quesitos Capital Humano (Montevideu, San José, Panamá e Brasília), Economia

(Rosário, Rio de Janeiro e Brasília), Alcance Internacional (Montevideu, San José, Panamá, Bogotá, Rosário, Rio de Janeiro e Brasília) e Planejamento Urbano (Montevideu, San José, Panamá, Bogotá e Brasília). Contudo, entre as cidades citadas, São Paulo apresenta um dos piores índices nas dimensões Coesão Social e Meio Ambiente, que possuem pesos relevantes na composição das notas (0,567 e 0,831, respectivamente), ficando atrás apenas da Cidade do Panamá no indicador Governança, o que ajuda a explicar sua posição insatisfatória no *ranking*.

Comparando-se São Paulo com outras megacidades<sup>1</sup> globais em países desenvolvidos, seu desempenho no *ranking* IESE (2019) é ainda mais alarmante, ficando dezenas de posições atrás de Londres (1<sup>a</sup> colocada), Nova York (2<sup>a</sup>), Amsterdam (3<sup>a</sup>), Paris (4<sup>a</sup>), Reykjavík (5<sup>a</sup>) e Tokyo (6<sup>a</sup>). Contudo, ao se comparar com megacidades globais de países em desenvolvimento, São Paulo teve desempenho similar, ficando relativamente próxima de cidades como Shenzhen (119<sup>a</sup>), Cidade do México (133<sup>a</sup>) e Jakarta (142<sup>a</sup>).

É importante salientar que as megacidades mais bem colocadas no *ranking* são as que tiveram os melhores desempenhos nas dimensões Economia e Capital Humano. Diversos estudos, como os conduzidos por Figueiredo e Nakabashi (2005), Hanushek e Kimko (2000), e pelo Banco Mundial (2017), mostram que investimentos em capital humano podem determinar a melhoria dos índices econômicos,

pois este é um elemento crítico para atrair novos negócios, diversidade e atividades culturais, fortalecendo a capacidade da cidade em atrair e reter investimentos, pessoas e ideias.

A promoção da diversidade também é de extrema relevância, já que a mistura de elementos faz com que as cidades desenvolvam melhores ecossistemas de educação, saúde e infraestrutura, refletindo na sua capacidade de atrair novos negócios, recursos e capital humano.

A cidade de Nova York, a primeira colocada na dimensão Economia, é uma cidade que possui um centro diversificado de atividades, sendo a mais influente e com maior potencial para negócios devido à sua expressiva capacidade de atrair e reter novos talentos, segundo estudo conduzido pela consultoria A.T. Kearney (ANNUAL, 2018). Tais características são verificadas também em outras megacidades bem avaliadas no *ranking*, como Londres, Paris e Tokyo, que investem em tecnologia, educação e mobilidade, buscando se tornarem cidades mais inteligentes, atraentes e resilientes.

Neste contexto, conforme afirma o economista Edward Glaeser (2016), pode-se dizer que as aglomerações urbanas são extremamente importantes para o desenvolvimento do capital humano, já que a conexão presencial é vital para o desenvolvimento e difusão de novas tecnologias. Para o economista, a mistura de ideias, valores e culturas que ocorre no ambiente urbano não apenas amplia as fronteiras do conhecimento, como torna os envolvidos mais empáticos, produtivos e criativos.

O capital humano é uma das fontes mais básicas para promover o crescimento econômico, juntamente com a força de trabalho, instituições e o capital físico, e as cidades são o palco onde estes processos acontecem. Elas devem acompanhar e dar suporte ao desenvolvimento desta força motriz da economia de forma dinâmica e eficaz.

Entre as cidades latino-americanas avaliadas, Santiago, no Chile, se destaca por apresentar um dos melhores desempenhos na

dimensão Capital Humano (93ª posição, atrás apenas da Cidade do México e Buenos Aires) e o melhor desempenho na dimensão Economia (63ª posição). Além de baixos índices de corrupção e inflação, restrições reduzidas ao fluxo de capital e bancos eficientes e independentes, o Chile apresenta elevados índices educacionais da sua classe trabalhadora, fator inerente ao processo de desenvolvimento do capital humano e, conseqüentemente, de sua economia.

Quando se compara São Paulo com a Cidade do México, por exemplo, a despeito de possuírem muitas similaridades em termos econômicos e populacionais, pode-se constatar que a Cidade do México está bem melhor colocada na dimensão Capital Humano que São Paulo (60ª colocação contra 129ª). Contudo, na dimensão Coesão Social, as duas cidades ficam muito aquém do esperado (141ª e 167ª).

Ao analisar-se, por exemplo, a cidade de Rosário, na Argentina (125ª posição global no *ranking*), que é a cidade latino-americana mais bem avaliada na dimensão Coesão Social (51ª posição), pode-se intuir que, de forma geral, cidades menores têm um melhor desempenho nesta dimensão, e que as megacidades costumam ter um desempenho relativamente melhor na dimensão Economia, tendo em vista as cinco primeiras colocações no *ranking*, que possuem índices econômicos satisfatórios, mas índices de Coesão Social bastante deficientes (Nova York, por exemplo, está na posição 137ª para este indicador). Segundo o IESE (2019), o maior desafio dessas cidades é de se transformarem em centros urbanos igualmente prósperos, justos e inclusivos.

A composição da nota para o indicador Coesão Social utiliza índices como taxa de mortalidade, criminalidade, nível de saúde, taxa de desemprego e coeficiente GINI. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2004), trata-se de instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos.

Varia de 0 a 1, onde 0 representa ausência de desigualdade e 1 desigualdade máxima (IPEA, 2004). A composição social da cidade de São Paulo, bastante desigual, com uma diferença socioeconômica muito grande entre as classes, é fator crítico neste processo. Assim como a Cidade do México, ambas têm índices de desigualdade muito semelhantes, avaliando-se seus coeficientes GINI. Tal fato é um obstáculo importante ao desenvolvimento sustentável, o que é refletido também pelo desempenho negativo destas duas cidades na dimensão ambiental, observado igualmente em grande parte das megacidades asiáticas presentes no *ranking*.

Há outras megacidades que possuem índices de Coesão Social muito próximos a São Paulo, como Hong Kong, Moscou e Beijing. Embora elas estejam mais bem avaliadas economicamente que São Paulo, são cidades que possuem índices de desigualdade muito elevados. A coexistência entre grupos com diferentes rendas, culturas, idades e profissões é essencial para um bom desempenho nas dimensões Coesão Social e, conseqüentemente, na dimensão Economia que, conforme já mencionado, pode refletir na capacidade das cidades em atraírem novos negócios, recursos e capital humano.

Parte da desigualdade social pode ser explicada pela ineficiência tributária e de distribuição de renda, além da questão educacional. Em um estudo sobre educação e renda conduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (OCDE, 2018), um menor desempenho educacional tende a estar associado a uma maior desigualdade de renda. O Brasil tem um sistema educacional considerado anêmico. Para a OCDE (OCDE, 2018), o país tem a maior parcela de adultos sem ensino médio e uma das maiores desigualdades de renda de todos os países membros e parceiros da organização.

Além disso, cidades bem classificadas na dimensão Coesão Social, como Zurique e Copenhague (1ª e 11ª colocadas, respectivamente),

são também cidades que apresentam ótimos indicadores de qualidade de vida. Segundo dados do *ranking Mercer Quality of Living* de 2019 (MERCER, 2019), que avalia a qualidade de vida nas cidades, Zurique está na 2ª posição e Copenhague na 8ª neste *ranking* que avaliou a qualidade de vida em 231 cidades ao redor do mundo. Na América do Sul, Montevideu tem a mais alta classificação neste *ranking* (78ª colocação), o que reflete no fato de seu indicador de Coesão Social do IESE ser um dos melhores dentre as cidades latino-americanas avaliadas (106ª posição), atrás apenas da cidade de Rosário, já mencionada. No *ranking Mercer Quality of Living*, São Paulo ficou na posição na 119ª posição.

Em outra pesquisa realizada em 2019 pelo banco alemão *Deutsche Bank* (MAPPING, 2019), que comparou custos e qualidade de vida de 56 cidades consideradas relevantes para os mercados financeiros globais, concluiu-se que as capitais paulista e fluminense são as piores cidades na América Latina para se viver. Levando-se em consideração diversos critérios como índices de criminalidade, poluição, congestionamentos do trânsito, disponibilidade de serviços de saúde e custo de vida, as duas cidades brasileiras tiveram como ponto crítico o fato de apresentarem preços dos bens de consumo muito elevados e baixo poder de compra da moeda nacional. A combinação desses dois fatores limitaria o acesso dos habitantes a serviços e produtos de melhor qualidade.

Outro fator importante que garante qualidade de vida urbana é o indicador Mobilidade. Como parte integrante fundamental do funcionamento e da dinâmica das cidades, ela permite o acesso à bens, serviços e oportunidades. Segundo Glaeser (2016), a mobilidade urbana envolve, além de custos monetários, custos em relação a tempo e qualidade de vida, constituindo um indicador de exclusão social e segregação socioespacial. São Paulo possui uma das piores colocações do *ranking* para este indicador

(168ª posição), ficando dezenas de posições atrás de cidades como Santiago (56ª posição), por exemplo.

Assim, fatores como ambiente político e social, economia, educação, saúde, ambiente sociocultural, lazer e serviços de transporte e habitação são importantes para se entender o que faz uma cidade ser considerada boa para se viver. Cidades com melhores índices de qualidade de vida atraem e mantêm mais pessoas, mais investimentos e ofertam mais empregos, o que melhora seu capital humano e, conseqüentemente, seus motores de inovação e capacidade criativa, alavancando, desta forma, seus índices socioeconômicos.

Além disso, é importante salientar que a transformação digital das cidades vem proporcionando recursos adicionais para que elas lidem com problemas das mais diversas naturezas. Recursos como aplicativos colaborativos e bases de dados abertos têm proporcionado maior envolvimento de todos os atores e maior transparência aos processos.

A adoção de políticas de transparência e divulgação de dados pelos governos, amparadas pelas novas tecnologias disponíveis, podem representar o fortalecimento dessas democracias. As novas ferramentas de governança disponíveis, como plataformas *online*, portais *web* e mídias sociais, podem facilitar a interface entre gestores e cidadãos, criando novas formas de participação, transparência e proximidade.

Cidades bem classificadas no *ranking* estão desenvolvendo plataformas *online* para consulta pública sobre planejamento local e formulação de políticas, permitindo que os cidadãos participem diretamente das decisões de governo, através de enquetes e votações, coletando ideias e sugestões para o futuro da cidade.

As novas tecnologias aperfeiçoam a participação democrática e facilitam o engajamento cívico, maximizando a participação dos cidadãos nas decisões públicas, o que pode significar uma melhora em índices que compõe o *ranking*,

como Coesão Social e Planejamento Urbano. Mas também é imprescindível que líderes, em parceria com cidadãos, empresas privadas e mundo acadêmico consigam trabalhar em conjunto em busca de um desenvolvimento global sustentável e mais inclusivo.

Neste contexto, as TIC podem dar mais transparência aos processos de governança, inibindo práticas associadas à corrupção e estimulando a aplicação adequada dos recursos públicos, segundo estudo conduzido por Magnagnano, Luciano e Wiedenhöft (2017). Podem, em última instância, melhorar sistemas tributários inadequados, bem como a evasão de impostos, que poderiam ser revertidos em investimentos no âmbito da educação, saúde, transporte, infraestrutura e tecnologia, melhorando os índices de escolaridade, desemprego, mortalidade, saúde e qualidade de vida, aspectos importantes para a redução das desigualdades sociais. No entanto, é necessária uma abordagem estratégica que integre, organize e coordene essas e outras iniciativas, para que as cidades possam realmente entrar na categoria de Cidades Inteligentes.

#### 4 Aprendendo com a experiência: o *smart city strategy index*

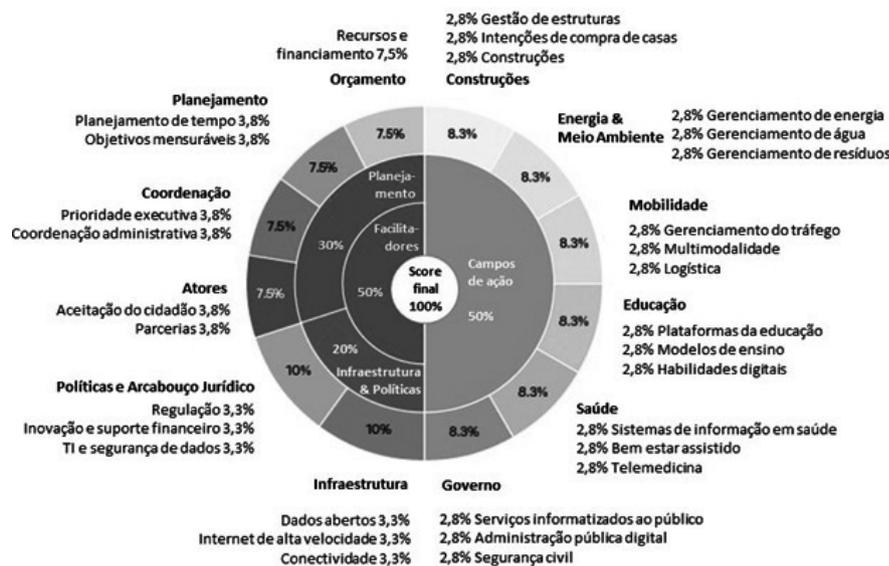
Visando avaliar quais cidades realmente caminham neste sentido, a consultoria alemã *Roland Berger* criou, em 2017, o *Smart City Strategy Index* (SCSI) (BERGER, 2017), que mede a abrangência e a ambição dos centros urbanos diante dos ingredientes chave de uma Cidade Inteligente (SCSI, 2019). Em outras palavras, o SCSI fornece uma visão global de estratégias em Cidades Inteligentes, exemplos reais do que as cidades avaliadas estão praticando e sugestões de como desenvolver ou melhorar as suas abordagens. Embora o número de relatos de planos oficiais venha crescendo (42 em 2017, contra 3 entre 2008 e 2010), essa necessidade foi identificada, uma vez que inúmeras cidades que possuem planos estratégicos ainda

têm dificuldades para implementá-los. Na versão 2019 do índice, identificaram-se e ranquearam-se 153 cidades com planos oficiais, sendo que apenas 8% deste total corresponde às regiões da África e América do Sul. No entanto, das cerca de 500 cidades com populações superiores a 1 milhão de habitantes, apenas 49 possuem planos estratégicos oficiais.

O *framework* de levantamento do SCSI 2019 (BERGER, 2017) baseia-se em 12 critérios considerados chave para um plano estratégico abrangente de Cidades Inteligentes (Figura 1): Construções, Energia & Meio Ambiente, Mobilidade, Educação, Saúde, Governo,

Infraestrutura, Políticas e Arcabouço Jurídico, Atores, Coordenação, Planejamento e Orçamento. Seis deles, agrupados no que se chamou de Campos de Ação (*Action Fields*), se relacionam com áreas concretas (Ex.: Construções, Mobilidade e Saúde) em que as soluções podem ser implementadas. Os demais, chamados Habilitadores (*Enablers*), são fatores que contribuem com os anteriores, e se distribuem entre Planejamento (Ex.: Orçamento e Coordenação) e Infraestrutura e Políticas. Observa-se ainda que os 12 critérios se distribuem por um total de 31 subcritérios, cada um com um peso que depende de seu nível de importância no conjunto.

**Figura 1. Framework de levantamento do SCSI 2019 (SCSI, 2019)**



Dessa forma, analisou-se a abrangência dos 153 planos estratégicos mencionados.

Para cada subcritério, atribuiu-se uma pontuação de até 100 pontos, com base no nível de detalhamento dos documentos fornecidos por cada cidade. Aplicando-se os pesos discriminados, uma pontuação total foi calculada, tendo os 100 pontos como máximo. Os planos estratégicos que atingiram 60 pontos ou mais foram considerados abrangentes, o que equivale a dizer que a cidade em questão possui um nível adequado de detalhamento de suas atividades

e objetivos de, no mínimo, ambição moderada para os aspectos chave abordados.

Os resultados foram surpreendentes: apenas 10% das cidades avaliadas (15 cidades) alcançaram 60 ou mais pontos. As 3 cidades com maior destaque foram Viena (Áustria) com 74 pontos, Londres (Reino Unido) com 73 pontos e St. Albert (Canadá) com 72 pontos. Vale ressaltar as justificativas para cada uma delas como exemplos práticos e reais: Viena atualizou o seu plano estratégico de 2015 com uma agenda digital, destacando-se por seu robusto

sistema de monitoramento de desempenho, o que alavancou a cooperação entre os vários atores e a ajudou a refinar os seus objetivos *smart*. Londres, por sua vez, atualizou o seu plano estratégico em 2018, enquanto que St. Albert lançou o seu recentemente, sendo que ambas possuem o foco na aplicação de tecnologias e inovação nos Campos de Ação.

As cidades asiáticas dominaram as demais posições com destaque às chinesas, com 5 representantes, todas com *smart plans* para 5 anos, em alinhamento com as iniciativas de Cidades Inteligentes do país. Singapura, Seoul e Davanagere (Índia) estão entre as demais. As cidades asiáticas tiveram melhor desempenho (48,2 pontos, em média) que as europeias (37 pontos) ou norte americanas (41,8 pontos, pontuação também alcançada pelas 3 iniciativas da América do Sul), apesar destes dois grupos representarem o maior número de cidades entre as 153. Adicionalmente, todas as cidades asiáticas atingiram 20 pontos, enquanto as piores dos outros dois continentes tiveram pontuações inferiores a 11.

Na segunda parte do estudo realizado pela *Roland Berger* (BERGER, 2017), realizou-se um levantamento sobre o nível de implementação nas 15 principais cidades. Para tal, criou-se uma base de dados com as informações oficiais fornecidas pelas cidades e outras fontes *online*, que permitiram a avaliação e a pontuação de 4 fatores de implementação: capacidade (a cidade designou responsabilidades de implementação?); escopo (quantos Campos de Ação os projetos mais emblemáticos de cada cidade abrangem?); *status* (qual é o progresso destes projetos?); monitoramento de resultados (há um *framework* de monitoramento?). Os resultados mostraram que, enquanto o lançamento de soluções para Cidades Inteligentes caminha bem, o seu progresso, nem tanto. Apenas 8 das 15 cidades mostraram um bom desempenho no progresso de suas implementações, muitas delas em Campos de Ação e com algum recurso

de monitoramento de resultados. Viena liderou essa avaliação, seguida de Singapura e Londres. Chicago e Shanghai também apresentaram boas evidências de progresso.

O estudo como um todo permitiu que se identificassem as principais barreiras ao desenvolvimento das Cidades Inteligentes, em sua plenitude. Primeiramente, vale lembrar que não existem duas cidades iguais e, portanto, não há um plano estratégico único e geral. Adicionalmente, são necessários aos gestores comprometimento, conhecimento técnico, fortes habilidades organizacionais e exemplos de boas práticas, o que ainda é difícil de se observar nas municipalidades. A regulação também é essencial, especialmente no que concerne às novas tecnologias e aos dados, questão bastante sensível. Ainda há as questões de investimento e retorno, difíceis de mensurar quando se fala em Cidades Inteligentes, ecossistemas bastante novos e com esparsos exemplos reais de implementação. E como se tudo isso não bastasse, há a resistência à mudança, agravada pela usual dificuldade de compreensão pelos atores das inovações inerentes ao meio.

Pode-se dizer que São Paulo não foge a essas regras, apresentando inúmeras carências a serem supridas para que se construa e implemente um plano estratégico minimamente factível e que contemple um outro fator relevante no contexto político brasileiro: a frequente descontinuidade nas políticas públicas a cada nova gestão (a cada 4 anos), especialmente quando de um partido político distinto do anterior.

Como recomendações àqueles responsáveis pelo planejamento das cidades, o estudo deixa 7 pontos principais para o *design* bem sucedido de uma Cidade Inteligente: realizar um balanço dos planos e projetos existentes para reavaliar o papel da cidade e o portfólio de serviços ofertados aos cidadãos; envolver as partes interessadas nas estratégias e implementação para garantir a adesão; pensar integrado, identificando e potencializando a ligação entre

soluções; conseguir apoio do setor privado, tanto em expertise quanto em fomento; fomentar a inovação por meio de laboratórios de inovação, suporte técnico e financeiro; estabelecer plataformas urbanas de dados abertos, com fortes políticas de cibersegurança; fazer planos de ação concretos, definindo marcos relevantes, fontes de fomento e implementação de atividades, com revisões constantes e eventuais atualizações.

### Considerações Finais

Embora de expressiva relevância econômica e social no contexto da América Latina, São Paulo ocupou a 10ª posição entre as cidades latino-americanas avaliadas no *Cities in Motion Index* (IESE, 2019), sobressaindo-se negativamente nas dimensões Coesão Social, Mobilidade e Economia. Por outro lado, neste mesmo universo, São Paulo obteve melhor colocação quando comparadas, separadamente, as dimensões Projeção Internacional e Planejamento Urbano (Tabela 1, item 1).

Em relação aos indicadores econômicos, observou-se que, por trás de economias consideradas mais sólidas, há um bom desempenho educacional, indicando que investimentos em educação podem melhorar o desempenho da cidade nas avaliações, já que educação é a peça-chave para a melhoria da renda *per capita* e

do crescimento em produtividade. Dado que a população da América Latina é ainda majoritariamente jovem e com enorme potencial produtivo, faz-se mister que os países latino-americanos invistam em educação e desenvolvam políticas públicas que garantam o fortalecimento das escolas, comunidades e mercado de trabalho, de forma sustentável.

Em relação à metodologia de análise apresentada no CIMI (IESE, 2019), destaca-se que, embora os 96 indicadores sejam agrupados nas 9 dimensões (quadros 1 a 9 do item 2), as notas atribuídas a cada indicador não estão disponíveis, tampouco a informação da não existência ou a falta de determinados indicadores. A divulgação destas informações poderia trazer elementos para uma análise mais detalhada, com foco em determinados indicadores regionalmente mais importantes.

As experiências relatadas pelo *Smart City Strategy Index* (BERGER, 2017) mostram que planos estratégicos consistentes para cidades inteligentes devem ter como palavra chave a integração, seja de setores da municipalidade, seja dos diversos atores, promovendo o espírito de coletividade e o engajamento de todos.

Afinal, a cidade deve ser feita por pessoas e para pessoas, do presente e do futuro.

### Notas

1 O termo megacidade foi criado pela ONU para referir-se a toda e qualquer área urbana contínua com mais de 10 milhões de habitantes.

# Burocracia e carreira no setor público: uma análise do cargo de assistente de Gestão de Políticas Públicas da Prefeitura da Cidade de São Paulo

## Danilo André Fuster

É gestor de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Gestão de Políticas e Organizações Públicas pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). É professor na Escola de Gestão e Contas Públicas do TCMSP

**R**esumo: O presente estudo tem como objetivo realizar um estudo analítico sobre o principal (e único) cargo administrativo de nível médio que a prefeitura de São Paulo conta em seu quadro de servidores. O cargo de assistente de Gestão de Políticas Públicas (AGPP) tem como uma de suas atribuições a de executar, sob supervisão especializada, as atividades de suporte técnico associados à implementação e execução de políticas públicas. Além disso, os servidores deste cargo ocupam posições estratégicas dentro da máquina pública exercendo funções de confiança, que vão desde os de direção, supervisão e até de subprefeito. Isso faz com que o papel desses servidores seja decisivo para a organização, pois eles influem diretamente nos resultados alcançados dos programas e serviços governamentais. Analisaremos a trajetória da carreira de nível médio nos últimos 30 anos, verificando a estruturação dos seus Planos de Cargos e Carreiras. Sendo assim, buscando descrever e analisar quais foram as iniciativas que a Prefeitura de São Paulo buscou utilizar para a profissionalização desses servidores na área de Políticas Públicas.

**Palavras-chave:** Burocracia. Carreira. Política Pública.

## 1 Introdução

O presente artigo pretende discutir não apenas o papel fundamental que os burocratas têm na administração pública, pois eles, nas democracias contemporâneas, não apenas

administram, mas participam junto com os políticos do processo de tomada de decisão, configurando-se também como *policymakers* (ABERBACH, PUTNAM e ROCKMAN, 1981 apud AZEVEDO; LOUREIRO, 2003), mas como a Prefeitura de São Paulo estruturou a sua carreira administrativa de nível médio ao longo do tempo até os dias de hoje. Essa discussão se faz necessária para entendermos que a

burocracia não é apenas o conjunto dos funcionários públicos e dos processos administrativos, mas um dos fundamentos do exercício do poder estatal e do governo democrático, e por isso é necessária a compreensão sobre sua composição (OLIVIERI, 2011, p. 1396).

Com o processo político ocorrido nas últimas décadas no cenário brasileiro, os municípios vêm ganhando uma importância na promoção à cidadania e no provimento de políticas públicas, sendo que

desde os anos 80, a prestação direta de serviços ao cidadão vem sendo descentralizada da União para os Estados e municípios; com a Constituição de 1988, aprofundou-se esta descentralização (PACHECO, 2002, p. 79).

A descentralização das políticas públicas para a esfera municipal fazia parte do processo de redemocratização que foi, sobretudo, um processo político e normativo, pois argumentava que “formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia” (ARRETCHE, 1996). Todavia, não se levou em consideração o caráter técnico-administrativo dessa descentralização. Os municípios estavam preparados, do ponto de vista de recursos humanos, para absorver e na prestação desses serviços públicos?

Atualmente, a cidade de São Paulo é a maior da América Latina, com uma população

com mais de 11 milhões de pessoas, segundo o último censo do IBGE do ano de 2010. Para atender toda essa demanda que uma população deste tamanho necessita, a Prefeitura de São Paulo conta atualmente em seu quadro de servidores aproximadamente 131.000 mil ativos no quadro da administração direta (Prefeitura de São Paulo, 2016). Esses servidores estão lotados em 26 secretarias e 32 subprefeituras.

Assim, as mudanças ocorridas no decorrer dos anos indicam a necessidade de ampliarmos a compreensão sobre esses atores dentro da máquina pública e de que forma influenciam a gestão pública do município de São Paulo.

Para compreendermos a forma em que hoje se encontra estruturado o cargo de assistente de Gestão de Políticas Públicas, analisaremos a sua trajetória dos últimos 30 anos. Não há como se descartar o processo histórico, isso porque, segundo Peters (1999, p.63 apud GAINS; JOHN; STOKER, 2005, p. 25), “escolhas feitas quando uma instituição está sendo formada, ou quando uma política está sendo iniciada, terão uma contínua influência amplamente determinante [...] no futuro”. Portanto, esse recorte histórico se faz necessário para entender como as escolhas que a Prefeitura de São Paulo na área de Gestão de Pessoas culminaram no atual perfil dos seus trabalhadores.

Para compreendermos como eles influenciam na gestão municipal, analisaremos quais cargos em comissão eles estão nomeados, pois “vale ressaltar que o papel técnico-político e sua relevância dependem diretamente da posição desses burocratas no desenho institucional das políticas [...]” (BIANCCHI, 2002; ROCHA, 2003; SCHNEIDER, 1994 apud LOTTA et al., 2014).

## 2 Metodologia

O trabalho se apresenta como uma pesquisa descritiva dos fatos e eventos ocorridos ao longo do tempo na Prefeitura de São Paulo na área de Gestão de Pessoas, que levaram a

traçar o atual perfil dos servidores de nível médio, sendo uma avaliação gerencial dos instrumentos utilizados pela Prefeitura de São Paulo para a sua carreira administrativa de nível médio. A administração de pessoal, um subcampo da administração pública, foi incluída porque foi encontrada para ser “mais ativo no desenvolvimento da teoria empírica do que outras áreas da administração pública” (HOUSTON; DELEVAN, 1991, p. 107). Posto isso, foi feita uma análise histórica para traçar a razão do atual perfil desses profissionais que hoje ocupam o cargo de assistente de Gestão de Políticas Públicas.

A pesquisa bibliográfica foi feita em periódicos especializados no campo de Públicas, tais como: Revista do Serviço Público (ENAP) e Revista de Administração Pública (FGV). Materiais publicados por órgãos públicos nacionais (IPEA) e internacionais (OCDE) também fazem parte do rol da bibliografia, além da utilização de livros publicados sobre a temática. Contudo, o trabalho mostra dificuldade em apresentar bibliografia recente, pois ainda são escassos os estudos sobre carreiras de nível médio, sobretudo, no âmbito municipal.

Foi utilizado, como forma de levantar o conteúdo empírico desse trabalho, a participação do autor como observador, uma vez que ele é pertencente à carreira de AGPP e por ter trabalhado por 5 anos na Coordenadoria de Gestão de Pessoas, da Secretaria Municipal de Gestão.

A coleta de dados quantitativos foi feita através dos pedidos via Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011), realizada nos anos de 2015 e 2016. Todos os pedidos foram registrados no Serviço de Informação ao Cidadão. Portanto, todos os dados são públicos de acesso a todos os cidadãos.

Todas as Leis e Decretos desse trabalho tiveram como fonte o banco de dados da Câmara Municipal de São Paulo. Já a pesquisa documental dos formulários utilizados para a Avaliação de Desempenho foi retirado do Portal do

Servidor, site gerenciado pela Secretaria Municipal de Gestão.

Por se tratar de uma pesquisa do tipo empírica em que o pesquisador não tem controle direto sobre as variáveis independentes, porque suas manifestações têm ocorrido ou porque é por sua natureza não manipulável. As análises e discussões contidas no decorrer do trabalho se fizeram com base nos fatos já ocorridos, não havendo como pressupor que, se algum fato não tivesse ocorrido, mudaria a trajetória da carreira dentro da estrutura da Prefeitura de São Paulo.

### 3 Burocracia

O modelo burocrático é atribuído ao sociólogo alemão Max Weber. Ele, em seu livro *Wirtschaft und Gesellschaft (Economia e sociedade)*, publicado em 1922, analisou e sintetizou as principais características da teoria da burocracia. Na descrição elaborada por Max Weber sobre a burocracia, ele trouxe os modelos ideais típicos de dominação, identificando o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder é emanado através das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição.

A partir desses elementos fundamentais da teoria weberiana derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a impessoalidade, a formalidade e o profissionalismo.

A impessoalidade prescreve que a relação entre todos os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras, pré-definidas através da linha hierárquica da organização. Os cargos de chefia dentro da organização têm a autoridade e responsabilidade para decidir e tomar as decisões; eles representam formalmente a organização. Todavia, o modelo burocrático define claramente que esses postos de chefias pertencem à organização e não aos indivíduos que os ocupam. Assim, evitando que eles sejam apropriados por eles do

prestígio, poder e eventuais outras vantagens que o cargo lhe traz.

A formalidade impõe deveres e responsabilidades a todos os indivíduos organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas (SECCHI, 2009). Para evitar ao máximo a benevolência do indivíduo na execução das rotinas. Todas as tarefas são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a padronização dos serviços prestados.

Já o profissionalismo tem como premissa o critério do mérito como uma forma de justiça e impessoalidade. As atribuições de funções aos indivíduos são feitas por meio de uma competição justa, tendo como critério a avaliação das melhores capacidades técnicas e dos conhecimentos apresentados pelos candidatos a essas funções. Além disso, os indivíduos são alocados em cadeias de comando hierárquico pré-definidas, cabendo o cumprimento das tarefas definidas pelos superiores aos determinados. Isso faz com que, em tese, inclinações, paixões ou valores dos burocratas não interfiram no seu comportamento profissional, uma vez que ele obedeceria às normas e estruturas formais que definem as organizações nas quais atuam.

O modelo burocrático já se tornou bastante difundido na Europa desde o século XVI nas organizações militares e religiosas. A disseminação do modelo organizacional burocrático nas administrações públicas ocorreu durante o século XX. No Brasil, a burocracia estatal começa a ser criada em meados da década de 30 do século passado, “fazíamos a crítica da administração patrimonialista iniciávamos sua substituição por uma administração pública burocrática” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 2).

### 3.1. Burocracia de Alto Escalão

Os burocratas de alto escalão são entendidos pela literatura como os que estão lotados em

cargos e funções, sendo que classificamos os ocupantes de cargos de alto escalão como *policymakers*, ou seja, decisores com responsabilidade política. Isso é, os que estão localizados nos altos escalões da estrutura organizacional da instituição.

Os burocratas de alto escalão, por sua vez, sobretudo quando ocupam funções do alto escalão, precisam atuar politicamente, e não apenas tecnicamente, no sentido de escolher as prioridades do chefe do poder executivo e levar em conta interesses e valores, sejam eles referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a determinadas orientações técnicas com maior aceitação na sociedade.

Segundo Abrucio e Loureiro (1998), nos mostra a importância desses agentes dentro da administração pública e, mais precisamente, em como eles são ocupados:

[...] é importante compreender, sob o ângulo do *policymaker*, a influência das regras institucionais que circunscrevem o preenchimento dos cargos. Parte-se, portanto, do pressuposto de que determinados universos institucionais como sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), organização político administrativa (federalismo ou estado unitário), diferenças nos sistemas eleitorais e/ou partidário, existência ou não de carreiras burocráticas mais estáveis ajudam a explicar em grande parte a adoção de um determinado critério de distribuição dos postos no governo.

### 3.2 Burocracia de Médio Escalão

Tendo em vista essas posições extremas, pouco se preocupou em compreender um conjunto de atores que, “por ocupar uma posição intermediária, se situa em um ‘limbo’ conceitual entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, os burocratas de médio escalão [...] que designam uma posição intermediária entre o topo e a base” (PIRES, 2012, p. 4).

Apesar de ainda não terem grande destaque na literatura (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014), os burocratas de médio escalão,

assim como os de alto escalão e os burocratas de nível de rua, são importantes no desempenho das funções de transformações dos objetivos políticos e sociais em programas e projetos a serem executados pelos governos.

Antes, portanto, de discutirmos a importância desses atores dentro da administração pública, é preciso categorizar essa classe. Lotta (2014) nos traz que uma primeira conclusão que se pode extrair da literatura diz respeito à ambiguidade e à dificuldade de definir com exatidão o que caracteriza um burocrata de nível médio. Para efeitos de simplificação e operacionalização, a autora traz a forma mais frequente de se definir um Burocrata de Médio Escalão, que é pela identificação daqueles funcionários situados no meio da estrutura hierárquica da organização. Dessa burocracia de médio escalão, fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula (PIRES, 2012).

Todavia, a simplificação, a partir de posições na estrutura administrativa, acaba não conjecturando a complexidade que os níveis intermediários da estrutura organizacional em que está localizada. A perspectiva estrutural concebe a atuação de burocratas como função do lugar que ocupa nas estruturas organizacionais e dos papéis definidos nos ordenamentos formais (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Nesse sentido, os BMEs podem ser compreendidos como “engrenagens” de um mecanismo, tendo sua atuação predefinida por uma estrutura organizacional e normativa mais ampla (WISE, 2004).

Seguindo o mesmo raciocínio dos autores citados anteriormente, Huising e Silbey (2011) consideram que os burocratas de médio escalão são os atores responsáveis por interagir com seus subordinados e garantir deles compliance para implementação das regras desenhadas por níveis superiores.

Nos estudos com foco nas burocracias governamentais, ganham relevância reflexões a partir da dicotomia técnico-política. Nesses casos, por ocuparem posições intermediárias, esses burocratas de médio escalão desempenham um papel técnico-gerencial e outro técnico-político (PIRES, 2011). No primeiro caso, os burocratas traduzem as determinações estratégicas, oriundas dos níveis superiores, em ações cotidianas nas organizações, gerenciando os serviços, traduzindo-se em burocratas implementadores (PIRES, 2012 apud CHETKOVITCH; KIRP, 2001; DALTON, 1959; KAUFMAN, 1960; OLIVEIRA, 2009). Já no segundo caso, o papel técnico-político e sua relevância dependem diretamente da posição desses burocratas no desenho institucional das políticas e, portanto, na cadeia de atores entre a formulação e a implementação (BIANCCHI, 2002; ROCHA, 2003; SCHNEIDER, 1994).

### 3.3 Burocracia de Nível de Rua

No começo da década de 80, o autor Michael Lipsky escreveu sobre a burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*) e tornou-se referência no debate da importância desses agentes que concretizam as ações do Estado perante os cidadãos. Lipsky (1980) demonstrou que os agentes de nível de rua (*street-level bureaucrats*) são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos (policiais, professores, profissionais de saúde etc.), e afetam diretamente o desempenho, a qualidade e o acesso aos bens e serviços providos pelo governo (OLIVEIRA et al., 2014, p. 467).

No ano de 1962, David Mechanic já tinha iniciado o debate acerca do tema quando descreveu que nas organizações complexas, os participantes da base possuem amplo poder e influência que não estão associados às suas posições formais. O argumento apresentado pelo autor é que, nas organizações complexas, ficam muito dependentes dos membros que estão localizados na “linha de frete”, porque eles obtêm

e controlam pessoas, instrumentos e informações importantes para o funcionamento da instituição. Isso faz com que esses agentes tenham um poder informal, pois seus superiores hierárquicos podem não ter acesso a esses recursos e não podem também regular o uso deles.

Todavia, coube a Michael Lipsky realizar a primeira análise sistemática do que a partir de então ficaria conhecida como *street-level bureaucracy*:

Eu argumento que as decisões de burocratas do nível da rua, as rotinas que eles estabelecem e os artifícios que eles inventam para tratar com as incertezas e as pressões do trabalho efetivamente tornam-se as políticas públicas que eles executam. Eu sustento que a política pública não é mais bem compreendida como feita nas legislaturas ou nas suítes dos administradores do alto escalão no último piso. Estas arenas decisórias são relevantes, claro, mas elas não representam o quadro completo. À combinação dos lugares onde as políticas são constituídas, devem-se adicionar os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores do nível da rua. (LIPSKY, 1980, p. xiii.).

Os burocratas de “nível de rua” são um dos elementos fundamentais na execução das políticas; eles que são os responsáveis de fato pela concretização dos programas em serviços e bens prestados. O poder público acaba punindo ou beneficiando seus cidadãos por meio dos funcionários que trabalham diretamente envolvidos com eles, tais como nos guichês de atendimento, nas salas de aula, nos consultórios médicos, nas viaturas policiais etc. Todavia, o agente da base tem de ir além da execução dos programas, porque muitas vezes os formuladores (burocrata de alto escalão) deles não sabem o que querem atingir com eles ou não sabem como alcançar os objetivos deles (OLIVEIRA, 2009).

Devemos ressaltar que os burocratas de nível de rua não apenas executam as políticas públicas (*policies*), eles fazem também a política

(*politics*). Isso se faz a partir do momento que eles gozam de uma ampla autonomia na decisão sobre quem serão os beneficiários ou punidos por essas ações do governo. Como, muitas vezes, não são vigiados de perto pelos supervisores, eles têm a ocasião de executar seus afazeres de acordo com suas prioridades e com seus entendimentos do público a que servem.

Os burocratas da base enxergam, por vezes, seus superiores como elaboradores de programas que são distanciados da realidade e impraticáveis (OLIVEIRA, 2009). Essa percepção é uma variável que impõe obstáculos ao controle desses agentes, porque ela abala a legitimidade da relação hierárquica entre o topo e a base, afetando o que a doutrina burocrática traz, que é de que “os que se situam embaixo deveriam executar *sine ira et studio* as ordens emanadas de cima” (OLIVEIRA, 2012, p. 1554).

Essa discussão se mostra relevante, uma vez que, no caso de insatisfação do público com os serviços prestados, recai o custo político aos membros do alto escalão, e não aos burocratas de médio ou nível de rua. O cidadão não quer saber se a ausência do profissional da saúde num equipamento público se dá a uma alta taxa de absenteísmo ou por falta de condições de trabalho, mas irá cobrar o governante e seu secretário por essa ausência.

### 3.4 Burocratas e Políticas Públicas

A discricção dos burocratas é um tema de suma importância para a gestão pública, porque a qualidade e quantidade dos serviços prestados dependem deles, logo os esforços para compreenderem seus determinantes e consequências deveriam ser um objetivo relevante nas pesquisas da administração pública (OLIVEIRA, 2012, p 1552).

A literatura passou a enfatizar a extensão em que os resultados da formulação, implementação e avaliação são dependentes das burocracias, pois elas desempenham fundamental importância, não só na execução das políticas que alocam os recursos públicos, como também na

própria tomada de decisão sobre quem ganha o que do governo.

Outro fator decisivo no ciclo das políticas públicas é a organização, porque ela influi diretamente nos resultados dos programas governamentais, pois a dinâmica da interação entre ela e seus membros afeta o processo de trabalho e, por conta disso, influencia a quantidade e a qualidade dos serviços por ela prestados (CROZIER, 1963; CROZIER; FRIEDBERG, 1977; SIMON, 1997; MARCH; SUMON, 1993).

As políticas são feitas pelas autoridades eleitas e pelos funcionários do topo (alto escalão) e são executadas pelos atores do baixo escalão (nível de rua). Mas quando os burocratas do alto escalão transmitem atribuições e diretrizes aos burocratas de médio escalão e esses, por sua vez, repassam aos burocratas de nível de rua, embora a designação seja feita a papéis, “de fato a delegação necessariamente envolve indivíduos concretos que têm interesses e objetivos que nem sempre coincidem com os do sistema formal” (SELZNICK, 1948, p. 27). Por conta disso, os burocratas podem apresentar resistências às diretrizes que acompanham a delegação e podem se desviar das normas e dos procedimentos formais no cotidiano (OLIVEIRA, 2009).

## 4 Carreira Administrativa de Nível Médio da Prefeitura de São Paulo

### 4.1 Plano de Cargos e Carreiras

#### 4.1.1 Debate Teórico

No conceito de Meirelles (2007, p. 419), “cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercício por titular, na forma estabelecida por lei”.

A Lei nº 8.989, que trata do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de

São Paulo, traz a seguinte definição de cargo público:

**Art.3** – Cargo público é aquele criado por lei, em número certo, com denominação própria, remunerado pelos cofres municipais, ao qual corresponde um conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a funcionário público.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, “cargos são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressas por um agente, previstas em um número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criadas por lei” (MELLO, 2000, p. 233).

Vê, desta forma, que cargo é um lugar criado no serviço público, constituído por um conjunto de *atribuições e responsabilidades* próprias, desempenhadas por pessoa física (servidor público), agindo em nome do Estado, ao qual correspondem *denominação e remuneração específicas*, na forma estabelecida em lei. É característica dos cargos públicos que seus titulares estejam vinculados ao Estado através de *regime estatutário* ou *institucional*.

Os cargos na administração pública sofrem frequentemente alteração de nomenclaturas e em na descrição de suas atribuições. Entender esse processo é fundamental para a discussão do atual perfil dos servidores hoje no cargo de Assistente de Gestão de Políticas Públicas – AGPP, pois muitos ocupantes ingressaram no quadro em outros cargos. Pois, segundo Marconi (1999, p. 9) “a nova tendência para organizar carreiras e cargos baseia-se no enriquecimento do trabalho, tornando as atribuições mais amplas e genéricas, e não específicas de uma única organização ou área”.

Fazendo um recorte dos últimos 30 anos, podemos visualizar esse processo de transformação nas últimas leis que estruturaram a carreira de nível médio, até mesmo a aglutinação de outros cargos correlatos até chegar no AGPP. Para a OCDE (2005), o desafio para os sistemas

baseados em carreira é como prover um serviço civil capaz de dar respostas às demandas especializadas de uma sociedade contemporânea.

Uma carreira é constituída por uma série de classes da inicial à final. Cada classe é caracterizada por um padrão de vencimentos e pela possibilidade de exercerem os seus ocupantes certas e determinadas funções (REZENDE, 2014). Esse princípio de organização das carreiras foi introduzido no bojo na busca pela implantação do modelo burocrático na administração pública brasileira através da Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. A lei federal organizou o quadro de servidores civil da União. Anteriormente a essa lei, os cargos públicos eram preenchidos por nomeação e não por promoção, não sendo assegurada ao funcionário, por mais zeloso, a possibilidade de acesso a postos mais elevados (REZENDE, 2014).

O Plano de Cargos e Carreiras consiste em possibilitar o desenvolvimento do servidor mediante a combinação dos critérios de tempo de serviço, resultados da avaliação de desempenho individual e nível de escolaridade (VILHENA et al., 2006 apud MARQUES et al., 2011). É o instrumento legal usado pela administração pública para pensar a trajetória do servidor por toda a sua vinda funcional, do momento após o ingresso até o seu desligamento (exoneração ou aposentadoria).

O Plano de Carreira e Cargos traz as formas que o servidor poderá transpor todas as classes, por promoção, merecimento ou antiguidade. As carreiras no serviço público se constituíram ao longo dos anos com base numa estrutura hierárquica consolidada e rígida. As formas para o avanço na carreira sempre preconizaram “o passar do tempo mais do que com base no mérito, podem chegar ao nível máximo de sua carreira” (LONGO, 2007; MARCONI, 2004).

Na referida legislação de 1936, citada acima, as formas do servidor migrar de uma classe para a próxima por promoção, dentro da mesma carreira, era por antiguidade ou merecimento.

Ernani da Mota Rezende (2014, p. 558) descreve como era esse mecanismo:

Metade das promoções obedeceria ao critério de antiguidade e metade ao de merecimento, exceto nas promoções para a classe final da carreira, que seriam todas por merecimento;

- nas promoções por merecimento, teriam preferência os funcionários classificados por concurso;
- as promoções por merecimento seriam feitas dentre os funcionários constantes de lista tríplice organizada previamente pela Comissão de Eficiência respectiva, só podendo ser incluídos nesta lista os funcionários colocados nos dois primeiros terços de sua classe na ordem de antiguidade, excetuado o caso de promoção à última classe da carreira;
- seria obrigatório o interstício de dois anos para promoção.

O critério “merecimento” era baseado nos “boletins de merecimento” elaborados pelas chefias, que tinha como parâmetro os itens: eficiência no serviço, compreensão de responsabilidades, qualidades de cooperação, caráter, conhecimento do serviço, urbanidade no tratamento com outras pessoas da repartição ou não e capacidade de direção. A palavra “eficiência” nos ajuda a pensar que era o embrião para o pensamento na gestão de pessoas no serviço público com base nas características pessoais e em sua capacidade de trabalho e menos num dogmatismo impessoal da racionalidade burocrática.

Já o critério de “antiguidade”, segundo REZENDE (2014, p. 563) era explicado pelos possíveis fatores internalizados na administração pública, que são:

- a) o reconhecimento, por parte do Estado, de que o empregado se valoriza com o tempo de serviço, do qual tem cada vez melhor conhecimento que permite ser cada vez mais eficiente a sua ação.
- b) o reconhecimento de que, à medida que

passam os anos, tem o empregado necessidade de melhor remuneração devido ao aumento de suas responsabilidades com a família, educação e sustento dos filhos, etc.

BARBOSA (1996, p. 89) aborda a questão do ponto de vista sociológico das características da “antiguidade” implícitas sobre o tema. Segundo a autora:

O critério de antiguidade é algo que está ao alcance de todos e pode ser estendido, indiscriminadamente, a todas as categorias. Já o desempenho (mérito) depende dos indivíduos, de suas especificidades, enquanto personalidades e caracteres, e do contexto histórico onde vivem.

Contudo, a promoção na carreira utilizando o critério da antiguidade, reconhecendo este como um valor importante, pode tornar o servidor acomodado, pois desempenhando de forma positiva as suas tarefas ou não, buscando capacitação e aprimoramento ou não, esse servidor obterá a recompensa, bastando-lhe percorrer o tempo exigido para tal.

Outro ponto de vista é que não valorizar a experiência (leia-se antiguidade) como sendo um critério é não reconhecer o trabalho desenvolvido pelo servidor e valorizar a permanência do mesmo no serviço público. Barbosa

(1996) aponta como solução para este impasse, o condicionamento da antiguidade ao bom desempenho.

#### 4.1.2. Plano de Cargos e Carreiras do Nível Médio

##### Lei nº 11.511, de 19 de Abril de 1994

A primeira alteração ocorreu em 1994, com a promulgação da Lei nº 11.511 que dispõe sobre a organização do Quadro dos Profissionais da Administração Pública da Prefeitura de São Paulo dentre outros itens. Essa lei estruturou os cargos da área administrativa em um único Quadro, que até então cada cargo tinha a sua própria criação, mas sem estar numa carreira.

Conforme o quadro abaixo, os cargos administrativos de nível médio sofreram uma aglutinação. Esse processo fez com que cargos distintos passassem a ter a sua nomenclatura de Auxiliar Técnico Administrativo.

Contudo, a aglutinação de cargos que, segundo Marconi (2005), diz que Planos de Cargos e Carreiras adotados recentemente por órgãos públicos observa-se a preferência por cargos largos; entende-se por cargo largo a aglutinação de atividades (atribuições) de mesma natureza de trabalho. Todavia, podemos visualizar que a Prefeitura de São Paulo já utilizava esse procedimento desde a década de 90.

**Tabela 1- Lei nº 5.111/1994**

Lei nº 11.511, de 1994	
Antes	Depois
Almoxarife I	Auxiliar Técnico Administrativo
Almoxarife II	
Almoxarife III	
Auxiliar Administrativo da Saúde I	
Auxiliar Administrativo da Saúde II	
Auxiliar Administrativo da Saúde II	
Oficial de Administração Geral I	
Oficial de Administração Geral II	
Oficial de Administração Geral II	
Técnico em Arquivo Médico e Estatístico	

Fonte: Lei nº 11.511, de 1994. Elaboração própria.

A carreira definiu que o cargo de Auxiliar Técnico Administrativo era separado por 5 graus, definidos pelas seguintes letras: “A”, “B”, “C”, “D” e “E”.

#### 4.1.3 Promoção

A promoção dos cargos era regida pelas regras estabelecidas na Lei nº 8.989/1979, Estatuto dos Servidores Públicos do Município de São Paulo. No artigo 67, há a definição de que a “Promoção é a passagem do funcionário de um determinado grau para o imediatamente superior da mesma classe”.

O artigo seguinte traz a possibilidade de promoção na carreira por duas formas: antiguidade ou merecimento. Algo parecido com a legislação federal citada neste trabalho. Portanto, podemos verificar que a matéria de recursos humanos sofreu forte influência dos modelos instituídos no governo federal, em pouco inovando no âmbito local.

Para a promoção por antiguidade, os critérios eram:

**Art. 69** - Serão promovidos, anualmente, por antiguidade até 16% (dezesesseis por cento) do total dos funcionários de cada grau, em cada classe.

§ 1º - No resultado da aplicação do percentual fixado por este artigo não serão consideradas as frações.

§ 2º - Quando o número de concorrentes de determinado grau for inferior a 16 (dezesesseis), serão promovidos 2 (dois) funcionários.

§ 3º - As promoções por antiguidade obedecerão exclusivamente aos critérios de tempo de efetivo exercício no serviço público municipal e no grau.

Havia uma restrição quanto à quantidade de servidores que progrediriam por esse critério, limitando apenas 16% do total em cada grau. Quando não conseguisse progredir por esse critério, o servidor aguardava o ano seguinte.

O critério de promoção por merecimento era composta pelo computo de pontos. O artigo 73 descreve:

**Art. 73** - Será promovido por merecimento para o grau imediatamente superior, ressalvado o disposto no artigo 77, o funcionário que atingir o mínimo de pontos a seguir especificado:

- I - para o grau “B” - 95 (noventa e cinco);
- II - para o grau “C” - 120 (cento e vinte);
- III - para o grau “D” - 135 (cento e trinta e cinco);
- IV - para o grau “E” - 150 (cento cinquenta);

Não havia a promoção vertical para a carreira; o servidor apenas passava para o grau seguinte na horizontal.

**Figura 1- Promoção da carreira do Auxiliar Técnico Administrativo**



Fonte: Portal do Servidor, SMG, Prefeitura de São Paulo, 2015.

Portanto, bastava o servidor obter a quantidade de pontos necessária para a promoção que ele obteria o direito a ser promovido para o grau superior na carreira. Lembrando que isso ocorria apenas uma vez ao ano.

O artigo 74 traz a regra de como obter a pontuação necessária para a promoção, sendo elas:

**Art. 74** - Os pontos referidos no artigo anterior serão obtidos da seguinte forma:

I - tempo de serviço público: 2 (dois) pontos por ano de efetivo exercício no serviço público do Município de São Paulo;

II - tempo no cargo: 4 (quatro) pontos por ano de efetivo exercício no cargo;

III - mérito: até 80 (oitenta) pontos, obtidos pela média aritmética da soma dos pontos atribuídos na avaliação do desempenho, durante o ano que antecede à data da promoção;

IV - cursos: até 15 (quinze) pontos, computando-se tão somente os pertinentes à função, que satisfizerem os requisitos exigidos pelo órgão de pessoal competente e realizados durante a permanência do funcionário em cada grau.

§ 1º - Para os efeitos dos incisos I e II deste artigo, serão computados como 1 (um) ano as frações de tempo iguais ou superiores a 182 (cento e oitenta e dois) dias e desprezadas as inferiores.

§ 2º - Do total de pontos obtidos na forma prevista neste artigo será deduzido, quando for o caso, um (1) ponto por falta injustificada apurada durante a permanência no grau até o último dia do ano anterior ao processamento da promoção.

Mesmo essa sendo a forma de promoção na carreira por “merecimento”, a presença do tempo de efetivo exercício entra no cálculo para a obtenção da pontuação.

Os critérios da avaliação de desempenho irão ser abordados no item 3.4.2 “Avaliação de Desempenho na Prefeitura de São Paulo” desse trabalho.

#### 4.1.4 Lei nº 13.748, de 16 de Janeiro de 2004

No ano de 2004, o cargo administrativo de nível médio teve nova mudança em sua nomenclatura, atribuições e novamente fez parte da aglutinação de outros cargos também do mesmo nível. Conforme quadro abaixo, é possível verificar que os cargos aglutinados são de diversas funções, nem sempre sendo correlatas, o que fere o “aspecto fundamental do processo de construção de cargos largos, que sejam agregadas somente as atribuições de uma mesma natureza de trabalho” (MARCONI, 2005, p. 10).

**Tabela 2- Lei 13.748/2004**

Lei nº 13.748. de 2004	
Antes	Depois
Auxiliar de Astronomia	<b>Assistente de Gestão de Políticas Públicas</b>
Auxiliar de Biblioteca	
Auxiliar Técnico Administrativo	
Auxiliar Técnico de Desenvolvimento	
Fotógrafo	
Orientador Social	

Fonte: Lei nº 13.748, de 2004. Elaboração própria.

Essa aglutinação, apenas utilizando o critério da escolaridade exigida para o ingresso no cargo, gera um efeito de descaracterizar funções específicas. Um exemplo é do fotógrafo, que é um cargo distinto e com atribuições específicas e que em nada é correlato às funções administrativas.

Não foi apenas a nomenclatura que sofreu alteração. Pela primeira vez, a carreira de nível médio teve as suas atribuições descritas

em Lei. Ficando, assim, mais fácil de planejar os editais para concurso público, pois é sabido o perfil que o candidato deverá ter para exercer as funções determinadas para o cargo.

Critérios não relacionados às atividades profissionais aparecem como atribuição aos servidores. Critérios comportamentais são inseridos como: Ética, Trabalho em Equipe etc.; isso é importante para demonstrar que o cargo e, principalmente, a pessoa que ocupa o cargo deve ter essas características.

**Tabela 3- Atribuições Gerais do Cargo de AGPP**

Atribuições Gerais
<p><b>Ética:</b> Desenvolver as atividades profissionais, observando questões relacionadas à justiça e à ética nas relações de trabalho.</p> <p><b>Qualidade:</b> Executar as atribuições do cargo, buscando a satisfação das necessidades e superação das expectativas dos clientes ou usuários internos e externos da Prefeitura do Município de São Paulo.</p> <p><b>Trabalho em Equipe:</b> Realizar o trabalho em colaboração com outros profissionais, buscando a complementaridade de outros conhecimentos e especializações.</p> <p><b>Visão Sistêmica:</b> Desempenhar as atribuições específicas, percebendo a inter-relação e a interdependência de cada uma das tarefas com as atividades globais da Prefeitura do Município de São Paulo.</p>

Fonte: Lei nº 13.748, de 2004.

**Tabela 4- Atribuições Básicas do cargo de AGPP**

Atribuições Básicas
<p><b>Comunicação:</b> Transmitir as informações, divulgar os eventos e produzir relatórios periódicos relacionados com a atividade profissional.</p> <p><b>Conhecimentos de informática:</b> Possuir conhecimentos gerais de microinformática necessários para a realização do trabalho.</p> <p><b>Flexibilidade:</b> Possuir capacidade para lidar com diferentes tipos de situações no exercício do cargo.</p> <p><b>Iniciativa:</b> Realizar outras atividades que não estão previstas na rotina de trabalho, não se limitando às suas atividades.</p> <p><b>Interesse:</b> Buscar sistematicamente ampliar os conhecimentos referentes aos assuntos relacionados às suas atividades.</p> <p><b>Planejamento e Organização:</b> Atuar de forma planejada e organizada, otimizando tempo e recursos materiais.</p> <p><b>Pró-atividade:</b> Prever situações e atuar antecipadamente, adotando ações proativas ao invés de atuar, somente, através de ações reativas.</p> <p><b>Relacionamento interpessoal:</b> Agir de forma empática e cordial com as demais pessoas, durante o exercício das funções do cargo.</p>

Fonte: Lei nº 13.748, de 2004.

Além das atribuições descritas acima, o cargo possui mais 5 atribuições específicas, que vai delimitar a área de atuação do servidor. No

quadro abaixo, podemos verificar os dois principais segmentos, no que se refere à gestão pública.

**Tabela 5- Atribuições Específicas do cargo de AGPP**

<b>Segmento específico</b>	<b>Atribuições Específicas</b>
Gestão Administrativa	Executar as atividades de processos e procedimentos administrativos em todas as áreas da Prefeitura do Município de São Paulo; Desenvolver atividades relativas aos processos de documentação e arquivamento em geral, de acordo com as normas internas estabelecidas; Dar suporte administrativo para as atividades de planejamento, desenvolvimento urbano, suprimentos, abastecimento, finanças, recursos humanos, regulação e legislação, segurança urbana e fiscalização; Desenvolver atividades relativas à divulgação, publicação e comunicação interna e externa.
Políticas Públicas	Executar, sob supervisão especializada, as atividades de suporte técnico associadas à implementação e execução de projetos, programas e políticas públicas da Prefeitura do Município de São Paulo.

**Fonte:** Lei nº 13.748, de 2004.

Outra novidade trazida pela Lei é que agora todos os cargos de AGPP não passam mais a pertencer no Quadro Específico das Secretarias e Subprefeituras, mas sendo geral para toda a Prefeitura. Isso faz com que não haja mais um número pré-estabelecido de cargos por Secretaria/Subprefeitura, como era anteriormente e, agora, todos pertencem à Prefeitura. Isso pode gerar uma maior facilidade

na sua mobilidade interna entre as Secretarias/Subprefeituras, sendo distribuídos conforme as demandas do local.

A mesma Lei disciplinou sobre a Promoção e agora também a Progressão na Carreira. Para o cargo de AGPP são 15 categorias divididas em dois níveis. O ANEXO I da Lei traz como ficou:

**Figura 2 – Anexo I a que se referem os artigos 2º e 3º da Lei nº 13.748/2004, Parte I**

SITUAÇÃO NOVA				
Nº DE CARGOS	DENOMINAÇÃO DO CARGO	REF.	PARTE E TABELA	FORMA DE PROVIMENTO
9923	Assistente de Gestão de Políticas Públicas - Nível I		PP-III	Mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, exigido o certificado de conclusão de ensino médio.
	a) Categoria 1	1		Enquadramento nos termos da alínea "a" do inciso I do artigo 8º desta lei.
	b) Categoria 2	2		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 1, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
	c) Categoria 3	3		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 2, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
	d) Categoria 4	4		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 3, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
	e) Categoria 5	5		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 4, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
	f) Categoria 6	6		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 5, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
	g) Categoria 7	7		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 6, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
	h) Categoria 8	8		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 7, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.

Fonte: Diário Oficial do Município do dia 17 de janeiro de 2004, página 04.

**Figura 3 - Anexo I a que se referem os artigos 2º e 3º da Lei nº 13.748/2004, Parte I**

i) Categoria 9	9		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 8, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
j) Categoria 10	10		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 9, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
Assistente de Gestão de Políticas Públicas – Nível II		PP-III	Mediante concurso de promoção, de provas ou de provas e títulos, dentre titulares de cargos do Nível I, que se encontrem no mínimo na Categoria 5, exigido o diploma de curso superior expedido por entidade oficial ou oficializada, devidamente registrado no órgão competente.
a) Categoria 1	11		Enquadramento nos termos da alínea "b" do inciso I do artigo 8º desta lei.
b) Categoria 2	12		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 1, Nível II, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
c) Categoria 3	13		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 2, Nível II, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
d) Categoria 4	14		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 3, Nível II, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
e) Categoria 5	15		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 4, Nível II, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.

Fonte: Diário Oficial do Município do dia 17 de janeiro de 2004, página 04.

Os servidores que optaram pela carreira do AGPP foram enquadrados conforme o tempo de efetivo exercício, segundo o artigo 37,

**Art. 37.** Após efetivado o procedimento previsto no artigo 28, serão os servidores enquadrados nas Categorias do Nível I ou II das novas carreiras de Assistente de Gestão de Políticas Públicas e de Assistente de Suporte Técnico, mediante contagem de tempo de efetivo exercício na carreira, apurado até 30 de setembro de 2003, na seguinte conformidade:

I - Assistente de Gestão de Políticas Públicas - Nível I:

- a) Categoria 1 - de 0 a 3 anos;
- b) Categoria 2 - acima de 3 até 5 anos e 6 meses;
- c) Categoria 3 - acima de 5 anos e seis meses até 8 anos;
- d) Categoria 4 - acima de 8 até 10 anos e 6 meses;
- e) Categoria 5 - acima de 10 anos e seis meses até 13 anos;
- f) Categoria 6 - acima de 13 até 15 anos e 6 meses;
- g) Categoria 7 - acima de 15 anos e seis meses até 18 anos;
- h) Categoria 8 - acima de 18 até 20 anos e 6 meses;
- i) Categoria 9 - acima de 20 anos e 6 meses até 23 anos;

j) Categoria 10 - acima de 23 até 25 anos e 6 meses;

II - Assistente de Gestão de Políticas Públicas - Nível II:

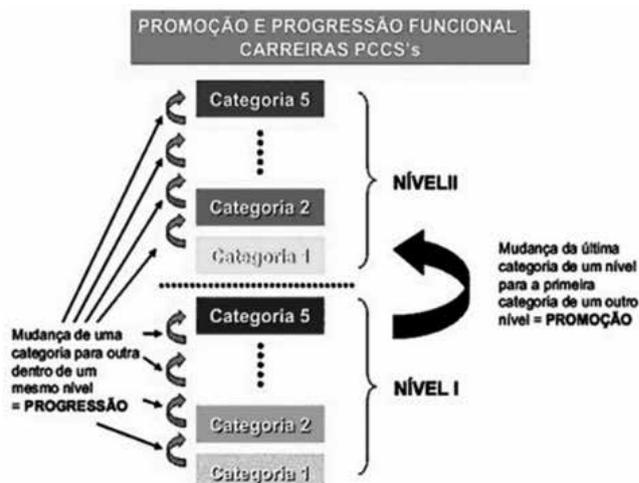
- a) Categoria 1 - acima de 25 anos e 6 meses até 27 anos e seis meses;
- b) Categoria 2 - acima de 27 anos e 6 meses até 29 anos e 6 meses;
- c) Categoria 3 - acima de 29 anos e 6 meses até 31 anos e 6 meses;
- d) Categoria 4 - acima de 31 anos e 6 meses até 33 anos e 6 meses;
- e) Categoria 5 - acima de 33 anos e 6 meses;

Não se levou em consideração critérios como avaliação de desempenho ou titulação para o enquadramento ou uma evolução maior na carreira dos servidores antigos. Novamente, vemos que o critério de tempo é o preponderante.

#### 4.1.5 Promoção e Progressão

A carreira do AGPP prevê a Promoção e Progressão. Promoção é a passagem do funcionário de um determinado grau para, imediatamente, o grau superior da mesma classe, alternadamente. Já a Progressão consiste na elevação horizontal do servidor na carreira, mas de um nível para outro, podendo acontecer por antiguidade ou por merecimento.

**Figura 4 - Promoção e Progressão da carreira do AGPP**



Fonte: Portal do Servidor, SMG, Prefeitura de São Paulo, 2015.

#### 4.1.6 Progressão do AGPP

A Progressão da carreira do AGPP segue as regras as seguintes regras impostas pela Lei.

**Art. 9º.** A ascensão do servidor nas carreiras será feita por progressão funcional, mediante o resultado da avaliação de desempenho associado ao tempo de carreira, títulos e atividades, ou por promoção, mediante concurso de provas e títulos.

O Decreto nº 51.565, de 19 de junho de 2010, é a regulação em vigor para os critérios da progressão. Nele é expresso que para a progressão o servidor deverá ter:

**Art. 6º.** Para concorrer à progressão funcional, deverá o servidor atender às seguintes condições mínimas:

I - ter cumprido o tempo mínimo de 3 (três) anos de efetivo exercício na carreira, completado até o dia 31 de dezembro do exercício imediatamente anterior;

II - ter cumprido o tempo mínimo de 2 (dois) anos de efetivo exercício na categoria em que se encontra, completados até o dia 31 de dezembro do exercício imediatamente anterior;

III - obter, no mínimo, 600 (seiscentos) pontos resultantes da média das avaliações de desempenho correspondentes aos exercícios em que permaneceu na categoria, processadas na

conformidade das regras estabelecidas pela Lei nº 13.748, de 2004, regulamentadas na forma do Decreto nº 45.090, de 5 de agosto de 2004;

IV - atingir o mínimo de pontos especificado na Escala de Pontuação da Progressão Funcional constante do Anexo Único deste decreto.

Pudemos ver a presença do critério “antiguidade” como a mais preponderante dentre as demais. Não há como o servidor progredir na carreira se não atingir os 2 anos na categoria em que se encontra.

Esse é um dos principais itens que impedem os servidores em progredir. A redação do inciso II diz que é computado “2 (dois) anos de efetivo exercício” (grifo nosso). Portanto, o servidor que tiver uma falta ou tiver que se ausentar por motivo de doença (licença médica) não conseguirá atingir o tempo mínimo.

O inciso III, conforme discorreremos sobre o assunto mais a frente no trabalho, não há como ser o instrumento basilar para a mensuração do desempenho do servidor.

É importante a interpretação do inciso IV. Ele estabelece que, para a progressão, o servidor deverá atingir uma quantidade mínima para a progressão. O Anexo Único do Decreto define a quantidade de pontos, sendo ela:

**Figura 5 - Escala de Pontuação da Progressão Funcional do Quadro de Pessoal de Nível Médio**

Nível I	Pontos
Categoria 1	
Categoria 2	53,2
Categoria 3	54,2
Categoria 4	55,2
Categoria 5	56,2
Categoria 6	57,2
Categoria 7	58,2
Categoria 8	59,2
Categoria 9	60,2
Categoria 10	61,2
Nível II	Pontos
Categoria 1	
Categoria 2	62,2
Categoria 3	63,2
Categoria 4	64,2
Categoria 5	65,2

Fonte: Anexo Único, Decreto nº 51.565/2010.

Quando o servidor atinge os 2 anos de efetivo exercício, automaticamente obtém 7,3 pontos. Já a avaliação de desempenho do servidor, em caso de obter nota máxima na avaliação, obtém 50 pontos<sup>1</sup>. Portanto, só com o tempo de efetivo exercício e a avaliação de desempenho o servidor poderá progredir até a Categoria 6, sem que seja necessário apresentar títulos de formação acadêmica ou profissional.

O servidor também pode compor seus pontos com a apresentação de certificados e títulos de formação, caso não tenha atingido a pontuação máxima na avaliação de desempenho. É definida a pontuação obtida através da tabela abaixo criada pela PORTARIA 97/10 – SMG.

**Tabela 6 – Tabela Pontuação para a Progressão do AGPP**

Curso / Atividade	Pontos	Pontuação Máxima
Congressos/Palestras/Seminários/Encontros/Conferencias	1	Máximo 15 pontos
Cursos de qualif prof com carga horária até 15hs	2	
Cursos de qualif prof com carga horária de 16 a 30 hs	3	
Cursos de qualif prof com carga horária de 31 a 40 hs	4	
Cursos de qualif prof com carga horária de 41 a 50 hs	5	
Cursos de qualif prof com carga horária de 51 a 60 hs	6	
Cursos de qualif prof com carga horária de 61 a 80 hs	7	
Cursos de qualif prof com carga horária de 81 a 120 hs	8	
Cursos de qualif prof com carga horária acima de 120 hs	9	
Congressos/ Palestras/ Seminários/ Encontros/ Conferencias	1	Máximo 8 pontos
Cursos de qualificação ou aperfeiçoamento prof. – 8 a 19 hs	1	
Cursos de qualificação ou aperfeiçoamento prof. – 20 a 39 hs	2	
Cursos de qualif ou aperfeiçoamento prof. – de 40 a 59 hs	3	
Cursos de qualif ou aperfeiçoamento prof. – de 60 a 79 hs	4	
Cursos de qualif ou aperfeiçoamento prof. – acima de 79 hs	5	
Curso Nível Médio (*)	6	
Curso Nível Médio Técnico (**)	6	
Cursos Sequenciais de Educação Superior	6	
Cursos de Graduação Superior	7	
Pós-graduação/ Lato Sensu	6	
Pós-graduação/ Stricto Sensu: Mestrado	8	
Pós-graduação/ Stricto Sensu: Doutorado	8	
Pós-graduação/ Stricto Sensu: Pós Doutorado	8	

**Fonte:** PORTARIA 97/10 – SMG.

<sup>1</sup> Esses critérios estão na PORTARIA 97/10 – SMG.

Curso / Atividade	Pontos	Pontuação Máxima
Supervisão de Estágio	2 (p/ ano)	Máximo 5 pontos
Instrutoria: cursos com carga horária de 4 a 12 horas	1 (p/ curso)	
Instrutoria: cursos com carga horária superior a 12 horas	2 (p/ curso)	
Palestrante	1	
Apresentação trabalho em Congresso/Seminário	1	
Membro da CIPA – Mandato de 1 (um) ano	2 (p/ ano)	
Brigada de Incêndio	1 (p/ ano)	
Comissões e grupos de trabalho (não remunerados)	1	
Publicações: autoria de livro	3	
Publicações: artigo de livro ou coautoria livro	2	
Publicações: artigos revistas científicas	1	

**Fonte:** PORTARIA 97/10 – SMG.

É atribuído no máximo 8 pontos para a pontuação para a formação acadêmica, sendo que o título de graduação já equivale a 7, quase o mesmo peso para a formação de profissional de 50 horas. O título de pós-graduação tem o mesmo peso do certificado de conclusão do ensino técnico (que é de nível médio). Concluímos que a tabela distorce os pesos na atribuição da pontuação e não faz com que não seja uma ferramenta efetiva para buscar a qualificação dos servidores.

#### 4.1.7 Promoção do AGPP

Para a promoção (passagem do nível I para o II), o servidor deve seguir o dispositivo do artigo o item b, do artigo 8º da lei, que diz: “b) mediante concurso de promoção de provas e títulos, exigido o diploma de curso superior expedido por entidade oficial ou oficializada, devidamente registrado no órgão competente, para os cargos do Nível II.”

Para atender o descrito, basta o servidor apresentar qualquer título de formação acadêmica acima da exigida para o cargo. Segundo inciso I, do artigo 2º, da Portaria nº 96/SMG/2010, o critério é:

I – integrantes das carreiras do nível básico e nível médio: certificado de conclusão de cursos de formação, que não tenham sido requisito para provimento do cargo efetivo, ou cursos correlacionados com a área de atuação, realizados ou referendados pela PMSP, totalizando, no mínimo, 90 (noventa) horas.

Isso faz com que, caso o servidor não tenha formação acadêmica superior à exigida para o provimento do cargo, pode apresentar certificados de cursos que somem no mínimo 90 horas. Esse critério nivela e não incentiva a formação acadêmica dos servidores.

#### 4.1.8 Cargos em Comissão

Os servidores abrangidos pela carreira de nível médio estão contemplados pelo disposto na Lei nº 10.430, de 29 de fevereiro de 1988, em seu artigo 10, que diz:

Pelo exercício de cargos de provimento em comissão, cuja natureza corresponda à encarregatura, chefia, direção, assistência ou assessoramento técnico, [...], farão jus a

uma gratificação de função, de conformidade com os Anexos a cada escala de vencimentos, assegurado o direito de opção pela remuneração a eles devida.

Portanto, o servidor efetivo que vier a ser nomeado em cargos em comissão, com funções de chefia, direção e assessoramento – respeitado o inciso V, do art. 37 da CF –, perceberão uma gratificação por exercer tais atividades. Os

cargos seguem as siglas DAI (Direção, Assessoramento Inferior) para os níveis inferiores na hierarquia e DAS (Direção, Assessoramento Superior) para cargos mais altos.

Os DAI corresponde a chefias começando no nível 1 e indo até o 8. São cargos de chefia nos níveis inferiores da estrutura.

**Tabela 7- Referência Cargo em Comissão - DAI**

REFERÊNCIA	DENOMINAÇÃO
DAI07	ENCARREGADO DE EQUIPE
DAI06	ENCARREGADO DE EQUIPE I
DAI05	ENCARREGADO DE EQUIPE II
DAI02	ENCARREGADO DE SERVICOS GERAIS

Fonte: Lei nº10.430/1988

Os DAS correspondem as chefias e assessoramento iniciando no nível 9 até o DAS

16. Esses cargos ocupam posições de médio ao alto escalão.

**Tabela 8- Referência Cargo em Comissão - DAS**

REFERÊNCIA	DENOMINAÇÃO
DAS-16	ASSESSOR ESPECIAL
DAS-15	ASSESSOR ESPECIAL COORDENADOR
DAS-14	ASSESSOR ESPECIAL CHEFE DE ASSESSORIA JURÍDICA CHEFE DE ASSESSORIA TÉCNICA COORDENADOR GERAL DIRETOR DE DEPARTAMENTO TÉCNICO
DAS-13	ASSESSOR TÉCNICO III COORDENADOR II
DAS-12	ASSESSOR JURÍDICO ASSESSOR TÉCNICO II DIRETOR DE DIVISÃO TÉCNICA
DAS-11	ASSESSOR TÉCNICO I COORDENADOR I
DAS-10	ASSESSOR II COORDENADOR
DAS-9	ASSESSOR I

Fonte: Lei nº10.430/1988

Esses cargos possuem diversas formas de provimento, todavia, discorreremos aqui os cargos em que o provimento é para apenas servidores públicos no cargo de Assistente de Gestão de Políticas Públicas ou de livre provimento, mas ocupados por servidores da carreira. Esse apontamento metodológico se faz necessária por que:

O sistema brasileiro é classificado como de emprego (*position-based*), por permitir que os ocupantes de DAS sejam recrutados tanto na burocracia concursada como de fora do serviço

público, diferentemente do modelo puro de carreira (*career-based*) que segue o tipo weberiano ou organizacional, ao restringir a ocupação de cargos comissionados a servidores com vínculo formal com a administração pública (OCDE, 2010 apud CAVALCANTE; CARVALHO, 2017, p. 14).

Com base na discussão conceitual das classificações da burocracia de Alto Escalão, Médio Escalão e Nível de Rua, podemos organizá-los da seguinte maneira dentro da estrutura hierárquica da Prefeitura de São Paulo:

**Tabela 9- Referência Cargo em Comissão - DAS por nível burocrático**

Referência	Nível da Burocracia
DAS-16	Alto Escalão
DAS-15	
DAS-14	
DAS-13	
DAS-12	Médio Escalão
DAS-11	
DAS-10	
DAS-9	
DAI07	
DAI06	Nível de Rua
DAI05	
DAI02	

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados obtidos via Lei de Acesso à Informação, 2015.

Essa organização facilitará a análise da distribuição dos cargos em comissão ocupados pelos AGPPs na estrutura da Prefeitura e o grau de influência deles na administração pública municipal.

A Lei nº 10.430/1988 estabelece no artigo 10 que, pelo exercício de cargos de provimento em comissão, cuja natureza corresponda à encarregadura, chefia, direção, assistência ou assessoramento técnico, os servidores efetivos farão jus a uma gratificação de função. Portanto, os servidores no cargo de

AGPP, ao ocuparem um desses cargos, passam a receber uma remuneração por exercer tal função, além de criar a tabela de referência para a remuneração da gratificação.

A Lei sofreu alterações com a nova redação dada pela Lei 11.511, de 19 de abril de 1994. A tabela de referência passou a vigorar segundo a tabela 8.

Abaixo podemos ver a respectiva referência do cargo em comissão e seu índice de valor.

**Tabela 10- % de Referência  
dos Cargos em Comissão**

Referência	% QPA-7A
DAI	35%
DAI 02	45%
DAI 03	55%
DAI 04	65%
DAI 05	75%
DAI 06	95%
DAI 07	115%
DAI 08	135%
DAS 09	180%
DAS 10	210%
DAS 11	220%
DAS 12	230%

**Fonte:** Anexo II, Lei nº 11.511/1994.

Na tabela 10 encontram-se os valores atualmente pagos aos servidores por ocuparem cargos em comissão.

**Tabela 11- Valor Pago por  
Referência do Cargo em Comissão**

Referência	Valor
DAI 02	R\$ 157,01
DAI 05	R\$ 336,44
DAI 06	R\$ 426,16
DAI 07	R\$ 515,88
DAS 09	R\$ 807,46
DAS 10	R\$ 942,04
DAS 11	R\$ 986,90
DAS 12	R\$ 1.031,76
DAS 13	R\$ 1.031,76
DAS 14	R\$ 1.031,76
DAS 15	R\$ 1.031,76
DAS 16	R\$ 1.031,76

**Fonte:** Elaboração própria.

A legislação apresenta um teto para a remuneração dos servidores de nível médio ocupantes de cargos em comissão acima do DAS 12, que passam a receber o mesmo valor. Isso

cria um desincentivo para a ocupação desses cargos pelos servidores, pois não há um acréscimo em sua remuneração. Esse fato corrobora com a ideia de que não se foi pensado a

ocupação de cargos do alto escalão para os servidores de nível médio.

O §1º do artigo 10 da Lei nº 10.430/1988 estabelece que “a gratificação a que se refere esse artigo, desde que percebida por 5 (cinco) anos, adquire caráter de permanência”. Portanto, após 5 anos exercendo um cargo em comissão, o servidor terá essa gratificação incorporada aos seus vencimentos mesmo que venha a sair do cargo.

Para agravar ainda mais essa situação, o §2º mesmo artigo traz no que: “Quando mais de um cargo tenha sido exercido, tornar-se-á permanente a gratificação de maior valor, desde que lhe corresponda uma percepção mínima de 1 (um) ano”.

Portanto, o servidor poderá ocupar por 4 anos o cargo DAI 02, que corresponde a uma menor complexidade e responsabilidade, e, se ocupar por apenas 1 ano um DAS 12, ele tornará permanente a gratificação do maior. Esse instrumento gera um rodízio entre os servidores para a ocupação dos cargos e não uma nomeação por merecimento, diante de suas competências e habilidades.

### **Considerações finais**

No decorrer do trabalho, buscamos analisar a carreira administrativa de nível médio da Prefeitura de São Paulo. A pesquisa se faz importante para trazer luz para essas carreiras que pouco são estudadas pela academia. Há diversas pesquisas acadêmicas sobre as carreiras de gestão, tal como a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal e das correlatas, porém, nas esferas estaduais e, até, municipais. Porém, utilizando de forma coloquial o ditado popular de que “uma andorinha não faz verão”, não há como pensar que apenas as carreiras de nível superior conduzem a máquina pública. A pesquisa enfrentou problemas quanto ao levantamento bibliográfico, pois a área ainda é carente de pesquisas

sobre a temática específica dos cargos de nível médio.

Buscamos traçar a pesquisa demonstrando todos como a carreira e o cargo de AGPP por um prisma dos subsistemas de Recursos Humanos, tais como: Plano de Carreira.

Vimos que os burocratas são peças fundamentais e influenciadores em todo o ciclo de políticas públicas, desde o Alto Escalão, passando pelo Médio Escalão e no Nível de Rua. Portanto, todos os servidores, independente do nível de escolaridade, são estratégicos para uma eficiente e eficaz gestão pública.

No levantamento histórico das políticas de recursos humanos, desde o seu início no Governo de Getúlio Vargas com a estruturação dos cargos em carreiras, implementação de um sistema de remuneração uniforme e até a criação das primeiras iniciativas de avaliação de desempenho, demonstrou que ainda utilizamos os mesmos modelos e marcos legais da época. Os cargos sofreram uma alteração de suas denominações, passando à administração pública a utilizar o conceito de “cargo largo”, que visava tornar mais flexível e dinâmica as funções que hoje são requeridas. Mas evidenciou que houve na prática apenas a mudança da nomenclatura, que pouco influenciou no trabalho do dia a dia do servidor. As carreiras ainda são estruturadas por níveis rígidos e com a mobilidade reduzida do ponto de vista dos saberes e da qualidade do trabalho desempenhado pelo servidor. Diante disso, há que ser pensado novas estratégias e modelos para o cargo e carreira.

O Plano de Cargos e Carreiras para o nível médio já tem 13 anos de sua existência e já há problemas a serem enfrentados. O PCCS privilegia o critério da antiguidade e em pouco valoriza o desempenho e busca pela capacitação profissional do servidor. Não há como se pensar nela como uma ferramenta que promova a capacitação profissional, uma vez que o peso atribuído a ela é baixo e muitas vezes nivelado por outras atividades profissionais

(supervisor de estágio, CIPA etc.). Os servidores que buscam formação acadêmica e/ou profissional é mais por uma questão motivacional pessoal do que exigência da instituição. Isso faz com que a Prefeitura dependa de fatores como vocação do indivíduo do

que ela sendo a indutora e promotora dessa profissionalização.

Essa pesquisa pode ser um início para as discussões para futuros estudos sobre carreiras de nível médio em outros órgãos governamentais.

## Referências

- ABRANCHES, S. H. 1988. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34.
- ABRUCIO, F. L.; DURAND, M. R. L. Gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o Ministério da Fazenda na experiência democrática brasileira. In: **XXII Encontro anual da ANPOCS**, 1998, Caxambu. XXII Encontro anual da ANPOCS. São Paulo: ANPOCS, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n.4, p. 47-82, 1998.
- ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n.31, 1996, p. 44-66.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política** (online), n. 28, jun. 2007, pp. 9-30.
- CARVALHO, Maria do Socorro Macedo de. Análise de desempenho: relatório de análise. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v 13(1), jan/mar 1979.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1. ed., v. 1. Brasília: ENAP, 2015, 308p.
- FONTAINHA, F. de C. et al. **Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?**. Série Pensando o Direito, v. 49, p. 291-392, 2013.
- HOUSTON, D. J., & Delevan, S. M. (1991). **The state of public personnel research**. **Review of Public Personnel Administration**, 11(2), 97-111
- LIPSKY, M. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. S.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: Pedro Cavalcante e Gabriela LOTTA. (Org.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1ed., v. 1. Brasília: ENAP, 2015, p. 23-51.
- LONGO, F. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. Traduzido do original: Mérito y flexibilidad; la gestión de las personas en las organizaciones del sector público. São Paulo: FUNDAP, 2007.
- MARCONI, N. Políticas Integradas de Recursos Humanos para o Setor Público. In: Evelyn Levy; Pedro Aníbal Drago. (Org.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. 1ed. São Paulo: Edições Fundap, 2005.
- MATTA da, Roberto. **Avaliação: uma perspectiva sociológica**. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV jan/mar 1979.
- OCDE. **Modernizando o emprego público**. Revista do Serviço Público - RSP, v. 56, n. 4, Brasília: ENAP, out. /dez. 2005, p. 419-428.

OLIVEIRA, V. E. **Instituições, burocracia e produção de políticas públicas: o caso da política estadual de saúde.** Artigo apresentado no 33º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2009.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. **Entre a política e a burocracia:** a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. Artigo apresentado no 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2011.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 45, p. 1395-1424, Rio de Janeiro, set/out, 2011.

\_\_\_\_\_. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 29, p. 147-168, 2007.

PACHECO, R. S. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 53, n. 4, p. 79-106, Brasília: ENAP, out./dez. 2002.

PIRES, R. Burocracias, Gerentes e suas “Histórias de implementação”: Narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: Carlos Aurelio Pimenta de Faria. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática.** 1ed., v. 1, Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 182-220.

SÃO PAULO. Lei nº 11.511, de 19 de abril de 1994. Dispõe sobre a organização do Quadro de Profissionais da Administração da Prefeitura do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP, 20 abril de 1994.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.748, de 16 de janeiro de 2004. Institui o novo plano de carreiras dos servidores integrantes do Quadro de Pessoal de Nível Médio, disciplina a avaliação de desempenho dos servidores públicos municipais e introduz outras alterações na legislação de pessoal do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP, 17 janeiro de 2004.

SECCHI, L. . Modelos organizacionais e reformas na administração pública. RAP. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 43, p. 347-369, 2009.

WOOD, B. D. & WATERMAN, R. W. 1991. **The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy.** *The American Political Science Review*, Washington, D. C., v. 85, n. 3, p. 801- 828, Sept.

# Como publicar artigos na Revista Simetria do TCMSP

## A revista

A Revista Simetria, da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do 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 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**

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130 | Vila Clementino  
04027-000 | São Paulo SP

☎ 11 5080-1387 | [escoladecontas@tcm.sp.gov.br](mailto:escoladecontas@tcm.sp.gov.br)  
[www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br](http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br)



Escola Superior de Gestão  
e Contas Públicas  
**TCMSP**



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



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



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

# **UNINOVE**



*Universidade Nove de Julho*

**A UNINOVE COM VOCÊ É 10**



Escola Superior de Gestão  
e Contas Públicas  
**TCMSP**

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

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130  
Vila Clementino — CEP: 04027-000  
São Paulo — SP  
Tel.: 11 5080-1387  
[escoladecontas@tcm.sp.gov.br](mailto:escoladecontas@tcm.sp.gov.br)