

Simetria

Ano VI - Nº 7 - 2021

Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo



**Observatório
de Políticas Públicas
TCMSP**

**Pandemia Urbana: o
Direito das Cidades**

**Regionalização do
orçamento municipal**

**TCMSP no mapeamento
das desigualdades**



ISO 9001

Presidente	João Antonio da Silva Filho
Vice-presidente	Roberto Braguim
Conselheiro-corregedor	Eduardo Tuma
Conselheiro	Domingos Dissei
Conselheiro	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, Gilson Piqueras Garcia,
Rosane Segantin Keppke

Projeto gráfico, produção e editoração

Pluricom Comunicação Integrada®

Impressão

Associação Educacional Nove de Julho

ISSN

2526-9887 (on-line)
2526-4486 (impressa)

Submissão de artigos e edições anteriores

escoladecontas.tcm.sp.gov.br/revista-simetria

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

A Revista Simetria é uma publicação organizada pela Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), que veicula artigos nas áreas de Controle Externo, Controle Social, Políticas Públicas, Direito Constitucional e Administrativo, Administração Pública, Contabilidade e Finanças Públicas, Auditoria do Setor Público e Obras Públicas. A missão desse informativo é aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade, por meio do Controle Externo.

2 Carta ao(à) leitor(a)

4 Pareceristas desta edição

6 Caderno Especial do “Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo”

7 Regionalização do orçamento municipal e o acompanhamento das políticas públicas *Tomás Wissenbach*

15 Observatório de Políticas Públicas do TCMSP: Reflexões do Grupo de Trabalho de Educação *Aline Berger Ceresino, Ananda Grinkraut, Clóvis Bueno de Azevedo, João Roberto F. Lima, Marian Salles Gomes Bellamy, Maurício Broinizi, Suelem Lima Benício*

24 Mapeando desigualdades socioespaciais na prestação dos serviços de Saúde no município de São Paulo: a construção do GT Saúde e de sua agenda de pesquisa *Bruno Wallace Soares da Silva, Mariana Mendes Cruz, Sofia Bordin Rolim*

31 Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo: reflexões sobre indicadores territoriais de Urbanismo *Rosane S. Keppke, Rafael Waissman, Gisela C. Nascimento, Egle Monteiro, Eduardo di Pietro, Harmi Takiya*

45 Artigos

46 Mesas Técnicas em Tribunais de Contas *Egle dos Santos Monteiro, Newton Antônio Pinto Bordin*

51 Projeto básico e executivo: significado técnico e legal *Marco de Vito*

63 A Jurimetria e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo: uma análise dos acompanhamentos de licitações e contratos *Gilson Piqueras Garcia, Clara Bonfim Carvalho Lima, Eliezer Galdino da Mota, Júlio Cezar Roversi, Karoline Dias Sales de Paula, Wilson de Souza*

83 Planejamento Estratégico e Tribunais de Contas: mentalidade de risco e comunicação com as partes relacionadas *Gilson Piqueras Garcia, Cláudio Moschetti Filho, Eli Moura Braz, Júlio Shizuo Sado, Thiago de Oliveira*

103 Convênios da Secretaria Municipal de Educação de Diadema com o Terceiro Setor: resultados de uma pesquisa documental *Claudia Lima Monteiro*

116 O papel da escola no combate à violência doméstica sob a ótica do serviço de proteção social a crianças e adolescentes vítimas de violência *Ester Francisco Silva, Deise F. do Nascimento*

125 A relação público-privado na Assistência Social e Saúde *Angelo D'Agostini Junior, Thyago Augusto de Carvalho*

141 Avaliação de riscos e o planejamento em contratações de obras públicas *Alexandre Cobra*

153 Urban Pandemic: Federalism, the Right of Cities, and the Judiciary *James Holston*

156 Pandemia Urbana: Federalismo, o Direito das Cidade e o Judiciário *James Holston*

Carta ao(à) leitor(a)

Cara leitora, caro leitor,

Nesta sétima edição da **Revista Simetria** temos a satisfação de apresentar uma nova seção: os *Cadernos Especiais*. Iniciaremos com o que é fruto de um grande trabalho em equipe: o **Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**. A ideia da criação deste Observatório – que é coordenado pela nossa EGC – pairava como uma oportunidade, mesmo antes de nossa chegada à frente da Escola, mas que não havia conseguido ter ainda o devido desenvolvimento.

Desde o início da construção desse projeto, tivemos a parceria (e entusiasmo!) do amigo auditor Lívio Fornazieri, Coordenador da Secretaria de Fiscalização e Controle e o apoio irrestrito dos Conselheiros Maurício Faria (Supervisor da EGC) e do Presidente João Antônio.

Essa oportunidade criada a partir do acúmulo de informações públicas que um órgão de Controle Externo dispõe, foi se constituindo dialogando com a “*Declaração de Moscou*”, resultado do Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI), ocorrido na Rússia, em setembro de 2019. Lá se orientou a ampliação do papel dos Tribunais de Contas no sentido de atender a demanda do controle social na fiscalização dos resultados de Políticas Públicas, isto é, a recomendação para o aprofundamento das análises de dados para impactar mais a gestão pública. A adoção do tema “*inclusão*” nas fiscalizações, sendo esse um ponto chave da Agenda 2030 e, a preparação técnica dos auditores e gestores com este intuito para aprimorar este enfrentamento, indica um rumo nítido para nós educadores.

Assim nasceu o Observatório para enfrentar o principal problema da sociedade paulistana e brasileira: a desigualdade social. E atentar para o papel que as políticas públicas têm cumprido (ou não) nesse foco. E no *Caderno* teremos artigos dos Grupos de Trabalho e sobre a importância da regionalização do orçamento da cidade de São Paulo, que são relativos ao momento passado do Observatório, isto é, ao seu lançamento em um Seminário de dezembro de 2020, com as parcerias que construímos com o Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP), com a Universidade Federal do ABC, com a UNINOVE, além da sociedade civil organizada, dedicada ao tema do Orçamento, nesse caso, a Fundação Tide Setubal. O Observatório também cumpre o papel de aproximar a gestão pública ao meio acadêmico, para o aprimoramento de ambos.

Temas correlatos também estão agraciados: como as ‘Mesas Técnicas’ que são um instrumento cada vez mais usado no TCMSP; a relação público-privado na Assistência Social e Saúde na nossa cidade e, nesta direção também, o papel do Terceiro Setor na área da Educação, no caso, em Diadema. Reverenciando nesse ano o centenário de Paulo Freire, pensar a educação é fundamental também no papel da escola no combate à violência doméstica sob a ótica do serviço de proteção social, principalmente em tempos pandêmicos. Outro tema importantíssimo é olhar para a infraestrutura urbana numa cidade inacabada, como São Paulo, principalmente em sua franja. Portanto, debater a avaliação de riscos e o planejamento em contratações de obras públicas e o projeto básico e executivo no seu significado técnico e legal, é preponderante.

Ter artigos de ex-alunos(as) que demonstram aqui, qual é a necessidade do Planejamento Estratégico nos Tribunais de Contas e a Jurimetria (pesquisa quantitativa e instrumento de análise de dados do Direito nas licitações e contratos) é mais que uma gratidão, é uma alegria!

A revista do TCMSP segue no sentido de ser científica e contamos com o artigo bilíngue (inglês/português) de um professor norte-americano da Universidade de Berkeley da Califórnia, profundo conhecedor do Brasil e que pensa a ‘Pandemia Urbana: Federalismo, o Direito das Cidades e o Judiciário’.

Boa leitura!

Xixo/Maurício Piragino

Diretor-presidente da Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP

**Pareceristas da
Revista Simetria**
7^a edição 2021

Amandio Martins

Engenheiro pela Fundação Armando Álvares Penteado, pós-graduado em Administração pelo Instituto Mauá de Tecnologia e Economia do Setor Público pela UNILEYA

Antonia Conceição dos Santos

Mestra em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Danilo André Fuster

Mestre em Gestão de Políticas e Organizações Públicas pela Universidade Federal de São Paulo

Denise Mancera Salgado

Mestra em Ciência da Informação pela Universidade de São Paulo

José Frederico Meier

Engenheiro Civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo

Gisela Coelho Nascimento

Mestra em Engenharia Civil – Hidráulica pela Universidade de São Paulo

José Jair Marques Junior

Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo

Marian Bellamy

Mestra em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo

Rosane Segantin Keppke

Pós-doutoranda do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, doutora pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, mestra em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, especialista pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP

Sofia Rolim

Mestranda em Direito e Desenvolvimento pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo

Suelem Lima Benicio

Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC

Valdir Godoi Buqui Netto

Mestre em Humanidades pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Caderno Especial do Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Este Caderno Especial do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP tem artigos dos três Grupos de Trabalho (Educação, Saúde e Urbanismo) e são relativos ao momento de lançamento da pedra fundamental do Observatório, isto é, em dezembro de 2020. Desde lá muito já foi desenvolvido com as parcerias com a Fundação Tide Setubal, com o Instituto de Estudos Avançados da USP, com a UNINOVE e a Universidade Federal do ABC. Inclusive hoje temos um Grupo de Trabalho transversal relativo à Regionalização do Orçamento da cidade de São Paulo.

R

egionalização do orçamento municipal e o acompanhamento das políticas públicas¹

Tomás Wissenbach

Geógrafo, mestre em geografia humana e doutorando em administração pública e governo pela FGV-SP. Pesquisador do núcleo de desenvolvimento do Cebap

1. Introdução

A cidade de São Paulo vive, hoje, uma situação e agravamento de sua crise social. A partir de uma trajetória de crise econômica prolongada e marcada por um contexto de modelo econômico excludente, os dados relacionados ao trabalho, à renda e às condições de moradia (apenas para citar três das dimensões importantes da vida social urbana) são eloquentes: alto desemprego e perda de rendimentos, agravamento da precariedade habitacional, aumento da ocorrência da fome e violência doméstica (CASTELLO et al., 2020; LARA; GOMES, 2021; SEADE, 2021). A essa conjuntura se sobrepõem desafios estruturais em uma cidade marcada por extrema desigualdade, segregação e precariedade habitacional (MARQUES; TORRES, 2004; SPOZATI; MONTEIRO, 2017; VILLAÇA, 1998).

Essa combinação de problemas estruturais agravados pelas contingências de agravamentos em levado ativistas e movimentos sociais a denunciarem uma situação de crise humanitária (RATIER, 2021).

Apesar disso, a cidade continua a apresentar números pujantes na sua economia e nos recursos arrecadados em seu orçamento público, indicando que possui capacidade de reverter esse quadro ou de, ao menos, criar mecanismos para começar a reverter-los de forma estrutural. Ainda, o fato de que no campo orçamentário a cidade estar em uma situação mais confortável em termos da trajetória da sua dívida pública e dispor

de instrumentos de arrecadação progressiva, como o IPTU e a outorga onerosa do direito de construir (CARVALHO JR., 2014).

A crise e o alto nível de desigualdade exigem, no entanto, dos governos e da sociedade uma mobilização coordenada de planejamento orçamentário e territorial. Plano Diretor, Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual devem caminhar na mesma direção para que, juntos, possam enfrentar as desigualdades na cidade, e revertê-las estruturalmente e atenuar a dramática situação social em que a parcela mais vulnerável dos seus habitantes vive.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo destacar a importância da agenda da regionalização do orçamento municipal, uma ferramenta importante para construir uma cidade mais democrática e inclusiva. Adicionalmente, pretendemos apresentar desafios técnicos e políticos para a produção de dados públicos de qualidade que permitam ao governo e à sociedade um olhar mais completo sobre onde o governo municipal está aplicando os recursos públicos e o que está fazendo diante dos problemas de cada região da cidade.

Assim, e com o objetivo de contribuir para a estruturação de um observatório de políticas públicas, o presente artigo está organizado em cinco seções. Após esta apresentação, a segunda seção busca propor uma definição sobre a regionalização do orçamento e destacar a sua importância para o debate das políticas públicas. Já a terceira seção apresenta alguns destaques sobre o diagnóstico da regionalização do orçamento na Prefeitura de São Paulo e traz os principais desafios para a identificação territorial dos gastos. A quarta seção, por sua vez, discute algumas medidas que podem ser tomadas para melhorar a qualidade da informação sobre os gastos públicos no que diz respeito à sua dimensão territorial. Por fim, e à guisa de conclusão, trazemos uma breve discussão dos resultados sob a ótica da construção de um projeto de cidade mais democrática e inclusiva.

2. Sobre a regionalização do orçamento e suas implicações

O Orçamento público é um instrumento criado pelas sociedades com um duplo objetivo, controle e planejamento (MACHADO, 2002). O primeiro é o de permitir o controle sobre a utilização dos recursos arrecadados de forma a permitir que a coletividade saiba a destinação da verba pública. Por isso, ele é regido pela Constituição Federal e por leis e normas que definem regras contábeis, que estabelecem classificações padronizadas para as receitas e para os gastos. São estes regramentos que permitem, por exemplo, a comparação entre entes subnacionais ou a análise de uma determinada área temática, como habitação ou saúde, ao longo do tempo. Adicionalmente, e para fortalecer este controle, são estabelecidas regras de transparência que incidem sobre as formas e a obrigatoriedade de disponibilização de informações.

O segundo objetivo é o uso planejado da arrecadação e do gasto. Este princípio preza pela importância de a atuação do estado ocorrer dentro de um marco lógico, que pressupõe o encadeamento entre insumos, recursos, atividades, produtos, resultados e impacto. Isso porque atuar de forma ordenada e racional é um pressuposto para que as políticas públicas transformem efetivamente a arrecadação de impostos em melhores condições de vida da população. É sob este objetivo que se situa o princípio da anualização do orçamento, que estabelece que, a cada ano, os governos deverão aprovar receitas e despesas para o ano subsequente que estaria autorizado a executar mediante a aprovação de uma lei específica. Também é para isso que deverá exercê-lo a partir de um planejamento plurianual.

É dentro destas premissas, objetivos e regramentos que se insere a demanda de trazer a dimensão territorial para o orçamento público, embora ela não esteja presente nos principais marcos legais do país. Ocorre que, ao menos na cidade de São Paulo, há uma constatação

crescente na sociedade que aponta para o território como uma dimensão essencial do orçamento como do ponto de vista do planejamento e da arrecadação do gasto:

- Do controle porque em uma cidade da dimensão de São Paulo não basta saber o quanto a prefeitura aloca de recursos em determinada área temática. É essencial para a população ter referências mais próximas ao seu local de moradia, de trabalho e de lazer. É nessa aproximação que o orçamento deixará de ser uma referência abstrata de grandes números e passará a ter maior conexão com a vida cotidiana;
- De planejamento para dialogar com objetivos importantes do sistema de planejamento municipal. Tanto a Lei Orgânica do Município (LOM) quando o Plano Diretor Estratégico (PDE) colocam a redução das desigualdades entre os territórios da cidade entre os seus principais objetivos. Nesse sentido, como o poder público poderá definir estratégias de ação (e monitoramento) sem que isso seja acompanhado por informações que indiquem o quanto foi despendido em cada porção do espaço urbano?

Por essas razões que sociedade civil, legisladoras e legisladores, burocracia pública vem se mobilizando para construir a regionalização do orçamento. Entre as principais ações que conformam esta agenda, estão:

- III. a alteração da Lei Orgânica do Município, a partir de uma ação da sociedade civil liderada pela Rede Nossa São Paulo, para instituir, além do Programa de Metas, a obrigatoriedade da identificação territorial do gasto nos instrumentos de planejamento¹;
- IV. os esforços do governo municipal em adequar suas rotinas e procedimentos

para responder a esse desafio, materialização na criação do detalhamento da ação;

- V. os compromissos firmados no 2º Plano de Ação de Governo Aberto para avançar no tema;
- VI. a continuada atuação da sociedade civil para promover estudos e qualificação do debate técnico sobre o tema, em especial os promovidos pela Fundação Tide Setúbal (MARIN, 2019; WISSENBACH, 2018, 2019).

Em suma, a regionalização do orçamento pode ser definida como a capacidade (e o grau) de mensurar execução orçamentária do ponto de vista territorial. Isto é, da mesma forma que é possível saber o quando a Prefeitura gasta na área da saúde, na área da educação, na área do meio ambiente, na área da assistência social; também é extremamente relevante sabermos o quando a Prefeitura gasta no Jardim Ângela, na Brasilândia, em São Mateus, em Moema, em Pinheiros, na Lapa. E não é o quanto gastamos por meio das suas subprefeituras; é quanto é destinado para cada território da cidade em saúde, em educação, em assistência, em mobilidade, em coleta de lixo, em saneamento básico etc. É quanto executamos em investimentos e quanto gastamos nos serviços, na manutenção dos equipamentos, em calçadas. Dada a sua importância, destaca nesta sessão, iremos destacar a seguir desafios e recomendações para avançarmos no tema.

3 Os desafios de regionalizar o orçamento municipal

Para compreender os desafios de produzir informações de qualidade sobre a dimensão territorial do gasto público, é importante partirmos de um diagnóstico. Felizmente este diagnóstico existe e foi realizado por meio de pesquisas promovidas pela Fundação Tide Setúbal a partir de análise de dados públicos da

execução orçamentária disponibilizados publicamente pela Secretaria Municipal da Fazenda (SF) (WISSENBAACH, 2018). Entre os principais achados, eles indicariam que:

- Considerando os valores liquidados, o percentual do orçamento com referências territoriais que permitem a sua localização no território municipal tem se situado, entre 2015 e 2019 na faixa dos 3%;
- Esta média do orçamento geral, no entanto, abria uma grande variação entre órgãos e fundos da administração municipal. Tomando como referência os gastos acumulados entre 2014 e 2017 o percentual de gastos não localizados varia de acordo com cada órgão:
 - Secretarias como Habitação e Infraestrutura Urbana e obras não informaram a localização de 93 e 83% dos gastos, respectivamente.
 - Secretarias de Mobilidade e Transportes e Cultura não localizaram 62 e 41% dos seus gastos, respectivamente.

A distância entre o cenário desejado (idealmente teríamos 100% do orçamento regionalizável² com a identificação territorial do gasto) e os valores observados na prática é um resultado, em alguma medida, esperado. Isso porque classificações e padronizações levam tempo para serem alcançados: as chamadas classificações funcionais e programáticas já são parte da rotina da administração pública há muito tempo.

Em função disso, um olhar mais pormenorizado, também organizado a partir de pesquisa qualitativa e quantitativa, promovida pela Fundação Tide Setúbal apresenta os problemas mais comuns construída a partir de diferentes grupos de despesa. Isso porque, parte-se do entendimento de que existem desafios próprios para cada tipo de gasto público (WISSENBAACH, 2018):

- Investimentos, que são parte diminuta do gasto público, mas de suma importância

em função do seu caráter transformador do ambiente urbano:

- Ausência de correspondência entre contratos e dotações orçamentárias
- Execução de contratos em lotes, envolvendo diferentes Prefeituras Regionais
- Ausência de rotinas de análise crítica das informações
- Ausência de integração entre perímetros de realização de obras e execução de contratos
- Despesas Correntes - Pessoal, que permitem averiguar a presença de servidores na ponta, bem como as políticas correspondentes:
 - Significativa presença de registros em branco relativos à localização do funcionário público
 - Baixa padronização no preenchimento do campo endereço dos funcionários públicos
 - Ausência de integração entre o sistema de gestão de pessoal e o sistema de pagamentos
- Despesas Correntes – Serviços de Terceiros, que concentram boa parte dos serviços básicos de limpeza e varrição, coleta de resíduos sólidos, serviços de saúde, por exemplo:
 - Execução de contratos em lote ou para cidade toda sem registro disponível da alocação dos recursos
 - Contratos disponibilizados em formato PDF não replicável e utilizável por máquinas
 - Ausência de coleta sistemática e informatizada sobre a alocação dos recursos na medição (atesto) dos contratos (WISSENBAACH, 2018)

O executivo municipal, o poder legislativo, órgãos de controle e organizações da sociedade civil podem participar de esforços para atuar em diferentes estratégias para fazer frente a estes

desafios. Uma estratégia compartilhada poderá assim fortalecer ações já em curso entre as quais destacamos duas: (i) o desafio “Gasto Público tem Endereço”³ que busca estimular servidoras e servidores a trabalhar pela regionalização do orçamento e, ao mesmo tempo, potencializar as trocas com experiências internacionais bem-sucedidas (MARIN, 2019); (ii) a publicação inédita de acesso ao sistema de orçamento e finanças (SOF) permitindo amplo acesso pelo público (SÃO PAULO; CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO, 2019). Na seção seguinte, apontamos algumas frentes que podem potencializar tais ações.

4. O que pode ser feito?

Recomendações para a agenda

Até aqui procuramos demonstrar tanto o valor quanto a complexidade de regionalizar os gastos públicos na cidade de São Paulo. O primeiro está principalmente na capacidade do sistema orçamentário em oferecer informações que fortaleçam o controle social sobre as políticas públicas, aproximando-as dos territórios de vida da população. Já a complexidade está em introduzir novos processos de trabalho e novas rotinas e procedimentos na execução orçamentária, o que sempre é um processo que exige esforços articulados e continuados. Nesta seção, e com o objetivo de indicar caminhos, apresentamos algumas recomendações para ampliar o percentual de gastos públicos regionalizados.

Para contextualizar as contribuições que serão apresentadas, é importante situá-las no campo de uma agenda pública de produção de informações. Isso significa que devemos tratá-la como um esforço na direção de explorar protocolos de coletas de dados, ferramentas e tecnologias de processamento, e mapeamento de bases e sistemas. Existem frentes muito relevantes, como no campo da estrutura organizacional e administrativa, como toda a discussão sobre descentralização administrativa, que são fundamentais para o desafio da regionalização

do orçamento público. Em função do escopo do artigo, elas não serão tratadas aqui.

1. Redesenhos de processos de coleta: a melhor forma de obter informações sobre territorialização do gasto é fazê-la com que seja registrada e preenchida, sistematicamente, ao longo da execução orçamentária. A cada empenho, liquidação ou pagamento, dados úteis poderão ser produzidos pelas áreas-meio de cada unidade gestora que tragam maior detalhamento sobre a localização do gasto público. Por isso, é importante mapear: (i) meios para facilitar o registro da informação territorial (novos campos para preenchimento ou anexos com detalhamento territorial); (ii) dificuldades e desafios relacionados à gestão de contratos para propor instrumentos de aperfeiçoamento do controle;
2. Ampliação do uso dos registros administrativos existentes: em diferentes procedimentos, a administração pública coleta e produz dados para finalidades distintas que não são tratadas de forma a integrar a execução orçamentária. Auditorias sobre ações e programas de governo, apresentações públicas de políticas, georreferenciamento de projetos e atividades e prestações de contas em fundos vinculados são alguns exemplos. Tratam-se de documentos ricos em informações e detalhamentos territoriais que não são aproveitados de forma sistemática. Novamente, um mapeamento destas fontes e criação de instrumentos para potencializar tais registros poderão complementar dados relevantes e enriquecer a possibilidade de georreferenciamento dos gastos;
3. Desenvolvimento de soluções tecnológicas, para aproveitamento das informações do Sistema Orçamentário e do Diário Oficial do Município: em geral os esforços para a regionalização do

orçamento estão concentrados nas buscas de detalhamentos para a sua execução que indiquem dados regionalizáveis: um endereço, um distrito, uma subprefeitura, uma toponímia, o nome de um assentamento, entre outros. Dessa forma, o desenvolvimento de ferramentas de extração e padronização, mobilizando comunidades de desenvolvedores, poderão ser úteis para possibilidade de identificação da localização do gasto;

4. Aperfeiçoamento das normais legais, para reforçar o caráter mandatório da regionalização do orçamento. É certo que, como já analisamos anteriormente (WISSENBACH, 2018), a indicação da localização do gasto é uma medida obrigatória. Porém, mobilizar a estrutura administrativa em uma área sensível como a do orçamento público pede alto grau de mobilização política. Nesse sentido, o reforço do comendo legal poderá ser útil para reforçar marcos importantes de avanço como: (i) obrigar o executivo a fixar metas de ampliação do percentual do orçamento regionalizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) indicação de ações de fortalecimento da qualidade da informação no Plano Plurianual (PPA); (iii) demandar uma prestação de contas anual, indicando avanços, desafios e perspectivas para o ano seguinte.

Esses caminhos não são únicos e nem exclusivos. O principal elemento comum a ser defendido é o de que dados georreferenciados são tão úteis quanto trabalhosos para serem construídos. Por isso pedem ações continuadas, convencimento permanente, disponibilização de espaço orçamentário e recursos humanos; o que só será possível se o tema virar prioridade organizacional da Prefeitura de São Paulo. Em suma, a localização do gasto em termos territoriais deverá ser meta do executivo, não é sustentável se depender do esforço

individual de equipes localizadas dentro de administração. Como pano de fundo, esta agenda está inserida no plano do fortalecimento dos espaços de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Por isso, promover estudos temáticos que incorporem a dimensão territorial do orçamento público, ao chamar atenção para aspectos regionais das escolhas orçamentárias são, também, fundamentais.

5 Considerações finais: território e escolhas orçamentárias

A distribuição das políticas públicas pela cidade – sejam elas relacionadas à presença de serviços públicos, à disponibilidade de servidoras e servidores que atuam na linha de frente ou de manutenção e expansão de vias, calçadas, ciclovias e corredores de ônibus passam por processos decisórios e de escolhas públicas. É certo que instrumentos de planejamento urbano, como o Plano Diretor Estratégico e os Planos de Ação Regionais, e planos setoriais, estabelecem critérios de priorização e referências técnicas para estas escolhas. Ao mesmo tempo, elas sempre terão um conteúdo político e estarão vinculados ao processo democrático que, em última instância, definem o projeto de cidade em direção ao qual estamos caminhando.

É certo, no entanto, que quando tratamos do impacto das ações que dizem respeito ao espaço construído, à qualidade urbana dos diferentes bairros da cidade e da presença de serviços públicos, tais escolhas tem um impacto de longo prazo. O que é decidido hoje afeta gerações presentes e futuras, afeta o acesso às oportunidades e o direito de usufruir dos benefícios de viver e trabalhar nas metrópoles. É por isso que é tão importante projetarmos territorialmente as decisões orçamentárias, de modo a torná-las explícitas e transparentes. Assim, uma agenda aparentemente técnica – a do georreferenciamento do orçamento público – torna-se estratégica para a cidade.

Ademais, conforme procuramos desenvolver nesse breve artigo, avançar na qualidade da informação sobre o gasto público é essencial para tornar mais efetivas as duas dimensões do orçamento público: de planejamento e de controle. De planejamento porque permite mensurar o esforço, em termos de escolhas e de recursos, para a reversão de um contexto urbano desigual e fragmentado. De controle porque ao informar, com maior precisão, a localização da aplicação do fundo público, é oferecido à cidadã e ao cidadão a chance de acompanhar mais de perto o que está sendo feito próximo ao seu local de moradia, de trabalho e de lazer.

Finalmente, o esforço de localizar o gasto público no território se justifica em

função do ciclo em que a cidade vive. A retomada da capacidade de investimento do município permite projetar para os próximos anos um volume que permite transformar a cidade. Entre possibilidade de ampliação do custeio e novos investimentos serão R\$ 11,5 bilhões, conforme projeção realizada pelo projeto (Re)Age São Paulo (FTAS; RNSP, 2020). Como vamos redistribuir esse recurso público arrecadado no território? É uma decisão fundamental, para agora, para superar a crise e para o futuro da cidade. E para ser uma decisão fundamentada em dados, para ser uma decisão monitorada pela sociedade, precisamos ter informações territorializadas.

Referências

CARVALHO JR, P. H. B. de. Property tax performance in São Paulo. **Journal of Property Tax Assessment & Administration**, v. 2, n. 11, p. 63–89, 2014.

CASTELLO, G.; VIEIRA, P.; PICANÇO, M. A fome persiste nas comunidades ao lado do aumento de novas dimensões da violência. **Boletim: Covid-19: políticas públicas e as respostas da sociedade**, n. 17, 24 jul. 2020. Disponível em: <https://rededesquisasolidaria.org/boletins/boletim-17/a-fome-persiste-nas-comunidades-ao-lado-do-aumento-de-novas-dimensoes-da-violencia-a-descrenca-nas-decisoes-de-flexibilizacao-do-distanciamento-fisico-dificulta-a-contencao-da-pandemia/>

FTAS; RNSP. **(Re)distribuição territorial do orçamento público municipal**: uma proposta para virar o jogo das desigualdades. São Paulo: Fundação Tide Setúbal: Rede Nossa São Paulo, 2020.

LARA, W.; GOMES, P. **Pandemia empurrou cerca de 20 mil famílias para habitações precárias e cidade de SP ganhou 24 novas favelas, diz secretária**. G1, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/06/24/pandemia-empurrou-cerca-de-55-mil-familias-para-habitacoes-precarias-e-cidade-de-sp-ganhou-150-novas-favelas-diz-secretaria.ghtml>

MACHADO, N. **Sistema de informação de custo**: diretrizes para a integração ao orçamento público e à contabilidade governamental. 2002. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, 2002.

MARIN, P. de L **Regionalização do orçamento em grandes cidades**: o estado da arte. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019.

MARQUES, E. C.; TORRES, H. **São Paulo**: segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: Senac, 2004.

SÃO PAULO (Município); CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO. **Como abrir dados públicos complexos com flexibilidade e autonomia?**: o caso do API-SOF (Vol. 7). São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2019.

RATIER, R. “É pagar aluguel ou comida”, diz padre Lancellotti sobre busca por marmitta. ECOA uol, 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/colunas>

rodrigo-ratier/2021/05/10/e-pagar-aluguel-ou-comida-diz-padre-lancelotti-sobre-procura-por-marmita.htm

SEADE. **Ocupação e rendimento:** município de São Paulo. SEADE SP TRABALHO, 1 trimestre de 2021.

SPOZATI, A.; MONTEIRO, M. **Desigualdades nos territórios da cidade:** métricas intraurbanas em São Paulo. São Paulo: Educ, 2017.

VILLAÇA, F. A segregação socioespacial. In: VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

WISSENBACH, T. **Gasto público no território e território do gasto na política pública.** São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2018.

WISSENBACH, T. **Indicador de regionalização do orçamento municipal.** São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019.

Notas

1 Artigo elaborado a partir da apresentação “A regionalização do orçamento na cidade de São Paulo” no evento de lançamento do Observatório de Políticas Públicas da Escola de Contas em dezembro de 2020.

2 O artigo 137 da Lei Orgânica do Município passou a estabelecer que “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos, e metas da administração pública municipal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Já o parágrafo 8º, do mesmo artigo, é bastante claro ao determinar que “A lei orçamentária anual identificará, individualizando-os, os projetos e atividades, segundo a sua localização, dimensão, características principais e custos.”

3 Orçamento regionalizável é o conjunto de ações orçamentárias que se concretizam necessariamente nos territórios da cidade: construção de escolas, urbanização de favelas pavimentação de vias etc. Delas estão excluídas ações como campanhas públicas, sistemas de informação, programas de modernização administrativa, pagamento de aposentadorias, entre outras.

4 Promovido pela Fundação Tide Setúbal em parceria com a Prefeitura de São Paulo (Secretaria da Fazenda e Secretaria de Governo) e a Escola de Contas do TCM, o desafio tem como objetivo premiar equipes da Prefeitura de São Paulo que mais avancem na regionalização do orçamento de suas secretarias.

Observatório de Políticas Públicas do TCMSP: Reflexões do Grupo de Trabalho de Educação

Aline Berger Ceresino

Agente de Fiscalização do TCMSP, coordenadora-chefe de Fiscalização e Controle II, graduada em Engenharia Civil na Universidade Federal do Espírito Santo e em Direito no Centro Universitário Estácio de São Paulo. Integrante do GT Educação do Observatório do TCMSP

Ananda Grinkraut

Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental na Prefeitura de São Paulo, desde 2016. Atuou em organizações da sociedade civil na defesa do direito à educação, como professora e pesquisadora no ensino superior e é doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (2019).

Clovis Bueno de Azevedo

Graduado em Administração Pública pela FGV EAESP e em Ciências Sociais pela FFLCH/USP, onde também obteve os títulos de mestre e doutor em Ciência Política. Servidor de carreira aposentado da Prefeitura do Município de São Paulo; professor e chefe do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP. Integrante do GT Educação do Observatório do TCMSP

João Roberto Fernandes de Lima

Auditor do TCMSP desde 2006, graduado em Administração Pública pela Unesp e mestre em Gestão e Políticas Públicas pela FGV. Integrante do GT Educação do Observatório do TCMSP.

Marian Salles Gomes Bellamy

Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental na Prefeitura de São Paulo, atuou de 2016 a 2020 na Secretaria Municipal de Educação. Mestre pela FSP-USP. Graduada em Relações Internacionais pela USP. Pesquisadora do CEBRAP e do GEMAS. Coordenadora do GT Educação do Observatório do TCMSP

Mauricio Broinizi Pereira

Doutor em História Econômica pela USP. Foi chefe do Departamento de História e coordenador do PPG em História na PUC/SP (1995–2011). Pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp (1990–2002). Exerceu a Coordenação Executiva do Programa Cidades Sustentáveis e da Rede Nossa São Paulo (2007–2016).

Suelem Lima Benicio

Mestre em Política Pública pelo PPG em Política Pública da UFABC. Possui graduação em Ciências Sociais pela Unesp (2006). Professora da EGC-TCMSP e das redes municipal e estadual de ensino de São Paulo. Atuou na Secretaria Municipal de Educação de SP. Integrante do GT Educação do Observatório do TCMSP.

Resumo: O Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) criou um grupo de trabalho para analisar e refletir sobre os indicadores existentes na temática de Educação no município de São Paulo. O objetivo das análises era mapear os indicadores já existentes e disponibilizados por outros observatórios, analisar bases de dados e informações disponíveis nos sistemas do TCMSP e do Poder Executivo e identificar lacunas de atuação e/ou análises e cruzamentos de dados que sejam do interesse do Tribunal, do Poder Executivo e do terceiro setor. Ademais, essa análise possui como recorte a desigualdade territorial no município de São Paulo e a efetividade das políticas públicas. O relatório técnico aqui apresentado visa sistematizar e divulgar as discussões inicialmente realizadas pelo Grupo e pela Mesa Técnica de Indicadores na Educação que fez parte do

Seminário de Lançamento do Observatório realizado em 12 de dezembro de 2020.

Palavras-chave: Efetividade. Indicadores. Educação. Política pública. Desigualdade. Observatório.

Abstract: The Observatory of Public Policies of the Court of Auditors of the Municipality of São Paulo (TCMSP) created a work group to analyze and think about the indicators existing in the area of education in the municipality of São Paulo. The analysis aimed to map the indicators already existing and made available by other observatories, analyze databases and information provided in the systems of TCMSP and the Executive Power and identify gaps of performance and/or analysis and crossed data of interest to the Court of Auditors, the Executive Power and the third sector. Furthermore, this analysis stresses the social and economic disparity in the municipality of São Paulo and the effectiveness of public policies. The technical report presented herein aims at systematizing and publishing the discussions initially held by the Group and the Technical Board of Indicators in Education which partook in the Seminary Launching the Observatory on December 12, 2020.

Keywords: Effectiveness. Indicators. Education. Public policy. Social and economic disparity. Observatory.

1 Introdução

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) é responsável pela avaliação das contas públicas e da efetividade das políticas públicas no município. Para tanto, são utilizadas diversas fontes de informação, além da produção de novas informações, que deverão ser utilizadas de maneira sistemática, criteriosa e transparente pela Auditoria. Assim, busca-se o conhecimento científico para

informar o processo de formulação e implementação de uma política pública.

A gestão do conhecimento é cada vez mais valorizada, tanto na esfera pública, quanto na privada, e no âmbito do controle externo. A Organização dos Estados Americanos (OEA) fez uma publicação¹ a respeito disso, em que comenta a estratégia de criação de Observatórios de Políticas Públicas na América os quais atendem a essa demanda por gestão do conhecimento e uso de informações, a fim de qualificar a formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. O TCMSP, alinhado a essas iniciativas, criou um Observatório de Políticas Públicas. O Observatório iniciou suas atividades por meio de três grupos de trabalho, em três áreas temáticas: Educação, Saúde e Urbanismo. Em 2021 foi criado um quarto grupo de trabalho, de caráter transversal sobre regionalização do orçamento.

O Observatório tem como foco analisar e identificar problemas, aperfeiçoamentos ou inovações nas políticas e no gasto público, assim como aferir a efetividade das políticas públicas. Uma das bússolas do trabalho de sistematização de informações e produção de indicadores sobre políticas públicas será a pesquisa orientada para a análise regionalizada do orçamento, possibilitando maior compreensão sobre o investimento e o acesso a serviços públicos nos diferentes territórios da cidade.

O Observatório se propõe a atuar em rede, e, para tanto, tem buscado firmar parcerias com atores da academia e do terceiro setor, tais como: Instituto de Estudos Avançados da USP, Universidade Federal do ABC (UFA-BC), UNINOVE, Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP) e Fundação Tide Setúbal. Tais parcerias permitirão a realização de pesquisa aplicada em temas de interesse estabelecidos pelos Grupos de Trabalho (GT), considerando sempre o diálogo com a produção realizada pela auditoria do TCMSP.

O Observatório pretende criar uma

plataforma que disponibilize de maneira acessível para toda a sociedade paulistana um painel de indicadores, além de disponibilizar as linhas temáticas de pesquisa aplicada nas áreas de análise previstas. Temos como possibilidade realizar cursos e, possivelmente, trilhas de capacitação, assim como outras atividades que promovam sinergia com o trabalho da Auditoria. Uma possível sinergia de atuação identificada pelo GT diz respeito ao item 65 das Normas Brasileiras de Auditoria do setor Público² (NBASP) - Nível 3 - Requisitos Mandatórios para Auditorias do Setor Público:

65. Caso o auditor identifique a necessidade de expertise externa para complementar o conhecimento da equipe de auditoria, poderá consultar, conforme apropriado, pessoas dentro ou fora da EFS, que tenham o conhecimento especializado necessário. Quaisquer especialistas externos envolvidos com a auditoria também precisam ser independentes em relação a situações e relações que possam prejudicar sua objetividade. Embora o auditor possa utilizar o trabalho de especialistas como evidência de auditoria, toda a responsabilidade pelo trabalho de auditoria e pelas conclusões do relatório permanece com ele. (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2019)

Este artigo relata o processo de constituição do Grupo de Trabalho (GT) de Educação e suas discussões, análises e reflexões iniciais sobre as informações disponíveis na rede municipal de ensino da Prefeitura de São Paulo e os possíveis eixos a comporem o painel de indicadores do Observatório na área de Educação. Aborda também a sistematização dos debates ocorridos no Seminário Interinstitucional de Lançamento de Observatório realizado em 12 de dezembro de 2020, na Mesa Técnica de Educação.

2 Discussões do GT Educação

O grupo foi formado, a princípio, pelas

coordenadoras³ dos Grupos de Trabalho do Observatório e por auditores⁴ da coordenadoria de Educação do TCMSP e, na sequência, pôde contar com a coordenadora⁵ da área. Após uma fase de mapeamento prévio e de diálogo com especialistas, realizado pela equipe do Observatório, o GT começou a se debruçar sobre os temas identificados nessas reuniões prévias e nos trabalhos de auditoria. As análises levaram em conta a viabilidade de territorialização das informações, a transversalidade e os princípios administrativos da efetividade, equidade e eficiência. Alguns documentos foram selecionados para a leitura do grupo: o Plano Municipal de Educação, os Indicadores de Qualidade Infantil Paulistana, ReAge: Virando o Jogo das Desigualdades na Cidade, entre outros.

Os principais temas discutidos foram a universalização do ensino, as condições de acesso, a gestão, a equidade do gasto e a qualidade da política pública. Alguns itens específicos foram abordados, como: demanda por creche, tempo médio de espera por vaga em creche, absenteísmo docente, evasão escolar, número de alunos por professor, *turnover* de profissionais, formação do quadro gestor das unidades educacionais, padrão de visitas da supervisão escolar, distribuição territorial das visitas do Programa de Alimentação Escolar (PAE), regionalização do gasto da Educação (com base em ferramenta⁶ recém-lançada pela Secretaria Municipal de Educação - SME), Ideb⁷, Idep⁸, CAQi e CAQ⁹.

3 Mesa Técnica de Indicadores em Educação: Seminário Interinstitucional

As discussões iniciais do GT orientaram a construção da Mesa Técnica de Indicadores na Área de Educação, realizada no Seminário de Lançamento do Observatório. Indicados pela rede de parceiros do Observatório e pelos membros do GT de Educação do Observatório, tivemos a presença dos especialistas: Prof. Dr. Nilson José Machado (IEA), Prof. Dr. Clovis Bueno de Azevedo

(FGV EAESP), Dra. Ananda Grinkraut (SME), Maurício Broinizi (Fundação Tide Setúbal), Aline Berger Ceresino (Observatório/TCMSP) e Marian Salles Gomes Bellamy (Observatório/EGC/TCMSP).

O primeiro momento de reflexão do Seminário Interinstitucional de Lançamento de Observatório foi orientado pelo debate global em torno dos objetivos do observatório, bem como as orientações a serem perseguidas no desenvolvimento de suas ações, de maneira a:

- Mostrar em que medida as políticas públicas atuam sobre as desigualdades sociais no município de São Paulo.
- Permitir uma avaliação da efetividade da política pública.
- Contribuir para revelar o gasto regionalizado dos recursos públicos.

O segundo momento do seminário foi direcionado para cada um dos eixos específicos de ação definidos pelo Observatório. Os especialistas da Mesa Técnica de Educação apresentados anteriormente tiveram como desafio refletir sobre monitoramento e avaliação de políticas públicas na educação em diálogo com os objetivos abaixo apresentados:

- Estabelecer o início de um diálogo e da ampliação dos grupos de trabalho.
- Debater os indicadores possíveis dentro dos temas analisados pelo GT.
- Avaliar a viabilidade operacional de utilizá-los/produzi-los.
- Propor outros temas e indicadores sobre Educação.

Refletir sobre a transversalidade dos indicadores, e em que medida a composição deles com outros indicadores similares, de Saúde e Urbanismo ajudam a construir um panorama das políticas públicas municipais nos territórios.

Abaixo temos um resumo das falas dos especialistas conforme sequência da Mesa (ordem alfabética):

3.1 Ananda Grinkraut¹⁰ (contribuição na Mesa Técnica)

Em sua fala, a especialista abordou todos os pontos trazidos pelo GT e inovou nas abordagens referentes aos possíveis indicadores, além de propor novas temáticas. Iniciou reconhecendo a importância do Observatório e o seu foco nas desigualdades de oferta e condições de atendimento da política pública, bem como na distribuição do gasto municipal.

Com relação aos indicadores, discutiu vários deles a partir de três eixos de análise: universalização do atendimento, condições de atendimento e resultados educacionais. No que se refere aos indicadores relativos à universalização do atendimento, propõe a utilização da demanda potencial para o atendimento em creche - ao invés de demanda registrada por vagas - tendo como referência o percentual da população, por faixa de renda, que tem esse direito atendido. Embora o dado da demanda registrada seja fundamental, este é bastante limitado para o planejamento da política no médio e longo prazos.

Ao tratar do atendimento dos jovens e adultos, menciona a relevância dos dados obtidos com o Censo Demográfico, sobretudo as taxas de analfabetismo e de escolarização da população. Entretanto, os últimos dados são de 2010 e sem previsão de atualização. Nesse sentido, sugere a utilização de duas outras fontes, cuja viabilidade precisaria ser analisada: a) o “Indicador de Alfabetismo Funcional - INAF¹¹” - e, para isso, o município de São Paulo precisaria ser incluído no campo amostral, de forma a permitir a desagregação do dado e, b) o perfil de escolarização das mães, pais e responsáveis pelos estudantes matriculados na Rede Municipal de Educação, a partir dos dados obtidos pelos questionários da Prova São Paulo.

A questão da evasão escolar, na perspectiva da especialista e dos outros componentes da Mesa, se mostra de especial relevância no contexto da pandemia, devendo-se verificar se houve aumento do abandono escolar e onde está mais concentrado na cidade, considerando as desigualdades que se acentuaram ainda

mais nesse contexto. Para isso, sugeriu trabalhar com um conjunto de indicadores de fluxo escolar sempre analisando o perfil dos estudantes em termos de idade, sexo e cor/raça. Com relação a análises referentes à infraestrutura escolar, sugeriu-se analisar os questionários da Prova SP que trazem informações sobre a qualidade da estrutura física das escolas, sendo que tal levantamento poderia, eventualmente, orientar visitas técnicas da Auditoria e análises do Observatório.

Em se tratando da temática da permanência da equipe gestora e dos profissionais nas unidades educacionais e à evasão docente, ambos foram considerados pela especialista temas relevantes e que poderiam ser melhor abordados por meio de pesquisas aplicadas e não somente a partir de dados quantitativos, conforme também avaliado pelo GT. Nesse sentido, destacou um estudo recente realizado pela Fundação Carlos Chagas, para a Secretaria Municipal de Educação em parceria com a UNESCO¹², sobre o absenteísmo docente, cujos resultados podem contribuir com a estruturação de novas pesquisas e aprofundamento da temática. Com relação à gestão regionalizada, trabalho exercido pelas Diretorias Regionais de Educação, foi sugerida a análise da quantidade e distribuição dos supervisores de ensino em relação à quantidade, complexidade e distribuição das unidades educacionais por Diretoria. Sobre os recursos municipais recebidos diretamente pelas escolas, propôs-se um estudo acerca da aplicação dos recursos repassados pelo PTRF - Programa de Transferência de Recursos Financeiros da Rede Municipal, ao longo do tempo. Havendo ainda um possível desdobramento em pesquisa aplicada sobre o padrão de gasto das escolas.

A questão da qualidade na educação foi abordada por meio de sugestões a partir do uso de indicadores de resultado educacionais, tais como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Paulistana (IDEP). Ao mencionar esses indicadores, a especialista

propôs o acompanhamento dos resultados na Prova Brasil e Prova São Paulo, ao longo do tempo, considerando o perfil das unidades educacionais, tendo como base os agrupamentos construídos para o IDEP, a partir do Índice de Nível Socioeconômico (Inse) e o Indicador de Complexidade de Gestão (ICG). De forma ainda mais elaborada seria possível a adoção de um indicador de homogeneidade inter e intra escolar conforme apresentado em estudo coordenado por Romualdo Portela de Oliveira, sobre desigualdades educacionais, para a Fundação Civita¹³.

Para praticamente todos os indicadores, a especialista destacou a importância de analisá-los de forma desagregada por cor/raça, sexo e renda, de forma a captar de que maneira as desigualdades existentes em nossa sociedade permanecem no sistema educacional em geral, e nas escolas da rede municipal, em particular. Esses indicadores possibilitam o acompanhamento das chamadas “metas de equalização”, utilizadas em alguns planos de educação para redução das desigualdades de acesso e resultados educacionais.

A especialista ainda compartilhou o trabalho realizado pela Secretaria Municipal de Educação em parceria com a UNESCO, no âmbito do Programa de Cooperação em Pesquisa¹⁴ - que abordou alguns dos temas tratados pela Mesa e outros que são considerados relevantes pelo Poder Executivo atualmente na área da Educação. Conforme pôde ser percebido por essa síntese da sua apresentação, as contribuições da especialista na Mesa foram muito ricas e permitiram o aprimoramento das propostas de indicadores abordados pelo GT inicialmente.

3.2 Clovis Bueno de Azevedo¹⁵

A fala do professor Clóvis abordou as questões das desigualdades no município e do papel da Educação pública nesse cenário, bem como uma reflexão do Grupo acerca do Plano Municipal de Educação. Ademais, trouxe a ponderação sobre a importância de promover uma articulação mais ampla, integrando mais atores

às discussões sobre o PME. Na sequência, segue a reflexão do professor: *A Educação Municipal Paulistana promove a redução da desigualdade?*

A educação pública, desde que seja efetivamente de qualidade, promove a redução da desigualdade pelo simples fato de os filhos das famílias das classes alta e média alta frequentarem o pequeno grupo de escolas privadas que são de excelência, não por serem privadas, mas pelos muitos recursos de que dispõem e pelo capital cultural das famílias a que os alunos pertencem.

A par disso, há redução da desigualdade internamente ao conjunto de alunos que frequentam o sistema público, no caso a Rede Municipal Paulistana?

Uma das maneiras para verificar se esses dois propósitos se realizam é por meio do monitoramento do Plano Municipal de Educação, da aferição do cumprimento de seus objetivos, desde a ampliação do investimento público, passando pela valorização do profissional do magistério, até a elaboração dos Planos Regionais de Educação.

As metas foram atingidas? Parcial ou Plenamente? Nos prazos estabelecidos? O próprio monitoramento, cuja sistemática foi normatizada ao final de 2016, pela Portaria 7.972, vem se fazendo de modo adequado?

O Observatório de Políticas Públicas da Escola de Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ao se propor a monitorar as Políticas Públicas Municipais, no caso a Educação, tendo como eixo a verificação de seu efeito sobre a desigualdade aponta para uma contribuição da maior relevância para a Cidade de São Paulo e para a população paulistana.

É importante, todavia, que a tarefa se cumpra da melhor maneira. Pela Portaria acima referida, são responsáveis pelo monitoramento: a Secretaria Municipal de Educação, a Comissão Permanente de Educação, Cultura e Esportes da Câmara Municipal de São Paulo, o Conselho Municipal de Educação e o Fórum

Municipal de Educação.

A Escola de Contas pode – a meu ver deve – tanto contatar tais instâncias, visando ao aperfeiçoamento do monitoramento previsto na Portaria, quanto convidá-las a se juntar a ela própria, a Escola, contribuindo ao mesmo tempo para esta tão importante iniciativa que é o Observatório. São ações e processos sinérgicos.

3.3 Maurício Broinizi¹⁶

A decisão do TCM de desenvolver um Observatório de Políticas Públicas contendo, entre outras iniciativas, um conjunto de indicadores sobre diversas áreas de atuação da administração municipal, tem o mérito de tornar públicas relevantes informações, utilizadas pelo Tribunal em suas atribuições técnicas, que são de grande interesse para toda a sociedade.

Na área de Educação, assim como em várias outras, é importante considerar que, a despeito do grande número de indicadores disponíveis, ainda há um vasto conjunto de possíveis indicadores a serem formulados e adotados como norteadores de resultados e, também, como indutores de aperfeiçoamento das políticas setoriais, da Unidade Escolar à Diretoria Regional de Ensino, da integração da UE com outros equipamentos do território às políticas sistêmicas adotadas entre diversas Secretarias Municipais para elevar a qualidade de vida nos diferentes territórios do município. Assim como aqueles indicadores que podem aferir os processos de transparência e participação, dos Conselhos de Escola aos Conselhos Regionais de Educação.

Uma importante fonte para a construção destes indicadores, entre outras, é o processo participativo que constrói o Plano Municipal de Educação, mais especificamente a documentação resultante dos 13 Planos Regionais de Educação, correspondentes à divisão territorial da Secretaria de Educação em 13 Diretorias Regionais de Educação. Pode-se considerar que os Planos Regionais são aqueles mais próximos

das diferentes realidades territoriais, ainda que compreendam grande heterogeneidade em cada DRE, muito mais do que as 32 Subprefeituras e os 96 distritos do município. Mesmo assim, percebe-se, nos 13 PRE, referências bastante efetivas às demandas e propostas das Unidades Escolares e suas várias conexões com as realidades socioeconômicas e culturais territoriais. É importante notar que, ao ressaltar necessidades de infraestrutura física, adaptações arquitetônicas, formação continuada de professores e funcionários, equipamentos e materiais pedagógicos, as demandas locais buscam uma maior descentralização orçamentária acompanhada de maior agilidade nas tomadas de decisões para superar, desde obstáculos físicos até as diversas carências tecnológicas e materiais do cotidiano escolar. Neste sentido, a possibilidade de o TCM contribuir com tais indicadores, dado o acesso técnico à execução orçamentária, certamente agilizará processos e propiciará maior eficácia na aplicação dos recursos da Educação.

3.4 Nilson José Machado (contribuição na Mesa Técnica)¹⁷

O Prof. Dr. Nilson José Machado do Instituto de Estudos Avançados da USP também fez contribuições muito valiosas para a Mesa. Ele trouxe uma reflexão mais abrangente sobre o papel dos planos educacionais e a falta de um projeto nacional para a Educação no país. Da mesma forma, refletiu sobre a dificuldade de haver continuidade nas políticas públicas, tema também bastante discutido no âmbito do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP.

Outra reflexão importante trazida pelo especialista e sobre a qual houve consenso na mesa, é a necessidade de interpretar os indicadores como medidas, indícios e não como provas contundentes da efetividade de uma política pública. O professor concordou com o uso do termo - equidade - selecionado pelo GT, reforçando a importância de “proporcionar desigualmente aos desiguais na medida de suas

desigualdades” a fim de que se obtenha a igualdade. O Idep é um dos indicadores abordados que promove o aspecto da equidade, na medida em que contextualiza a avaliação adotando critérios que englobam o nível socioeconômico da população atendida pela unidade educacional e a complexidade de gestão das unidades, proporcionando comparativos entre escolas agrupadas com base em características similares.

Ademais, o Prof Nilson abordou a questão da formação do corpo docente e explicitou que a maior dificuldade está na manutenção de bons quadros na prefeitura, priorizando a questão das condições de trabalho. Todas as contribuições foram muito valiosas e suscitaram debates e reflexões por parte da Mesa e do GT.

4 Considerações finais

Conforme pôde ser percebido pelas discussões realizadas, tanto inicialmente pelo Grupo de Trabalho, quanto pelo aprofundamento dessas reflexões na Mesa Técnica do Seminário, a Educação é uma área rica em informações e há sinergia entre a percepção dos diferentes especialistas acerca dos pontos mais relevantes a serem analisados. A fim de dar andamento a esse trabalho, o Grupo de Trabalho do Observatório foi ampliado. Tivemos a entrada de outros dois auditores do TCMSP, alguns especialistas, uma professora da Escola de Gestão e Contas do TCMSP¹⁸, sem prejuízo de novos membros a serem ainda incorporados ao GT.

Os participantes da Mesa Técnica reforçaram a importância de incorporar questões de raça e gênero às análises realizadas pelo GT. Da mesma forma, a questão da pandemia também foi abordada e a relevância de fazer uma análise dos indicadores à luz desse contexto. Os reflexos dessa realidade devem perdurar por muito tempo em vários aspectos da vida escolar, como por exemplo na aprendizagem, na permanência, na alfabetização.

O Grupo de Trabalho de Educação do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP não

pretende de forma alguma esgotar as múltiplas discussões e pontos de vista acerca da política educacional no município de São Paulo. Objetiva-se, sim, integrar essas discussões e procurar sinergia entre o trabalho do Controle Externo e a avaliação e monitoramento das políticas públicas por meio da análise de dados. O GT além da elaboração de um painel de indicadores contemplando alguns dos temas aqui apresentados, pretende realizar pesquisa

aplicada em conjunto com os parceiros acadêmicos do Observatório. Um outro ponto a ser analisado pelo grupo é a elaboração de uma linha formativa em fiscalização, a ser ofertada para os servidores da Educação, uma vez que a Escola de Gestão e Contas já vem desenvolvendo importante trabalho com foco na qualificação contínua dos servidores do TCMSP, da administração pública, bem como da sociedade paulistana como um todo.

Referências

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP):** nível 3: requisitos mandatórios para auditorias do setor público. Curitiba: IRB, 2019.

FUNDAÇÃO TIDE SETÚBAL. **(Re)age SP:** virando o jogo das desigualdades em São Paulo. 2020. Disponível em: Fundação Tide Setubal. Múltiplos acessos.

ESTUDOS & PESQUISA EDUCACIONAIS. São Paulo: Fundação Victor Civita, n. 4, nov. 2013.

OEА. **Public Policy Observatories in the Americas:** “A Guide for Their Design and Implementation in Our Public Administrations”. 2015.

SÃO PAULO (Município). Lei Nº 16.271 de 17 de setembro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 17.437 de 12 de agosto de 2020. Estabelece medidas para a organização das unidades educacionais no Município de São Paulo; prorroga os mandatos do Conselho Municipal de Assistência Social e do Conselho de Habitação.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil Paulistana.** São Paulo. 2015.

Notas

- 1 Publicação disponível em Public Policy Observatories in the Americas.
- 2 Disponível em: Livro NBASP Nível 3_v1.indd.
- 3 Marian Salles Gomes Bellamy (coordenadora do GT Educação), Sofia Rolim (coordenadora do GT Saúde) e Rosane Keppke (coordenadora do GT Urbanismo).
- 4 Auditor João Roberto Fernandes de Lima e auditora Lia Yoshie Yamada Toda.
- 5 Auditora coordenadora da área de Educação do TCMSP - Aline Berger Ceresino.
- 6 Regionalização • Transparência Orçamentária
- 7 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Disponível em: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).
- 8 O Índice de Desenvolvimento da Educação Paulistana (IDEP) é uma ferramenta para avaliar o desempenho de escolas de Ensino Fundamental e estudantes da Rede Municipal de Ensino (RME). Disponível em: Índice de Desenvolvimento da Educação Paulistana – IDEP - SME Portal Institucional

9 Disponível em: CAQi/CAQ | CNDE

10 Texto revisado pela especialista Ananda Grinkraut.

11 Pesquisa concebida pela Ação Educativa em parceria com o Instituto Paulo Montenegro, com o objetivo de mensurar o nível de alfabetismo da população brasileira entre 15 e 64 anos, avaliando suas habilidades e práticas de leitura, de escrita e de matemática aplicadas ao cotidiano. <<https://acaoeducativa.org.br/projeto/indicador-de-alfabetismo-funcional/>>

12 Pesquisa financiada entre 2019 e 2020, por meio do Acordo de Cooperação Técnica entre a Secretaria Municipal de Educação e a UNESCO.

13 Disponível em Estudos& Pesquisas Educacionais.

14 Disponível em Resultados do 1º Ciclo de Fomento do Programa de Cooperação em Pesquisa.

15 Texto disponibilizado pelo especialista Clovis Bueno de Azevedo.

16 Texto disponibilizado pelo especialista Maurício Broinizi.

17 Fala do Seminário transcrita/resumida por Marian Bellamy.

18 Auditores (TCMSP) Silvia Yuri Matsumoto e Adriano Alves Doto, Professora Suelem Lima Benício (EGC), Prof.Dr. Clóvis Bueno de Azevedo (FGV) e Prof. Dra. Nadia Lebedev (UniNove - a professora está inicialmente concentrando suas atividades na regionalização do gasto e no desenvolvimento de uma plataforma online).

Mapeando desigualdades socioespaciais na prestação dos serviços de Saúde no município de São Paulo: a construção do GT Saúde e de sua agenda de pesquisa

Bruno Wallace Soares da Silva

Auditor do TCMSP, graduado em Administração de Empresas pela Faculdade de Economia e Administração da USP. Graduando em Direito pela Faculdade de Direito da USP

Mariana Mendes Cruz

Auditora do TCMSP, graduada em Direito pela Faculdade Baiana de Direito

Sofia Bordin Rolim

Assessora do Gabinete do Conselheiro Mauricio Faria no TCMSP, coordenadora do GT Saúde do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP, coordenadora do Programa de Implementação e Difusão dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no TCMSP. Graduada em Direito pela PUC-RS, mestranda em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP

1 Introdução

O Observatório de Políticas Públicas é um programa continuado do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), executado pela Escola de Gestão e Contas (EGC) e pela Secretaria de Fiscalização e Controle (SFC, órgão de Auditoria), com a colaboração de parceiros institucionais em universidades e na sociedade civil. O Observatório é responsável por analisar dados e informações produzidos no âmbito da Prefeitura de São Paulo e do Tribunal, a fim de contribuir para a reflexão acerca das Políticas Públicas executadas no município. O programa foi incluído enquanto intervenção do Planejamento Estratégico do TCMSP de 2020 - 2023 e lançado oficialmente em Seminário realizado em dezembro de 2020.

O Observatório tem atuado, inicialmente, nas áreas de Educação, Saúde e Urbanismo, em parceria com o Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP), a Universidade Federal do ABC (UFABC), a Universidade Nove de Julho (UNINOVE), a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP) e Fundação Tide Setubal. A atuação do Observatório tem como foco a identificação de desigualdades nas políticas e no gasto público e estará alinhada com os instrumentos de planejamento

do município e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), constantes na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Nesse sentido, estabeleceu-se um forte diálogo entre o Observatório e o Programa de Promoção e Difusão dos ODS no TCMSP.

O Observatório promoverá a sistematização de informações para produção de indicadores e pesquisas aplicadas, objetivando também somar esforços ao processo de regionalização do orçamento do município. Assim, busca-se possibilitar uma maior compreensão sobre o investimento e o acesso a serviços públicos nos diferentes territórios da cidade. Serão elaborados relatórios e artigos científicos a partir das investigações realizadas e os indicadores serão disponibilizados em uma plataforma própria, a ser desenvolvida, com visualização em mapas. Pretende-se, dessa forma, fomentar o controle social e o aprimoramento do desempenho da Administração Municipal e do Controle Externo, com destaque para a redução das desigualdades sociais.

O Observatório conta com três Grupos de Trabalho (GTs) temáticos - Saúde, Educação e Urbanismo - e, mais recentemente, também com um GT transversal, o de regionalização do orçamento. O GT de Saúde foi inicialmente formado sob a coordenação de Sofia Rolim, assessora do gabinete do Conselheiro Mauricio Faria, com a participação dos auditores de fiscalização externa Mariana Cruz e Bruno Silva, do Chefe de Gabinete da Escola de Gestão e Contas e coordenador do GT de Regionalização do Orçamento, Marcos Barreto, e das coordenadoras dos GTs de Educação e Urbanismo, Marian Bellamy e Rosane Keppke, buscando garantir o diálogo entre os grupos e a interdisciplinaridade e transversalidade do debate e das análises.

No ano de 2021, iniciamos o processo de expansão do GT, convidando professoras e professores especializados na área da Saúde Pública e vinculados a universidades parceiras do Observatório a integrarem o grupo. Em abril

de 2021, foram integrados ao GT a Prof. Dra. Maria Luiza Levi, da UFABC, o Prof. Dr. Antonio Pires e Prof. Dra. Alessandra Pellini, ambos da UNINOVE, e Profa. Eliana Verdade, da Escola de Gestão e Contas do TCMSP. Pouco depois, a Prof. Dra. Ligia Vizeu Barrozo e Prof. Dra. Ana Estela Haddad, ambas do IEA-USP, também passaram a compor o Grupo.

2 Identificando dados e indicadores já existentes

Uma das primeiras etapas do processo de construção do Observatório consistiu no mapeamento dos dados, informações e indicadores já produzidos no município de São Paulo sobre cada uma das áreas temáticas escolhidas. Entendemos que esse mapeamento foi essencial para conhecermos o trabalho que já vem sendo desenvolvido pelo Poder Público e organizações da sociedade civil, de maneira a aprender com as metodologias e resultados alcançados e, igualmente, evitar repetições e redundâncias no trabalho que estamos desenvolvendo. Dentre as bases de dados e indicadores mapeados, destacamos o Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo (ObservaSampa); o Observatório Cidadão, da Rede Nossa São Paulo (RNSP); o Observatório da Primeira Infância, também da RNSP; e o Observatório de Clima e Saúde, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Analisamos também as metas estabelecidas pelo Objetivo do Desenvolvimento Sustentável número 3, referente a Saúde e Bem-Estar, considerando o documento produzido pelo IBGE com a adaptação das metas e indicadores da Agenda 2030 para o contexto brasileiro, muito embora ainda não tenham sido produzidos indicadores que dêem conta de todos os objetivos estabelecidos. As metas do ODS 3 são uma referência importante para o nosso GT, em razão do proposto alinhamento entre o Observatório e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Ainda, ressaltamos que determinados indicadores do ObservaSampa

guardam relação com a referida Agenda, versando sobre elementos que compõem parcialmente algumas das metas, conforme apontado no nome do próprio indicador.

3 Algumas premissas para a construção de indicadores de Saúde

O Observatório pretende contribuir com este cenário de riqueza de dados e informações, desenvolvendo novos indicadores que nos auxiliem na compreensão sobre o gasto e as políticas públicas de Saúde dentro do município de São Paulo e que contribuam para a atuação do controle externo e da Administração Pública, fortalecendo, ainda, o exercício do controle social por parte da população. Para tanto, temos trabalhado para identificar temas prioritários dentro do campo da Saúde, usando como base o Plano Municipal de Saúde, os boletins produzidos pela CEInfo/SMS, as auditorias realizadas pelo TCMSP na área da Saúde, além de outros documentos relevantes produzidas pela sociedade civil e pela academia, como as publicações “(Re)distribuição Territorial do Orçamento Público: Uma Proposta para Virar o Jogo das Desigualdades” e “A Dimensão Territorial do Orçamento Público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras” da Fundação Tide Setubal, e artigos científicos diversos. Mais recentemente, também temos considerado o documento “Agenda Municipal 2030”, produzido pela Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável da Prefeitura de São Paulo.

Ressaltamos que o planejamento das auditorias realizadas pelo TCMSP é desenvolvido a partir de uma metodologia própria, que inclui uma matriz de seleção para auxiliar na identificação dos temas prioritários para políticas públicas no município, na área de Saúde. O alinhamento temático com as atividades fiscalizatórias do Tribunal nos permite, portanto, construir a partir do acúmulo de reflexões já realizadas pela Auditoria.

A produção de indicadores pelo

Observatório tem três objetivos principais. Entendemos que os indicadores devem (1) mostrar em que medida as políticas públicas atuam sobre as desigualdades sociais no município de São Paulo; (2) permitir uma avaliação da efetividade da política pública; (3) contribuir para revelar o gasto regionalizado dos recursos públicos.

Temos como proposta trabalhar indicadores dentro das categorias eficiência, efetividade e equidade. Ainda, entendemos que eles devem apresentar as propriedades de utilidade, validade, confiabilidade, disponibilidade, simplicidade, clareza, sensibilidade, desagregabilidade, economicidade, estabilidade e rastreabilidade (BRASIL, 2018). Definiremos a periodicidade com a qual os dados serão trabalhados a partir das especificidades de cada indicador, entendendo que determinadas análises podem ser mais relevantes se realizadas mensalmente, enquanto análises sobre políticas públicas com resultados de longo prazo podem não apresentar a necessidade de um monitoramento tão frequente. Temos interesse em dados que sejam disponibilizados de maneira a permitir trabalhá-los de forma automatizada, ainda que isso não seja um requisito para todos os indicadores. Ainda, ressaltamos que a transversalidade dos indicadores e as possibilidades de diálogo e conexões entre as áreas de Saúde, Educação e Urbanismo, são questões de grande importância para o Observatório que permeiam nossa análise.

4 Mesa técnica no seminário de lançamento

Em dezembro de 2020, foi realizado o Seminário de Lançamento do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP, onde cada um dos GTs temáticos promoveu mesas técnicas com o objetivo de apresentar as sugestões de indicadores levantadas até então e discuti-las junto a especialistas da área, enriquecendo o trabalho com as contribuições dos parceiros e colaboradores do projeto. O GT Saúde convidou para

sua mesa de debate as professoras Maria Lúiza Levi, da UFABC, e Lígia Vizeu Barrozo, do grupo de pesquisa Espaço Urbano e Saúde do IEA-USP, e o Coordenador da Coordenação de Epidemiologia e Informação (CEInfo), da Secretaria Municipal da Saúde, Roberto Tolosa Junior. Nessa ocasião, apresentamos o trajeto até então percorrido pelo Observatório e pelo GT, algumas de nossas premissas para a formulação de indicadores, e os principais temas que vínhamos estudando.

O seminário e a mesa de debate foram um marco para o Observatório e para o nosso GT, pela riqueza das contribuições proporcionadas pelo espaço de troca e debate com os especialistas, além da interação com o público que acompanhou o evento *online* em sua transmissão ao vivo. Valiosos questionamentos e sugestões metodológicas foram levantados pelos especialistas, além de propostas de novos temas que não haviam sido explorados pelo GT até então. Também, a importância de aliar a produção de indicadores à pesquisa aplicada, de maneira a levantar elementos que possibilitem uma análise mais complexa e contextualizada do tema sob análise, foi ressaltada, assim como a relevância do diálogo entre os GTs para um trabalho orientado pela transversalidade e interdisciplinariedade.

5 Principais temas na área de Saúde

O GT Saúde elaborou, com base nos documentos e publicações supracitados e a partir de conversas com especialistas, uma agenda preliminar com os principais temas a serem estudados para a elaboração de possíveis indicadores e pesquisas na área da Saúde. Iremos expor algumas reflexões sobre cada um desses temas nos tópicos seguintes.

5.1 Regionalização de gastos

Entendemos que uma importante contribuição do Observatório do TCMSP para o debate em torno das políticas públicas de Saúde

deve ser avançar a regionalização do orçamento municipal na área da Saúde. Num primeiro momento, o GT irá se debruçar sobre os gastos com atenção básica, buscando territorializar especificamente os valores efetivamente pagos às Organizações Sociais de Saúde (OSS). Entendemos que há a possibilidade de realizar este trabalho através dos dados verificados no sistema WebSAASS, o Sistema de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços de Saúde, utilizado pela Prefeitura de São Paulo para o controle dos contratos de gestão. O TCMSP tem acesso a esse sistema tanto para a realização de auditorias, quanto para a execução das atividades do Observatório. A regionalização terá início com as Unidades Básicas de Saúde.

No que tange às UBSs que estão sob a gestão direta da Secretaria Municipal de Saúde, há a possibilidade de regionalizar os gastos com pessoal, parcela significativa dos gastos totais com essas unidades. Esses dados podem ser acessados através dos dados de pessoal constantes do Portal de Dados Abertos da Prefeitura, e possibilitarão, também, uma visão global de como os recursos estão sendo alocados nessas unidades.

Um dos objetivos desse trabalho seria comparar o gasto público com atenção básica em cada região com os respectivos indicadores de vulnerabilidade socioeconômica do local. Em um segundo momento, pode ser realizada pesquisa qualitativa para melhor compreender e contextualizar eventuais discrepâncias nos gastos no território.

5.2 Acesso à atenção básica de saúde

De acordo com a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) do Ministério da Saúde,

A Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrangem a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. (BRASIL, 2006).

A atenção básica ou atenção primária é a principal porta de saúde da população ao SUS, e se caracteriza por ter como prioridade a prevenção, garantindo um atendimento contínuo ao cidadão. No município de São Paulo, a Estratégia Saúde da Família (ESF) é a estratégia adotada para o atendimento integral. As UBSs estão sendo reorganizadas para se adequar a esse parâmetro. De acordo com o website da prefeitura,

A Estratégia Saúde da Família (ESF) é o modelo assistencial da Atenção Básica, que se fundamenta no trabalho de equipes multiprofissionais em um território adstrito e desenvolve ações de saúde a partir do conhecimento da realidade local e das necessidades de sua população. O modelo da ESF busca favorecer a aproximação da unidade de saúde das famílias; promover o acesso aos serviços, possibilitar o estabelecimento de vínculos entre a equipe e os usuários, a continuidade do cuidado e aumentar, por meio da corresponsabilização da atenção, a capacidade de resolutividade dos problemas de saúde mais comuns, produzindo maior impacto na situação de saúde local.

Tem como diretrizes a integralidade e a equidade da atenção, a coordenação e longitudinalidade do cuidado das famílias e das pessoas sob sua responsabilidade. (SÃO PAULO, 2020).

Para a criação de um indicador de acesso

à saúde básica, consideramos que a ESF deve ser levada em consideração, já que se trata do modelo assistencial de grande parte das UBS. Dessa forma, entendemos que definir uma relação entre o número de equipes de ESF por região e o tamanho da população que utiliza exclusivamente o SUS geraria uma informação importante para o controle social e para a própria Secretaria de Saúde, na medida em que poderia contribuir para a melhor alocação dos profissionais. O monitoramento periódico do cumprimento da equipe mínima de ESF em cada região também poderia ser transformado em um indicador do Observatório.

5.3 Saúde da mulher

A saúde da mulher é um tema de grande importância e que recebe atenção específica da SMS, com serviços prestados em subtemas como saúde sexual e reprodutiva, violência sexual e doméstica, climatério, menopausa e assistência obstétrica, dentre outros. Nesse ponto, considerando os dados que são atualmente produzidos e a relevância do tema, selecionamos o tópico pré-natal como representativo do direito da mulher grávida a uma gestação saudável e um parto seguro. A SMS possui diversos protocolos para a realização de pré-natal, seja a gravidez de baixo ou alto risco. Ademais, adotou esse tema como indicador de qualidade nos contratos de gestão firmados pela PMSP:

Quadro 1 – Indicador de pré-natal das matrizes de qualidade dos contratos de gestão firmados pela PMSP

Objeto	Indicador	Evidência
Eficácia do atendimento da rede cegonha	Proporção de gestantes que realizaram 7 ou mais consultas de pré-natal	Relatório emitido pelos responsáveis pela rede cegonha

Fonte: Contrato de gestão 24/2020

Dentre as obrigações das Organizações Sociais contratadas pela Administração para gerir as unidades de saúde, há o dever de informar o número de consultas de pré-natal realizadas pelas gestantes atendidas em cada UBS abrangida no contrato de gestão. Dessa forma, acessando estes dados seria possível criar indicador informando a quantidade de gestantes que realizaram pré-natal completo nas diversas regiões da cidade. Ainda, podem ser usados dados do SUS.

Outro tema importante e que guarda relação com os outros grupos de trabalho do Observatório é a gravidez na adolescência. Como exemplo, há uma correlação entre a gravidez na adolescência e a evasão escolar, tema estudado pelo GT de Educação. A gravidez na adolescência é tratada pela SMS com um enfoque no tema saúde sexual e reprodutiva, dentro da saúde da mulher – atenção básica. Nesse sentido, apresenta como material de apoio diversos documentos, inclusive um estudo realizado pela CEInfo sobre o tema, com dados de 2012 a 2017. O documento afirma que

Este boletim surge como importante contribuição para reflexão sobre a situação da gravidez na adolescência – 10 a 19 anos no município de São Paulo. Nos últimos anos têm-se discutido muito a respeito da adolescência, com destaque à complexidade da gravidez e consequências para a adolescente do ponto de vista físico, emocional e social.

A gestação na adolescência é considerada um problema de saúde pública a ser analisado de forma estendida, incluindo o contexto familiar e da comunidade, além dos aspectos fisiológicos da adolescente e seu bebê.

[...]

Em virtude do impacto social, a redução e prevenção da gravidez na adolescência é uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, como forma de incentivar os países para a implantação de medidas voltadas a este aspecto da faixa etária. (BOLETIM ..., 2019).

Ante a relevância do tema, consideramos importante apresentar um indicador sobre gravidez na adolescência, desagregando os dados por região e observando a raça informada pela gestante. Os observatórios da Rede Nossa São Paulo trazem alguns indicadores sobre gravidez na adolescência, mas nem sempre com desagregação por raça e regionalização.

Também, estudos sobre o aumento da mortalidade materna em São Paulo durante a pandemia da COVID-19 podem ser desenvolvidos pelo GT Saúde, buscando comparar dados e levantar hipóteses e elementos que ajudem a melhor compreender e superar o atual cenário. Ainda, o tema da sífilis congênita poderá ser objeto de análise do grupo, assim como a questão da analgesia de parto e sua distribuição no território.

5.4 Gestão de medicamentos

Também foi debatido no GT de Saúde o tema da gestão de medicamentos, com o objetivo de pensarmos um indicador que reflita a questão da logística e/ou estoque de medicamentos nas unidades. O tema se mostra relevante pela sua importância para os serviços de saúde na utilização em operações de saúde, e para a dispensação de medicamentos para os usuários de saúde.

O município de São Paulo faz uso de um sistema denominado GSS para o controle do estoque de medicamentos nas unidades, que poderia ser utilizado para a extração dos dados para a criação de indicador. Além disso, também possui um sistema chamado BI-GSS, que extrai relatórios do GSS. Um indicador relevante sobre o tema poderia ser, por exemplo, a quantidade de medicamentos zerados por unidade ou abaixo de um estoque mínimo. Trata-se de um tema já trabalhado pela Auditoria do TCMSP, que poderia ser convertido em indicadores com monitoramento periódico.

5.5 Plano Municipal de Saúde

O Plano Municipal de Saúde é um documento de planejamento quadrienal desenvolvido pela PMSP para a definição e implementação das iniciativas de saúde do período. Pela importância deste planejamento, pensamos em utilizar **indicadores que refletissem sua execução, de forma a acompanhá-lo**. Por ser de grande extensão e conter muitas metas e indicadores, o Observatório não teria capacidade operacional, inicialmente, para abrangê-lo de forma completa. Temos como objetivo selecionar algumas metas de maior relevância para realizar um acompanhamento parcial da execução do plano.

6 Considerações finais

Há, também, outros temas de relevância identificados pelo GT de Saúde, que ainda serão analisados de maneira mais aprofundada para identificar a forma mais adequada de trabalhá-los através do Observatório, seja em indicadores ou na pesquisa aplicada. A partir de reflexões empreendidas após o Seminário de lançamento em dezembro de 2020,

e já incorporando as contribuições dos novos integrantes do Grupo, identificamos a saúde indígena, saúde da população em situação de rua e saúde da população migrante e refugiada como temas centrais para investigar a prestação de serviços de saúde a populações historicamente vulnerabilizadas no município. Ainda, os temas da atenção psicossocial e telemedicina são de grande interesse para o GT, e tem crescido em importância durante a pandemia da COVID-19.

Em 2021, o GT Saúde contribuiu com a organização do curso de extensão “Saúde da Mulher e as Políticas Públicas”, promovido pela EGC/TCMSP em parceria com o Grupo de Pesquisa GEMAS - Gênero e Evidências, Maternidade e Saúde, da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Ainda este ano, pretende-se promover um Seminário voltado especificamente para o debate sobre temas selecionados de política de Saúde no município, em uma nova oportunidade de apresentar o trabalho do GT ao TCMSP e à sociedade e de renovar o diálogo com especialistas externos ao Observatório, organizações da sociedade civil e o público.

Referências

BOLETIM CEINFO ANÁLISE: gravidez na adolescência no município de São Paulo, 2013 a 2017. São Paulo: Secretaria Municipal da Saúde, v. 14, n. 16, mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política nacional de atenção básica**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. **Indicadores: orientações básicas aplicadas à gestão pública**. Brasília: Coordenação de documentação e Informação, 2018.

SÃO PAULO (Município). **Serviços para cidadão: estratégia saúde da família**. 2020. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/cidadao/saude-e-bem-estar/melhorias-na-saude-municipal/estrategia-saude-da-familia-esf#:~:text=A%20Estrat%C3%A9gia%20Sa%C3%BAde%20da%20Fam%C3%ADlia,das%20necessidades%20de%20sua%20popula%C3%A7%C3%A3o>

O Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo: reflexões sobre indicadores territoriais de Urbanismo

Rosane Segantin Keppke

Graduada e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP, mestrado em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV, especialista em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas pela EGC/TCMSP. Arquiteta e Urbanista da Prefeitura de São Paulo, atualmente colaborando na Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP

Rafael Peçanha Weissman

Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). Graduado em Engenharia Civil (UERJ). Aluno do Programa de Mestrado em Modelagem de Sistemas Complexos da EACH-USP

Gisela Coelho Nascimento

Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). engenheira civil (POLI-USP) e mestre em Engenharia (POLI-USP)

Egle Monteiro

Graduada em Direito pela USP. Mestra em Direito do Estado pela PUC-SP, onde é professora de Direito Administrativo, Urbanístico e Fundamentos de Direito Público. Atualmente é a assessora chefe de Controle Externo no TCMSP

Eduardo Di Pietro

Auditor de Controle Externo do TCMSP. Graduado em Engenharia Civil e Direito (Mackenzie) e Administração (FGV). Especialista em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas; cursando MBA em PPPs (FESPSP/ London School of Economics). Ex-diretor da Escola de Governo

Harmi Takiya

Assessora Técnica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, geóloga da Prefeitura de São Paulo, com graduação em Geologia pela Unesp, mestrado e doutorado pelo IG-USP

Resumo: Este documento tem por objetivo apresentar as discussões preliminares realizadas pelo grupo de trabalho “GT Urbanismo” do Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, com vistas a selecionar indicadores que reflitam a distribuição dos investimentos públicos no território. Para tanto, com base na Agenda 2030 e em normas correlatas, o grupo pesquisou dados e iniciativas similares nas plataformas da própria Prefeitura, da academia e das organizações da sociedade civil notórias no assunto. Este processo suscitou questionamentos relevantes, tais como: o valor da terra e a distribuição do gasto público no território; a ausência de indicadores com séries históricas no sistema de planejamento municipal; a concentração territorial dos recursos vinculados aos instrumentos urbanísticos – as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e o Fundo de Urbanização

do Município (FUNDURB); a perpetuação dos passivos urbanos e ambientais, tais como déficit de habitação de interesse social (HIS), saneamento e mobilidade na periferia; pressão habitacional sobre áreas de risco e áreas verdes públicas, inclusive mananciais. Em relação aos aspectos afetos ao próprio trabalho do TCM foram identificadas as potencialidades da utilização dos relatórios de função que são realizados anualmente sobre Saúde, Educação, Assistência Social, Transporte, Meio Ambiente, Urbanismo e Habitação. Por fim, identificou-se a perspectiva de utilização de modelos computacionais de sistemas complexos em associação com as universidades.

Palavras-chave: Indicadores. Políticas públicas. Urbanismo.

Abstract: This document presents the preliminary discussions carried out by the working group “WG Urban Planning” of the São Paulo City Court of Auditors’ Public Policies Observatory, focused on selecting indicators that reflect the distribution of public investments in the territory. To this end, based on the 2030 Agenda and related norms, the group researched data and similar initiatives on the platforms of the City Hall, academia and civil notorious society organizations on the subject. This process raised relevant questions, such as the value of the land and the distribution of public spending in the territory; the absence of indicators with historical series in the municipal planning system; the territorial concentration of resources linked to urbanistic instruments – the Consortium Urban Operations (OUC) and the Municipal Urbanization Fund (FUNDURB); the perpetuation of urban and environmental liabilities, such as the deficit in social interest housing (HIS), sanitation and mobility in the periphery; housing pressure on risk and public green areas, including springs. Regarding the aspects related to the

TCM’s work, the potential for using the function reports carried out annually on Health, Education, Social Assistance, Transport, Environment, Urban Planning and Housing. Finally, the perspective of using computational models of complex systems in association with universities.

Keywords: Indicators. Public policy. Urban Planning.

1. Introdução

No jogo democrático contemporâneo, o estado e a sociedade organizam suas pautas em torno da análise de dados, e os indicadores são formas de estruturar e expressar tais análises. Os Tribunais de Contas são parte indispensável desta estrutura e a análise de dados e indicadores é parte integrante da fiscalização do Setor Público, sua função precípua. A busca por indicadores no Setor Público tornou-se, portanto questão prioritária na agenda pública, concomitante à expectativa crescente por dados abertos, transparência e controle social.

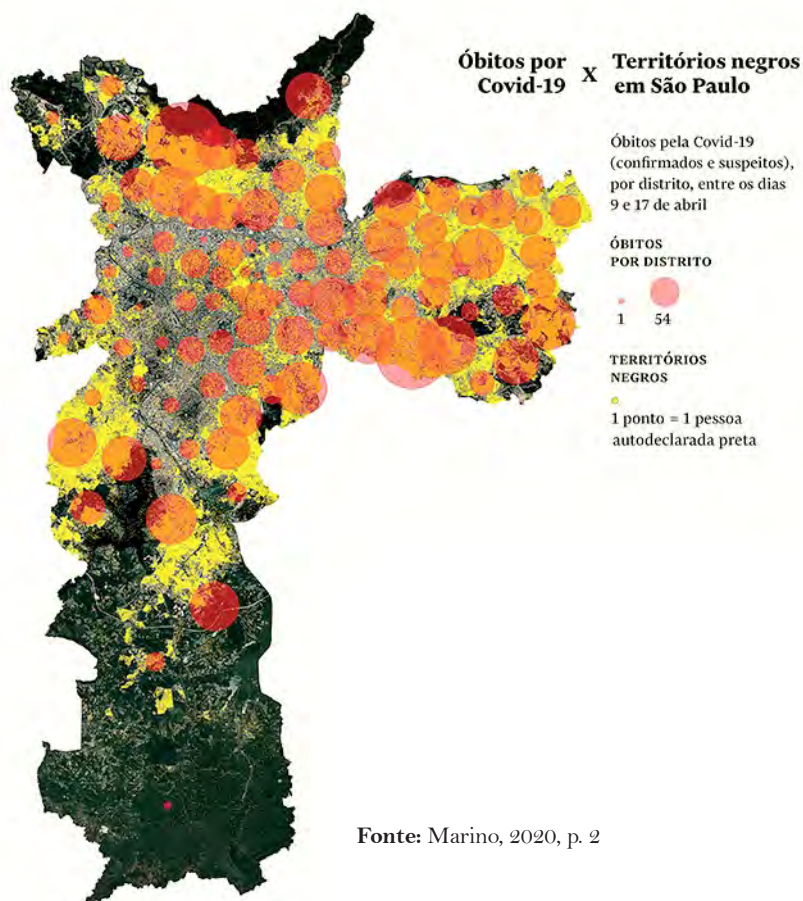
Do lado do Poder Executivo tem-se o impulso dado pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal Nº 12.527/2011 e Decreto Municipal Nº 53.623/2012), a adesão ao movimento “Governo Aberto” e a formulação de indicadores próprios de gestão e políticas públicas. Exemplos paulistanos interessantes no campo do Urbanismo são os portais da Prefeitura de São Paulo: “GeoSampa”, “ObservaSampa” e “Gestão Urbana”.

No campo de indicadores normalizados é relevante citar os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que compõem a Agenda 2030. As diretrizes definidas abrangem três dimensões: desenvolvimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Cabe aqui lembrar que o Portal ObservaSampa recentemente adotou os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como forma de disponibilização dos indicadores, categorizados nos 17 ODS.

Em sintonia com as diretrizes apresentadas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), as Normas ISO 37120:2018, ABNT NBR ISO 37122:2019 e ISO 37123:2019, definiram um conjunto de 276 indicadores para cidades e comunidades sustentáveis, abrangendo 19 temas: economia, educação, energia, meio ambiente e mudanças climáticas, finanças, governança, saúde, habitação, população de condições sociais, segurança, recreação, resíduos sólidos, esporte e cultura, telecomunicação, transporte, agricultura local, urbana e segurança alimentar, planejamento urbano, esgoto, água.

Por sua vez, a sociedade civil também se organiza para formular indicadores de controle social embasados em metodologias independentes voltadas para as causas pelas quais advogam. Exemplificando com organizações da cidade de São Paulo podem-se citar a Rede Nossa São Paulo, a Fundação Tide Setúbal, a Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM) Brasil e o “Observatório de Olho na Quebrada”, que em comum têm o combate às desigualdades sociais como foco de estudo e bandeira.

Mapa 1 – Óbitos por COVID-19



Fonte: Marino, 2020, p. 2

A propósito, tornou-se senso comum que a pandemia da COVID-19 escancarou as desigualdades sociais. O Mapa 1 é a síntese do artigo escrito por Aluizio Marino, colaborador do “Observatório De Olho na Quebrada” e do “LabCidade”, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), cuja pesquisa demonstrou a concentração dos óbitos nas regiões vulneráveis, periféricas e de predominância de raça preta e parda na cidade. Porém, para além das condições precárias de salubridade, saneamento e intenso adensamento, o trabalho foi pioneiro em considerar o transporte público como principal vetor de transmissão, e a evidenciar que esses trabalhadores estavam excluídos da opção pelo teletrabalho.

As universidades, por seu turno, contribuem direta ou indiretamente para todas estas iniciativas produzindo referencial teórico e pesquisas, formando quadros qualificados e sensibilizados para atuarem no Setor Público, ou para exercerem o controle social deste. A exemplo do LabCidade, o Instituto de Estudos Avançados da USP congrega dezenas de grupos de pesquisa que estudam problemáticas de interesse público, boa parte dos quais tem a cidade como objeto de investigação. E não apenas as universidades públicas como a USP ou a UFABC, mas também as privadas, como é o caso do Programa Cidades Inteligentes da Universidade Nove de Julho.

As instituições aqui mencionadas são alguns exemplos com as quais o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) tem promovido diálogos por meio da Escola de Gestão e Contas, com o intuito de constituir um observatório próprio de avaliação de políticas públicas:

O desenvolvimento de observatórios de políticas públicas é uma iniciativa que vem sendo tomada por algumas administrações públicas para fazer a gestão do conhecimento. Os observatórios propiciam o design,

desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas públicas de forma mais eficiente e ajudam a evitar a desconexão e/ou distanciamento com a realidade em que estão inseridos. Ademais, observatórios são janelas através das quais os cidadãos podem acompanhar o trabalho da administração pública aprimorando a participação e o controle sociais. (OEA, 2016, p. 10)

Este artigo apresenta os debates em andamento no Grupo de Trabalho que pesquisa a dimensão Urbanismo no Observatório do TCMSP, que tem o desafio de formular indicadores temáticos relevantes, claros, representativos, confiáveis, espacialmente desagregáveis e agregáveis, comparáveis, estáveis, auditáveis, de extração factível e cujo processo tenha bom custo-efetividade (BRASIL, 2010). Evidentemente tais indicadores devem estar alinhados com as atribuições e especificidades do TCMSP, estar em sinergia com outros centros de pesquisa e sistemas de informação, porém sem meramente repeti-los. Isso inclui o próprio Poder Executivo, por ser o gerador dos atos administrativos, dados e indicadores de interesse.

2. Justificativa

A proposta de um observatório a ser criado pelo controle externo justifica-se no objetivo de desenvolver indicadores afetos às suas atribuições e expertises específicas, de modo a:

- i. Pedagogicamente, induzir ao aperfeiçoamento da gestão e das políticas públicas realizadas pelo Poder Executivo, por um lado reconhecendo práticas exitosas e, por outro lado, identificando o que melhorar, discutindo como por meio de pesquisa aplicada;
- ii. Colaborar com o controle social subsidiando-o com o processamento, a análise de dados, com indicadores e avaliações independentes do Executivo;
- iii. Internamente, fortalecer a cultura da avaliação das políticas públicas nas

auditorias intensificando a interdisciplinaridade e a cientificidade na atividade fiscalizatória:

- iv. As diretrizes de avaliação de políticas públicas visam a auxiliar as Cortes de Contas e as partes interessadas a alcançarem o objetivo de uma avaliação, qual seja, analisar com neutralidade e independência os diferentes critérios que aferem a utilidade de uma política pública [...] As características típicas da avaliação incluem juntar métodos de pesquisa científica, examinar o papel das diferentes autoridades públicas envolvidas, bem como os atores da sociedade civil, e incluí-los sistematicamente nos processos de avaliação (INTOSAI, 2016, p. 1).

3. Metodologia

Como ponto de partida, o observatório do TCMSP delimitou três eixos de análise. Os dois mais evidentes, Educação e Saúde, por serem as políticas setoriais basilares de maior alcance de beneficiários, de maior impacto na qualidade de vida dos cidadãos, de significativa sistematização de dados e por estarem dentro região A da Curva ABC das despesas públicas. Após dialogar com especialistas e instituições de pesquisa, entre as quais as anteriormente exemplificadas, decidiu-se incorporar também a dimensão Urbanismo a fim de vincular os demais eixos ao território – “o espaço socialmente construído”, como definiu Milton Santos (1977).

A cidade de São Paulo é fértil na produção de indicadores, e parte relevante do mérito se deve às iniciativas de transparência adotadas pela Prefeitura. O Portal de “Dados Abertos¹” fornece os dados primários dos órgãos da Administração Direta e Indireta, permitindo aos cidadãos fazerem suas próprias agregações e análises acerca das políticas públicas e gestão pública municipal. Dados desagregados também são oferecidos de forma georreferenciada pelo Mapa Digital da Cidade - GeoSampa². Os principais indicadores formulados e

monitorados pelo Executivo constam no Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo - ObservaSampa³ e na Plataforma de Monitoramento do Plano Diretor – o Portal “Gestão Urbana”⁴. Cabe ênfase aos *Application Programming Interfaces (API)* das Unidades Básicas de Saúde⁵ (UBS), do Programa de Metas⁶ e do Sistema de Execução Orçamentária (SOF)⁷. Este último é bastante usado nas aplicações desenvolvidas pelo TCMSP, e uma delas foi especialmente orientada para o controle social:

O projeto Informações e Relatórios de Interesse Social - IRIS⁸, de fomento à transparência, foi idealizado e concebido pelas áreas técnicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo com o objetivo de oferecer ao cidadão, de maneira simples, informações objetivas, transparentes e confiáveis sobre os gastos da Prefeitura do Município.

Aproveitando a transparência ativa, e por vezes recorrendo à transparência passiva, as universidades e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) são também prolíficas na produção de indicadores, o que é excelente para o controle social e o Controle Externo, em que pese aumentar o desafio do TCMSP para constituir um conjunto de indicadores próprios e inéditos. Convergingindo com os objetivos do seu Observatório são notáveis o Mapa da Desigualdade da Rede Nossa São Paulo (2020), e o relatório de pesquisa “Redistribuição Territorial do Orçamento Público Municipal: uma Proposta para Virar o Jogo das Desigualdades”, da Fundação Tide Setúbal (2020, p. 5):

O Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal é uma proposta para que cada subprefeitura da cidade de São Paulo receba investimentos e novos serviços públicos de acordo com as suas necessidades, invertendo as prioridades e direcionando mais recursos para os territórios mais vulneráveis. O índice visa estabelecer critérios técnicos para a distribuição territorial da despesa no Plano Plurianual e nas Leis

Orçamentárias Anuais.

Levando em consideração essas pesquisas e propostas, mas buscando agregar contribuições próprias, o Observatório do TCMSP está delimitando seus objetos de investigação. Está em discussão a seleção de variáveis com potencial de aplicação em indicadores analíticos, compostos ou sintéticos com foco nas desigualdades sociais do território. O GT Urbanismo está levantando as principais problemáticas urbanas e também o método, do subprefeituras.

grego “methodos”, que significa “o caminho” para a obtenção dos dados necessários, conforme apresentados a seguir.

3.1 A regionalização do gasto

De acordo com o sistema IRIS do TCMSP, no ano de 2019 a Lei Orçamentária Anual (LOA) distribuiu o orçamento por subprefeitura conforme a Tabela 1, que mostra ainda, a população, a área, o recurso liquidado e o índice IDH- M de cada uma das 32

Tabela 1– Orçamento liquidado em 2019 regionalizado por Subprefeitura

Subprefeitura	Orçamento Atualizado (R\$ milhões)	Orçamento Liquidado (R\$ milhões)	Área (km2)	População	IDH-M*	Orçamento Liquidado / hab/área
Ermelino Matarazzo	30,735	29,926	16,02	203.917	0,777	9,16
Jabaquara	32,267	27,689	14,04	224.494	0,816	8,78
Cidade Tiradentes	29,417	27,45	14,97	221.201	0,708	8,29
Guaianases	43,926	39,534	17,81	269.788	0,713	8,23
Sé	102,936	97,135	26,7	464.244	0,889	7,84
Aricanduva-Formosa	33,516	42,306	22,39	261.318	0,822	7,23
Sapopemba	24,436	25,037	13,66	278.294		6,59
Vila Prudente	30,731	26,678	19,3	243.403	0,785	5,68
Santo Amaro	41,583	45,34	37,84	246.451	0,909	4,86
São Miguel Pta.	45,055	44,52	26,12	353.520	0,736	4,82
V. Mariana	40,964	41,836	27,05	358.866	0,938	4,31
Pinheiros	39,123	40,614	32,07	294.607	0,942	4,3
Cidade Ademar	36,664	48,921	30,74	429.665	0,758	3,7
V. Maria-V. Guilherme	30,418	27,256	26,97	285.695	0,793	3,54
Itaim Paulista	#N/D	28,393	21,66	372.749	0,725	3,52
Mooca	38,337	40,599	36,13	362.465	0,869	3,1
Santana-Tucuruvi	34,183	32,617	35,87	314.612	0,869	2,89
Perus-Anhanguera	29,959	29,482	57,35	178.582	0,731	2,88
Casa Verde-Cachoeirinha	25,694	23,003	27,27	298.329	0,799	2,83
Freguesia-Brasilândia	37,268	34,184	32,17	407.040	0,762	2,61
Lapa	42,03	33,046	40,7	325.735	0,906	2,49
São Mateus	57,061	51,113	45,59	451.137	0,732	2,49
Ipiranga	42,342	37,949	37,68	476.241	0,824	2,11
Penha	44,863	42,267	43,46	461.090	0,804	2,11
Campo Limpo	#N/D	46,063	36,76	683.402	0,783	1,83
M'Boi Mirim	46,382	70,137	63,61	608.865	0,716	1,81
Butantã	42,675	40,673	56,54	457.072	0,859	1,57
Pirituba-Jaraguá	44,279	38,188	55,48	463.664	0,787	1,48

Subprefeitura	Orçamento Atualizado (R\$ milhões)	Orçamento Liquidado (R\$ milhões)	Área (km ²)	População	IDH-M*	Orçamento Liquidado / hab/área
Itaquera	45,486	43,352	55,23	535.080	0,758	1,47
Jaçanã-Tremembé	29,667	27,505	65,48	312.489	0,768	1,34
Capela do Socorro	46,585	51,006	132,92	601.127	0,75	0,64
Parelheiros	29,173	25,521	358,79	159.229	0,68	0,45

Fonte: TCMSP, IRIS, 2020 (*exceto o IDH-M⁹)

Da esquerda para a direita, dégradé em quatro escalas do melhor para o pior IDH-M.

Os valores acima correspondem ao montante orçamentário destinado para as Subprefeituras, cujo escopo se restringe à zeladoria urbana, e estão entre os poucos dados que se encontram regionalizados no orçamento total do município. Certamente a Subprefeitura não é a melhor escala de análise, pois seus distritos e setores censitários são muito heterogêneos, todavia é o denominador comum dos dados regionalizados no momento. Ainda assim é um retrato significativo sobre a lógica da distribuição dos recursos, ou a aparente ausência dela.

Para elaborar a Tabela 1, preliminarmente foram feitas regressões múltiplas entre o orçamento liquidado e a área, o número de habitantes e o IDHM. Numa primeira aproximação os valores de correlação quadráticos foram da ordem de 0,6, evidenciando uma correlação positiva moderada. Na comparação entre as Subprefeituras, o que se observou foi uma variação entre um máximo de 9,16 em Ermelino Matarazzo e um mínimo de 0,45 em Parelheiros.

A distribuição dos recursos não segue a lógica do IDH-M, porém, neste retrato de 2019 há uma ligeira prevalência das Subprefeituras em pior situação na metade superior do ranking do orçamento liquidado por área e habitante.

Em síntese, a Tabela 1 é inconclusiva para compreender a lógica territorial do gasto em investimentos com infraestrutura e despesas com zeladoria urbana. Há necessidade de incentivar o Executivo para avançar na regionalização do orçamento, preferencialmente por

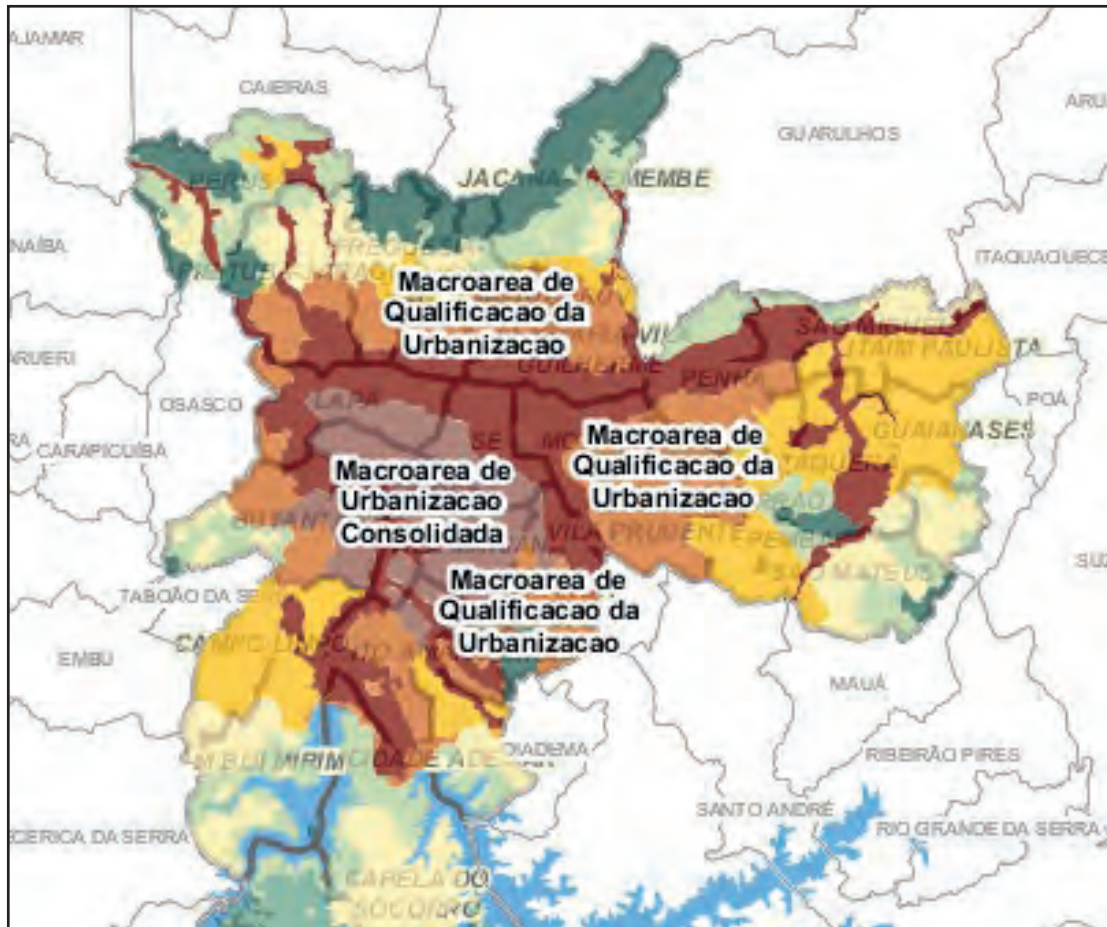
distrito, conforme sugerido pelas instituições de pesquisa consultadas.

3.2 Os investimentos efetuados na mitigação de passivos urbano-ambientais

Se a zeladoria urbana é complexa para uma cidade com 12,3 milhões de habitantes (IBGE, estimativa 2020), tanto mais desafiadora é a mitigação de seus passivos urbano-ambientais contando com apenas 6% do orçamento empenhado para investimentos, em que pese tenha sido R\$ 3.559.709.136,23 o valor absoluto no ano de 2019, de acordo com o IRIS.

O Mapa 2 permite estimar a extensão dos passivos urbano-ambientais que se acumulam principalmente nas periferias da cidade, manifestando-se de diferentes formas, e com efeitos sinérgicos. Cabe destacar i) os assentamentos precários em áreas de risco, áreas de preservação permanente, áreas de proteção de mananciais, áreas públicas institucionais e verdes em face da insuficiência da política de Habitação de Interesse Social; ii) os déficits de saneamento, notadamente de coleta e tratamento de esgoto que se sobrepõem aos problemas de drenagem e comprometimento da rede hídrica-ambiental; iii) a mobilidade urbana insatisfatória devido aos seus longos tempos de deslocamento, lotação intensa e alto custo dos subsídios; iv) a baixa capacidade de suporte e conectividade da rede viária e, consequentemente das demais redes de serviços urbanos nos territórios mais precários; v) a falta de equipamentos públicos e

Mapa 2 – Macroáreas definidas pelo Plano Diretor Estratégico



Fonte: São Paulo, GeoSampa, 2020

até mesmo terrenos para as políticas setoriais de Educação, Saúde, Cultura e Esportes.

A propósito, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público preveem a contabilização patrimonial de ativos e passivos de infraestrutura urbana.

3.3 A Planta Genérica de Valores (PGV) e o mapa da arrecadação como base de reflexão sobre a equidade regional do gasto público

Tomando-se como premissa a regionalização do gasto público e, em sendo as contas municipais o objeto central da atribuição do TCMSP, parece natural que o Observatório adote a arrecadação como contraponto de análise em seus indicadores próprios.

Prevalece entre os pesquisadores a percepção de que os investimentos em

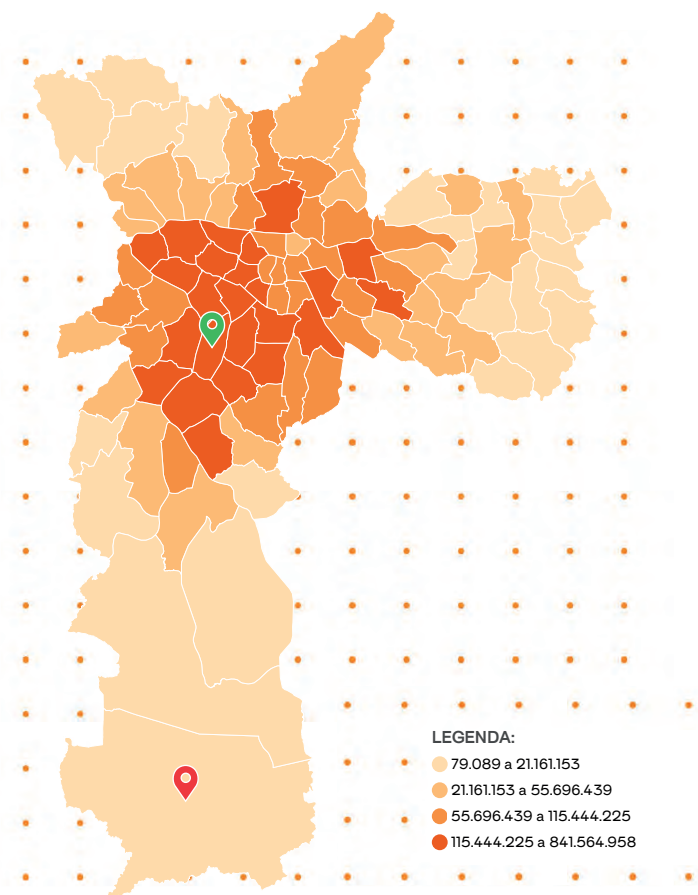
infraestrutura não chegam aos territórios socialmente vulneráveis, pois se concentram nos perímetros de maior dinâmica imobiliária, sobretudo os delimitados pelas Operações Urbanas Consorciadas (FIX, 2005; FTS, 2020). Outro método de aferir isso seria por meio do valor venal do m² de terreno e construção, que é o critério-chave da arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano, o principal tributo municipal. A propósito, a Planta Genérica de Valores em si já seria um dado inédito em termos de indicadores. Ela tem muito a revelar sobre o valor da localização intraurbana, e a confirmar a tese da perpetuação da concentração dos investimentos públicos nos territórios de melhor infraestrutura. De outra parte, o georreferenciamento do Imposto Sobre Serviços pode corroborar as métricas e o entendimento

da localização da atividade terciária, no mesmo sentido do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

Parte destes dados já está disponibilizada no GeoSampa e no ObservaSampa, porém, parte precisaria ser solicitada à Prefeitura, como o fez a Rede Nossa São Paulo no Mapa de Arrecadação do IPTU de 2019 (Mapa 3).

O Mapa 3 revela que a maior arrecadação de IPTU coincide com as macroáreas de urbanização consolidada e de qualificação da urbanização do Plano Diretor Estratégico, enquanto a menor arrecadação ocorre nas macroáreas periféricas de redução da vulnerabilidade urbana, de recuperação ambiental, de controle e qualificação urbana e ambiental (Mapa 2).

**Mapa 3 –
Arrecadação de IPTU**



Fonte: RNSP, 2019, p. 25

3.4 A execução dos instrumentos de Planejamento Urbano de médio e longo prazo em termos de continuidade, equidade regional e sustentabilidade

Outro consenso de percepção é a descon-tinuidade administrativa (SPINK, CLEMEN-TE, KEPPKE, 1999). O sistema de planejam-ento municipal é integralmente definido em lei, entretanto a execução dos planos não é garan-tida. Esta característica motivou a mobilização

das Organizações da Sociedade Civil paulis-tanas pela inserção da Emenda 30 na Lei Or-gânica do Município – o Programa de Metas, “observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico”, para efeito de cada nova gestão eleita.

O Programa de Metas prioriza o ciclo de uma gestão. Por força de lei também deve se

compor com o Plano Plurianual, e para isso há um descompasso intencional entre ambos, qual seja, o ciclo do PPA começa um ano depois do de Metas, de modo que avançará durante o primeiro ano de exercício da gestão sucessora.

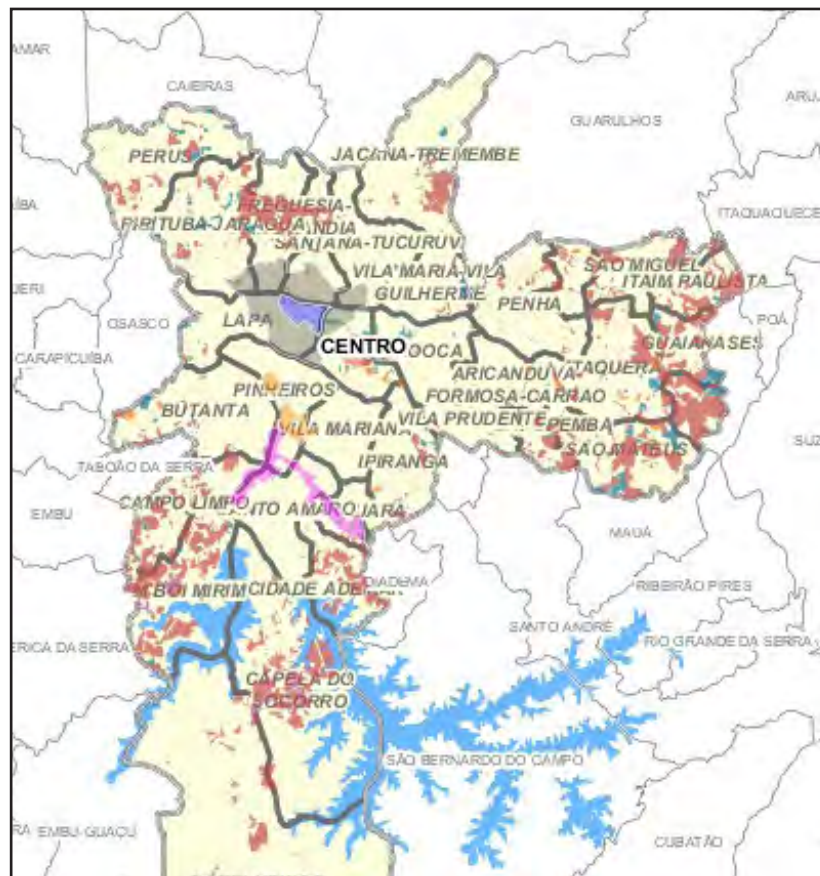
Também subordinado ao Plano Diretor, o Plano Plurianual estabelece a agenda de investimentos e programas de um quadriênio, porém, em termos de legitimação do Prefeito, e até mesmo de controle social, parece não ter o mesmo apelo do Programa de Metas.

Dos instrumentos de planejamento mencionados, o Programa de Metas tem sido o melhor estruturado em termos de monitoramento de indicadores. O Plano Diretor vigente avançou significativamente em relação aos anteriores por ser pioneiro em estabelecer indicadores,

além do mais, já estão se orientando pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Mas certamente falta iniciativa semelhante para os Planos Regionais e os Planos Setoriais.

Portanto, aproveitando a estabilidade e a isenção política do TCMSP, seria oportuno que o Observatório formulasse indicadores e séries históricas para o sistema de planejamento urbano como um todo, com foco na continuidade das políticas de estado, na equidade da distribuição dos investimentos e programas no território, e tendo a sustentabilidade como critério norteador, ainda a tempo de engajar-se à Agenda 2030 e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, e a outros sistemas de indicadores consagrados tais como os propostos pelas Normas ISO/ NBR

Mapa 4 – Operações Urbanas Consorciadas e Zonas Especiais de Interesse Social



ZEIS ■
OUC ■

Fonte: São Paulo, GeoSampa, 2020

37120, 37122 e 37123 para cidades sustentáveis, inteligentes e resilientes.

3.5 O desempenho dos instrumentos urbanísticos em relação às desigualdades sociais

A aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade (2001) apresenta-se como um interessante objeto de investigação para fins de análise das desigualdades sociais.

Um dos objetivos centrais desses instrumentos é potencializar o financiamento da infraestrutura urbana, em especial a outorga onerosa do direito de construir. A oneração do potencial adicional de construção pode ser direcionada para duas finalidades distintas: i) as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), onde os recursos gerados pela outorga ficam vinculados ao próprio perímetro de intervenção; ii) se a outorga ocorre fora dos perímetros das OUC, os recursos passam a integrar ao Fundo de Urbanização do Município (FUNDURB), cuja maior vantagem é poder subsidiar projetos em territórios vulneráveis.

Segundo o Mapa 4, as Operações Urbanas Consorciadas localizam-se dentro do perímetro de maior arrecadação do IPTU (Mapa 3), reforçando a concentração de investimentos nas macroáreas de urbanização consolidada. De outra parte, dependentes da subsidiariedade do FUNDURB, as Zonas Especiais de Interesse Social encontram-se nas macroáreas periféricas de redução da vulnerabilidade urbana, de recuperação ambiental, e de controle e qualificação urbana e ambiental (Mapa 2).

Assim sendo, cabe examinar o quanto dos recursos do FUNDURB tem sido aplicados no combate às desigualdades socioespaciais e, mesmo nas OUC, o quanto tem sido destinado para estes fins nas ZEIS dentro de seus perímetros.

3.6 As potencialidades de análise por meio dos Relatórios de Função de Governo

No âmbito do TCMSP, a análise do

desempenho operacional de determinadas funções de governo é realizada por meio dos Relatórios de Função. Atualmente, essas análises são baseadas na verificação da aderência da execução orçamentária aos dispositivos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e no acompanhamento de indicadores usualmente previstos na legislação municipal (ex. Lei Municipal nº 14.173/2006) e no Programa de Metas.

Os relatórios de função abordam diversos aspectos da administração municipal dentre eles, segundo a orientação oferecida pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle do TCMSP:

i. Aspectos Orçamentários

° Verificar os principais programas, projetos e atividades, considerando na análise os valores aprovados, atualizados, empenhados e liquidados, nos últimos anos, quando houver correlação entre os programas, conforme especificado na Informação nº 028/SFC/2019.

ii. Aspectos Operacionais

° Verificar os principais indicadores (Lei Municipal nº 14.173/06 e PPA 2018-2021).

° Analisar a evolução da prestação de serviços dos principais programas, projetos e atividades.

iii. Plano Plurianual

° Verificar o acompanhamento das metas estabelecidas no PPA 2018-2021 (LM 16.773/17), referentes aos programas de governo da função analisada.

Contudo, estes indicadores previstos na legislação não se adequam aos dados existentes, como por exemplo os indicadores de área lazer nos equipamentos urbanos, para os quais não existem dados. Muitos indicadores não apresentam metodologia de cálculo e sua aplicação dependeria de uma normatização.

A ausência de indicadores adequados às atribuições e especificidades atividade de

Controle Externo nesses dispositivos é uma limitação. Ocasionalmente, indicadores provenientes do Portal Observa Sampa são utilizados como métricas de avaliação de desempenho. (RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA - TC 000933/2019 - Função de Governo - Habitação).

A proposta de um Observatório viabiliza ao TCMSP a possibilidade de, enquanto órgão de controle, desenvolver, gerir e acompanhar indicadores precisamente formatados ao cumprimento da sua missão institucional. Destaque-se que a integração acadêmica e o contato com especialistas de diversas áreas podem sofisticar as técnicas aplicadas na elaboração desses indicadores.

O aperfeiçoamento na utilização de informações socioespaciais e imagens georreferenciadas, aliadas a técnicas de visão computacional, podem viabilizar informações úteis às análises de diversas Funções. Cita-se, a título de ilustração, a possibilidade da formulação de indicadores que expressem de forma concomitante, áreas desmatadas (Função Gestão Ambiental) e irregularidades no uso e ocupação do solo (Função Urbanismo).

3.7 As perspectivas tecnológicas para a modelagem e a avaliação *ex-ante* das políticas públicas

No contexto da avaliação de políticas públicas, a integração interinstitucional com entidades acadêmicas também abre o horizonte para a sofisticação das metodologias utilizadas, viabilizando contato com especialistas e ferramentas científicas. Essa aproximação favorece o uso de diversas técnicas baseadas em pesquisa e experimentação, usualmente utilizadas e recomendadas nas avaliações de impacto das políticas, de acordo com o GUID 9020 (INTOSAI, 2020). No que tange à definição do objeto de avaliação, este manual destaca a importância de uma modelagem:

Em princípio, a avaliação deve ‘modelar a política’, isto é, realizar um mapeamento

sistemático da corrente de causalidades entre os objetivos, os insumos, os processos, os produtos, os resultados e os impactos (os esperados e os inesperados). (INTOSAI, 2020, p.17)

Recentemente, abordagens baseadas em modelagens computacionais de sistemas complexos vêm se consolidando como mais uma ferramenta aplicável ao contexto de avaliação de políticas públicas.

[...] abordagens de sistemas complexos permitem que políticas públicas possam ser consideradas de forma abrangente e simuladas explicitamente em toda a sua multiplicidade de setores e escalas, de causa e de efeito. (FURTADO, SAKOWSKI, TOVOLLI, 2015, p. 13)

Nesse sentido, as informações socioespaciais e orçamentárias agregadas no observatório podem subsidiar modelos, evidenciando efeitos que só poderiam ser inferidos custosamente por meio de abordagens tradicionais. Ainda que a avaliação *ex-ante* de uma política pública não seja uma atividade típica das Entidades de Fiscalização Superiores, o GUID 9020 destaca que o uso de modelagens pode proporcionar novas percepções da corrente de causalidade dessa política, gerando informações de grande utilidade para o controle externo e social, além de estar em consonância com a atividade pedagógica da Escola de Gestão e Contas.

4 Considerações finais

O Observatório tem o desafio de formular indicadores de avaliação de políticas públicas que dialoguem com aqueles produzidos pelo Executivo e pelos centros de pesquisa das universidades e organizações da sociedade civil, agregando a expertise e as especificidades das atribuições do TCMSP, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do município e o controle social.

O GT Educação, o GT Saúde e o GT Urbanismo estão levantando dados e indicadores

que subsidiem o Observatório em suas respectivas temáticas, mas com vistas a construir uma abordagem interdisciplinar na avaliação das políticas públicas.

O GT Urbanismo está investigando métodos de vincular ao território os indicadores produzidos pelo Observatório, tomando por base a regionalização do gasto público e da arrecadação, considerando que ambos guardam relação com as desigualdades sociais – objetivo central da pesquisa. Na mesma direção, vale examinar o desempenho dos instrumentos urbanísticos no combate às desigualdades, e como está a mitigação dos passivos urbano-ambientais nos territórios vulneráveis. Outra preocupação relevante é quanto à continuidade, equidade e sustentabilidade dos instrumentos de planejamento urbano de médio e longo prazo,

haja vista a descontinuidade até mesmo dos indicadores que os monitoram e avaliam.

Como potencializadores dos esforços da pesquisa, há os Relatórios de Função de Governo produzidos pela Auditoria de Controle Externo, os quais incorporam a avaliação de políticas públicas e tem um efeito indutor de aperfeiçoamento da gestão pública.

Por fim, a perspectiva tecnológica avança para a modelagem das políticas públicas levando em conta uma multiplicidade de correlações que transcenderiam as abordagens tradicionais, de modo a permitir avaliações mais justas em caráter de controle externo e social *a posteriori* e também *ex-ante*, ou seja, preventivo, antes que os problemas aconteçam, ou antes que as melhores oportunidades de impacto se percam.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR ISO 37122:2020**: cidades e comunidades sustentáveis: indicadores para cidades inteligentes. Rio de Janeiro: ABNT, 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR ISO 37120:2020**: Indicadores para Serviços Urbanos e Qualidade de Vida. Rio de Janeiro: ABNT, 2020.

FIX, M. **Parceiros da exclusão**: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espreiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FUNDAÇÃO TIDE SETÚBAL (FTS). **(Re)distribuição territorial do orçamento público municipal**: uma proposta para virar o jogo das desigualdades. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2020.

FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TOVOLLI, M. H. **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/150727_livro_modelagem_sistemas.pdf. Acesso em 4 dez. 2020.

INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID - 9020**: evaluation of public policies. 2020. Disponível em: <https://www.issai.org/pro-nouncements/guid-9020-evaluation-of-public-policies/>. Acesso em 4 dez. 2020.

INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **Guidelines on the evaluation of public policies**. 2016. Disponível em: https://www.intosai-community.net/wgeppp/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-GOV-9400_ENG.pdf.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). **ISO 37123**: sustainable cities and communities: indicators for resilient cities. 2019. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/70428.html>. Acesso em 10.out.2020

MARINO, A. **Cartografias da pandemia**. 2019. Disponível em: <https://www.quatrocincom.com.br/br/artigos/a/cartografias-da-pandemia>. Acesso em 10 out. 2020.

OEA. **Public Policy Observatories in the Americas**: a guide for Their Design and Implementation in Our Public Administrations. Disponível em: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/ObservatoriosDePoliticasPublicas_e.pdf. Acesso em 4 dez. 2020.

REDE NOSSA SÃO PAULO (RNSP). **Mapa da Desigualdade 2019**. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapa_Desigualdade_2019_tabelas.pdf. Acesso em 4 dez. 2020.

SANTOS, M. Sociedade e espaço: formação espacial como teoria e como método. **Antipode**, v. 9, n. 1, jan./fev. 1977. Disponível em: https://geografiaeconomicaesocial.ufsc.br/files/2016/05/sociedade_e_espaco_-_a_formacao_espacial_como_teorica_e_metodo.pdf. Acesso em 10 out. 2020.

SPINK, P. K.; CLEMENTE, R. S.; KEPPKE, R. S. **Continuidade e descontinuidade administrativa**: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2001. (Relatório de pesquisa n. 60). Disponível em <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/publicacoes/gvp/continuidade-e-descontinuidade-administrativa-uma-analise-de-fatores-que-contribuem>. Acesso em 23 nov. 2020

Notas

- 1 http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/
- 2 http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx
- 3 <http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/>
- 4 <http://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>
- 5 <https://api.prodam.sp.gov.br/store/apis/info?name=UBS&version=v1.0&provider=admin>
- 6 <https://api.prodam.sp.gov.br/store/apis/info?name=Metas&version=v1.0&provider=admin>
- 7 <https://api.prodam.sp.gov.br/store/apis/info?name=SOF&version=v3.0.1&provider=admin>
- 8 <https://iris.tcm.sp.gov.br/Iris/10658>
- 9 https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/29_Dimensoes_IDH-M.pdf

ARTIGOS

M

esas Técnicas em Tribunais de Contas¹

*Technical round-table
discussions in Courts of Accounts*

Egle dos Santos Monteiro

Mestre em Direito do Estado (PUC/SP).
Professora de Direito Administrativo (PUC/SP).
Assessora Jurídica chefe no TCMSP. Advogada em
São Paulo.

Newton Antônio Pinto Bordin

Mestrando em Direito (FGV/SP). Assessor Jurídico
do TCMSP. Advogado em São Paulo.

Resumo: Os autores apresentam a normatização e a prática das “Mesas Técnicas”, reuniões especializadas, realizadas durante a instrução de processos de fiscalização, com o objetivo de esclarecimento de apontamentos e de justificativas, com fulcro na cooperação interinstitucional.

Palavras-chave: Controle externo. Cooperação interinstitucional. Mesa Técnica.

Abstract: The authors introduce the norms and the practice of the so-called “Mesas Técnicas” (technical round-table discussions), which are technical meetings that occur during the instruction of the control procedures, aiming at clarifying faults identified by the Audit office and the reasons presented by the city hall – based on interinstitutional cooperation between the São Paulo City Court of Accounts and the municipal government.

Keywords: External control. Interinstitutional cooperation. Technical round-table discussions.

Os Tribunais de Contas brasileiros, com fundamento na abertura normativa estabelecida pelo art. 71 da Constituição Federal, têm buscado o aprimoramento constante de sua função institucional, por meio de diversas iniciativas que contribuem para maior efetividade do controle externo e, conseqüentemente, para o aprimoramento das contratações públicas.

Dentre as iniciativas, podem ser mencionadas a crescente utilização de métodos digitais de análise de editais licitatórios – inclusive mediante a utilização de sistemas de inteligência artificial –; e o aprimoramento da estrutura de *acordos* nos processos de controle externo, notadamente por meio da celebração de *Termos de Ajustamento de Gestão* (TAGs) entre as Cortes de Contas e os gestores públicos responsáveis pelas entidades ou pelos órgãos fiscalizados².

Neste artigo, serão apresentadas as Mesas Técnicas conduzidas no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), as quais têm sido objeto de crescente interesse pelas demais Cortes de Contas do país, pelos órgãos sujeitos à jurisdição do TCMSP e pela sociedade paulistana³ – e, defendemos, estão inseridas na lógica de iniciativas promovidas pelos Órgãos de Controle Externo em prol do aprimoramento das contratações públicas.

Com a experiência da realização de diversas Mesas Técnicas sobre variadas temáticas no decorrer de diversos anos, o TCMSP instituiu normas procedimentais relacionadas a essas reuniões⁴, uniformizando entendimentos internos sobre o rito a ser seguido pelos participantes, em prol da segurança jurídica e da transparência⁵.

As denominadas Mesas Técnicas guardam semelhança com as *audiências* judiciais, em que há a presença das “partes” – no caso, dos órgãos técnicos do TCMSP e dos representantes da Origem⁶ – e do julgador – com a participação de servidores lotados nos gabinetes e, eventualmente, com a presença dos Conselheiros. Trata-se, a rigor, de reuniões técnicas de trabalho, para discussão sobre problemáticas identificadas em processo de fiscalização específico, ou a respeito de temática que poderá ser objeto de fiscalização⁷.

Em que pese a participação de servidores lotados nos gabinetes dos Conselheiros – eventualmente, com a presença do próprio Relator –, essas reuniões *não apresentam*

finalidade conciliatória, na medida em que não se está buscando a realização de um acordo entre os órgãos técnicos do Tribunal de Contas e o jurisdicionado.

Essa característica não impede que dessas reuniões surja a proposta de solução das irregularidades mediante ajustamento, do que pode resultar a celebração de TAG entre o gestor responsável e o Tribunal de Contas, extraindo-se daí um possível *hibridismo* das Mesas Técnicas – variando entre a apresentação de esclarecimentos e a conciliação mediante acordo.

Disso decorre que referidas reuniões *não impedem* a eventual conciliação de entendimentos, especialmente em razão da dinâmica das discussões havidas entre os participantes, com o objetivo de se esclarecerem as aparentes irregularidades, o conteúdo dos apontamentos formulados pelas áreas técnicas desta E. Corte de Contas e, até mesmo, eventuais explicações fornecidas pelos representantes da Origem. Tratar-se-ia, nessa perspectiva, de um *viés aclaratório* dessas reuniões.

Nessa perspectiva, ainda que não necessariamente se extraia das Mesas Técnicas a abertura para conciliação mediante acordo, verifica-se presente *viés colaborativo* entre os participantes ínsito a essas reuniões – afinal, todos são servidores públicos municipais –, que podem ser realizadas antes mesmo da instauração do contraditório no âmbito do processo de fiscalização.

O resultado dessas distintas características – (i) variedade de servidores participantes dessas reuniões; (ii) registro em ata a ser junta aos autos; e (iii) viés técnico das discussões – é que as Mesas Técnicas auxiliam o julgador na formação de sua convicção quanto à matéria fiscalizada⁸. Em contrapartida, isso não significa que elas possuam natureza *decisória*, uma vez que não se espera do Relator a prolação de decisão monocrática de mérito processual no âmbito da Mesa Técnica.

Ao mesmo tempo, os próprios

jurisdicionados têm esclarecidas as principais problemáticas apontadas pelo TCMSP, ocorrendo, não raro, de se comprometerem a suspender procedimentos licitatórios para adequação – dispensando-se, assim, o exercício do poder cautelar pelo Tribunal de Contas.

As discussões havidas nas Mesas Técnicas também permitem aos jurisdicionados o aprimoramento dos esclarecimentos a serem posteriormente formalizados, por escrito, ao Tribunal de Contas, em decorrência da melhor assimilação das problemáticas técnicas verificadas no processo de fiscalização; bem como o aperfeiçoamento de editais eivados de irregularidades e de impropriedades.

Nessa perspectiva, as Mesas Técnicas são espécies de “diálogos público-públicos” (SCHIEFLER, 2016, p. 286), voltadas que estão a esclarecimentos recíprocos entre distintos órgãos e entes estatais a respeito de matérias constantes do processo de fiscalização, do que resulta o paulatino aperfeiçoamento da gestão pública – finalidade última dos Tribunais de Contas.

Na prática, as Mesas Técnicas têm sido convocadas para processos de fiscalização relacionados a temáticas complexas – como nas licitações de desestatizações –, mas também podem abranger contratos administrativos em execução que tenham sido objeto de apontamento.

Além disso, é admitida a realização de Mesa Técnica, a critério do Relator da Pasta, para que o órgão jurisdicionado apresente ao TCMSP projetos de interesse do Município que poderão ser objeto de fiscalização pela Corte de Contas. A hipótese – semelhante a um *road show* (SCHIEFLER, 2016, p. 284) – também representa abertura do Tribunal de Contas ao diálogo com os jurisdicionados, mas, neste caso, ocorre previamente à instauração de processo de fiscalização. Nessa situação, há valorização tanto da transparência a respeito de projetos *em desenvolvimento* pelos órgãos jurisdicionados, quanto do trato conjunto da coisa pública, na medida em que se permite aos servidores do controle externo contato inicial

com a matéria – reforçando-se o *viés colaborativo* dessas reuniões.

As Mesas Técnicas têm se mostrado bastante efetivas ao alcance dos seus objetivos de imprimir maior transparência e celeridade aos procedimentos de fiscalização, além de estarem bastante afinadas com as normas internacionais de controle externo.

Nessa perspectiva, tanto a *Agenda 2030* das Nações Unidas⁹ quanto a *Declaração de Moscou, de 2019*, adotada no âmbito da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), buscam promover maior proximidade entre o órgão controlador e seus jurisdicionados. A Declaração da INTOSAI (2019) é veemente quanto à necessidade de se estabelecer “interação produtiva” entre os órgãos de controle externo e os jurisdicionados:

10. As EFS podem ampliar seu impacto positivo ao estabelecer uma interação produtiva com o ente auditado e reforçar a cooperação e comunicação com a comunidade acadêmica e o público em geral.

Declarações principais:

- ° A interação com o ente fiscalizado é crucial para explicar e tornar claras as recomendações das EFS e facilitar a sua implementação.
- ° As EFS podem se beneficiar de uma comunicação eficaz entre a EFS e suas partes interessadas, que melhora a sua habilidade de identificar e analisar os problemas de interesse nacional para a tomada de decisões baseada em informações sobre um programa, projeto ou atividade. [...]

O estabelecimento de normas procedimentais relacionadas a essas reuniões atende à segurança jurídica e valoriza o próprio diálogo institucional que deve haver entre os diferentes órgãos e entes estatais, especialmente em prol do aperfeiçoamento da gestão municipal e da adequada destinação de recursos públicos.

Referências

BORDIN, Newton Antônio Pinto. Da viabilidade jurídica da utilização de Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) por tribunais de contas. In: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (coord.); BARROS FILHO, Wilson Accioli de (org.), **Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 389-403.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em 12 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). **Declaração de Moscou**. 2019. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Declara%C3%A7%C3%A3o_de_Moscou_2019_-_tradu%C3%A7%C3%A3o_livre.pdf. Acesso em 12 fev. 2021.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas. **Resolução nº 18, de 19 de junho de 2019**. São Paulo: TCMSP, 2019. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/Documento?id=36093>. Acesso em 12 fev. 2021.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas. **Resolução nº 02, de 4 de março de 2020**. São Paulo: TCMSP, 2020. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/Documento?id=36104>. Acesso em 12 fev. 2021.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique de Carvalho. **Diálogos público-privados: da opacidade à visibilidade na administração pública**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

Notas

1 O presente artigo reflete, única e exclusivamente, o entendimento pessoal dos autores sobre a matéria.

2 A respeito dos *Termos de Ajustamento de Gestão*, conferir Newton A. P. Bordin (2020, p. 389-403).

3 A respeito desse crescente interesse, importa fazer referência à primeira transmissão pública de Mesa Técnica, ocorrida em 01/10/2020, referente ao processo de fiscalização do Pregão Eletrônico nº 47/SME/2020, cujo objeto era a aquisição de *tablets* para distribuição aos alunos da rede pública. Cf. “assista ao vivo: Mesa Técnica do TCMSP com a Secretaria Municipal de Educação para discutir edital da aquisição de *tablets* para a rede municipal de ensino, *Tribunal de Contas do Município de São Paulo*; e “Covas quer dar 100 mil *tablets* para colégios da periferia antes de eleição”, *O Estado de São Paulo*.

4 Conferir, especialmente, a Resolução nº 02/20, que é específica sobre a matéria ora em apreço. O art. 6º da Resolução nº 18/19 trata da convocação de Mesas Técnicas pelo Conselheiro Relator, no exercício do juízo cautelar ou mediante justificativa.

5 A normatização, aliás, está em sintonia com o art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com a redação dada pela Lei Federal nº 13.655/18.

6 Para fins de processo de controle externo, a utilização do termo “parte” para se referir ao jurisdicionado não é juridicamente apropriado, pois se está diante de situação de fiscalização, em que há o fornecimento de informações ao Órgão de Controle Externo, ainda que se possa, ao final, apenas agentes considerados responsáveis pela irregularidade. Também não se verifica a presença de uma “contraparte” nos processos de controle externo, não se prestando os órgãos técnicos à defesa intransigente de um interesse próprio, mas sim à fiscalização da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

7 A Resolução nº 02/20 não fixa o momento de realização das Mesas Técnicas, que podem ocorrer mesmo *antes* da instauração de processo de controle externo, como nos casos relacionados à apresentação de projetos de interesse do Município que possam atrair a competência fiscalizatória do TCM/SP (art. 2º, I, “a”).

8 Nesse aspecto, as Mesas Técnicas poderiam ser consideradas análogas às inspeções judiciais.

9 No âmbito do Objetivo 16 (*Paz, Justiça e Instituições Eficazes*), podem ser identificadas, no mínimo, as seguintes metas relacionadas à iniciativa objeto deste artigo:

16.5 *Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas.*

16.6 *Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.*

16.7 *Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.*

P

rojetos Básico e Executivo: significado técnico e legal

*Basic Design and Executive Project: technical
and legal meaning*

*Proyecto Básico y Ejecutivo: sentido
técnico y legal*

Marco de Vito

Engenheiro Agrônomo pela Universidade de
Perúgia (Itália) e pela UnB, mestre em Recursos
Hídricos e Tecnologia Ambiental (UnB); analista de
Infraestrutura, exercendo cargo de Coordenador
de Planejamento de Estudos e Projetos no
Ministério do Desenvolvimento Regional.

Resumo: O arcabouço jurídico brasileiro a
respeito das fases necessárias para a cons-
trução de obras públicas é bastante controverso
e regrado por uma série de normativos e acór-
dãos do Tribunal de Contas da União-TCU, apa-
rentemente contraditórios entre si. De um lado,
os órgãos de controle atribuem ao Projeto Básico
níveis de precisão não previstos pela legisla-
ção vigente, por outro, o Projeto Executivo tor-
na-se mera peça complementar à contratação da
obra. Por meio deste trabalho, resgatando a le-
gislação pátria, pretende-se reabrir a discussão
sobre a importância dos dois projetos, cada um
com seu escopo precípuo, para que seja restabe-
lecida a ordem das fases da projeção e atribuí-
do o justo grau de precisão aos Projetos Básicos
e Executivos.

Palavras-chave: Projeto Básico. Projeto
Executivo. Licitação. Contratação.

Abstract: Brazilian legal framework re-
garding the steps required for public building's
construction is ruled by a series of regulatory
and contradictory judgment. Control agencies
are attached to Basic Design accuracy levels
not foreseen by law while the Executive Pro-
ject evolve into a complementary piece to the
building contract. The essay's goal, rescuing the
Brazilian legislation, intended to discuss the im-
portance of the two projects, each with its pri-
mary scope, in order to reestablish the project
stages order and assign accuracy levels that are

fair to both Basic and Executive projects.

Keywords: Bidding Process. Contracting. Basic Project. Executive Project.

Resumen: El marco legal brasileño sobre las etapas requeridas para la construcción de obras públicas es bastante controvertido y está regulado por una serie de instrumentos y dictámenes del Tribunal de Cuentas Federal-TCU, por veces contradictorios entre sí. Por un lado, los órganos de control le atribuyen al Proyecto Básico niveles de precisión no previstos por la legislación vigente, y, por otro lado, el Proyecto Ejecutivo se convierte en una mera pieza complementaria a la contratación de la obra. A través de este trabajo, rescatando la legislación nacional, se pretende reabrir la discusión sobre la importancia de los dos tipos de proyectos, cada uno con su debido objetivo. Así, entendemos que se restablece el orden correcto de las etapas de las obras públicas y se atribuya el grado justo de precisión a los Proyectos Básicos y Ejecutivos.

Palabras clave: Proyecto Básico. Proyecto Ejecutivo. Licitación. Contratación.

1. Introdução

O Direito Constitucional ensina que um Estado é formado por três elementos: povo, soberania e território. Todavia, nos dias de hoje, é necessário que esse possua um quarto elemento: infraestrutura. Somente por meio dessa é possível manter o povo unido e saudável.

Infelizmente, os noticiários nacionais não cessam de denunciar sua falta, assim como de relatar casos de obras inacabadas, superfaturadas, executadas de forma equivocada. Na maioria dos casos, tais acontecimentos estão relacionados com a gestão dos recursos públicos devido à dificuldade na aprovação dos projetos, no primeiro caso, e à contratação de obras baseada em projetos incompletos, no segundo.

Esses problemas nascem de interpretações desencontradas entre administradores públicos e órgãos técnicos e de controle.

De fato, de um lado, a leitura isolada e superficial da lei que regula as contratações públicas deixa a entender que um projeto sem o devido detalhamento (Projeto Básico) seja suficiente para a contratação da obra. Por outro, os órgãos de controle tendem a exigir do Projeto Básico um nível de precisão que desestimula seu desenvolvimento ou impede sua aprovação em fase de efetivação dos instrumentos de repasse de verbas públicas.

2 Fases da projeção

Viana (2015, p. 7) define o projeto como “um empreendimento temporário, desenvolvido com o objetivo de gerar um produto ou serviço, através de atividades coordenadas, considerando as limitações de tempo e recursos, inclusive financeiros”.

No caso da engenharia civil, Mattos (2010, p. 31) entende que:

[...] o termo projeto geralmente vem associado ao plano geral de uma edificação ou de outro objeto qualquer, compreendendo o conjunto de plantas, cortes e cotas necessários à construção – projetos arquitetônicos, estruturais, de instalações elétricas e sanitárias, entre outros.

A definição de fases da projeção visa a dar mais eficiência ao planejamento. Ao longo do processo, a cada momento, faz-se necessário apresentar propostas num nível de detalhamento suficiente para a tomada de decisão.

A Norma Brasileira NBR 13531 – Elaboração de projetos de edificações - atividades técnicas - da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) (1995, p. 4) define as oito fases da projeção: Levantamento, Programa de Necessidades, Estudo de Viabilidade, Estudo Preliminar, Anteprojeto, Projeto Legal, Projeto Básico e Projeto para Execução.

Cada fase possui um objetivo precípua e um nível de detalhamento crescente, para que o objetivo de se obter uma obra de boa qualidade a um preço justo seja alcançado.

A aplicação dessa norma, de um lado, impede que, por informação insuficiente, a escolha recaia numa opção inapropriada, por outro, que por detalhamento excessivo nas fases iniciais da projeção, possam ocorrer custos de projeção desnecessários, além de retrabalho.

Por exemplo, na fase de escolha da alternativa, o Anteprojeto é suficiente; na fase de captação de recursos ou obtenção na área ambiental de Licença de Instalação (LI), seria necessário apenas o Projeto Básico, mas para a execução da obra e obtenção de Licença de Operação, serviria o Executivo.

Assim, entende-se que não é o detalhamento do projeto que caracteriza o nível de projeção, mas seu escopo, sendo aquele uma consequência desse.

A utilização de nível de projeção não congruente com o escopo prefixado (escolha da alternativa, captação de recursos, licitação, contratação da obra, etc.) implica perda de eficiência, quer por defeito, quer por excesso.

Atualmente, num processo de licitação, preveem-se três níveis de projeção: Anteprojeto, Projeto Básico e Projeto Executivo. O primeiro está previsto na lei do Regime Diferenciado de Contratação (Lei nº 12.462/2011 de 4/8/2011), e não será objeto desse artigo, os dois últimos estão previstos na Lei de Licitações e Contratos (LLC) de nº 8.666/93 (BRASIL, 1993):

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

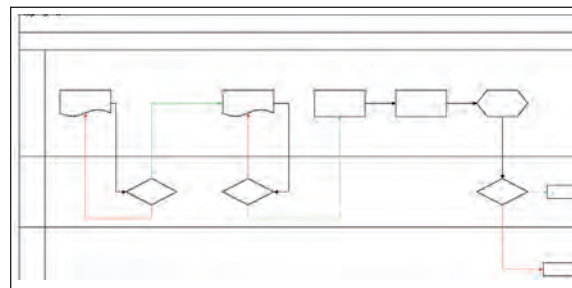
- I – Projeto Básico;
- II – Projeto Executivo;
- III – Execução das obras e serviços.

Esse artigo impõe, via de regra, que cada

fase seja obrigatoriamente precedida da conclusão da etapa anterior.

A Figura 1: Fluxograma previsto na LLC (regra geral), abaixo, representa o previsto como regra pela LLC.

Figura 1: Fluxograma previsto na LLC (regra geral)



Nesse fluxograma, se entende como órgão competente, o que por lei deve aprovar o projeto. Por exemplo, um Ministério deve aprovar o Projeto Básico antes da liberação de recursos de uma obra executada com recursos de convênio, mas não há previsão legal de aprovação de projeto executivo antes da licitação.

A análise dos dois projetos, ao contrário, é necessária para os licenciamentos ambientais, onde o Projeto Básico vai se ajustando às exigências do órgão ambiental até obter a Licença de Prévia (LP). Obtida a LI, é possível detalhar o projeto executivo e solicitar a Licença de Instalação (LI) antes de dar início à obra.

Portanto o Projeto Básico deve ter um detalhamento aproximado, para se adaptar às exigências impostas pelo órgão competente sem excessivos custos de projeto e evitar, por exemplo, a elaboração de cálculos estruturais a cada modificação exigida pelo órgão ambiental.

Já o projeto executivo deve detalhar todo o projeto, pois com base na sua execução exata é que poderá, por exemplo, ser concedida a Licença de Operação (LO).

Essa ordem de execução, todavia, não é normalmente seguida pela Administração Pública. Supostamente amparadas pelo art. 6º, § 1, da LLC, sendo a maioria das licitações, inclusive

de obras de grande porte, realizadas contando apenas com o Projeto Básico.

Desse modo, entendeu-se ser necessário revisar o significado legal e técnico dos Projetos Básicos e Executivo, para entender qual nível mínimo de projeção necessita a obra a ser licitada.

3 Projeto Básico e Executivo na Normativa

3.1 Projeto Básico

O Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) por meio da Resolução do nº 361, de 10 de dezembro de 1991, detalha o que seria o Projeto Básico (CONFEA, 1991):

Art. 1º - O Projeto Básico é o conjunto de elementos que define a obra, o serviço ou o complexo de obras e serviços que compõem o empreendimento, de tal modo que suas características básicas e desempenho almejado estejam perfeitamente definidos, possibilitando a estimativa de seu custo e prazo de execução.

Art. 2º - O Projeto Básico é uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental, e sucedido pela fase de Projeto Executivo ou detalhamento.

Com essa definição, o CONFEA deixa claro que o Projeto Básico: a) defina perfeitamente apenas as características *básicas* e seu desempenho; b) *possibilite* a estimativa de custo, c) de norma, deveria ser seguido pelo Projeto Executivo.

Essa visão orientou a LLC (BRASIL, 1993, grifo nosso), que tentou replicar esse conceito:

Art. 6º [...] conjunto de elementos necessários e suficientes, com **nível de precisão adequado**, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que **possibilite a avaliação** do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

[...]

f) orçamento detalhado do **custo global** da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Observa-se que o objetivo do Projeto Básico é de tão somente caracterizar o objeto com “nível de precisão adequado” e “que possibilite a avaliação do custo global da obra e a definição dos meios e prazo para execução”.

O detalhamento é expresso em nível genérico (“adequado”), não deve espelhar o real custo da intervenção, nem sequer avaliar o custo, e sim, apenas, “possibilitar” sua avaliação.

A Norma Brasileira - NBR 13531 – Elaboração de projetos de edificações - atividades técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) (1995, p. 4) tentou definir melhor o alcance do Projeto:

Projeto básico (PB) (opcional)

Etapa opcional destinada à concepção e à representação das informações técnicas da edificação e de seus elementos, instalações e componentes, ainda não completas ou definitivas, mas consideradas compatíveis com os projetos básicos das atividades técnicas necessárias e suficientes à licitação (contratação) dos serviços de obra correspondentes.

O Projeto Básico deve, portanto, conter “informações técnicas da edificação e de seus

elementos, instalações e componentes, ainda não completas ou definitivas”. De acordo com a norma, essa definição se alcançará somente com o Projeto para Execução e será esse projeto, e não o Projeto Básico, necessário e suficiente para licitar.

Nota-se que a ABNT define essa etapa como opcional. Nela, as informações, ainda não completas, devem ser consideradas compatíveis com o projeto que será licitado.

Apesar de a ABNT tentar especificar o alcance desse projeto e seu nível de detalhamento, o significado do que seria o Projeto Básico continua vago.

Cunha e Carvalho (2012, p. 18) asserem que o Projeto Básico é alvo de estudos específicos que levam a definições próprias de “grande valia sob o prisma jurídico”.

Assim, o prisma jurídico vai prevalecendo sobre o da engenharia e, ao longo dos anos, vários administrativistas, desconhecendo ou perdendo de vista a teleologia das fases da projeção, tentaram melhor definir o alcance do Projeto Básico, até chegar à Orientação Técnica - OT – IBRAOP 001/2006, por meio da qual o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP assim o define (IBRAOP, 2006, grifo nosso):

Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, **atendendo às Normas Técnicas** e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

Deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do Projeto Executivo e

realização das obras.

É evidente que a OT 1 do IBRAOP (2006), ao substituir, no nível de precisão esperado, o termo legal “adequado” por “com precisão”, atribuiu ao Projeto Básico detalhamento não previsto na LLC e não estabelecido originalmente na Resolução do CONFEA, órgão técnico legalmente competente para sua definição.

Também, o IBRAOP, contrariamente a quanto especificado no art. 6º, inciso X, da Lei nº 8.666/93, atribui ao Projeto Básico, e não ao Projeto Executivo, o respeito às normas técnicas, numa evidente interpretação equivocada do conceito de Projeto Básico.

Apesar de o IBRAOP não ser órgão normativo e expor conceitos que contrariam as normas vigentes, fundamentado nessa OT, o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu vários acórdãos nos quais se sustenta que o Projeto Básico deva conter todas as informações necessárias para executar a obra. Tais acórdãos são resumidos no seguinte texto de Campelo e Cavalcante (2013, p. 465-466):

Logo, devem constar do Projeto Básico todos – repetimos todos – os elementos necessários e essenciais para a caracterização da obra e a elaboração de seu orçamento. A lei considera que tais condições são suficientes para garantia dos valores fundamentais da licitação. As intervenções previstas no Projeto Executivo, assim, não devem impactar relevantemente no custo da obra, a tal ponto de comprometer a isonomia do certame. Tais informações devem, necessariamente, constar do Projeto Básico. A peça executiva deve abrigar, unicamente, o detalhamento das soluções já conferidas no Projeto Básico original.

Citamos, em exemplo prático, o projeto estrutural de uma edificação em concreto armado. Tal documento deve, obrigatoriamente, fazer parte do Projeto Básico.

Essa visão, entretanto, contrariaria o

significado de “Básico”, assim, os próprios autores (CAMPELO; CAVALCANTE, 2013, p. 452), ao perceber essa contradição, concluíram que a aceção a ser dada ao termo “básico” é de “fundamental” e não de “simples”: ‘Não se trata, deste modo, de um Projeto Básico, no sentido simplificado do vocábulo. O termo “básico” está associado, sim, à palavra “fundamental”, “basilar”’.

Não são raras, entretanto, as contradições encontradas até mesmo no próprio TCU. Por exemplo, essa corte em “Convênios e Outros Repasses” (BRASIL, 2014, p. 34) assim define o Projeto Básico:

Projeto básico é o documento por meio do qual o proponente deve caracterizar precisamente a obra, a instalação ou o serviço objeto do convênio, inclusive quanto sua viabilidade técnica, custo, etapas e prazos de execução. Deve ser elaborado com base em

estudos técnicos preliminares e assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

Todavia, no mesmo manual, à página 35, ressalva-se que o Projeto Básico “não se destina a disciplinar a execução da obra ou do serviço (esse é o papel do Projeto Executivo), mas demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução”.

Ainda, o TCU (BRASIL, 2013) propõe, para os níveis de Anteprojeto, Projeto Básico e Projeto Executivo a Tabela 1 – Características e nível de precisão dos projetos, que define os níveis de aproximação aos reais custos da obra aceitáveis para esses três níveis de projeção (Margem de erro), o tipo de orçamento previsto (Tipo), o nível de precisão (Precisão) e os elementos que necessariamente devem estar presente para cada nível de projeção (Elementos Necessários).

Tabela 1 – Características e nível de precisão dos projetos

Tipo	Precisão	Margem de erro	Projeto	Elementos Necessários
Avaliação	Baixa	30%	Anteprojeto	- Área construída
				- Padrão de Acabamento
				- Custo unitário Básico - Plantas principais
Orçamento Sintético	Média	10 a 15%	Projeto Básico	- Especificações básicas - Preços de referência - Plantas detalhadas
Orçamento Analítico	Alta	5%	Projeto Executivo	- Especificações completas - Preços negociados

Fonte: TCU, 2013

Nota-se que cabe ao Projeto Executivo, e não ao Projeto Básico, apresentar as plantas detalhadas e especificações completas.

Acórdãos do próprio TCU (BRASIL,

2003, *apud* JUSTEN FILHO, 2009, p. 129), às vezes, não conseguem distinguir os dois projetos, como se entende, por exemplo, no Acórdão 67/2002–Plenário invocado no Acórdão

1.684/2003 – Plenário: “projeto básico exigido na licitação de obras rodoviárias [...] é o Projeto Final de Engenharia da rodovia, denominado pelos órgãos licitantes de Projeto Executivo, que atende aos requisitos do art. 6º, inciso IX [...]”.

Diante dessas incongruências, o CONFEA, ao invés de atuar como órgão intérprete e orientador técnico da lei, resolveu se adequar à visão predominante, decidindo detalhar a Resolução nº 361/1991, emanando a Decisão Normativa nº 106, de 17 de abril de 2015 (CONFEA, 2015), por meio da qual se desfaz o entendimento anterior e, praticamente, espelha-se na definição da IBRAOP:

I – o Projeto Básico, abordado pela Resolução nº 361, de 1991, e pela Orientação Técnica IBRAOP/OT – IBR 001/2006, que consiste nos principais conteúdos e elementos técnicos correntes aplicáveis às obras e serviços, sem restringir as constantes evoluções e impactos da ciência, da tecnologia, da inovação, do empreendedorismo e do conhecimento e desenvolvimento do empreendimento social e humano, nas seguintes especialidades:

a) levantamento Topográfico; b) sondagem; c) projeto Arquitetônico; d) projeto de Terraplenagem; e) projeto de Fundações; f) projeto Estrutural; g) projeto de Instalações Hidráulicas; h) projeto de Instalações Elétricas; i) projeto de Instalações Telefônica, de dados e som; j) projeto de Instalações de Prevenção de Incêndio; k) projeto de Instalações Especiais (lógicas, CFTV, alarme, detecção de fumaça); l) projeto de Instalações de Ar-condicionado; m) projeto de Instalações de Transporte Vertical; e n) projeto de Paisagismo.

Nota-se que se trata de Decisão Normativa. Essa não tem o condão uniformizar os entendimentos, mas não de revogar a precedente Resolução nº 361, de 10 de dezembro de 1991.

As duas deveriam conviver

harmoniosamente, mas, de fato, uma contradiz a outra. Dessa forma, ao invés de pacificar o assunto, essa Decisão Normativa contribui para deixar ainda mais obscuro o imbróglio jurídico, não deixando claro qual seria a função do Projeto Executivo, uma vez que suas características foram repassadas ao Projeto Básico.

Assim, a adoção continuada do Projeto Básico como base da licitação reforçou o entendimento de esse instrumento ser apto a caracterizar a obra com perfeição

De fato, por força do art. 6º, § 1, da LLC, é permitida a licitação sem o Projeto Executivo, sob certas condições:

§ 1 – A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do Projeto Executivo, o qual **poderá** ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração. (Grifo nosso)

Todavia, como assere Justen (2009, p. 159, grifo nosso), essa possibilidade é uma exceção, conforme trecho baixo:

A autorização para que a licitação para execução de obras ou serviços abranja a elaboração de projeto executivo tem relação direta com o disposto no art. 7º, §1º [da lei 8.666/93]. Como regra a licitação pressupõe a existência de projetos básico e executivo [...] admite-se **excepcionalmente** que a licitação se desenvolva com base apenas no projeto básico, atribuindo-se ao licitante vencedor a obrigação de elaborar o projeto executivo.

O Projeto Básico sistematicamente utilizado como base da licitação, para a contratação da obra sem prévia projeção executiva passou a desenvolver o papel de Projeto Executivo, mesmo não tendo o devido detalhamento, tornando-se, atipicamente, o instrumento

Neste momento do raciocínio, vale a pena retomar à discussão sobre o escopo precípua de cada fase da projeção. Conhecer o custo global da obra permite, por exemplo, estimar o valor do instrumento de repasse a ser assinado. Já as planilhas base da licitação devem expressar os custos unitários, para,

inclusive, permitir a medição dos serviços.

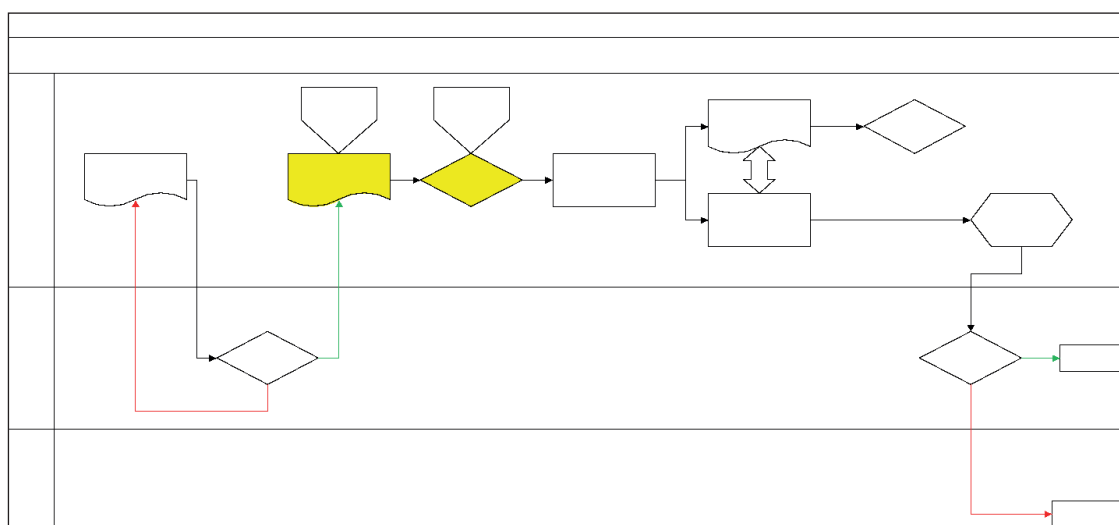
A apresentação da “composição de todos os seus custos unitários” implica elaborar todos os estudos necessários para poder alcançar esse resultado. Na prática, o que seria um Projeto Básico tornar-se-ia um verdadeiro Projeto Executivo.

Se, por exemplo, o cálculo do custo de concreto armado a ser utilizado na obra num Projeto Básico foi realizado aplicando um custo

parametrizado por metro cúbico (custo global), esse não poderá ser utilizado como base da licitação. Para que seja possível licitar é necessário desenvolver o cálculo estrutural completo, determinar a bitola dos vergalhões a serem utilizados e os demais detalhes para que seja possível elaborar a composição de custos unitários.

Dessa forma, o fluxograma da exceção prevista na LLC é o abaixo reproduzido na Figura 3: Fluxograma da exceção da LCC.

Figura 3: Fluxograma da exceção da LLC



3.2 Projeto Executivo

Diferentemente do Projeto Básico, que o CONFEA já definiu desde 1991, para encontrar a definição de Projeto Executivo, tem que se recorrer ao art. 6º, inciso X, da Lei nº 8.666/93.

X – Projeto Executivo – o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

Tal definição foi adotada também pelo CONFEA na Decisão Normativa nº 106, de 17 de abril de 2015:

II – o Projeto Executivo, que consiste no conjunto dos elementos necessários e suficientes

à execução completa da obra ou do serviço, conforme disciplinamento da Lei nº 8.666, de 1993, e das normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

Se o Projeto Básico deve conter todas as informações para executar a obra, o que o diferenciaria, nessa Decisão Normativa, do Projeto Executivo? Apenas a necessidade de o Projeto Executivo obedecer às normas técnicas da ABNT.

Essa diferenciação, congruente na aceção dada pela Lei nº 8.666/93, que atribui ao Projeto Básico um caráter genérico, perde completamente razão de ser quando esse se torna tão detalhado a ponto de se confundir com o Projeto Executivo.

De fato, mantendo-se, nesse contexto, a referência à observância das normas técnicas

somente na definição de Projeto Executivo, entende-se que, *contrario sensu*, o Projeto Básico não deva seguir tais normas e, ainda assim, poder constituir-se base da licitação.

O Manual de Obras Públicas – Edificações, editado em 1997, pela Secretaria de Estado da Administração e Patrimônio – Ministério do Planejamento (BRASIL, 1997), definiu de forma mais ampla o Projeto Executivo, atribuindo a esse instrumento as informações necessárias para a realização do empreendimento:

É o conjunto de informações técnicas necessárias e suficientes para a realização do empreendimento, contendo de forma clara, precisa e completa todas as indicações e detalhes construtivos para a perfeita instalação, montagem e execução dos serviços e obras objeto do contrato.

Mais uma vez, depois de ter sido atribuído ao Projeto Básico o detalhamento imposto pela OT – IBRAOP 001/2006, seguido pela Decisão Normativa nº 106, de 17 de abril de 2015, não mais foram facilmente detectáveis as diferenças entre esse projeto e o básico.

Brito (2014) interpreta a diferença entre os dois projetos da seguinte maneira:

[...] o Projeto Executivo, além dos itens constantes no Projeto Básico, especifica como deve se dar a operacionalização e utilização dos itens de obra, serviços e equipamentos que estão descritos no Projeto Básico (continuando a analogia à receita, é por meio dele que se diz como e de que forma os ingredientes devem ser utilizados, misturados, para se alcançar o resultado desejado).

Entretanto, o Projeto Executivo não é um simples detalhamento. O Projeto Executivo pode inovar, se for preciso. Nesse sentido, posiciona-se a Súmula 261 do TCU (BRASIL, 2010):

Em licitações de obras e serviços de

engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

O TCU considera práticas ilegais apenas as que “transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósitos diverso”, pois de fato, no Projeto Básico, somente as características básicas e o escopo almejado devem ser perfeitamente descritos.

De regra, o Projeto Básico, portanto, é um projeto sujeito a mudanças, deve permitir que a obra se adapte da melhor forma possível às exigências do comitente, às contingências e às características do território e ambientais, sem implicar custos excessivos oriundos de uma projeção detalhada além de o necessário.

Somente no caso, que deveria ser excepcional, em que o Projeto Básico for utilizado como base da licitação, é necessário que esse não seja mudado e o Projeto Executivo não poderá dele diferir.

Conforme visto na Tabela 1 – Características e nível de precisão dos projetos, o TCU atribui ao Projeto Executivo o orçamento analítico, a precisão alta, plantas detalhadas, especificações completas e utilização de preços negociados.

Chama a atenção o fato de que o TCU admita, como preços a serem utilizados, os negociados, uma vez que se pressupõe que a obra tenha sido licitada, como de costume, com o Projeto Básico e a obra ser executada contemporaneamente à projeção executiva.

Nesse caso, a LLC, entretanto, apresenta uma incongruência, pois não há como dizer que o Projeto Executivo será desenvolvido concomitantemente com a obra, uma vez que, para ser aprovado pela administração pública (art. 6º, §

1 da LLC), deverá ser elaborado previamente.

Dessa forma, vislumbra-se a possibilidade de que a intenção do legislador não tivesse sido permitir que o Projeto Executivo fosse desenvolvido concomitantemente com a obra, tornando-se o que poderia ser um *as built* (conforme construído), e sim que a projeção executiva fosse licitada em conjunto com a obra.

4 Conclusões

Via de regra, o Projeto Executivo é o único instrumento idôneo para licitar a contratação de uma obra.

A Lei nº 8.666/93 deve ser interpretada de forma mais restritiva, impedindo, salvo exceções devidamente justificadas, que sejam licitadas obras dispondo apenas de Projeto Básico, especialmente quando não complementado pela composição de custo unitário.

O Projeto Básico deveria apenas ditar as

regras gerais do empreendimento e estimar o custo global da obra, sem entrar em maiores detalhes. A possibilidade de ser modificado ou reavaliado, ao longo da projeção executiva, constitui a força desse instrumento de planejamento, pois a obediência cega ao Projeto Básico pode impedir a adoção de alternativas mais adequadas.

Ao contrário, tendo o escopo de reger a contratação, salvo motivos sobrevenientes, o Projeto Executivo deve, no limite do possível, ser inalterável.

Esse é o entendimento que se deduz ao analisar todos os instrumentos legais sobre o tema, com exceção da Decisão Normativa nº 160 do CONFEA, fruto da repetida utilização do Projeto Básico como base de licitações, e da aplicação da OT – IBRAOP 001/2006, mesmo não sendo norma, por parte dos Tribunais de Contas.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR 13531/9: elaboração de projetos de edificações: atividades técnicas. Rio de Janeiro. 1995. 8 p. Disponível em: <http://apoio-didatico.iau.usp.br/projeto3/2013/nbr13531.pdf>. Acesso em: 5 maio 2016.

BRASIL. **Lei Federal n. 12.462, de 04 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. **Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8.666cons.htm. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986.** Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, DF. 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em 2 maio 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Obras públicas:** recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas. 3. ed. Brasília-DF, 2013. 94 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 1.684**, Plenário Pedido de Reexame do Acórdão 67/2002, Plenário. Preenchimento dos requisitos de admissibilidade. Justificativas incapazes de elidir as irregularidades apontadas nos autos. Possível alteração contratual unilateral. Conhecimento. Provimento parcial. Alteração do subitem 8.4.1 do acórdão recorrido. Ciência aos interessados. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=1684&anoAcordao=2003>. Acesso em: 28 set. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Súmula n. 261**. Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos. Disponível em: <http://portal.tce.pb.gov.br/2010/09/sumulas-do-tcu-para-obras-e-servicos-de-engenharia/>. Acesso em: 15 setembro 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Convênios e outros repasses**. 5. ed. Brasília-DF, 2014. 80 p.

BRITO, R. A. G. de. Regime diferenciado de contratações públicas: diferenças entre anteprojeto e projetos básico e executivo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 3916, 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2706>. Acesso em: 8 jun. 2016.

CAMPELO, V. CAVALCANTE, R. J. **Obras públicas**: comentários à jurisprudência do TCU. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

COLEGIADO PERMANENTE DAS ENTIDADES DE ARQUITETOS E URBANISTAS DO CAU/BR (CEAU). **Tabela de honorários de serviços de arquitetura e urbanismo do Brasil**. Módulo I. Brasília-DF, 2013. 73 p. Disponível em: <http://www.cau.br/wp-content/uploads/2012/07/2013.08.16-CEAUeCBA-Tab-Remun-Proj-Arq-Edif.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA (CONFEA). **Resolução nº 361, de 10 de dezembro de 1991**. Conceitua o termo “Projeto” e define suas tipificações. Disponível em: <http://normativos.confea.org.br/ementas/visualiza.asp?idEmenta=409>. Acesso em: 2 maio 2016.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA (CONFEA). **Decisão normativa nº 106, de 17 de abril de 2015**. Conceitua o termo “Projeto” e define suas tipificações. Brasília-DF, 2015. Disponível em: <http://normativos.confea.org.br/ementas/visualiza.asp?idEmenta=56161>. Acesso em: 2 maio 2016.

CUNHA, B.S.; CARVALHO, T. M. T. de. **Súmulas do Tribunal de Contas da União**. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS (IBRAOP). **Orientação Técnica OT - IBRAOP 001/2006**. Florianópolis, SC. 9 p. 2006. Disponível em: http://www.ibraop.org.br/media/orientacao_tecnica.pdf. Acesso em 11 jul. 2016

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. 943 p.

MATTOS, D. A. **Planejamento e controle de obras**. São Paulo: Editora Pini, 2010.

MELLO, C. B. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Ed. Malheiros. 2008. 1073 p.

VIANA, L.F. **Elaboração de Projetos**. Fortaleza: Texto para o Curso de Especialização a Distância em Elaboração e Gerenciamento de Projetos para a Gestão Municipal de Recursos Hídricos, 2015. 59 p.



Jurimetria e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo: uma análise dos acompanhamentos de licitações e contratos

Jurimetrics and the Court of Accounts of the Municipality of São Paulo: an analysis of bidding and contract auditing

Gilson Piqueras Garcia

Doutor em Ciência e Tecnologia pela Unesp, engenheiro civil e mestre em Engenharia pela USP, diretor da Escola de Gestão e Contas e auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Clara Bonfim Carvalho Lima

Advogada, pós-graduado em Direito Público pela EGC do TCMSP

Eliezer Galdino da Mota

Engenheiro civil, pós-graduado em Construção Civil pelo IFSP e em Direito Público pela EGC do TCMSP, engenheiro civil na PMSP, Júlio Cezar Roversi Advogado, pós-graduado em Direito Processual Civil e em Direito Público pela EGC do TCMSP

Karoline Dias Sales de Paula

Advogada, pós-graduada em Direito Público pela EGC do TCMSP

Wilson de Souza

Advogado, pós-graduado em Direito Público, supervisor de Serviços Gerais da EGC do TCMSP

Resumo: Este trabalho tem o objetivo de descrever como se distribuem as variáveis dos processos de acompanhamento de licitações e contratos no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). A pesquisa é quantitativa e o instrumento de análise de dados é a Jurimetria, que é a estatística aplicada ao Direito. O estudo é, portanto, descritivo. Este trabalho se justifica na medida em que é necessário conhecer quantitativamente a aplicação concreta da lei pelos Tribunais de Contas. Para tanto foi realizado levantamento dos julgamentos proferidos pelo mencionado Tribunal, através de pesquisa documental e os dados foram coletados na seção de jurisprudência do sítio eletrônico do TCMSP. Com base nos dados colhidos, pode-se verificar as distribuições das variáveis e duração dos processos de acompanhamento de licitações e contratos do TCMSP.

Palavras-chave: Jurimetria. Tribunal de Contas. Acompanhamento de Licitações e Contratos. Duração do processo.

Abstract: This work has the objective of describing how the variables of the processes of monitoring bids and contracts are distributed in the Court of Accounts of the Municipality of São Paulo (TCMSP). The research is quantitative and the instrument for data analysis is Jurimetrics, which is the statistics applied to Law. The study is, therefore, descriptive. This work is justified insofar as it is necessary to know quantitatively the concrete application of the law by the Courts of Auditors. For this purpose, a survey

of the judgments made by the aforementioned Court was carried out through documentary research and the data were collected in the jurisprudence section of the TCMSP website. Based on the data collected, it is possible to verify the distributions of the variables and duration of the processes of monitoring bids and contracts of this Court of Accounts

Keywords: Jurimetrics. Courts of accounts. Auditing of Bids and Contracts. Duration of the process.

1 Introdução

O objetivo do estudo é descrever os acompanhamentos de licitações e contratos realizadas na cidade de São Paulo, julgados pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) na sua função de controle externo, através do método estatístico denominado Jurimetria.

Segundo a Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ), Jurimetria é a “disciplina resultante da aplicação de modelos estatísticos na compreensão dos processos e fatos jurídicos”. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA, 2020). Trata-se, portanto, de ferramenta de análise que colabora com a realização de pesquisas nos tribunais judiciais, onde agrupando, coletando e organizando seus dados, tem condições de apresentar relatórios dos processos, levando em conta, as decisões proferidas por assunto, tempo de tramitação dos processos, e demais dados.

O objeto do trabalho são os julgados dos processos de acompanhamento de Licitações e Contratos no TCMSP. A questão de pesquisa é: Como se distribuem as variáveis dos processos de acompanhamento de Licitações e Contratos nos julgados do TCMSP?

2 Referencial teórico

De acordo com Hely Lopes Meireles, a licitação:

É um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro de padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais e alienações de bens públicos (MEIRELLES, 1999. p. 23).

A licitação é um processo administrativo que visa assegurar igualdade de condições a todos que queiram realizar um contrato com o Poder Público. A Licitação, respeitando o princípio da legalidade, é disciplinada na lei 8666/1993, que estabelece critérios objetivos de seleção das propostas de contratação mais vantajosas para o interesse público. Conforme segue:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993)

As formas de licitação estão previstas no artigo 22 da mencionada Lei 8.666/1993, e são elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Importante registrar que, o parágrafo 8º do mesmo artigo 22, taxativa e expressamente, proíbe a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo. A Lei 10.520/2002 foi criada para disciplinar outra modalidade de licitação, o pregão. De acordo com Maria Sylvia Zanella

Di Pietro (2016, p. 457): “Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública”. A Lei 9.472/1997 fez a previsão de uma outra modalidade de licitações, a consulta. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), está regulamentado pela Lei 12.462/2011.

O contrato administrativo é o instrumento que é firmado entre o Poder Público e o vencedor da licitação. Ele formaliza a contratação para que a Administração Pública possa adquirir produtos ou serviços. A meta é manter transparência, assegurar direitos e cumprir deveres. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 1993), traz uma definição de contrato administrativo no parágrafo único de seu artigo 2º, conforme abaixo:

Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (BRASIL, 1993).

É importante destacar que, mesmo sendo privada, a empresa vencedora da licitação uma vez contratada, deve seguir todas as normas e princípios do direito público. Caso a Administração Pública entenda que houve descumprimento do contrato, pode rompê-lo e ainda aplicar multas e sanções. Isso porque, segundo a Lei, o interesse público deve prevalecer ao interesse privado. Assim, esses Contratos Administrativos são regulados, acompanhados e fiscalizados por órgãos de controle, dentre eles, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

As fiscalizações do Tribunal de Contas do Município (TCMSP), alcançam as Autarquias Municipais, a Câmara Municipal, os

Centros (como o Centro de Atendimento Social), as Companhias (como a de Engenharia de Tráfego, a de Habitação), as Empresas Públicas, Fundações, Fundos (como o de Habitação, de Saúde, de Iluminação Pública), Hospital do Servidor Público, Prefeitura, Procuradoria Geral, Secretarias Municipais, Prefeituras Regionais ou Subprefeituras. O Regimento Interno do TCMSP, em seu artigo 43, elenca como procedimentos de fiscalização:

Art. 43 - A fiscalização a cargo do Tribunal, mediante a realização de acompanhamentos, inspeções, análises e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tem o objetivo de verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos e fatos administrativos.” (SÃO PAULO, 2020).

Segundo o Regimento Interno do TCMSP (SÃO PAULO, 2020), em seu artigo 2º, § 2º, o “Tribunal pode proceder a auditorias e acompanhamentos a qualquer tempo, buscando, com isso, verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos e fatos administrativos”. Portanto, a fiscalização do tipo acompanhamento tem a finalidade de assegurar a eficácia do controle. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) define acompanhamento como a função da Subsecretaria de Fiscalização e Controle (SFC) que contempla as fiscalizações e se realiza de forma concomitante aos atos de gestão vejamos:

Acompanhamento: Esta função contempla as fiscalizações realizadas de forma seletiva e concomitante aos atos ou atividades dos Órgãos ou Entidades da Administração Municipal, por meio das análises de editais, do acompanhamento das sessões de licitação, da análise da execução dos contratos, execução de convênios, contratos de gestão, precatórios e da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. (SÃO PAULO, 2021a).

Assim, podemos dizer que auditoria de acompanhamento é uma ação de controle que se realiza de forma periódica e concomitante à execução dos atos de gestão, tendo como principal objetivo prevenir a ocorrência de atos danosos ao interesse público, seja por se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes, seja por não alcançarem os objetivos previstos de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva.

3 Jurimetria

Segundo Marcelo Guedes Nunes, presidente da Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ):

A Jurimetria propõe um giro epistemológico, análogo àquele proposto pelos realistas, deslocando o centro de interesse da pesquisa do plano abstrato para o plano concreto. O conceito norteador deste giro é que o Direito efetivo, aquele capaz de afetar a relação entre sujeitos, corresponde às sentenças, acórdãos, contratos e demais ordens jurídicas produzidas no plano concreto. A Lei é uma declaração de intenções do legislador, que muitas vezes se mostra plurívoca, contraditória e lacunosa. Para a Jurimetria, é no plano concreto que o Direito se revela, sendo a Lei apenas um dos fatores – ao lado dos valores pessoais, religião, empatia, experiência pessoal de vida e outros tantos – capaz de influenciar o processo de concretização das normas do Direito. (NUNES, 2019, p. 108).

Marcelo Guedes Nunes relata os estudos de Oliver Wendell Holmes Jr. em um texto do final do século XIX:

A noção de que o objetivo do estudo do Direito é antecipar o entendimento dos tribunais se fortaleceu principalmente nos Estados Unidos, por conta da estrutura de *case Law* e do pragmatismo desse país. Oliver Wendell Holmes, Jr, juiz da Suprema Corte Americana e um dos doutrinadores mais prestigiados e influentes dos EUA, em um texto escrito

ainda no final do século XIX, retira o verniz filosófico do academicismo jurídico e recoloca o Direito em seu plano concreto, intimamente relacionado às incertezas da experiência humana, afirmando que o trabalho dos juristas e advogados resume-se a antecipar aquilo que os tribunais vão decidir. Na sua frase, que se tornou brocardo: “Prever o que as cortes farão de fato, sem qualquer pretensão adicional, é o que eu entendo por Direito”.

[...]

A conclusão de Holmes é, como expresso na epígrafe deste capítulo, taxativa: o jurista do futuro terá o domínio da Estatística e será capaz de aproximar o estudo do Direito de uma verdadeira “ciência”. O ideal a ser perseguido é o da previsibilidade do que as cortes decidirão, que a estatística e a probabilidade podem trazer. (NUNES, 2019, p. 83).

Sobre aplicação da Jurimetria em artigo na Revista Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará:

A aplicação da Jurimetria nos tribunais de contas também se encaixa na conjuntura de pesquisa jurídica que se debruça sobre o controle da administração pública brasileira. Em tempos recentes, observa-se que despontam trabalhos de pesquisa jurídica empírica voltados à análise do desempenho das cortes de contas. Nessa perspectiva, pode-se citar o Observatório de Controle da Administração Pública, coordenado pelo professor titular Floriano de Azevedo Marques Neto e formado por alunos de graduação e pós-graduação da Universidade de São Paulo, que investigou aspectos do tribunal de Contas da União sobre a estrutura e o funcionamento das agências reguladoras. Também nessa lógica apresenta-se o Observatório de Contas da União, formado por pesquisadores da Escola de Direito de São Paulo (FGV Direito SP) e da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Que visa, com enfoque de pesquisa mais amplo, sistematizar normas, decisões de controladores e textos jurídicos relevantes para tal

estudo. A utilização de técnicas diferenciadas de pesquisa, como a estatística descritiva ou inferencial ou regressões lineares.

[...]

A Jurimetria permite olhar o direito por outro ângulo, ou seja, não pelo viés relativo ao que diz a lei ou a doutrina, hipóteses disciplinadas pela norma e exemplos dos pronunciamentos jurisprudenciais relativos à sua aplicação. Esses são aspectos comumente manuseados em outra época do fenômeno jurídico, quando bastava o ferramental erudito para o convencimento do julgador, como, por exemplo, o uso de citações e

o domínio dos códigos. (LUVIZOTTO; GARCIA, 2020, p. 46).

4 Métodos e técnicas

A técnica utilizada na presente pesquisa é a pesquisa documental em fonte primária. A base de dados utilizada é o sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). Foram pesquisados os julgados na sessão de jurisprudência do tipo acompanhamento. A figura 1 mostra a página do site do TCMSP em que foi realizada a pesquisa.

Figura 1 – Sítio eletrônico do TCMSP



Fonte: dos autores

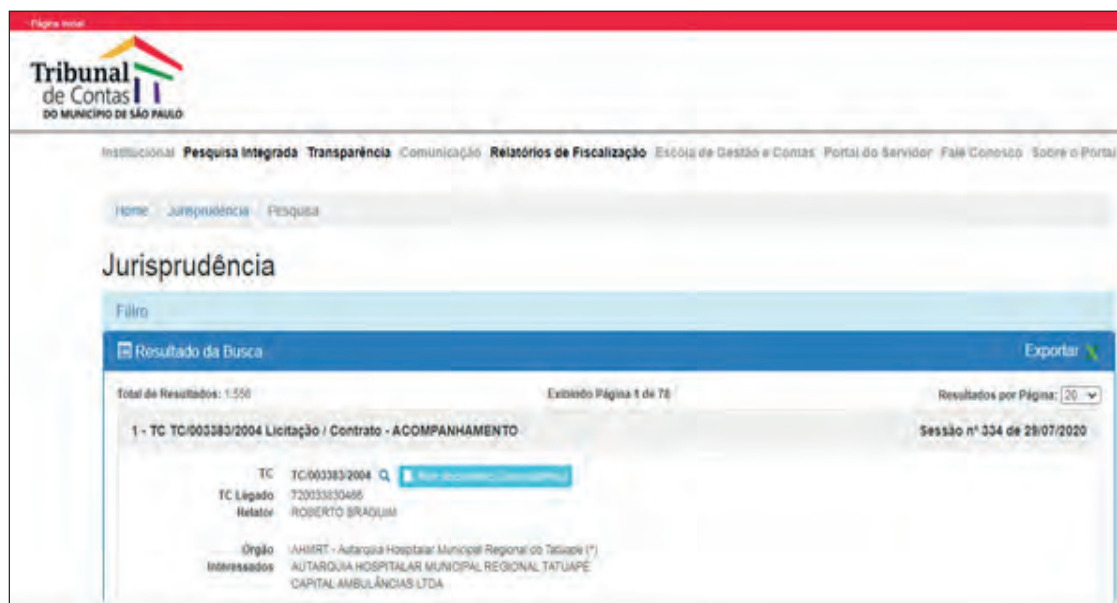
A pesquisa foi realizada em 05/10/2020 e resultou em uma população de 1.556 julgados. Esses dados foram transferidos para uma planilha do tipo Excel e analisados por meio das ferramentas “Localizar e Selecionar” e “Classificar e Filtrar”, ambas do programa Excel.

5 Resultados

A pesquisa realizada na página de Jurisprudência do site do TCMSP em 05 de outubro

de 2020 resultou em 1556 processos do tipo ACOMPANHAMENTO (figura 2). Desses processos, 1411 possuem um despacho e 145 possuem recursos. O período dos julgados é do ano de 1997 ao ano de 2020. Os julgados selecionados foram exportados para uma planilha do tipo XLS onde são detalhadas cada informação. A opção de exportação para o XLS é oferecida pelo próprio site do TCMSP, o que facilita a coleta dos dados.

Figura 2 – Quantidade de julgados do tipo ACOMPANHAMENTO em 05/10/2020



Fonte: Dos autores

A planilha gerada no Excel, figura 3, é a base de dados para a descrição dos julgados. Ela é composta de linhas e colunas com os detalhes de cada julgado e possui as seguintes informações:

- Número do julgado: exemplo “TC0064722018”;
- Tipo do processo: nesta pesquisa todos os julgados são do tipo “ACOMPANHAMENTO”;
- Sigla e nome do órgão fiscalizado;
- Objeto da fiscalização: indica se o julgado é um acompanhamento de edital, execução de contrato ou convênio e resumo do que foi fiscalizado. Exemplo “EXECUÇÃO DAS OBRAS DO CORREDOR PERIMETRAL BANDEIRANTES/SALIM FARAH MALUF - TRECHOS 1 E 2, INTEGRANTES DO PLANO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA”
- Grupo do processo: todos os julgados estão classificados como licitação/contrato;

- Data, ano e número da sessão em que ocorreu o julgado;
- Nome do relator do processo;
- Ementa: nesta coluna consta o resumo do julgado, o tipo de processo, se o julgado é recurso, a regularidade processual, da aplicação de multa, da votação por unanimidade ou por maioria e determinações emitidas pelo tribunal. Exemplo “ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SME. Fornecimento de kits de material escolar. 1. Falta de material na maioria dos kits. 2. Notas fiscais sem discriminação dos conteúdos. 3. Análise da qualidade dos materiais não realizada. 4. Ausência de conferência do conteúdo dos kits. IRREGULAR. DETERMINAÇÃO para a cobrança da parcela inexecutada e das multas. Votação unânime.”

Figura 3 – Planilha dos julgados em formato XLS

TC	TipoProcesso	SiglaOrgao	Orgao	Objeto	GrupoProcesso	DataSessao	AnoSessao	Sessao	Relator	Ementa	Decisoes
TC0033832004	ACOMPANHAME	AHMRT	Autarquia Hospital	EXECUÇÃO CONTR	Licitação / Contra	29/07/2020	2020	334	ROBERTO BRAGUI	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 29/07/2020
TC0035792017	ACOMPANHAME	SMC	Secretaria Munic	EXECUÇÃO CONTR	Licitação / Contra	24/06/2020	2020	333	EDSON SIMOES	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 24/06/2020
TC0000322019	ACOMPANHAME	ProdAm-SP	Empresa de Tecnol	Edital - Prestação d	Licitação / Contra	07/04/2020	2020	10	EDSON SIMOES	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 07/04/2020
TC0001632017	ACOMPANHAME	PR-SM	Prefeitura Region	EDITALCONTRATAÇ	Licitação / Contra	07/04/2020	2020	10	DOMINGOS DISSEI	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 07/04/2020
TC0004192018	ACOMPANHAME	SME	Secretaria Munic	EXECUÇÃO CONTR	Licitação / Contra	07/04/2020	2020	10	DOMINGOS DISSEI	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 07/04/2020
TC0035322018	ACOMPANHAME	PRODAMSP	Empresa Tecnol	EXECUÇÃO CONTR	Licitação / Contra	07/04/2020	2020	10	DOMINGOS DISSEI	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 07/04/2020
TC0042832017	ACOMPANHAME	SES	Secretaria Munic	GERENCIAMENTO	Licitação / Contra	07/04/2020	2020	10	JOÃO ANTONIO	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 07/04/2020
TC0043852002	ACOMPANHAME	COHABSP	Companhia Metro	0061 SISTEMAS INF	Licitação / Contra	07/04/2020	2020	10	JOÃO ANTONIO	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 07/04/2020
TC0064722018	ACOMPANHAME	SPObras	São Paulo Obras	CONTRATAÇÃO DE	Licitação / Contra	07/04/2020	2020	10	DOMINGOS DISSEI	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 07/04/2020
TC0085922017	ACOMPANHAME	SIURB	Secretaria Munic	EXECUÇÃO DE SERV	Licitação / Contra	07/04/2020	2020	10	JOÃO ANTONIO	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 07/04/2020
TC0100632017	ACOMPANHAME	SME	Secretaria Munic	EXECUÇÃO CONTR	Licitação / Contra	07/04/2020	2020	10	DOMINGOS DISSEI	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 07/04/2020
TC0130442017	ACOMPANHAME	SME	Secretaria Munic	EDITAL CONTRATA	Licitação / Contra	07/04/2020	2020	10	DOMINGOS DISSEI	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 07/04/2020
TC0037762014	ACOMPANHAME	SME	Secretaria Munic	EXECUÇÃO CONTR	Licitação / Contra	11/03/2020	2020	3088	ROBERTO BRAGUI	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 11/03/2020
TC0008682016	ACOMPANHAME	SIURB	Secretaria Munic	EXECUÇÃO DAS OB	Licitação / Contra	03/03/2020	2020	6	JOÃO ANTONIO	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 03/03/2020
TC0008942007	ACOMPANHAME	SME	Secretaria Munic	0003 CONTRATOSV	Licitação / Contra	03/03/2020	2020	6	JOÃO ANTONIO	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 03/03/2020
TC0016632008	ACOMPANHAME	SEME	Secretaria Munic	CONVÊNIO IANÁLI	Licitação / Contra	03/03/2020	2020	6	JOÃO ANTONIO	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 03/03/2020
TC0022342015	ACOMPANHAME	SIURB	Secretaria Munic	EXECUÇÃO DAS OB	Licitação / Contra	03/03/2020	2020	6	JOÃO ANTONIO	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 03/03/2020
TC0022352015	ACOMPANHAME	SIURB	Secretaria Munic	EXECUÇÃO DAS OB	Licitação / Contra	03/03/2020	2020	6	JOÃO ANTONIO	ANÁLISE, EDITAL, RDC, S	OUTROS - 03/03/2020
TC0034422015	ACOMPANHAME	SIURB	Secretaria Munic	EXECUÇÃO DE PRO	Licitação / Contra	03/03/2020	2020	6	JOÃO ANTONIO	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 03/03/2020
TC0037452016	ACOMPANHAME	SMADS	Secretaria Munic	CONVÊNIOCENTRO	Licitação / Contra	03/03/2020	2020	6	JOÃO ANTONIO	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 03/03/2020
TC0038142015	ACOMPANHAME	SMADS	Secretaria Munic	EXECUÇÃO DE CON	Licitação / Contra	03/03/2020	2020	6	JOÃO ANTONIO	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 03/03/2020
TC0051622016	ACOMPANHAME	SMDHC	Secretaria Munic	IMPLEMENTAÇÃO	Licitação / Contra	03/03/2020	2020	6	JOÃO ANTONIO	ACOMPANHAMENTO. E	OUTROS - 03/03/2020

Fonte: Dos autores

Inicialmente, verificamos a frequência dos órgãos públicos auditados pelo TCMSP nessa fiscalização do tipo acompanhamento. A frequência (N) dos órgãos foi obtida por meio

da terceira coluna da planilha dos julgados, onde consta a sigla do órgão fiscalizado. Constatamos que os 1556 julgados se referem a 105 órgãos públicos conforme a tabela 1.

Tabela 1 – Frequência dos órgãos auditados

Sigla	Órgão	N	%
SME	Secretaria Municipal de Educação	147	9,45
SMS/FMS	Secretaria Municipal da Saúde	132	8,48
SPTrans	São Paulo Transporte S/A	103	6,62
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	81	5,21
SMSP	Secretaria Municipal das Subprefeituras	74	4,76
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego	68	4,37
SPTuris	São Paulo Turismo S/A	60	3,86
SMT	Secretaria Municipal de Transportes	52	3,34
SMC	Secretaria Municipal de Cultura	50	3,21
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	42	2,70
AHM	Autarquia Hospitalar Municipal	37	2,38

Sigla	Órgão	N	%
SVMA	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	37	2,38
SEME	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	36	2,31
SES	Secretaria Municipal de Serviços	36	2,31
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana	34	2,19
SMPP	Secretaria Municipal de Participação e Parceria	33	2,12
PRODAMSP	Empresa Tec. Inform. Comun. do Mun. São Paulo -PRODAM-SP S/A	30	1,93
COHABSP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo	24	1,54
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização	24	1,54
SFMSP	Serviço Funerário do Município de São Paulo	24	1,54
SGM	Secretaria do Governo Municipal	22	1,41
SMG	Secretaria Municipal de Modernização, Gestão e Desburocratização	22	1,41
SSO	Secretaria de Serviços e Obras	17	1,09
SECOM	Secretaria Municipal de Comunicação	16	1,03
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação	16	1,03
	Outros (80 órgãos com menos de 1%)	339	21,79
TOTAL DE ACOMPANHAMENTOS		1556	100,0

Fonte: Dos autores

Desses órgãos, as secretarias e as empresas públicas, incluídas as sociedades de economia mista, são as que mais possuem julgados e

representam por 82% do total. A tabela 2 é um resumo do que está descrito na tabela 1 conforme a nomenclatura de cada órgão listado.

Tabela 2 – Resumo dos órgãos auditados

Órgão	N	%
Secretaria	947	60,9
Empresa pública	330	21,2
Autorarquia	132	8,5
Subprefeitura	117	7,5
Câmara Municipal	9	0,6
Fundos	9	0,6
TCM	7	0,4
Fundação	2	0,1

Órgão	N	%
PMSP	2	0,1
PGM	1	0,1
TOTAL	1556	100,00

Fonte: Dos autores

Após a pesquisa dos órgãos envolvidos na fiscalização, verificaram-se os julgados e como estão descritos. Constatou-se que os julgados podem ser referentes ao acompanhamento de editais de licitação, acompanhamento de execuções de contratos e execuções de convênios.

Na descrição dos julgados de editais de licitação, aplicou-se um filtro de texto com o termo “EDITAL” na coluna ementa da tabela, o que resultou em 575 julgados. Nessa planilha resultante, efetuou-se uma nova filtragem com o termo “EXECUÇÃO”, referente à execução de contrato, o que resultou na exclusão de 5 julgados que possuem o termo edital, mas que se trata de julgados

de acompanhamento de execução de contrato. Portanto, após a aplicação dos dois filtros obteve-se 570 julgados do tipo acompanhamento de edital.

As modalidades de licitação encontradas foram o Pregão, Concorrência, Chamamento público, Tomada de preço, Concurso, Convite, RDC e Leilão. A frequência das modalidades de licitação está na tabela 3, onde constata-se que as modalidades pregão e concorrência são as mais frequentes. Exemplo de ementa de um julgado de edital de licitação da modalidade concorrência: “ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SPTRANS. Fornecimento e instalação de abrigos. REGULAR. Votação unânime”.

Tabela 3 - Modalidades de licitação

Modalidade	N	%
Pregão	267	46,8
Concorrência	230	40,4
Chamamento público	23	4,0
Tomada de preço	11	1,9
Concurso	5	0,9
Convite	2	0,4
Edital não identificado	26	4,6
RDC	5	0,9
Leilão	1	0,2
TOTAL	570	100

Fonte: Dos autores

Efetuada a frequência das modalidades de licitação, isolaram-se todos os respectivos julgados e calculou-se a frequência dos órgãos auditados em cada modalidade. A modalidade

pregão é apresentada na tabela 4, onde verifica-se que três secretarias representam aproximadamente 38% dos julgados.

Tabela 4 - Frequência dos órgãos auditados em Pregão

Sigla	Órgão	N	%
SME	Secretaria Municipal de Educação	41	15,4
SMS/FMS	Secretaria Municipal da Saúde	34	12,7
SMSP	Secretaria Municipal das Subprefeituras	26	9,7
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego	19	7,1
AHM	Autarquia Hospitalar Municipal	15	5,6
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana	13	4,9
SMG	Secretaria Municipal de Modernização, Gestão e Desburocratização	11	4,1
SPTTrans	São Paulo Transporte S/A	10	3,7
PRODAMSP	Empresa Tecnologia Inform. Comun. do Mun. S. Paulo -PRODAM-SP S/A	8	3,0
SFMSP	Serviço Funerário do Município de São Paulo	7	2,6
SMC	Secretaria Municipal de Cultura	7	2,6
SPTuris	São Paulo Turismo S/A	7	2,6
SVMA	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	7	2,6
SMPR	Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais	6	2,2
SP-SE	Subprefeitura Sé	5	1,9
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	4	1,5
HSPM	Hospital do Servidor Público Municipal	3	1,1
SES	Secretaria Municipal de Serviços	3	1,1
SF	Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico	3	1,1
SP-BT	Subprefeitura Butantã	3	1,1
Outros	Órgãos com menos de 1 % (26)	35	13,1
TOTAL		267	100,0

Fonte: Dos autores

A tabela 5 mostra a frequência dos órgãos auditados na modalidade de licitação concorrência, onde há um predomínio da Secretaria dos Transportes com 23,5% dos julgados. A Tabela 6 mostra a frequência dos órgãos

para a modalidade chamamento público onde constata-se que a Secretaria Municipal da Cultura é responsável pela maioria com 52% dos julgados.

Tabela 5 - Frequência dos órgãos auditados em Concorrência

Sigla	Órgão	N	%
SPTTrans	São Paulo Transporte S/A (*)	54	
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	20	8,7
SMT	Secretaria Municipal de Transportes	17	7,4
SMSP	Secretaria Municipal das Subprefeituras	14	6,1

Sigla	Órgão	N	%
SES	Secretaria Municipal de Serviços	13	5,7
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego (*)	12	5,2
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	11	4,8
COHABSP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (*)	9	3,9
SPTuris	São Paulo Turismo S/A	8	3,5
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação (*)	7	3,0
SPobras	São Paulo Obras	7	3,0
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização	6	2,6
SEME	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	6	2,6
SSO	Secretaria de Serviços e Obras	5	2,2
SECOM	Secretaria Municipal de Comunicação	4	1,7
SME	Secretaria Municipal de Educação (*)	4	1,7
SMSO	Secretaria Municipal de Serviços e Obras	4	1,7
SVMA	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	4	1,7
SFMSP	Serviço Funerário do Município de São Paulo (*)	3	1,3
Outros	Órgãos com menos de 1% (17 órgãos)	22	9,6
TOTAL		230	

Fonte: Dos autores

Tabela 6 - Frequência dos órgãos auditados em editais em Chamamento Público

w	Órgão	N	%
SMC	Secretaria Municipal de Cultura	12	52,2
SMSO	Secretaria Municipal de Serviços e Obras	3	13,0
SMT	Secretaria Municipal de Transportes	3	13,0
SMDP	Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias	2	8,7
FMS	Fundo Municipal da Saúde	1	4,3
SME	Secretaria Municipal de Educação	1	4,3
SPCINE	Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo S.A.	1	4,3
TOTAL		23	

Fonte: Dos autores

A frequência dos órgãos auditados na modalidade tomada de preços é mostrada na tabela 7, onde observa-se um equilíbrio na

frequência entre os órgãos. Em seguida as planilhas para as modalidades concurso, convite, leilão e RDC.

Tabela 7 - Frequência dos órgãos auditados em editais em Tomada de Preços

Sigla	Órgão	N	%
SEME	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	2	18,2
SP-MB	Subprefeitura M'Boi Mirim	2	18,2

Sigla	Órgão	N	%
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego	1	9,1
COHABSP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo	1	9,1
SME	Secretaria Municipal de Educação	1	9,1
SP-BT	Subprefeitura Butantã	1	9,1
SP-SE	Subprefeitura Sé	1	9,1
SPTuris	São Paulo Turismo S/A	1	9,1
SP-VM	Subprefeitura Vila Mariana	1	9,1
TOTAL		11	100

Fonte: Dos autores

Tabela 8 - Frequência dos órgãos auditados em editais em Concurso

Sigla	Órgão	N	%
AHM	Autarquia Hospitalar Municipal (*)	3	60,0
SMC	Secretaria Municipal de Cultura (*)	1	20,0
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (*)	1	20,0
TOTAL		5	100

Fonte: Dos autores

Tabela 9 - Frequência dos órgãos auditados em editais em Convite

Sigla	Órgão	N	%
SP-SA	Subprefeitura Santo Amaro	1	50
SP-PI	Subprefeitura Pinheiros	1	50
TOTAL		2	100

Fonte: Dos autores

Tabela 10 - Frequência dos órgãos auditados em editais em Leilão

Sigla	Órgão	N	%
SF	Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico	1	100
TOTAL		1	100

Fonte: Dos autores

Tabela 11 - Frequência dos órgãos auditados em editais em RDC

Sigla	Órgão	N	%
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	5	100
TOTAL		5	100

Fonte: Dos autores

Prosseguindo na descrição dos julgados, observou-se que além da fiscalização em editais, os julgados podem ser referentes à fiscalização de execução de contrato ou convênio. Para quantificarmos esses julgados, foi aplicado o filtro de texto com o termo “CONTRAT” na coluna de ementas, o que resultou em 702 julgados. Em seguida, aplicamos o filtro com termo “EDITAL” para exclusão de 13 julgados que são de editais, mas que contém a palavra contrato na descrição do edital fiscalizado. Utilizamos também o filtro com o termo “convênio” e encontramos mais 2 julgados,

mas esses julgados eram execuções de contrato, portanto não foram excluídos.

Efetuada essas operações, constatou-se que 689 julgados são referentes ao acompanhamento de execução de contrato e a Secretaria Municipal de Educação foi responsável por aproximadamente 10% dos julgados. Exemplo de ementa de um julgado de execução de contrato: “ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. SDTE Execução das ações de Qualificação Social e Profissional. ACOLHIDOS. Votação unânime.”

Tabela 12 - Frequência dos órgãos fiscalizados na execução de Contratos

Sigla	Órgão	N	%
SME	Secretaria Municipal de Educação	67	9,7
SMS/FMS	Secretaria Municipal da Saúde	54	7,8
SPTuris	São Paulo Turismo S/A	40	5,8
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego	27	3,9
SMC	Secretaria Municipal de Cultura	22	3,2
SPTrans	São Paulo Transporte S/A	26	3,8
SMSP	Secretaria Municipal das Subprefeituras	25	3,6
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana	19	2,8
SGM	Secretaria do Governo Municipal	18	2,6
AHM	Autarquia Hospitalar Municipal	19	2,8
PRODAMSP	Empresa Tec. Inform. Comunicação do Mun. São Paulo	18	2,6
SVMA	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	23	3,3
SES	Secretaria Municipal de Serviços	19	2,8
SMT	Secretaria Municipal de Transportes	21	3,0
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização	12	1,7
SEME	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	17	2,5
IPREM	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo	10	1,5
SECOM	Secretaria Municipal de Comunicação	9	1,3
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	10	1,5
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	12	1,7
COHABSP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo	12	1,7
HSPM	Hospital do Servidor Público Municipal	9	1,3
SEMAB	Secretaria Municipal de Abastecimento	8	1,2
SMPP	Secretaria Municipal de Participação e Parceria	9	1,3

Sigla	Órgão	N	%
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação	8	1,2
SFMSP	Serviço Funerário do Município de São Paulo	12	1,7
SSO	Secretaria de Serviços e Obras	8	1,2
Outros	Órgãos com menos de 1% (57 órgãos)	155	22,5
TOTAL		689	100

Fonte: Dos autores

Os julgados originados da fiscalização de convênios foram separados com a aplicação do filtro “CONVÊNIO” na coluna de ementas. O resultado foi 171 julgados que continha esse termo. Para afinar esta seleção aplicamos o filtro “CONTRATO” e excluimos um julgado que se tratava de uma execução de contrato. Portanto, observou-se a quantidade de 170 julgados do tipo acompanhamento de execução

de convênio e a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social foi responsável por 36% do total de julgados. Exemplo de ementa de um julgado de acompanhamento de convênio: “ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Serviço denominado Centro para crianças e adolescentes. ACOLHIDO excepcionalmente. Votação unânime”.

Tabela 13 - Frequência dos órgãos fiscalizados na execução de Convênios

Sigla	Órgão	N	%
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenv. Social	61	35,9
SMS/FMS	Secretaria Municipal da Saúde	35	20,6
SMPP	Secretaria Municipal de Participação e Parceria	22	12,9
SME	Secretaria Municipal de Educação	17	10,0
SEME	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	8	4,7
FUMCAD	Fundo Mun. dos Direitos da Criança e do Adolescente	6	3,5
SMDHC	Secretaria Mun. de Direitos Humanos e Cidadania	3	1,8
SEPP	Secretaria Especial para Participação e Parceria	3	1,8
FABES	Secretaria da Família e Bem Estar Social	2	1,2
SMS/FUMDES	Secretaria Municipal da Saúde	2	1,2
Outros	Órgãos com menos de 1% (10 órgãos)	11	6,5
TOTAL		170	100,0

Fonte: Dos autores

A tabela 14 é um resumo dos julgados resultantes dos acompanhamentos e fiscalizações

realizadas pelo TCMSP. Constata-se que a execução de contratos é o tipo mais frequente.

Tabela 14 - Tipos de julgados

Tipos de julgados	N	%
Execução de Contrato	689	44,3
Edital Pregão	267	17,2
Edital Concorrência	230	14,8

Tipos de julgados	N	%
Execução de Convênio	170	10,9
Edital sem modalidade de licitação	26	1,7
Edital Chamamento público	23	1,5
Edital Tomada de preço	11	0,7
Edital Concurso	5	0,3
Edital RDC	5	0,3
Edital Convite	2	0,1
Edital Leilão	1	0,1
Outros	127	8,2
TOTAL	1556	100

Fonte: Dos autores

No que se refere à quantidade de decisões por processo, existem 145 julgados que são recursos e identificam-se na ementa com o termo “2º julgado ou RECURSO”. Esses 145 julgados representam 9% do total dos 1556 julgados, ou seja, cerca de 9% do total dos processos contém recursos. Se especificarmos os próprios recursos com o filtro “contrat”, constatamos que dos 145 recursos, 107 são recursos

de julgados de execução de contrato, que representam 74% do total. Com os filtros “convênio” e “edital” aplicados obteve-se 14 julgados de execução de convênio e 14 julgados de edital de licitação, que representam cada, apenas 10% do total de recursos. Na tabela 15 constam os órgãos com mais recursos em julgados de acompanhamento de execução de contrato.

Tabela 15 – Órgãos com recursos de execução de Contrato

Sigla	Órgão	N	%
SME	Secretaria Municipal de Educação	16	15,0
SMS/FMS	Secretaria Municipal da Saúde	10	9,3
SMSP	Secretaria Municipal das Subprefeituras	6	5,6
SVMA	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	6	5,6
SFMSP	Serviço Funerário do Município de São Paulo (*)	5	4,7
SPTrans	São Paulo Transporte S/A	5	4,7
SPTuris	São Paulo Turismo S/A	4	3,7
AHM	Autarquia Hospitalar Municipal (*)	3	2,8
COHABSP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (*)	3	2,8
SEME	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	3	2,8
SEPP	Secretaria Especial para Participação e Parceria	3	2,8
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (*)	3	2,8
SMT	Secretaria Municipal de Transportes	3	2,8
AHMRCO	Autarquia Hospitalar Municipal Regional Centro-Oeste (*)	4	3,8
AHMRN	AHM - Autarquia Hospitalar Municipal Regional Norte (*)	2	1,9

Sigla	Órgão	N	%
AHMRS	Autarquia Hospitalar Municipal Regional Sul (*)	2	1,9
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	2	1,9
SP-IT	Subprefeitura Itaim Paulista	2	1,9
SP-PE	Subprefeitura Penha	2	1,9
SP-ST	Subprefeitura Santana/Tucuruvi	2	1,9
Órgãos com menos de 1 %		21	19,6
TOTAL		107	100,0

Fonte: Dos autores

As frequências das durações dos processos foram obtidas por meio da planilha exportada para o Excel. Copiamos a coluna onde constam os números dos julgados e a coluna onde consta o ano em que foi realizada a sessão. Por exemplo, no julgado de número TC0035452015, os quatro últimos dígitos são o ano do processo. Com o comando “texto para colunas” do próprio Excel, é possível separarmos o ano do número do processo.

Efetuada a separação obteve-se uma coluna com o ano de abertura do processo e outra coluna com o ano da sessão em que se realizou o julgado. Ao subtrair-se a segunda coluna da primeira, obteve-se a diferença de tempo entre o ano de abertura do processo no TCMSP e a realização de seu julgado, expressa em números inteiros de anos. A duração zero (0) significa que o processo foi julgado no mesmo ano em que foi aberto.

Tabela 16 – Duração dos processos (anos)

Tempo (anos)	N	Percentagem	Percentagem acumulada
0	46	3,0	3,0
1	214	13,9	16,9
2	187	12,1	29,0
3	193	12,5	41,5
4	175	11,3	52,8
5	127	8,2	61,0
6	114	7,4	68,4
7	118	7,6	76,1
8	87	5,6	81,7
9	86	5,6	87,3
10	58	3,8	91,1
11	59	3,8	94,9
12	36	2,3	97,2
13	14	0,9	98,1
14	10	0,6	98,8
15	11	0,7	99,5

Tempo (anos)	N	Percentagem	Percentagem acumulada
16	5	0,3	99,8
17	2	0,1	99,9
18	1	0,1	100,0
Total	1543	100,0	100,0

Fonte: Dos autores

Observa-se na tabela 16 que 52,8% dos processos são julgados no período de até quatro anos. A moda, que representa o valor que aparece com mais frequência no conjunto de

dados, é um ano de duração do processo. Outros parâmetros estatísticos são apresentados na tabela 17.

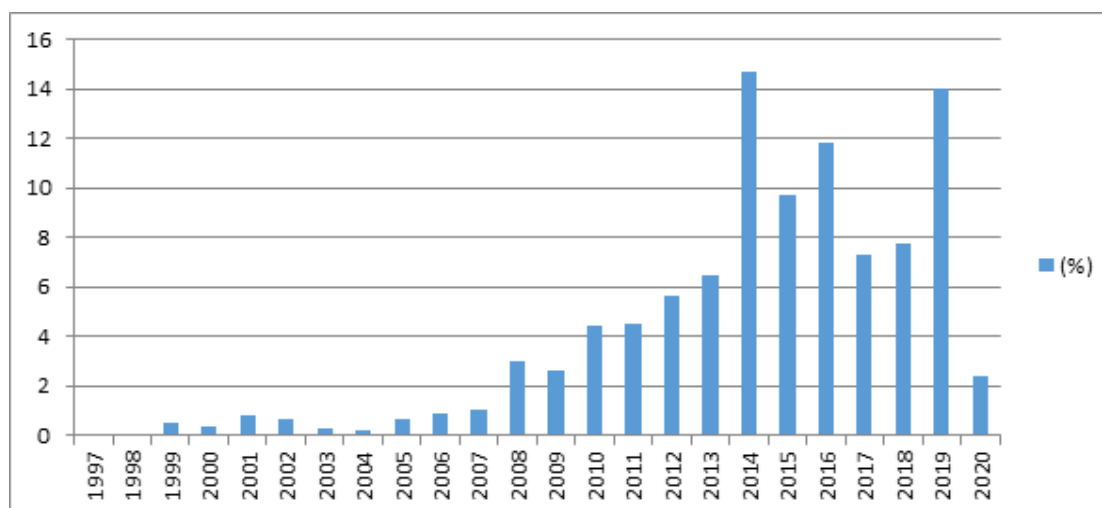
Tabela 17 – Parâmetros estatísticos da duração dos processos

MÉDIA (soma de todos os valores dos dados dividido pelo número de dados)	5,03
MEDIANA (medida que representa o valor central de um conjunto de dados)	4
MODA (valor que aparece com mais frequência em um conjunto de dados)	1
1º QUARTIL (1º valor da amostra dividida em quatro partes iguais)	2
3º QUARTIL (3º valor da amostra dividida em quatro partes iguais)	7
MÁXIMO (maior valor encontrado no conjunto de dados)	18
MÍNIMO (menos valor encontrado no conjunto de dados)	0
VARIÂNCIA (indica o quão distante está cada valor da média dos dados)	12,42
DESVIO PADRÃO (expressa o quão disperso está um conjunto de dados)	3,52

Fonte: Dos autores

A figura 4 apresenta a frequência relativa de julgados por ano

Figura 4 – Frequência relativa de julgados por ano

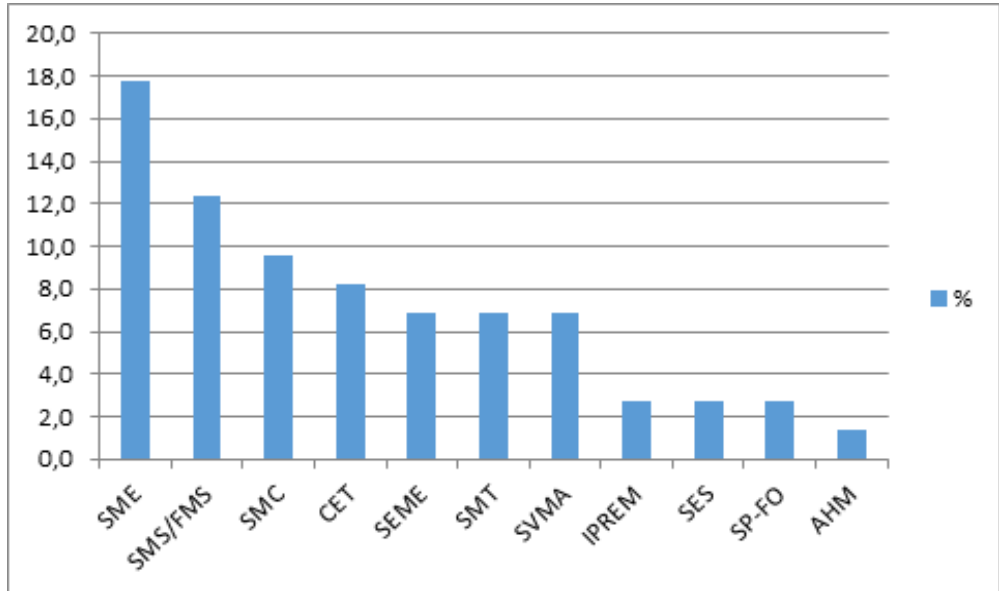


Fonte: Dos autores

Quanto às multas aplicadas, observamos que apenas 5% dos julgados geraram multas. Esse resultado foi obtido após aplicar-se o filtro com o termo “multa” na ementa dos julgados. Verificou-se que a Secretaria Municipal de

Educação possui 18% das multas, seguida da Secretaria Municipal da Saúde com 12%. Ao utilizar-se o filtro “multa” também nos julgados de recursos, verificou-se que 28% dos órgãos multados entraram com o recurso.

Figura 5 – Frequência relativa das multas aplicadas



Fonte: Dos autores

Nas decisões existem vários termos utilizados que definem o julgado quanto a sua regularidade, acolhimento, aprovação, e outros termos que constam na tabela 18. Para

elaboração da tabela 18, filtrou-se cada termo na coluna ementa da planilha sem os julgados que possuem recursos. Constatou-se que a maioria dos julgados é regular.

Tabela 18 – Decisões dos julgados

Decisão	N	%
Regular	422	30,2
Acolhido	339	24,2
Prejudicado	259	18,5
Irregular	225	16,1
Conhecido	70	5,0
Aprovado	40	2,9
Não acolhido	32	2,3
Não aprovado	3	0,2
Perda de objeto	3	0,2
Arquivo	3	0,2
Não conhecido	2	0,1
Total	1398	100,0

Fonte: Dos autores

5 Análise e discussão de resultados

A pesquisa constatou que existem 1.556 julgados do tipo acompanhamento, o que representa 15% dos cerca dos 10.000 processos que constam no sítio do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). A quantidade de julgados do tipo “acompanhamento” só é menor que a do tipo “ações” que possui 3.023 julgados e a do tipo “análise”, que possui 3.602 julgados, conforme o sítio do TCMSP. Observou-se que foram auditados 105 órgãos públicos. A Prefeitura de São Paulo possui 59 órgãos da administração direta e 20 órgãos da administração indireta, o que resulta em 79 órgãos (SÃO PAULO, 2021b). A diferença entre os 105 órgãos auditados e os atuais 75 está relacionada com a troca de nomenclatura dos próprios órgãos, com a fusão, extinção ou surgimento de novas secretarias no decorrer dos anos. Verificou-se que o órgão que mais possui julgados é a Secretaria Municipal da Educação com 9,5% dos julgados, seguida da Secretaria Municipal da Saúde com 8,5% dos julgados. Se for feita uma comparação com os valores do orçamento para esses órgãos, verifica-se que são eles os que possuem as maiores fatias do orçamento e com valores próximos. Conforme o Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São Paulo, a previsão orçamentária do ano 2021 para as áreas de Educação e Saúde, são 20% e 18% respectivamente. Para uma melhor conclusão geral é necessário um estudo em todos os julgados do TCMSP, tendo em vista que os do tipo acompanhamento representam apenas 15% do total.

A fiscalização de licitações por acompanhamento dos editais representa 36,7% do total dos julgados (570 do total de 1.556). A modalidade de licitação pregão é a mais auditada com 47% desses 570 julgados. O acompanhamento da execução de contratos é o tipo de fiscalização mais frequente, pois conforme a pesquisa representa por 44,3% dos 1556 julgados. Na execução de convênios, que representa 10,9% dos 1556 julgados, observa-se que a Secretaria Municipal de Assistência e

Desenvolvimento Social é a mais fiscalizada com 35,9% dos julgados. Em relação a quantidade de julgados por ano, observa-se um crescimento a partir do ano 2005 e um aumento expressivo no ano de 2014. As causas deste crescimento talvez seja a presença de melhores tecnologias para agilização dos procedimentos de fiscalização ou o aumento na quantidade de funcionários do TCMSP, algo que pode ser analisado de forma geral com os demais tipos de processo.

Após o julgamento, os responsáveis podem entrar com recurso contra a decisão do colegiado. Verifica-se que nos processos objeto desta pesquisa 9% entraram com recurso. E dos recursos, 74% são de julgados referentes à execução de contrato. Quanto à duração dos processos, observa-se que 53% são julgados em até quatro anos. A fiscalização do tipo acompanhamento tem somente 3% dos processos julgados no período menor que um ano, sendo um dos motivos a desistência dos órgãos pela continuação do processo, tendo em vista as falhas apontadas pelo TCMSP, causando a perda do objeto. No que se refere às multas aplicadas, verifica-se que esta punição foi emitida em 114 julgados do total de 1.556, o que representa apenas 5%. Destacamos a Secretaria Municipal da Educação com 18% destas multas. Observou-se que 28% dos órgãos multados entraram com recurso. Quanto à regularidade constatamos que 30,2% dos julgados são regulares e 16,1% são considerados irregulares.

6 Considerações finais

Conclui-se que o objetivo de analisar os julgados do tipo acompanhamento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo foi alcançado. Este trabalho mostra que Jurimetria pode fornecer uma descrição dos fatores que influenciam os julgados. A Jurimetria permite a verificação das irregularidades mais frequentes, quais os órgãos e secretarias mais envolvidas, a unanimidade dos votos dos conselheiros, os votos vencidos e outras variáveis. A pesquisa trouxe as seguintes conclusões:

As secretarias são os órgãos mais auditados na cidade de São Paulo, correspondendo a 61% dos julgados, sendo a Secretaria Municipal da Educação a que tem mais processos, com quase 10% desses julgados, talvez por ser a secretaria do Município de São Paulo com o maior orçamento.

A modalidade de licitação mais fiscalizada em editais é o pregão com 17,3% do total de julgados, e também é a modalidade mais utilizada pelo Município de São Paulo, atualmente.

O tipo de fiscalização mais frequente é o acompanhamento da execução de contratos com 44,3% dos 1556 julgados. Deste total, a Secretaria Municipal da Educação possui cerca de 10%.

Por sua vez, a Secretaria que mais possui convênios auditados é a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social com 35,9%

do total de julgados, que representam 10,9% dos 1556 julgados apresentados nesta pesquisa.

A quantidade de julgados ao ano, realizados pelo TCMSP apresenta contínuo crescimento até o ano de 2014. Após este período verifica-se uma oscilação. Observa-se que, dos julgados objeto desta pesquisa, em 9% os responsáveis entraram com recurso. E dos recursos, 74% são de julgados referentes à execução de contrato.

Foi observado, ainda, que a 52,8% dos processos são julgados em até quatro anos. Por fim, constatou-se que o órgão que mais sofreu multas foi a Secretaria Municipal da Educação com 18% das multas, seguido da Secretaria Municipal da Saúde com 12%. Dos órgãos multados, 28% apresentaram recurso. No que tange a regularidade, 30,2% foram julgados regulares e 16,1% irregulares.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA. **O que é jurimetria**. 2020. Disponível em: <<https://abj.org.br/o-que-e-jurimetria/>>. Acesso em 27 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília. 1993. Acesso em 20 abr. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z.. **Direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Forense. 2016. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2236398/mod_resource/content/2/DI%20PIETRO%2C%20Maria%20Sylvia%20Zanella.%20Direito%Administrativo%20-%20pag%20411-459.pdf> Acesso em 18 fev. 2021.

LUVIZOTTO; C. L.; GARCIA, G. P. A jurimetria e sua aplicação nos tribunais de contas: análise de estudo sobre o Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista Controle**. Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 46-73, jan./jun. 2020b. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/585>. Acesso em: 01 ago 2020.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1999

NUNES, M. G. **Jurimetria**: como a estatística pode reinventar o direito. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal, 2021b. **Organização das secretarias**, 2021. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/organizacao/index.php?p=192643>>. Acesso em 11 jan. 2021.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas. **Regimento Interno**, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/DocumentoId?idFile=167b9278-e-541-4c81-8bb4-94b5b8e52984>>. Acesso em 27 nov. 2020.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas. **Institucional**. SFC. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/91/61>>. Acesso em 26 abr. 2021.

P

lanejamento Estratégico e Tribunais de Contas: mentalidade de risco e comunicação com as partes relacionadas

Strategic Planning and Courts of Accounts: risk mentality and communication with related parties

Gilson Piqueras Garcia

Diretor da Escola de Gestão e Contas e auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Doutor em Ciência e Tecnologia pela Unesp, engenheiro civil e mestre em Engenharia pela USP

Cláudio Mosqueti Filho

Assessor de Controle Externo. Especialista em Controle Externo pela EGC do TCMSP e engenheiro civil pela FAAP

Eli Moura Braz

Especialista em Controle Externo pela EGC do TCMSP, em docência pelo IFSP e em logística e operações pelo IFSP e administrador pela ESNS/FUNENSEG

Júlio Shizuo Sado

Especialista em Regulação de Aviação Civil e em Controle Externo pela EGC do TCMSP, engenheiro civil pela USP

Thiago De Oliveira

Especialista em Controle Externo pela EGC do TCMSP, economista pela UFF

Resumo: Assim como na iniciativa privada, o planejamento estratégico nas organizações públicas tem tensionado requisitos de Governança Corporativa (GC). O objetivo principal desta pesquisa foi identificar na conformação textual dos Planos Estratégicos (PLEs) dos Tribunais de Contas (TCs) nacionais, se estão explícitas a mentalidade de risco e a comunicação com as partes relacionadas como fruto de um Pensamento Estratégico (PTE) enraizado, impregnado e institucionalizado na Cultura Organizacional (CO), em detrimento de uma concepção de ferramentas prescritivas descoladas e isoladas do processo de Planejamento Estratégico (PE). Tratou-se de uma pesquisa documental com finalidade exploratória, a qual utilizou métodos qualitativos de análise. Os resultados apontam que a maioria das abordagens sobre os mecanismos de GC ficaram na superfície e carregaram abstrações quanto à linguagem escrita e textual dos PLEs dos TCs nacionais. Além de repetições de termos técnicos de caráter instrumental e prescritivo, a ausência de elementos centrais confirma que há muito a se construir.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico. Tribunais de Contas. Mentalidade de Risco. Comunicação com as partes relacionadas.

Abstract: As in the private sector, strategic planning in public organizations has strained Corporate Governance (KM) requirements. The main objective of this research was to identify in the textual conformation of the Strategic Plans (PLEs) of the national Courts of Accounts (TCs), whether the risk mentality and communication with related

parties are explicit as a result of rooted Strategic Thinking (PTE), impregnated and institutionalized in the Organizational Culture (CO), to the detriment of a conception of prescriptive tools detached and isolated from the Strategic Planning (PE) process. It was a documentary research with exploratory purpose, which used qualitative methods of analysis. The results show that most approaches to the mechanisms of KM remained on the surface and carried abstractions as to the written and textual language of the PLEs of the national TCs. In addition to repetitions of technical terms of an instrumental and prescriptive character, the absence of central elements confirms that there is much to be built.

Keywords: Strategic planning. Courts of Accounts. Risk mentality. Communication with related parties.

1 Introdução

A partir dos anos de 1980, houve notável dinâmica e efervescência de mudanças significativas nos modelos de gestão pública a nível mundial, o que influenciou, severamente, novas conformações das estruturas institucionais de governo. Em especial no Brasil, as expectativas decorrentes da transição do regime ditatorial para um regime democrático e da abertura do país às relações internacionais, seja na diplomacia de governo, na economia ou no comércio, influenciaram fortemente, a adoção dos princípios da Administração Gerencial (AG) e do Governo Empreendedor (EP), seguidos, em tempos recentes, dos princípios de Governança Corporativa (GC).

As práticas e teorias que influenciaram os modelos de gestão na Administração Privada (APr) contribuíram para a intensificação de pressões sobre a Administração Pública (APu), motivadas por duas principais razões: a necessidade atribuída à APu de ser eficiente, eficaz e efetiva sustentada por princípios constitucionais; e

pelas requisições decorrentes da orientação da APu para a satisfação do interesse público, ou seja, de comunicação das informações com simplicidade, clareza e que permitam o acesso irrestrito às informações do orçamento público e às políticas públicas, que propiciem ao cidadão não somente a informação, como também possibilitem sua participação indicando, apontando, denunciando e cobrando ações dos agentes e das instituições públicas.

A característica principal que demarcou tais reformas, foi a adoção de princípios e práticas que influenciaram a APu de fora para dentro, quer dizer, identificados pelo termo “*benchmark*”, indicaram a importação de ferramentas, procedimentos, conceitos e teorias que foram sendo adaptadas ao longo dos anos, visando compatibilizar a APu à APr, mesmo em face das limitações da primeira, em decorrência das restrições legais impingidas pela Lei e pelas normas da Administração Burocrática (AB) Weberiana (WEBER, 1997).

O modelo de AB ocupou centralidade nas discussões e críticas, considerado agora, inapropriado e disfuncional para o contexto institucional contemporâneo. Tal modelo é entendido como ineficiente, empolado, engessado, e ineficaz quanto às respostas às necessidades do cidadão e da sociedade civil.

Nesse sentido, as novas ondas de melhoria e as novas propostas metodológicas de gestão na APr, recheadas de orientações prescritivas, desembocaram na esfera da APu e provocaram intensas pressões internas e externas provocando reformas nos discursos e no planejamento público.

No entanto, o caráter prescritivo das ferramentas, metodologias e conjuntos de práticas importadas pela APu da APr têm revelado buscas frequentes de implantar, instituir e implementar medidas apropriadas e bem intencionadas, mas, que por estarem isoladas, descoladas ou desalinhadas em relação ao pensamento estratégico, mentalidade

institucional ou Cultura Organizacional (CO), tendem ao fracasso, descontinuidade ou até a compor um discurso retórico de difícil conversão em prática efetiva.

Assim, os Planos Estratégicos (PLEs), entendidos como a expressão mais abrangente do Pensamento Estratégico (PTE) requisita, com base no mais recente modelo de gestão que os mecanismos de gerenciamento de risco e comunicação com as partes relacionadas estejam presentes e contemplados no texto do PLE de forma explícita, tornando claro que estão enraizados, impregnados e institucionalizados no PTE e na CO. Dessa forma, tais incrementos na APu surgiriam de dentro para fora na direção dos interesses do cidadão e da sociedade civil, ou seja, teriam origem num Planejamento Estratégico (PE) sustentado por uma cultura de riscos e de comunicação, já institucionalizadas.

Presume-se que esta orientação favorece o alinhamento do PLE aos anseios e interesses do cidadão e da sociedade civil. Se por um lado, a mentalidade de riscos elimina possibilidades de insucesso dos objetivos essenciais da instituição; por outro lado, a preocupação com a comunicação com as partes relacionadas, também contribuiria com a garantia do alcance dos objetivos institucionais, uma vez que a participação do cidadão e da sociedade civil seriam importantes não somente no que diz respeito ao seu direito de informação, mas também na eficácia da alocação, gerenciamento e maximização dos resultados de políticas públicas e das ações da APu, além das possibilidades de sua participação em denúncias e fiscalizações de difícil alcance pela APu.

Portanto, o principal objetivo desta pesquisa documental é identificar na conformação textual dos PLEs dos Tribunais de Contas (TCs), se estão explícitas a mentalidade de risco e a comunicação com as partes relacionadas como fruto de um PTE enraizado, impregnado e institucionalizado na CO em detrimento de uma concepção de ferramentas prescritivas

descoladas e isoladas do processo de PE.

Dessa forma é possível perguntar: os TCNs têm enraizadas a mentalidade de risco e a comunicação com as partes relacionadas na sua CO e partem delas para elaborar seus PLEs, ou concebem a gestão de riscos e a comunicação e Transações entre Partes Relacionadas (TPRs) como ferramentas prescritivas e instrumentais no seu contexto estratégico?

A inquietação que levou esta pesquisa a concentrar esforços nesta questão, parte do fato de que, se o objetivo essencial dos tribunais de contas atuantes no território nacional é atender às expectativas dos cidadãos e dos órgãos que dependem de apreciação e aprovação dos atos do executivo relativos às premissas e parâmetros orçamentários, cumpre a esses – TCs atuantes no território nacional brasileiro que possuem um PLE oficialmente publicado – o dever de eficiência, eficácia, efetividade e de transparência da máquina burocrática. Em especial, cabe a eles não somente informar com clareza e transparência o cidadão e a sociedade civil organizada, mas ouvir, permitir a participação por meio de canais de denúncia e sugestões visando a melhoria e eficiência orçamentária e das políticas públicas.

Nesse sentido, a relevância desta pesquisa pode ser entendida a partir do reconhecimento do nível de comprometimento que há hoje, por parte dos tribunais de contas atuantes no território nacional, em tomar ações que favoreçam o avanço da administração pública num sentido da eficiência, eficácia e efetividade e da publicidade e transparência.

Essa visão apresenta-se mais profícua em relação ao interesse em aprofundar-se em questões que visam articular uma aproximação da esfera pública com os modelos gerenciais do campo privado, fortemente disseminados. É reconhecida também, a possibilidade de participação efetiva do cidadão e da sociedade civil organizada não só como beneficiários de direitos e benefícios, mas como elementos fundamentais

para o **Resumo**, feedback, denúncia e fiscalização externa da APu.

2 Fundamentação teórica

2.1 Planejamento estratégico

A partir da década de 1950, a Teoria Neoclássica inaugura uma nova fase na Administração. O foco aponta para os resultados a serem alcançados em detrimento do enfoque anterior, cujos fundamentos estavam relacionados aos processos e atividades-meio. Nesse contexto, o PE assume papel central. Após definidos os objetivos de longo prazo da organização, é necessário estruturar a estratégia global para alcançá-los de maneira eficiente. Dessa forma, especifica-se o que a organização almeja para o futuro em função das circunstâncias do presente (CHIAVENATO, 2003).

Para Oliveira (1999, p. 17), “Planejamento estratégico é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa, atuando de forma inovadora e diferenciada”. Oliveira (1999) considera que a empresa espera, entre outros fatores, ter um plano de trabalho efetivo que seja capaz de identificar como e onde alocar os seus recursos; e de responder questões como o quê, como, quando, por quem, para quem, por quê e onde devem ser realizados os planos de ação.

A partir disso, espera-se que sejam apresentados como resultados finais: direcionamento de esforços para resultados comuns; consolidação de entendimento por todos os funcionários das estratégias da empresa; e o estabelecimento de uma agenda de trabalho, na qual sejam consideradas as prioridades e as exceções. Portanto, o PE, além do estabelecimento de pretensões, abrange aquilo que deve ser feito para que os anseios se tornem realidade.

Pereira (2011, p. 38) define PE como “a formulação sistemática de estratégias, ações estratégicas e a escolha da melhor ação no

momento certo para a organização; quer dizer, é sistemática porque não é pontual, tem início, meio e continuidade”. Além de destacar o seu dinamismo, o autor aponta como vantagens de se realizar o PE: a possibilidade de criação de um comportamento sinérgico entre as várias áreas da organização e; a sua transformação em proativa, em contraposição à visão tradicional de reatividade. Assim sendo, deve ser compreendido sob uma perspectiva mais ampla, na qual todos os atores envolvidos direta ou indiretamente no processo devem ser considerados.

Chiavenato (2003) além de apontar como uma das premissas da escola do PE, a necessidade de as estratégias definidas serem explicitadas a todos os membros da organização, enfatiza a importância do controle sobre as atividades e sugere que se evite a todo custo a falta de envolvimento dos atores que participam do processo.

Após a definição do PE, constrói-se o PLE, através do qual são definidos os PLTs de médio prazo a serem trabalhados dentro da estratégia global. A GC, ponto chave de coordenação entre esses planos, traz requisitos importantes como: a mentalidade de risco e a comunicação com as partes interessadas. Para se alcançar uma gestão eficiente, quer nas organizações privadas, quer no setor público, faz-se necessária a devida análise sobre o desempenho organizacional, tomando-se por conta esses aspectos.

A GC trata, ainda, sobre conflitos de agência. Em virtude da separação entre propriedade e gestão, pode surgir o conflito de interesses que caracteriza a relação agente-principal. Na teoria de agência, o principal contrata o agente e delega a responsabilidade de desenvolver tarefas e tomar decisões que estejam de acordo com os objetivos daquele. Contudo, como é dotado de preferências e objetivos próprios, há razões para supor que o agente nem sempre se comportará de forma a maximizar os interesses do principal (GODOI; SILVA; CARDOSO, 2018).

Para Godói, Silva e Cardoso (2018), os conflitos de agência podem ser mitigados através de investimento das organizações em controle e monitoramento do agente, além da promoção de incentivos que busquem controlar a atitude do agente e aproximá-la das pretensões do principal. A governança procura resolver esses conflitos de interesses, orientando a gestão em direção aos objetivos da empresa e otimizando a geração de valor.

O setor público possui um problema peculiar relacionado à implementação do PE: as constantes trocas de comando das organizações. Essas trocas podem provocar mudanças e interrupções no planejamento, desgastando-o, devido à confusão entre estratégia da organização e política partidária (PEREIRA, 2011). Destarte, salienta-se a importância da governança no setor público.

No referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública do Tribunal de Contas da União (TCU), encontra-se o seguinte conceito de governança no setor público:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014, p. 26).

Enquanto a gestão do PE tem como preocupação a eficácia e eficiência do objetivo, a governança visa auferir a efetividade e economicidade do resultado alcançado. No setor público, em geral, a governança está relacionada ao alcance de determinada política pública. Para tanto, envolve as funções básicas de avaliação, direcionamento e monitoramento, que se decompõem, entre outras, nas atividades de gerenciamento de riscos estratégicos e envolvimento de partes interessadas. Nesse sentido, partindo da existência de um plano maior,

proveniente do PE, cabe à governança atentar-se à qualidade do processo decisório e sua efetividade. (BRASIL, 2014).

2.2 Comunicação com as partes relacionadas

O papel estratégico da comunicação nas organizações evidencia-se cada vez mais, principalmente quando se possui uma visão de longo prazo no negócio. A comunicação traz em seu bojo aspectos legais, éticos, financeiros, socioambientais. Quando eficaz, contribui para criação de valor e melhoria dos resultados. Boas práticas de comunicação geram aprimoramento do desempenho da organização.

Governança eficiente pressupõe uma comunicação adequada e de qualidade com as partes envolvidas no processo. Nas organizações públicas, comunicação e transparência vão além do que se reconhece como boas práticas, são princípios constitucionais substanciados no princípio da publicidade. Trata-se de poder-dever atribuído ao agente administrativo pelo ordenamento jurídico. Portanto, a Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988) eleva a transparência ao status de regra indispensável ao Estado Democrático de Direito (AMARAL, 2003).

Nesse contexto, entrou em vigor, em 2012, a Lei 12.527/11, conhecida como LAI. Tendo em vista a importância da informação para avaliação de políticas públicas, controle social e da corrupção, além da participação qualificada da população, a LAI regulamenta o direito à informação consagrado na Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988). Através dessa lei nacional, busca-se desenvolver a cultura de transparência e controle social, na qual órgãos públicos sejam obrigados a considerar a publicidade como regra. Essa cultura está relacionada ao conceito de liberdade de expressão, que não pode ser devidamente exercido sem um efetivo controle social do Estado pela população (LOGAREZZI, 2016).

A publicidade exige comunicações

completas e informações seguras. Por meio de relacionamentos transparentes, os agentes envolvidos criam confiança nas ações da equipe de gestão e no processo de tomada de decisão, além de transmitir responsabilidade por parte dos dirigentes da organização (MARQUES, 2007).

2.3 Mentalidade e gerenciamento de riscos em organizações estatais

A superação das dificuldades metodológicas quanto à formulação das estratégias, especificamente, a transposição de uma sistemática de adoção de instrumentos, ferramentas, processos e programas desarticulados para uma elaboração de estratégias subsidiadas por um pensamento estratégico, ganha uma forte contribuição de Morin (2000) que aponta que:

A estratégia deve prevalecer sobre o programa. O programa estabelece uma sequência de ações que devem ser executadas sem variação em um ambiente estável, mas, se houver modificação das condições externas, bloqueia-se o programa. A estratégia, ao contrário, elabora um cenário de ação que examina as certezas e as incertezas da situação, as probabilidades, as improbabilidades. O cenário pode e deve ser modificado de acordo com as informações recolhidas, os acasos, contratempos ou boas oportunidades encontradas ao longo do caminho. Podemos, no âmago de nossas estratégias, utilizar curtas sequências programadas, mas, para tudo que se efetua em ambiente instável e incerto, impõe-se a estratégia. Deve, em um momento, privilegiar a prudência, em outro, a audácia e, se possível, as duas ao mesmo tempo (MORIN, 2000, p. 90).

Nesse sentido, fica evidente a necessidade de um pensamento estratégico que fundamente o tratamento das incertezas, pois, “A mentalidade de risco habilita uma organização a determinar os fatores que poderiam causar desvios nos seus processos e no seu sistema de gestão da qualidade em relação aos resultados

planejados” (ABNT, 2015, p. 7). Disseminar essa cultura na organização permitiria a tomada de ações preventivas para minimizar impactos negativos e, ao mesmo tempo, maximizar aqueles positivos.

Esta abordagem permite que a organização, partindo do ciclo PDCA assegure a melhoria contínua dos processos organizacionais. A mentalidade de risco permite que a organização planeje e implemente ações para abordar riscos e oportunidades potenciais transformando-os a seu favor.

A grande maioria das empresas ou organizações públicas em sua jornada para alcançar de objetivos estratégicos, se depararão com obstáculos ou desvios de rota não previstos, ou seja, a organização está exposta a alguns riscos que são inerentes aos processos organizacionais, outros, sem nexos causal. Portanto, a questão não é simplesmente evitar ou enfrentar os riscos como um problema a ser mitigado, mas ter procedimentos para identificar, avaliar, tratar e monitorar adequadamente, em suma, ter competência para gerenciá-los dentro da organização. Os mesmos riscos devem ter tratamentos diferenciados em diferentes organizações, pois a ponderação de cada risco deve tomar em conta sua contextualização.

O gerenciamento de risco pode ter sido demandado por uma questão regulamentar, legal ou ainda ser derivado das políticas internas. Entretanto ele deverá ser universal dentro da organização, atingindo desde a alta direção até o nível operacional. Ademais, deverá ser orgânico, quer dizer, construído com a participação de todos e aceito por todos, sem espírito coercitivo.

A Norma ISO 9001, que trata do SGQ, em sua última revisão no ano de 2015 já incorpora muitos dos preceitos da Gestão de Riscos constantes na norma correspondente (ABNT/NBR ISO 31.000, 2009). Isto “habilita uma organização a usar a abordagem de processo, combinada com o ciclo PDCA e a mentalidade de risco, para alinhar ou integrar seu sistema de

gestão da qualidade com os requisitos de outras normas de sistemas de gestão” (ABNT, 2015, p. 11).

3 Métodos e técnicas

A metodologia adotada por esta pesquisa foi exploratória quanto aos fins, pois o campo no qual se situa o objeto de nossa pesquisa é ainda, incipiente e com pouca disponibilidade de pesquisas. A partir dessa realidade, ficou entendido como conveniente a esta pesquisa, que para exploração e ampliação do conhecimento nessa área, seria mais apropriado investigar documentos oficiais disponibilizados em sítios da internet pelas unidades específicas da administração pública – os Tribunais de Contas atuantes no território nacional. Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa documental, porque buscou, por meio da análise dos planejamentos estratégicos dos tribunais de contas estabelecidos no território nacional, obter as informações necessárias à análise. Esta pesquisa, portanto, se valeu da disponibilidade de documentos no sítio dos Tribunais de Contas atuantes no território brasileiro, bem como de publicações científicas e de instituições especializadas voltadas à certificação técnica, legal, administrativa reconhecidas no âmbito da administração pública.

O universo da pesquisa é conformado pelo total de Tribunais de Contas atuantes na esfera pública e a amostra segrega dentre eles, os Tribunais de Contas que disponibilizaram, em seus sítios de internet, seus PLEs, os quais devem refletir seus valores, princípios, visão, missão, metas e objetivos essenciais para alcance. Portanto, o objeto da pesquisa é a conformação textual dos PLEs do conjunto de Tribunais de Contas atuantes na esfera pública nacional, que definiram e publicaram seu PLE visando identificar em que nível e profundidade, consideram neles, princípios de mentalidade de risco e de comunicação com as partes interessadas, pois ambos traduzem esforços no sentido de aperfeiçoamento da atividade pública visando

uma boa governança corporativa, cuja base são os princípios que regem a burocracia estatal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Partes textuais destacadas dos documentos de “primeira mão” segundo Gil (2002, p. 46), ou seja, documentos públicos disponibilizados nos sítios dos Tribunais de Contas presentes no território nacional brasileiro e que ainda não foram tratados analiticamente.

Os textos processados a partir dos documentos de primeira mão e que se articulam à mentalidade de risco e de comunicação com as partes relacionadas serão organizados por meio das técnicas de análise do conteúdo e análise do discurso visando o alcance de condições para elaboração de conclusões. Tais elementos deram suporte à análise qualitativa da pesquisa.

O método de análise adotado por esta pesquisa foi proposto por Bardin, L. (1977) denominada de “Análise do Conteúdo” permitindo também, a Análise do discurso, ou seja, a consideração de ambiguidades, tendências, desvios ou até evidências de inverdades ou omissões percebidas, tomando-se em conta, elementos ausentes. A construção textual foi analisada orientada para a percepção das tendências semânticas de reprodução apenas, ou articulação dos conteúdos. A pesquisa adotou um conjunto de 3 categorias de análise, considerando aspectos que, conjugados, podem contribuir para classificar o distanciamento ou a aproximação da verdade sobre o que se estabeleceu como problema da pesquisa. As três categorias de análise, subjetiva, qualitativa e quantitativa, portanto, ficaram definidas como:

- Categoria de análise 1: declarações claras e convincentes de alinhamento dos PLEs dos TCNs com os sentidos definidos nesta pesquisa: gestão de risco e comunicação com as partes relacionadas; GC (IBGC) e a qualidade do processo decisório; GC (IBGC) e o monitoramento do desempenho; GC (IBGC) e a regulação da gestão de conflitos (custos *ex-ante*); GC (IBGC) e a regulação dos custos de transação (custos *ex-post*).

- Categoria de análise 2: excertos de textos que representam o formalismo a partir da utilização de ferramentas de busca textual. Pensamento Estratégico ou Mentalidades essenciais institucionalizadas. Esta categoria está conformada por: práticas e princípios institucionalizados de GR; práticas e princípios institucionalizados de comunicação com partes relacionadas assimiladas pela CO.

- Categoria de análise 3: essa categoria de análise procura elementos textuais ausentes que comprovariam o alinhamento dos PLEs dos TCNs com a Comunicação e a participação protagonista da Sociedade Civil. Esta terceira categoria se divide em: Disponibilização de informações; qualidade das informações; transparência das informações; relação entre os TCNs e a Sociedade Civil como parte relacionada no sentido de mão de duas vias; canais de denúncia; ouvidoria e; destaque à participação da Sociedade Civil no protagonismo do controle externo. Elementos de convergência podem estar ocultos ou omitidos.

As explorações textuais dos PLEs dos TCNs procuraram observar, com base nas perspectivas destacadas anteriormente, evidências e sentidos textuais para concluir a pesquisa. São três as perspectivas: Declarações claras e convincentes de alinhamento dos TCNs com os sentidos definidos nesta pesquisa sobre: mentalidade de riscos e; comunicação com as partes relacionadas. Busca-se sentidos que apontem para uma CO amadurecida o suficiente para a institucionalização dessas linhas de pensamento, dos princípios e de boas práticas visando à elaboração do PLE, bem como; ausências de construções textuais que tornariam clara a institucionalização da mentalidade de risco e da comunicação e TRPs.

Os textos dos PLEs foram revisados com o auxílio de tecnologias da informática, como aplicativos de busca textual (Word/Microsoft e leitor pdf) visando comparar excertos de textos que apontem divergências ou convergências

que demonstrem formalismo ou mimetismo praticados pelos TCNs em sua elaboração do PLE. Após a varredura textual dos PLEs dos TCNs, essa categoria de análise procura exemplos ausentes de elementos textuais que comprovariam o alinhamento dos PLEs dos TCNs com o sentido desta pesquisa. Isso pode sustentar as conclusões, quer sejam favoráveis à comprovação de alinhamento pelos PLEs dos TCNs à proposta desta pesquisa, quer sejam desfavoráveis ao esperado. Em face da dificuldade e enumeração detalhada de todos os trechos relacionados à busca, foram analisados termos que tenham sido identificados na maioria dos PLEs dos TCNs, ou que tenham sido considerados ausentes.

Como os textos dos PLEs dos TCNs refletem e explicitam suas proposições e objetivos, ou seja, é uma proposta formal à sociedade de suas estratégias, o alinhamento com o que preconiza a teoria, pode, seguramente, responder positivamente ao problema da pesquisa, bem como os seus desalinhamentos, podem favorecer a conclusão de que, a GR e a comunicação e as TPRs não estão institucionalizadas na CO como uma forma de PTE ou mentalidade essencial assimilados por ela.

Foram prospectados todos os textos relativos aos PLEs dos TCNs que os disponibilizam em cada um de seus sítios de internet, buscando neles, qualquer menção aos termos aqui pesquisados. Para esta prospecção além da utilização das ferramentas de busca disponibilizadas nos aplicativos de edição de textos, a leitura cuidadosa de cada texto levantado, foi realizada para aferir o contexto em que o termo estava inserido e qual o grau de detalhamento do assunto em tela. Importante frisar que estes excertos foram retirados dos textos oficiais disponibilizados na data de acesso ao sítio de internet de cada uma das Cortes de Contas elencadas. De posse dos excertos textuais dos PLEs, procedeu-se a aferição do contexto, a profundidade da abordagem, o detalhamento e a adequação

destas às premissas dos PLEs, bem como do seu atendimento às diretrizes básicas de GC.

Não foi a intenção deste estudo a comparação entre os PLEs dos diversos TCNs estudados, nem tampouco estabelecer um ranking classificatório dos textos estudados. Neste trabalho procurou-se abdicar de avaliações objetivas, tais como notas ou conceitos à cada uma das inserções textuais, preferindo observar conteúdos e discursos e as relações de sentido que assumem em relação ao discutido nesta pesquisa. Foram observadas expressões ausentes e que mereceram destaque textual como requisito de aferição entre as práticas reais dos entes estudados e aquelas requeridas por uma CO amadurecida nos sentidos aqui propostos.

4 Análise dos resultados

4.1 Categoria de análise 1

Busca identificar declarações claras e convincentes de alinhamento dos PLEs dos TCNs com os sentidos definidos nesta pesquisa sobre: mentalidade de riscos e; comunicação com as partes relacionadas. Buscam-se sentidos que apontem para uma CO amadurecida o suficiente para a institucionalização dessas linhas de pensamento, dos princípios e de boas práticas visando à elaboração do PE.

Exemplos:

Pensamento Estratégico e a Comunicação com Partes Relacionadas: PLE/TCU, 2019-2025

- A implementação da estratégia exige que unidades e servidores estejam alinhados e compromissados com o referencial estratégico institucional. Para assegurar tal conexão, a organização deve dispor de *processo de comunicação eficaz que retrate a forma pela qual as ações da organização se convertem em resultados que maximizem o cumprimento da missão institucional*

(PLE/TCU, 2019-2025, p. 26).

O texto demonstra uma visão instrumental ao articular-se ao referencial estratégico institucional, isto é, não deixa claro que a mentalidade e pensamento essencial estejam institucionalizados.

- Incluir sugestões de gestores públicos locais. *Levar em consideração informações sobre o desempenho do TCDF utilizando fontes externas, a exemplo do uso dos resultados da última avaliação do Marco de Medição de Desempenho do Tribunais – MMDTCs* (PLE/TCDF, 2020-2023, p. 4).

O desempenho do Tribunal toma como foco, a medição e avaliação do seu desempenho, portanto, a sua visão estratégica pode estar limitada ao aspecto concorrencial – quando seu desempenho é ranqueado e comparado ao desempenho dos demais tribunais. Isso é o que indica o MMDTC.

- Além disso, *o relacionamento com o Congresso Nacional e setores da sociedade civil organizada possibilita ao TCU esclarecer suas decisões, divulgar seus trabalhos e, em conjunto, debater os problemas do país e encontrar soluções, auxiliando a construir uma imagem positiva da atuação da atividade de controle externo a cargo do Tribunal.* (PLE/TCU, 2019-2025, p. 68).

A preocupação institucional está intensamente ligada à imagem do tribunal, decorrente do seu desempenho quanto ao controle externo.

Pensamento Estratégico ou Mentalidade de riscos: Textos do PLE/TCU

- *Objetiva induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos na administração pública federal. A gestão de riscos é uma técnica de gestão* que aumenta a capacidade de tomar boas decisões em relação

a estratégias, projetos, políticas, programas processos de trabalho, atividades etc, aumentando, com isso, as chances de sucesso na realização de objetivos, por meio de medidas de mitigação de riscos, dentre elas os controles internos (PLE/TCU, 2019-2025, p. 56).

- As práticas de gestão de riscos passaram recentemente a ser obrigatórias no Governo Federal e nas empresas estatais, mas ainda estão em fase de implantação inicial na maior parte dos órgãos e entidades (PLE/TCU, 2019-2025, p. 56).

Há uma definição utilitária do pensamento estratégico quando introduz – algo que não havia; uma análise mais ampla – mais dirigida. O pensamento e mentalidade de risco é que são mais amplos e influenciam o PE.

- O pensamento estratégico habilita a organização pública a estar mais preparada para a geração de valor para a sociedade, pois introduz, *no seu processo de planejamento*, uma *análise mais ampla do contexto* no qual está inserida, que abrange as principais necessidades e desafios do Estado e do cidadão (PLE/TCU, 2019-2025, p. 1).

Indução do aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos. Indução do aperfeiçoamento de algo que não era sistematizado e agora tem necessidade de o ser, *por força da compulsoriedade* para a gestão pública federal (PLE/TCU 2019-2025, p. 55). Isso dá sentido à implantação do PROMOEX, por exemplo, como uma proposta de meritocracia e premiação pecuniária pelo desempenho. Há uma concepção técnica e instrumental da GR. Não há uma abordagem da GR como uma mentalidade ou pensamento estratégico.

A gestão de riscos é concebida como algo instrumental e descolado do geral. Sua aplicação se dá, claramente, visando o aumento da probabilidade de melhoria dos resultados

“aumentando, com isso, as chances de sucesso na realização de objetivos, por meio de medidas de mitigação de riscos, dentre elas os controles internos.” (PLE/TCU, 2019-2025, p. 56).

Termos analisados por busca textual – PLE/TCDF 2020-2023:

Pensamento ou Mentalidade de risco; comunicação com as partes relacionadas; instrumentos ou Mecanismos de Governança Corporativa

Gestão de risco – 5 citações, todas elas pontuais, considerando uma atividade normal, dentre as demais.

Comunicação – 11 citações: Adotada, ora como infraestrutura, ora como instrumento ou aparato tecnológico. Como processo e atividade, no restante das vezes.

Partes relacionadas – Uso do termo: partes interessadas (2) no sentido de partes relacionadas. Nas duas aparições, uma define quem são as partes relacionadas e a outra refere-se a uma das partes ligadas pela comunicação da informação; Relacionadas (9) outras aplicações no sentido de “relativas”. Como partes Relacionadas (0) vezes.

Canais de denúncia – Há apenas (1) citação. Canais somente funcionam no sentido da administração para a sociedade como meio de divulgação e publicidade de dados e informações. Segundo a abordagem textual não funcionam em 2 vias. Há públicos-alvo. A ideia supõe o TCDF como divulgador e publicitário e a sociedade civil como um receptor final, ou seja, “o público-alvo”.

Ouvidoria – Não houve citação textual sobre ouvidoria em todo o texto do PLE.

Governança Corporativa – Houve (40) citações ao longo do texto do PLE, no entanto, entendida como mecanismo ou

conjunto de ferramentas para trabalhar, normativamente, no sentido de rigor, de incremento disciplinar e de controle. O instituto da GC não assumiu, ainda, uma mentalidade como pensamento essencial que pode regular condutas, objetivos, interesses e práticas entre agentes e instituições públicas, no sentido de harmonizar os interesses daqueles com os destes, levando-se em conta que os interesses institucionais devem refletir o interesse público amplamente defendido nos limites do controle externo com protagonismo da sociedade civil. Os interesses da gestão pública não devem ser mais nem menos do que os interesses e as necessidades da sociedade civil.

4.2 Categoria de análise 2

Os textos dos PLEs foram revisados com o auxílio de mecanismos informatizados e aplicativos de busca textual (Word/Microsoft e leitor/pdf) visando comparar excertos de textos que apontem divergências ou convergências que demonstrem formalismo ou mimetismo praticados pelos TCNs em sua elaboração do PLE. Nesse sentido,

A partir do exercício de 2009, optou-se por adotar a *metodologia do Balanced Scorecard (BSC)*, utilizada para facilitar a construção e comunicação da estratégia do Tribunal e de suas unidades, com o objetivo de formular o Plano Estratégico 2010-2013: Construindo a Convergência, complementada com a metodologia do Gerenciamento por Diretrizes (GPD), ferramentas amplamente utilizadas por organizações privadas e públicas, nos cenários internacional e nacional. Tal Plano contemplou 13 objetivos e 61 Diretrizes Estratégicas (PLE/TCE-BA, 2020-2024, p. 12).

Em acréscimo a isso, ficou concebido que para estabelecimento de um novo PLE alguns recursos são imprescindíveis. Um deles é:

O Mapa Estratégico é a ferramenta, baseada em metodologia de gestão estratégica chamada de *Balanced Scorecard (BSC)*, que apresenta, de forma lógica e estruturada, a estratégia da organização. Aponta, por meio dos objetivos estratégicos, agrupados em temas estratégicos, que por sua vez estão reunidos em perspectivas, o caminho para se atuar no Negócio, cumprir a Missão, atingir a Visão e respeitar os Valores (PLE/TCE-CE, 2016-2020, p. 28).

Termos analisados por busca textual PLE/TCDF 2020-2023:

Mentalidade ou **pensamento estratégico**, **institucionalizado** ou **impregnado** na CO. **Enraizada**; **institucionalizada**; **consagrada**; **disseminada**; **impregnada**; **incorporada**; **arraigada**; **radicada**; **firmada**; **fixada**; **estabelecida**.

Pensamento estratégico – A crença em ferramentas isoladas, por mais atrativas e eficientes que possam parecer em determinados contextos, assume um protagonismo que equiparado ao papel de um pensamento estratégico ou uma mentalidade essencial que conduza a CO. Geralmente, essas ferramentas ou mecanismos são introduzidos por programas compulsórios ou bonificados de incentivo à melhoria, sendo essa, uma evidência de que ainda não há um pensamento estratégico ou mentalidade de risco e comunicação com partes relacionadas já institucionalizados na CO. Quando a CO não está sedimentada num pensamento estratégico ou mentalidade essencial, abre-se espaço para programas de incentivo à melhoria e inovação lastreados por determinações e prescrições compulsórias as quais adotam prêmios e benefícios articulados e relacionados com metas e objetivos classificáveis, quantitativamente e passíveis de mensuração. Portanto,

Optou-se por manter o BSC, implantado de forma sistematizada, no âmbito dos Tribunais de Contas, a partir de 2006, com o advento do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros - *Promoex*. Essa decisão deve-se à completude da ferramenta que permite traduzir a missão e a estratégia do Tribunal em objetivos e metas mensuráveis, bem como avaliar o desempenho global da organização (PLE-TCDF, 2020-2023, p. 6, grifo nosso).

É importante lembrar que o BSC é uma ferramenta da qualidade, importada do gerencialismo privado e para ser adotado na gestão pública, passa por adaptações. O BSC, portanto, é fruto de uma outra cultura, de outros modelos de pensamento gerencial. Geralmente, seu uso é incentivado a partir do conhecimento de que outros órgãos da APu já o adotaram. Trata-se de uma prática mimética, cerimonial ou formal. Em colaboração a estas considerações, Silva e Mário (2015, p. 1422, grifo nosso) em sua pesquisa sobre a elaboração dos PLEs nos TCNs concluem que:

Como os respondentes informaram utilizar como referência as metodologias praticadas em outras instituições (sendo o TCU citado por grande parte deles), algumas ferramentas são comuns aos Tribunais, como a adoção do Balanced Scorecard, que é predominante na amostra estudada.

Esta lógica é interpretada em sua pesquisa, sob a luz da teoria institucional e como um aspecto do isomorfismo, ou seja, a imitação de práticas já institucionalizadas em outras estruturas organizacionais.

Termos analisados por busca textual PLE/TCDF, 2020-2023:

Pensamento ou mentalidade de risco; comunicação com as partes relacionadas; instrumentos ou mecanismos de Governança Corporativa.

Gestão de risco – 5 citações, todas elas pontuais, considerando uma atividade normal, dentre as demais.

Comunicação – 11 citações: Adotada, ora como infraestrutura, ora como instrumento ou aparato tecnológico. Como processo e atividade, no restante das vezes.

Partes relacionadas – Uso do termo: partes interessadas (2 vezes) no sentido de partes relacionadas. Nas duas aparições, uma define quem são as partes relacionadas e a outra refere-se a uma das partes ligadas pela comunicação da informação; Relacionadas (9 vezes) outras aplicações no sentido de “relativas”. Como partes Relacionadas (0 vezes).

Canais de denúncia – Há apenas (1) citação. Canais somente funcionam no sentido da administração para a sociedade como meio de divulgação e publicidade de dados e informações. Segundo a abordagem textual não funcionam em 2 vias. Há públicos-alvo. A ideia supõe o TCDF como divulgador e publicitário e a sociedade civil como um receptor final, ou seja, “o público-alvo”.

Ouvidoria – Não houve citação textual sobre ouvidoria em todo o texto do PE.

Governança Corporativa – Houve (40) citações ao longo do texto do PE, no entanto, entendida como mecanismo ou conjunto de ferramentas para trabalhar, normativamente, no sentido de rigor, de incremento disciplinar e de controle. O instituto da GC não assumiu, ainda, uma mentalidade como pensamento essencial que pode regular condutas, objetivos, interesses e práticas entre agentes e instituições públicas, no sentido de harmonizar os interesses daqueles com os destes, levando-se em conta que os interesses institucionais devem refletir o interesse público amplamente defendido nos

limites do controle externo com protagonismo da sociedade civil. Os interesses da gestão pública não devem ser mais nem menos do que os interesses e as necessidades da sociedade civil.

Uma grande maioria dos TCNs adotam a ferramenta “BSC” organizada em 4 perspectivas como: financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento. Ocorre que, como essa ferramenta foi elaborada visando ser uma metodologia completa para as empresas privadas, ao ser introduzida no campo da APu, careceu de adaptações, pois, a perspectiva financeira não cabia na natureza das entidades públicas, pois o seu principal objetivo não é o “lucro”. Assim, passou a ser adotada como uma metodologia formalística e mimética, a partir de quando a sua utilização por outros entes da esfera pública passou a estimular os demais. Em face disso, a APu adota a ferramenta, creditando a ela o poder de produzir resultados. No entanto, devido às suas características prescritivas, tende ao fracasso, especialmente, por não encontrar o devido espaço que requer na CO das instituições, pois não possui relação alguma com o seu pensamento estratégico, e em decorrência disso, seria imprescindível institucionalizar pensamentos e mentalidades estratégicas que se compatibilizassem com o BSC.

Seus objetivos, nesse hiato estratégico, tornam-se instrumentais e descolados do todo, muitas vezes, meras formalizações desprovidas de eficácia e efetividade.

Conclusões da pesquisa elaborada por Silva e Mário (2015, p. 1422) indicam que “[...] o processo de monitoramento da execução do planejamento estratégico nos Tribunais, de forma geral, ainda está em fase de amadurecimento e nem todas as ‘melhores práticas’ estão sendo executadas por todas essas instituições.” Esta posição converge com as percepções desta pesquisa.

Já na pesquisa de Lemos, Libonati e

Wanderley (2013, p. 511) ficam evidentes as conclusões de que:

[...] a forma de elaboração dos planejamentos estratégicos com base no Balanced Scorecard ocorre de forma semelhante entre os tribunais de contas estaduais analisados. Tal semelhança é verificada no desenvolvimento das perspectivas e dos indicadores, e também pela identificação da mesma deficiência em todas as entidades analisadas: a não evidenciação das metas a serem seguidas. (grifo nosso).

Essas conclusões corroboram com a possibilidade de fracasso alertada por esta pesquisa, não por falha nas formalidades, mas, pelo fato de os TCNs adotarem ferramentas e metodologias, que muito embora sejam reconhecidas como adequadas, são incompatíveis com o *status quo* da CO. Lembra-se que em trecho destacado logo atrás, a justificativa para adoção do BSC foi a sua completude “[...] *que permite traduzir a missão e a estratégia do Tribunal em objetivos e metas mensuráveis, bem como avaliar o desempenho global da organização* (PLE-TCDF, 2020-2023, p. 6, grifo nosso).

Esta afirmação revela o nível de formalismo e mimetismo do texto do PLE/DF, cuja afirmação fica desconfigurada pela pesquisa de Lemos, Libonati e Wanderley (2013).

4.3 Categoria de análise 3

Após a varredura textual dos PLEs dos TCNs, essa categoria de análise procura *elementos textuais ausentes* que comprovem o alinhamento dos PLEs dos TCNs com o sentido desta pesquisa. Isso pode sustentar as conclusões, quer sejam favoráveis à comprovação de alinhamento pelos TCNs à proposta desta pesquisa, quer sejam desfavoráveis ao esperado.

Termos de busca: PLE/TCU, 2019-2025:

Pensamento Estratégico – Foi encontrada 1 citação na página inicial, de forma conceitual.

Mentalidade de risco – 5 citações, pontuais, considerando esta questão uma atividade dentre outras.

Comunicação – 11 citações: adotadas, ora como infraestrutura, ora como instrumento ou aparato tecnológico e como processo e atividade.

Partes relacionadas – Uso do termo: partes interessadas (2) citações no sentido de partes relacionadas. Nas duas aparições, uma define quem são as partes relacionadas e a outra refere-se a uma das partes ligadas pela comunicação da informação; Relacionadas (9) outras aplicações no sentido de “relativas”. Como partes Relacionadas (0) vezes.

Qualidade do processo decisório – 1 citação. No entanto, essa qualidade do processo decisório pretende-se, a partir do entendimento da GR como uma técnica ou atividade independente descolada do todo.

Monitoramento do desempenho – Há 3 citações, sendo 2 mais pertinentes.

Regulação/Gestão de conflitos (*ex-ante*) – Não há citação pertinente.

Regulação/Custos de transação (*ex-post*) – Não há citação.

Mentalidade ou pensamento estratégico institucionalizado ou impregnado na CO:

Pensamento estratégico – (1) citação formal ou conceitual no início do texto, é considerado colaborador do PE que amplia as análises. Não é adotado no sentido de Mentalidade ou Pensamento Essencial que influencia toda a CO.

Práticas e princípios institucionalizados de GR assimilados pala CO – Não há citação.

Práticas e princípios institucionalizados e assimilados de comunicação com as partes relacionadas – Não há citação.

Comunicação e participação do cidadão e da sociedade civil (PLE/TCU, 2019-2025):

Disponibilização das informações – (9) citações. Destas, 5 referem-se à informações e 4, referem-se à disponibilidade de documentos, acesso e recursos. Portanto, não guardam relação com o sentido pesquisado. As 5 citações relativas e pertinentes, referem-se à transmissão das informações.

Qualidade das informações – De (35) citações de qualidade, (9) se referiram à qualidade das informações. Todas são relativas ao processo do nível e da qualidade dos dados e informações disponibilizadas aos interessados. As outras (24) citações são relacionadas a outros elementos como: qualidade de vida, de produtos, de estrutura e etc.

Transparência das informações – São (15) as citações do termo. No entanto, apenas (4) se referem especificamente às informações. As (11) demais são difusas, e se referem à gestão, administração, atividade fiscal e etc.

Relação entre TCU e a Sociedade Civil como parte relacionada como mão de 2 vias – Não há citação.

Há uma visão dual adotada pelo TCU sobre sua relação com a sociedade. É como se existisse uma linha demarcatória que separa o ambiente institucional em dois lados. De um lado se situam o TCU e jurisdicionados e; de outro lado, a sociedade civil, a qual participa do controle externo. Todos, dentro do que preconiza a sociologia, são partes da sociedade.

Os próprios colaboradores e servidores públicos são cidadãos e membros da sociedade. Isto posto, a sociedade civil deveria ter o reconhecimento público destacado no próprio PLE do TCU como principal parte relacionada, até porque ela se constitui no principal interessado na eficácia e excelência da atuação da gestão pública.

A sociedade civil é sua maior beneficiária e sendo assim, caberia um papel de protagonista a ela, com maior e mais amplo espaço no controle externo. Portanto, não seria apenas, detentora do direito a ser informada com transparência, mas do direito e dever de participar das decisões da gestão pública, de uma ponta a outra, ou seja, apontando necessidades e expectativas da sociedade civil, contribuindo e participando da elaboração de políticas públicas e orçamentárias, da implementação e execução, do monitoramento e fiscalização e do acompanhamento da prestação de contas e da responsabilização - *accountability*.

Canais de denúncia - Fala-se de apuração de denúncia, mas não se fala de quais são os canais apropriados para denúncia.

Ouvidoria - Sabe-se da existência de uma ouvidoria, pois consta nas referências de elaboração, aprovação e edição do PLE. No entanto, sua atuação e importância não foram expressas no texto do PLE.

Destaque à participação da Sociedade Civil como protagonista do controle externo

Não há citação. Ela – a Sociedade Civil – fica expressa como um público-alvo receptor das informações e publicidades dos atos da APu, uma vez que é concebida como cliente.

Quanto às práticas e princípios institucionalizados de GR assimilados pela CO, não foi verificada nenhuma citação. Há apenas uma citação que aborda inovações como uma proposição a “Buscar melhoria continua, adotando as melhores práticas, técnicas, ferramentas e conhecimentos em suas atividades.” (p. 11) e que demonstra uma abertura para a adoção de melhores práticas, sem especificá-las. Isso também pressupõe a adoção de ferramentas, modelos comportamentais e instrumentais de técnicas ou ferramentas desprendidas do todo.

Em relação às práticas e princípios

institucionalizados e assimilados de comunicação com as partes relacionadas.

Não foi identificada nenhuma citação. Segundo o trecho destacado pelo PLE/TCU, ficou evidente uma fraca institucionalização de boas práticas de comunicação pela perspectiva externa, uma vez que:

Para obter a percepção externa foram aplicados questionários interativos, “on-line” e anônimos a servidores do governo local, cujos resultados são apresentados a seguir. **Pontos Fortes** – Fiscalização e controle; Independência; Conhecimento técnico; Condições de trabalho; Remuneração – **Pontos Fracos** – Agilidade; Capacitação dos gestores; Atuação concomitante; **Proximidade com o gestor**; Simplificação; Priorização da avaliação dos resultados; **Comunicação** (PLE/TCU, 2019-2025, p. 6)

Comunicação e participação do cidadão e da sociedade civil

Disponibilização das informações – Foram localizadas (5) citações como informação. Destas, 2 referem-se a simples informações e 3, referem-se a aparatos ou mecanismos tecnológicos. Portanto, não guardam relação com o sentido pesquisado. As 6 citações relativas e pertinentes, referem-se à comunicação como processo. Delas, 2 referem-se à comunicação como um ponto fraco da instituição, tanto pela percepção externa quanto interna; 1 delas é apresentada pela percepção interna como uma oportunidade de ser explorada e melhorada no sentido da comunicação com a Sociedade Civil e com as demais partes relacionadas. Mesmo assim, a concepção do PLE é de que se possa melhorar esse quesito como um processo, uma atividade e prática isolada, desconectada do todo.

A qualidade dos processos de

comunicação, é concebida pelos próprios servidores, como item prioritário no rol de melhorias necessárias na atuação dos TCs, confirmando o que foi constatado.

Na pesquisa realizada junto aos servidores do TCE/PE, questionados sobre as possíveis razões do grau de satisfação ainda estar a desejar, considerando a frequência de respostas, os mesmos apresentaram como um dos três principais motivos a comunicação e transparência nas ações da instituição, assim como um dos itens a serem melhorados no seu desempenho para aumentar o grau de satisfação e motivação dos servidores, obtendo a primeira colocação, com 129 (cento e vinte e nove) respostas (FARIAS, 2013, p. 99).

Qualidade das informações – Há 3 citações de qualidade, todas elas se referem à qualidade dos serviços e das fiscalizações. Uma das 3 citações faz alusão à qualidade da administração pública, de forma difusa e genérica.

Transparência das informações – São (6) as citações do termo. 5 citações são apenas conceituais e entendem a transparência como pontualmente aplicada às informações prestadas, ou seja, a oferta farta íntegra de informações, por um lado, e por outro lado, como uma característica de todos os processos da gestão, ou seja, a APu. No entanto, apenas (3) se referem especificamente às informações. A quarta citação refere-se ao reconhecimento internacional da importância da transparência na APu.

O papel dos órgãos de controle externo é fundamental, como reconheceu a Assembleia Geral da ONU na Resolução nº 62/228, de 19 de dezembro de 1924, que enfatizou a necessidade desses órgãos em “promover e fomentar a **eficiência, responsabilidade, efetividade e transparência** da administração pública” (cic) (PLE/TCDF, 2020-2023, p. 3, grifo nosso).

A quinta citação refere-se aos requisitos para uma atuação qualificada do TCDF na APu tem sustentação na Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público nº 12, “a qual acentua que a atuação dos Tribunais de Contas é instrumento da governança pública e que para demonstrarem seu valor para sociedade e fazerem a diferença na vida dos cidadãos devem atender os seguintes requisitos: “a) fortalecer a *accountability*, a transparência e a integridade dos órgãos/entidades governamentais;” (PLE/TCDF, 2020-2023, p. 3). A sexta citação, por sua vez, refere-se à transparência, publicidade e comunicação como uma oportunidade pela percepção interna do TCDF,” (p. 7) que a identifica como uma oportunidade de “[...] Transparência, publicidade e comunicação.”

Relação entre TCDF e a Sociedade Civil como parte relacionada - via de 2 mãos

Não há citação. Um dos objetivos do PLE/TCDF – o terceiro – é “Aprimorar a comunicação com a sociedade e com as demais partes interessadas.” (PLE/TCDF, 2020-2023, p. 13). Nela fica evidente o interesse na melhoria das relações com prioridade à Sociedade Civil e também com as demais partes interessadas, ou seja, partes relacionadas. No entanto, nessa mesma página o assunto é desdobrado no sentido de sua operacionalidade, o que não pode ser ignorado, pois mesmo de forma prescritiva e ainda insipiente, demonstra um esforço em traduzir a proposta teórica em prática quando enumera suas pretensões como segue:

Efetividade de manutenção de parcerias estratégicas; cumprimento do calendário de ações educacionais para jurisdicionados, controladores sociais e cidadãos; elaborar plano de comunicação de gestão dos perfis institucionais em redes sociais; Criar *perfil institucional no Instagram*; Produzir *vídeos institucionais* sobre a missão e a atuação do TCDF para veiculação junto ao público externo

e interno; Reestruturar a Intranet; *Publishar conclusões de estudos especiais e consultas* (cic) (PLE/TCDF, 2020-2023, p. 13, grifo nosso).

Ainda assim, as suas relações com as partes interessadas ou relacionadas são concebidas e pensadas partindo do TCDF na direção dos públicos-alvo, com um caráter de publicidade, informação, comprovação. Ainda não é perceptível uma mão de 2 vias com a Sociedade Civil.

Canais de Denúncia – Não há nenhuma referência a canais de denúncia. Não há nenhuma referência ao termo “canais”. Quanto ao termo “denúncia” foram identificadas 6 aparições, conjugadas com o termo “representações”, apenas. Embora sejam registradas denúncias e representações, não são citados canais para que ocorram e formas de ampliar essas possibilidades.

Ouvidoria – No item 3, dos objetivos estratégicos que indicam o aprimoramento da comunicação com a sociedade e com as demais partes interessadas, é registrada uma série de indicadores, conforme destacado na citação anterior, cujas proposições e projetos, sugerem ações técnicas e instrumentais apenas, como fica elencado: “Tempestividade dos relatórios trimestrais da ouvidoria; 100% Índice de menções positivas na mídia; 90% Tempestividade da resposta final ao demandante da ouvidoria.” (PLE/TCDF, 2020-2023, p. 13). Não há reconhecimento de espaço nem mecanismo de participação para a Sociedade Civil promover, acompanhar, fiscalizar o encaminhamento, a solução e respostas à denúncias.

Destaque à participação da Sociedade Civil no protagonismo do controle externo

Há uma visão dual adotada pelo TCDF

sobre si mesmo e sobre a Sociedade Civil. É como se existisse uma linha demarcatória que separa o ambiente institucional em dois lados. De um lado se situa o TCDF e; de outro lado, a sociedade civil, a qual participa do controle externo. Todos, dentro do que preconiza a sociologia, são partes ou diferentes representações da sociedade.

À Sociedade Civil deve ser oferecido espaço como a principal parte relacionada, até porque ela se constitui no principal interessado na eficácia e excelência da atuação da gestão pública. A sociedade civil é sua maior beneficiária e sendo assim, caberia um papel de protagonista a ela, com maior e mais amplo espaço no controle externo. Portanto, não seria apenas, detentora do direito a ser informada com transparência, mas do direito e dever de participar das decisões da gestão pública, em todas as etapas do processo, apontando suas prioridades, necessidades e expectativas, contribuindo e participando da elaboração de políticas públicas e orçamentárias, da implementação e execução, do monitoramento e fiscalização, do acompanhamento da prestação de contas e da responsabilização - *accountability*.

Não há citação. Ela – a Sociedade Civil – fica expressa como um público-alvo das informações e publicidade dos atos da Administração Pública, a qual assume um sentido de cliente. Há 3 citações para o termo: “participação”, mas, nenhum se refere à participação social protagonista. Há 8 citações do termo “sociedade”, apenas a identificando como o alvo final das informações, da transparência e das publicações do TCDF. Em momento algum a Sociedade Civil é referida como a principal parte relacionada nem como protagonista no processo de comunicação entre ela e o TCDF, no sentido da detenção de maior espaço e oportunidade de participação.

Assim, considerando o nível de citações dos termos pesquisados no corpo do texto do PLE/TCDF, em consonância com o sentido proposto por esta pesquisa, acrescido da

ausência de termos esperados que apontem para o mesmo sentido, o nível de evidências é insuficiente para constatação de que, na conformação textual dos PLE do TCDF, estão explícitas ou implícitas a mentalidade de risco e de comunicação e TPRs como fruto de um PTE enraizado, impregnado e institucionalizado na CO, em detrimento de suas concepções como ferramentas prescritivas descoladas e isoladas no processo de PE.

Dessa forma, é possível a afirmação de que a mentalidade de risco e de comunicação com as partes relacionadas não estão explícitas nem implícitas no texto dos PLE/TCDF como um PTE ou mentalidade essencial enraizados, impregnados e institucionalizados na sua CO.

Foram feitas as mesmas consultas textuais aos demais PLEs/TCNs, cujos textos exprimem a mesma linha de pensamento. Não foram citadas aqui, devido apontarem para a mesma direção. É preciso sair do mimetismo, do formalismo e das limitações de teorias, ferramentas e métodos prescritivos, formais e instrumentais. Como apontam para uma função isolada e técnica, poderiam, facilmente, conduzir as instituições, desprovidas de um pensamento ou mentalidade estratégicas já institucionalizados e impregnados na CO, ao fracasso.

5 Considerações finais

Finalmente, é possível considerar que os tribunais de contas atuantes no território nacional tenham grandes desafios pela frente, pois os requerimentos de GC não são, como muitos acreditam, simples adereços ou modismos que latentes hoje, futuramente poderão cair no esquecimento.

Os desafios da atualidade surgem a partir da profunda necessidade de postura ética, legal e profissional das organizações, especialmente das entidades públicas. A GC tem sido um forte aliado para o aprimoramento do comportamento organizacional, no entanto, tem estabelecido requerimentos aos quais as organizações públicas não podem se negar.

O objetivo essencial das organizações públicas, via-de-regra, é o atendimento dos interesses da sociedade composta por todos os seus cidadãos e que têm, no serviço público, o fornecimento de informações e a realização de políticas sociais, como um bem-comum.

Um lado reprovável nos instrumentos de participação refere-se à sua utilização visando o cumprimento de prescrições legais como ocorre com o conselho de políticas públicas e com a audiência pública, limitando-se unicamente a favorecer a concepção dos administradores, afastando-se de seu papel que é dar voz e escutar o cidadão e incentivar a participação da sociedade civil. Esse aspecto ficou oculto nesta pesquisa, pois a maior evidencia apresentada foi o caráter de consumidor de informações protagonizado pela sociedade e cidadãos, pela perspectiva de comunicação e de TPRs dos TCNs.

Há, desde a iniciativa privada, suspeitas de que muitas organizações vêm nos processos de certificação de qualidade e de boas práticas de governança, apenas um meio para se diferenciarem da concorrência e de ocuparem um especial espaço no campo da competitividade de mercado e distinção de seu status. No entanto, tais mecanismos, quando confrontados entre si, demonstram convergência no sentido de sua essencialidade, de fato, para uma administração mais justa, equitativa, correta e de grande valor social.

É importante revisitar o problema da pesquisa que questiona: os TCs têm enraizadas a mentalidade de risco e de comunicação com as partes relacionadas na sua CO e partem delas para elaborar seus PEs, ou, concebem a gestão de riscos e a comunicação e TPRs como ferramentas prescritivas e instrumentais no seu contexto estratégico?

Finalmente, a resposta ao problema da pesquisa é negativa. Os TCNs não têm enraizadas a mentalidade de risco e de comunicação com as partes relacionadas na sua CO e não partem delas para elaborar seus PEs.

Os TCNs concebem a gestão de riscos e a comunicação e TPRs como ferramentas prescritivas e instrumentais no seu contexto estratégico. Um exemplo claro é a adoção do BSC como principal ferramenta e metodologia para o PE, por uma grande maioria.

Embora, se verifique muitos esforços nesse sentido, é necessário ir além da perspectiva técnica e instrumental e institucionalizar a mentalidade de risco e de comunicação com as partes relacionadas como um PTE que serve de base para a CO.

Assim, sobre essa CO amadurecida e preparada, é possível estabelecer novo PLE, tomando-se em conta a GR e a comunicação e TPRs a base de um PTE.

Pouco se percebeu nesta pesquisa documental que aponte para esse refinamento. Ao contrário, a maioria das abordagens sobre os mecanismos de GC, ficaram na superfície e carregaram abstrações quanto à linguagem escrita e textual dos PLEs dos TCNs. Além de repetições de termos técnicos desconectados de um plano maior, a ausência de elementos preconizados como fundamentais a partir do que concebe o IBGC (2020), confirma que

há muito a ser construído, verdadeiramente.

Muitas repetições textuais, algumas com evidência de reprodução assemelhada a textos de outras cortes ou órgãos da APu, na íntegra, demonstram que é necessário rever, inclusive o PLE, sob o risco de se cair em descrédito.

É importante que fique claro, como evidenciado anteriormente, que esta pesquisa documental não se propõe a construir soluções, indicar medidas nem servir de manual para as organizações públicas construírem suas estruturas de GC e modificar os seus processos e PLEs, mas, de alerta para o fato de se dar grande valor a uma conformação estética, formal e simbólica de aperfeiçoamento da administração pública, priorizando uma aparência e um conjunto de argumentos e premissas, em detrimento de simples e corretas medidas e práticas que fortalecerão a elaboração de um PLE harmônico atravessado pelos mecanismos de GC, como a comunicação, as TPRs e a GR.

Destacam-se aqui, possibilidades e inspirações para futuras pesquisas que possam se aprofundar no estudo desses mecanismos, tarefa que, aqui, deslocaria a linha central desta pesquisa.

Referências

- ABNT NBR ISO 31000:2009. **Risk management**: principles and guidelines. Switzerland: ISO copyright office, 2009.
- ABNT NBR ISO 9001:2015. **Sistemas de Gestão da Qualidade**: requisitos. Rio de Janeiro: ABNT, 2015. Disponível em: <http://www.abnt.org.br>. Acesso em 10 jun. 2020.
- AMARAL, Antônio Carlos Cintra. O Princípio da Publicidade no Direito Administrativo. **Revista Brasileira de Direito Público**, n. 2, jul./set. 2003. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/166206>. Acesso em 19 set. 2020.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B-34D331418D>. Acesso em: 20 set. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. BRASIL, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

FARIAS, Roseane Milanez de. **Gestão da qualidade no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco: uma proposta de modelo para excelência na Administração Pública**. Recife: mar. 2013. Universidade de Pernambuco – Mestrado profissional em Gestão Pública para o desenvolvimento do nordeste.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOI, Alexandre Franco; SILVA, Luciano Ferreira; CARDOSO, Onésimo Oliveira. Ensaio teórico sobre a burocracia em Weber, o conflito de agência e a governança corporativa: uma reflexão sobre a burocracia profissionalizante. **Revista de Administração de Roraima - RARR**, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 426-447, feb. 2018. ISSN 2237-8057. Disponível em: <https://revista.ufrb.br/adminrr/article/view/4034>. Acesso em: 20 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Boas Práticas de Governança Corporativa para Empresas Estatais**. Brasil, 2020. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/24336/Boas%20Pr%C3%A1ticas%20de%20GC%20para%20Empresas%20Estatais.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

LEMONS, L. V.; MIRANDA, L. C.; LIBONATI, J. J.; WANDERLEY, C. A. Balanced Scorecard: um estudo sobre sua aplicação nos tribunais de contas estaduais. **Revista Gestão. Org**, v. 11, n. 3, p. 500-519, 2013. ISSN 1679-1827. Disponível em: <http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg>. Acesso em: 10 fev. 2021.

LOGAREZZI, Lia. Guia prático da Lei de acesso à informação. **Open Society Foundations**. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/10/Guia-Pr%C3%A1tico-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 12 maio 2020.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios de governança corporativa ao setor público. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**. São Paulo, v. 11, n. 2, abr./jun. 2007. Disponível em: http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_87.pdf. Acesso em: 12 out. 2020.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. Revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.

OLIVEIRA, Djalma de P.R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, Maurício Fernandes. **Administração Estratégica**. Departamento de Ciências da Administração / UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2011. Disponível em: https://www.cesadufs.com.br/ORBI/public/uploadCatalogo/13225509042012Administracao_Estrategica_Aula_1.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

SILVA, Flávia de Araújo e.; MÁRIO, Poueri do Carmo. O processo de formulação e monitoramento do planejamento estratégico de tribunais de contas sob a ótica da nova sociologia institucional. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro v. 6, n. 49, p. 1401-1427, nov./dez. 2015.

WEBER, Max. **Os economistas: textos selecionados**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

Convênios da Secretaria Municipal de Educação de Diadema com o Terceiro Setor: resultados de uma pesquisa documental

*Agreements of The Secretaria Municipal de Educação of Diadema
With The Third Sector: Results of a Documentary Research*

Claudia Lima Monteiro

Doutoranda, mestra e graduada em Serviço Social, com especializações em Saúde do Trabalhador, Gestão em Saúde e Impactos da Violência à Saúde. Atuação profissional nas áreas de saúde pública, habitação popular e docência. Endereço eletrônico: claudia65lima@hotmail.com

Resumo: A Constituição Federal de 1988 assegura a educação como dever do Estado e direito universal dos brasileiros. A Lei Federal nº 11.494, de 20/6/2007, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), permite o estabelecimento de convênios entre Secretarias Municipais de Educação e o terceiro setor, representado por organizações não governamentais, sem fins lucrativos. Considerando a amplitude da área educacional, a indagação é: quais são os objetos de convênios da Secretaria Municipal de Educação de Diadema? Nesse sentido, o objetivo deste artigo é verificar o objeto dos convênios estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação de Diadema, com vistas a contribuir para a visibilização e publicização dos convênios existentes. Trata-se de uma pesquisa documental, realizada em fevereiro de 2020 no Portal da Transparência do site institucional da Prefeitura Municipal de Diadema (PMD), por meio da seleção da aba “convênios” e seleção posterior do ano de referência e Secretaria. O resultado desta consulta identificou que no período de 2014 a 2019 a Secretaria Municipal de Educação de Diadema estabeleceu 58 contratos de convênios com 17 entidades (termo utilizado no Portal da Transparência), direcionados para 03 objetos: vagas para creche, atendimento na educação especial e realização de oficinas culturais a alunos matriculados nas escolas municipais. Verificou-se a predominância de convênios para vagas para creches, situação idêntica no município de São

Bernardo do Campo, conforme estudo apresentado por Almeida (2014). Podemos inferir que este direcionamento seja resultante da alta demanda por vagas de creches.

Palavras-chave: Política pública. Educação. Convênios.

Abstract: The Federal Constitution of 1988 ensures education as a duty of the State and universal right of Brazilians. Federal Law No. 11,494, of 6/20/2007, through the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals (Fundeb), allows the establishment of agreements between municipal departments of education and the third sector, represented by non-governmental organizations, non-profit. Considering the breadth of the education area, the question is: what are the objects of agreements of the Municipal Department of Education of Diadema? In this sense, the objective of this article is to verify the object of the agreements established by the Municipal Department of Education of Diadema, with a view to contributing to the visualization and publicization of existing agreements. This is documentary research, carried out in February 2020 on the Transparency Portal of the institutional website of the Diadema City Hall (PMD), through the selection of the tab “agreements” and subsequent selection of the reference year and Secretariat. The result of this consultation identified that in the period from 2014 to 2019 the Municipal Department of Education of Diadema established 58 contracts of agreements with 17 entities (term used in the Transparency Portal), directed to 03 objects: vacancies for daycare, attendance in special education and holding cultural workshops to students enrolled in municipal schools. There was a predominance of agreements for places for day care centers, an identical situation in the municipality of São Bernardo do Campo, according to a study presented

by Almeida (2014). We can infer that this direction is the result of the high demand for day care vacancies.

Keywords: Public policy. Education. Convenants entities.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 assegura a educação como dever do Estado e um direito universal dos brasileiros. Em seu artigo 211, há menção de que os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental (1º ao 9º ano) e na educação infantil (creche e pré-escola). Em especial, as creches, que atendem crianças na faixa etária de 0 a 03 anos, podem ser oferecidas pelos governos municipais, de forma direta ou indireta, por meio de convênios com o terceiro setor. A conceituação de terceiro setor é apresentada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2016)

A designação “Terceiro Setor” identifica área pertinente e implicada com a solução das questões sociais: O Primeiro Setor é o Governo, representante do Estado e maior provedor das necessidades de uma coletividade. No Segundo Setor encontra-se a iniciativa privada, cuja competência administrativa dos meios de produção cuida da satisfação dos anseios individuais e, com o aumento das carências e ameaças de falência do Estado, a mesma iniciativa privada (cidadania) passa a se preocupar com questões sociais, surgindo o “Terceiro Setor”, representado por cidadãos integrados em organizações sem fins lucrativos, não governamentais, voltados para a solução de problemas sociais e com objetivo final de gerar serviços de caráter público (SÃO PAULO, 2016, p. 15).

O terceiro setor abrange, portanto, entidades sem fins lucrativos, como entidades sem fins lucrativos, organizações sociais (OSs) e organizações da sociedade civil de interesse

público (OSCIPs). Em consonância com a nomenclatura utilizada no Portal da Transparência da PMD¹, fonte da pesquisa documental, neste artigo será utilizado o termo entidades.

A normatização destes convênios está contemplada no artigo 8º da Lei Federal nº 11.494, de 20/6/2007, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

A terceirização de políticas públicas é objeto de divergências teóricas e políticas. Por um lado, há a defesa pela execução direta de tais serviços pelo Estado, seja no âmbito municipal, estadual ou federal. Por outro, há a argumentação de que a terceirização seria uma forma eficiente e menos onerosa. Trata-se de um embate polêmico. Costa (2018, p. 44) aborda que a transferência de execução de políticas públicas para entidades, ao mesmo tempo em que simboliza o aumento da participação da sociedade, também atende a demandas neoliberais, ao reduzir a atuação direta do Estado.

O objetivo deste artigo é apresentar os objetos dos convênios estabelecidos com entidades na área da Educação, pela Prefeitura do Município de Diadema (PMD). A escolha por Diadema é justificada pela proximidade da autora com este território, devido a sua inserção profissional na PMD. O direcionamento para a Secretaria de Educação é explicado pela importância dessa política pública para o país.

Nesse sentido, o acesso por cidadãos e pesquisadores aos bancos de dados oficiais é uma excelente ferramenta para a compreensão da destinação dos recursos para a educação.

Trata-se de uma pesquisa documental, realizada em fevereiro de 2020, no Portal da Transparência do site institucional da PMD. Para obtenção dos dados, foi acessada a aba “convênios”, selecionado o nome da Secretaria de Educação e os anos de referência. A seguir, foram verificadas as planilhas que surgiram com os dados sobre os convênios em relação ao período de vigência, número e objeto

dos contratos e identificação das entidades. O acesso aos convênios no Portal da Transparência está disponibilizado desde 2000, entretanto até o ano de 2010, aparece apenas “registros não encontrados”. De 2011 a 2013, a tela aparece em branco, sem nenhuma informação. A partir do ano de 2014 aparecem informações sobre os convênios estabelecidos por esta Secretaria.

A divulgação dos convênios pela Secretaria de Educação pelo Portal da Transparência a partir de 2014 pode ter sido derivada da obrigatoriedade de transparência pública dos convênios, estabelecidas pela Lei 13.019/2014.

Oliveira (2010 p. 50-51) revela a existência de convênios anteriores, estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação. O primeiro refere-se ao ano de 1997 e foi direcionado para vagas para creches. Em 2001, o Programa “Creche Lugar de Criança” incentivou tais convênios, uma vez que o atendimento emergencial a esta demanda foi apontada no orçamento participativo da cidade e também pelo Ministério Público, que aplicou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ao município. No ano de 2010 haviam 11 entidades conveniadas, responsáveis por 27 (vinte sete) creches.

A importância da pesquisa documental como forma de registro da história é evidenciada por Cellard (2008, p. 295):

[...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente.

Pressupõe-se que este estudo possibilite ampliar a divulgação sobre os convênios existentes em Diadema na área da educação

municipal e, propiciar possíveis análises sobre esse processo.

2 Breve histórico da cidade de Diadema

Diadema é conhecida pelo histórico de intensas participações e mobilizações populares nas décadas de 70, 80 e 90 e também pelos altos índices de violência e de carências sociais. Ocupa uma área de 30,7 km² e

encontra-se situada a uma distância de 17 km do centro de São Paulo e a 50 km do porto de Santos. Está inserida na região do Grande ABC paulista, constituída por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Diadema faz divisa com as cidades de São Paulo e de São Bernardo do Campo (MONTEIRO, 2013).

Mapa 1 -Região do Grande ABC no Estado de São Paulo



Fonte: Consórcio do ABC. Disponível em <http://consorcioabc.sp.gov.br/o-grande-abc>

A cidade foi fundada em 25 de dezembro de 1958 e tornou-se conhecida como o “D” do ABC paulista, sendo constituída, inicialmente, por quatro povoados: Taboão, Piraporinha, Conceição e Eldorado. Foi habitada por uma população de migrantes, de baixa renda, oriunda da Região Nordeste do País e do estado de Minas Gerais. Sua economia era formada por pequenas e médias empresas que forneciam peças e serviços às grandes indústrias automobilísticas da cidade de São Bernardo do Campo.

Há três marcos territoriais importantes ocorridos na cidade: as construções das rodovias Anchieta e Imigrantes (1970) e o corredor do Trólebus (1980), que facilitaram o transporte entre as cidades do ABC e a cidade de São Paulo (SPOSATI, 2009, p.24).

Nas décadas de 1970 e 1980, a região do ABC ficou conhecida nacionalmente pelas manifestações sindicais e populares. Em 1983 a cidade elegeu o primeiro prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT) no país.

A cidade teve um crescimento expressivo na economia e no número de habitantes. Segundo Reali e Alli (2010), Diadema possuía 12 mil habitantes em 1960; em 1970, aumentou para 79 mil; em 1980, para 228 mil e, em 1990, para 300 mil. A cidade é 100% urbanizada e possui alta densidade demográfica, o equivalente a 12.696 habitantes por km² no ano de 2012, ocupando o segundo lugar dentre os 5.570 municípios do país e o 1º lugar na região do ABC e no Estado de São Paulo.

Em relação à economia da cidade, há pequenas e médias empresas, com grande participação do setor industrial, do polo de cosméticos e dos setores de serviços e comércio (MONTEIRO, 2013).

A população estimada para 2020 é de 426.757 habitantes e a taxa de escolarização é de 96,8% na faixa etária de 06 a 14 anos (IBGE, 2010).

3 A estrutura da Secretaria Municipal de Educação de Diadema

De acordo com informações disponibilizadas no site de Diadema, a configuração administrativa da PMD na atual gestão (2017/2020) é formada pelo gabinete do Prefeito e por 17 Secretarias, sendo uma delas a Educação. Esta Secretaria é responsável pelo ensino nas escolas municipais de educação básica, englobando o ensino infantil (creches e pré-escolas), fundamental I e II, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e o Movimento de Alfabetização de Jovens, Adultos e Idosos (Mova).

Na área da educação especial a Secretaria conta com o Centro de Atenção a Inclusão Social (CAIS), visando a inclusão de alunos com deficiências nas escolas municipais e o atendimento da Escola de Educação Especial Olga Benário Prestes, voltada para o ensino na educação Infantil e fundamental I e II à comunidade surda. O município conta com 01 Polo da Universidade Aberta do Brasil (UAB). O ensino médio é de responsabilidade da Secretaria Estadual de Ensino.

Há o programa “Cidade na Escola”, que

se direciona para o desenvolvimento integral dos alunos, nas dimensões intelectual, afetiva, social e física. As atividades são realizadas por meio de parcerias com as entidades conveniadas com a PMD.

De acordo com estimativa do IBGE (2010) em 2018 a cidade contava com 111 escolas (públicas e particulares) no ensino infantil e fundamental I e II, com atendimento a 53.919 alunos.

4 Contextualização dos convênios na PMD

O registro público sobre os convênios realizados pela PMD está inserido no Portal da Transparência, com disponibilização dos dados: nome das entidades, número e objeto dos contratos, documentos das entidades, plano de trabalho, apresentação dos gastos e aprovação do órgão municipal. Verificou-se que os chamamentos públicos realizados não permanecem no histórico do site institucional.

Até o ano de 1992, as entidades conveniadas recebiam subvenções públicas, após seus projetos serem encaminhados à Câmara Municipal, pelo Prefeito. No ano seguinte, foi aprovada a Lei Municipal nº 1276/1993, de 06 de outubro de 1993 que autorizava o estabelecimento de convênios com entidades para as áreas de Educação, Cultura e Esportes, Saúde e Higiene² e Assistência Social. Esta lei determinava que o repasse dos recursos financeiros seria mensal, mediante a comprovação dos gastos realizado no mês anterior e que as entidades deveriam ser de utilidade pública, constituídas juridicamente, registradas nos Conselhos Municipais da área de atuação e sem remuneração dos cargos de diretoria. Tais normatizações ainda são vigentes em 2020 e o direcionamento dos convênios permanece para as 05 Secretarias mencionadas.

A pesquisa no site da câmara municipal de Diadema permitiu localizar legislações

relacionadas aos convênios realizados pela PMD com entidades, no período de 1986 a

2011. Após esse período, as informações foram obtidas no Portal da Transparência da PMD.

Quadro 1- Leis Municipais sobre Convênios com entidades de 1986 a 2011

Lei	Data	Teor
843	06/6/1986	Concede subvenções sociais a 04 entidades: Santa Casa, APAE, Liga de Futebol Amador de Diadema e Liga Diademense de Futebol de Salão.
943	29/4/1988	Concede subvenções a 13 entidades: APAE; Santa Casa; Lar Espírita O Bom Samaritano; Clube de Mães do Jd. Navegantes; Lar do Ancião; Sociedade Cultural dos Amigos do Jardim das Nações; Lar de Menores São José; Lar Espírita Luz e Amor; SODIPROM; BETEL; Comunidade Inamar; Centro Com. do Jd. Santa Rita e Obra Social São Francisco Xavier.
1.009	03/5/1989	Concede subvenções a 12 entidades: APAE; Centro Com. Jd. Santa Rita; BETEL; Clube de Mães do Jd. Navegantes; Santa Casa; Lar Espírita Luz e Amor; Lar Espírita O Bom Samaritano; Lar de Menores São José; Lar do Ancião; Obra Social São Francisco Xavier; Sociedade Cultural dos Amigos do Jardim das Nações e SODIPROM.
1.059	25/4/1990	Concede subvenção à APAE
1.076	06/7/1990	Concede subvenções a 14 entidades: APAE, Centro Comunitário Jd. Santa Rita; BETEL; Clube de Mães Jd. Navegantes; Santa Casa; O Bom Samaritano; Lar São José; Lar do Ancião; Obra Social São Francisco Xavier; SODIPROM; Associação de Mulheres do Jardim Inamar; Sociedade Amigos dos Moradores da Favela da Vila Popular; Sociedade Cultural Amigos do Jardim das Nações e Organização Popular de Compras Comunitárias.
1.276	06/10/1993	Autoriza convênios para cooperação técnica e financeira com entidades assistenciais do município, para prestação de serviços nas áreas de Educação, Cultura e Esportes, Saúde e Higiene e Assistência Social.
2.328	28/5/2004	Celebra convênio com a APAE
2.412	11/7/2005	Concede subvenções a APAE, Santa Casa e Núcleo Educacional da Santa Casa.

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

O quadro demonstra o registro de parcerias com entidades desde o ano de 1986 e que até o ano de 1990 os termos utilizados são “concessão de subvenções”. A partir da Lei 1.276, de 1993, há regulamentação para o estabelecimento de convênios, restrito a 05 Secretarias, quais sejam: Educação, Cultura e Esportes, Saúde e Higiene e Assistência Social.

Observa-se, pelo quadro, a predominância de entidades pequenas e fundadas na cidade. As exceções são a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Santa Casa de Misericórdia (Santa Casa) e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), conhecidas pelo seu grande porte e histórico vínculo na área da Saúde. A maioria das

entidades mencionadas no quadro ainda mantém convênios com a PMD. Pode-se considerar que seja um dado positivo, na medida em que revele constância e continuidade dos serviços prestados à população. Mas também sinaliza a tendência do órgão público municipal em permanecer terceirizando a execução de políticas públicas, ao invés de investir em equipamentos e recursos humanos próprios, por meio da realização de concursos públicos.

O processo inicial dos convênios é realizado por chamamento público, ato inicial obrigatório, previsto pela Lei Federal 13.019, de 2014. Esta Lei é conhecida como “marco regulatório do terceiro setor” e apresenta normatizações aos convênios celebrados entre órgãos públicos e entidades.

O edital do chamamento público deverá ser divulgado no sítio oficial do órgão ou entidade estatal, com antecedência mínima de trinta dias, contendo necessariamente: a programação orçamentária, o objeto da parceria, datas, prazos, condições, local, formas de apresentação das propostas, valor, condições, minuta do instrumento, datas, critérios de seleção e julgamento das propostas e condições para interposição de recursos (COSTA, 2018, p. 60).

Após o chamamento público, em Diadema o processo de aprovação dos contratos é constituído por 04 fases, de acordo com o documento oficial municipal, denominado Manual Básico³ (DIADEMA, 2020a). A primeira fase é constituída pela comprovação técnica e de idoneidade das entidades, para análise do setor jurídico da PMD. Na segunda fase, as entidades apresentam seus planos de trabalho, com propostas e metas a serem cumpridas. A terceira

fase é de execução do plano do trabalho e, por fim, a última fase é de prestação de contas sobre as ações desenvolvidas e gerenciamento dos gastos. O recebimento integral do pagamento mensal do repasse financeiro é condicionado à realização da meta conveniada.

5 Convênios estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação com entidades

De acordo com os dados do Portal da Transparência, no período de 2014 a 2019 a Secretaria de Educação estabeleceu 58 contratos de convênios com 17 entidades. Dentre as demais Secretarias Municipais, a Educação está em segundo lugar em número de convênios estabelecidos pela PMD.

O quadro a seguir elenca o nome das entidades e o período dos convênios elencados no Portal da Transparência.

Quadro 2- Relação de entidades conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação no período de 2014 a 2019

Entidade	Período do convênio
Associação de Apoio a Criança em Risco (ACER Brasil)	de 2014 a 2019
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Diadema (APAE Diadema)	de 2014 a 2019
Associação Cultural e Educação Circense Tapias Voadores/Circo Escola	de 2014 a 2019
Lar Escola Jesue Frantz	de 2014 a 2019
Associação Assistencial e Cultural Manos de Paz	de 2015 a 2019
Associação Beneficente Shekinah	de 2016 a 2018
Associação Beneficente Nova Conquista (ABENCO)	de 2016 a 2019
Associação Cultural Educacional Recreativa e Social (ACERES)	de 2016 a 2019
Associação Ciclo da Vida	de 2016 a 2019
Comunidade Inamar Educação e Assistência Social	de 2016 a 2019
Espaço Solidário Associação Assistencial	de 2016 a 2019
Futura Geração Associação Assistencial	de 2016 a 2019
Grupo Espírita Caiabar Schutel	de 2016 a 2019
Instituto Dom Décio	de 2016 a 2019
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Diadema (Santa Casa de Diadema)	de 2016 a 2019
Instituto Cultural e Educacional Matéria Rima	de 2017 a 2019
Associação A Palavra de Deus	2019

Fonte: DIADEMA. Portal da Transparência da PMD, 2020b (dados organizados pela autora)

O quadro demonstra que os convênios estabelecidos pela Secretaria de Educação a partir de 2014 permaneceram, em sua maioria, por um período superior a 03 anos. Ressalta-se a avaliação positiva pela renovação dos convênios, por significar continuidade da prestação de serviços à população, bem como em relação

a qualidade dos serviços prestados, visto que foram referendados pela avaliação da gestão municipal.

O objeto dos convênios estabelecidos entre entidades e Secretaria de Educação é apresentado, no quadro a seguir.

Quadro 3 – Objeto dos convênios e número dos contratos estabelecidos por entidade

Entidade	Nº contratos	Objeto do convênio
ACER Brasil	19945/2013 16.333/2017	Oficinas culturais a alunos do ensino fundamental das escolas municipais. Oficinas e vivências a alunos da educação básica para atividades no contra turno.
Jesue Frantz	19.947/2013 38.155/2015 11.076/2016 18.957/2016 24.322/2016 5.843/2017 16.327/2017 16.329/2017	Atendimento na educação especial a crianças e adolescentes com deficiências múltiplas em períodos integral e parcial. Vagas para creche a crianças de 0 a 3 anos. Alimentação escolar aos alunos. Atendimento na educação especial a alunos com grave comprometimento intelectual, deficiências múltiplas ou transtorno do espectro autista, em período parcial ou integral.
APAE	19.963/2013 11.067/2016 16.331/2017	Atendimento na educação especial a munícipes com deficiência intelectual e múltipla. Alimentação escolar aos alunos. Atendimento na educação especial a alunos com grave comprometimento intelectual, deficiências múltiplas ou transtorno do espectro autista, em período parcial ou integral.
Tapias Voadores	19.946/2013 16.332/2017	Oficinas culturais circenses para crianças matriculadas nas escolas municipais. Oficinas e vivências a alunos da educação básica para atividades no contra turno.
ABENCO	38.145/2015 16.319/2017	Vagas para creche a crianças de 0 a 3 anos.
ACERES	38.159/2015 5.849/2017 16.320/2017	Vagas para creche a crianças de 0 a 3 anos. Alimentação escolar aos alunos matriculados. Vagas para creche a crianças de 1 a 3 anos.
Manos da Paz	22.565/2014	Oficinas culturais a alunos do ensino fundamental das escolas municipais.
Dom Décio	38.152/2015 11.073/2016 5.838/2017 16.324/2017	Vagas para creche a crianças de 0 a 3 anos. Alimentação escolar aos alunos. Vagas para creche a crianças de 1 a 3 anos.
Comunidade Inamar	38.151/2015 11.071/2016 5.837/2017 16.323/2017	Vagas para creche a crianças de 0 a 3 anos. Alimentação escolar aos alunos matriculados. Vagas para creche a crianças de 1 a 3 anos.
Caiabar Schutel	38.148/2015 11.069/2016 5.834/2017 16.321/2017	Vagas para creche a crianças de 0 a 3 anos. Alimentação escolar aos alunos matriculados. Vagas para creche a crianças de 1 a 3 anos.
Espaço Solidário	38.153/2015 11.074/2016 5.839/2017 16.325/2017	Vagas para creche a crianças de 0 a 3 anos. Alimentação escolar aos alunos matriculados em período integral. Vagas para creche a crianças de 1 a 3 anos.
Shekinah	38.157/2015 11.077/2016 5.846/2017 16.328/2017	Vagas para creche a crianças de 0 a 3 anos. Alimentação escolar aos alunos matriculados em período integral. Vagas para creche a crianças de 1 a 3 anos.

Entidade	Nº contratos	Objeto do convênio
Santa Casa	38.144/2015 11.078/2016 5.848/2017 16.318/2017	Vagas para creche a crianças de 0 a 3 anos. Alimentação escolar aos alunos matriculados em período integral. Vagas para creche a crianças de 1 a 3 anos.
Ciclo da Vida	38.149/2015. 11.070/2016 5.836/2017 16.322/2017	Vagas para creche a crianças de 0 a 3 anos. Alimentação escolar aos alunos matriculados. Vagas para creche a crianças de 1 a 3 anos.
Futura Geração	38.154/2015 11.075/2016. 5.842/2017 16.326/2017	Vagas para creche a crianças de 0 a 3 anos. Alimentação escolar aos alunos matriculados. Vagas para creche a crianças de 1 a 3 anos.
Palavra de Deus	35.354/2018	Vagas para creche a crianças de 1 a 3 anos.
Matéria Rima	25.138/2016 16.336/2017	Oficinas a alunos da educação integral do ensino fundamental. Oficinas e vivências para atividades de contra turno escolar a alunos da educação básica.

Fonte: DIADEMA. Portal da Transparência da PMD, 2020b (dados organizados pela pesquisadora)

Pelo quadro, identifica a existência de 03 objetos de convênio da Secretaria Municipal de Educação: vagas para creche, atendimento na educação especial e realização de oficinas culturais a alunos matriculados nas escolas municipais.

A predominância de convênios para vagas em creche decorre da grande demanda por este serviço e do direcionamento da PMD pela terceirização deste serviço, evidenciado no Programa Creche Lugar de Criança, conforme análise de Oliveira (2010, p. 51): “O convênio é apontado como a forma mais rápida de atendimento, em virtude do crescimento da demanda, pois auxilia a diminuí-la. Conforme informações coletadas, o atendimento conveniado atende mais crianças do que as dezoito creches municipais.” Para Oliveira (2010), os municípios tendem a priorizar o atendimento direto do ensino fundamental e transferem os serviços de creche para as entidades.

O Repórter Diário (2014) registra que em 2014 o déficit de creches em Diadema correspondia a 6.767 vagas, sendo que a prestação desse serviço, previsto como direito na Constituição Federal, é alvo de constante intervenção do Ministério Público.

Esta situação não é específica de Diadema. Estudo de Almeida (2014, p.48) revela que em São Bernardo do Campo o número de crianças

matriculadas em creches conveniadas aumentou em 900% no período de 2003 a 2009. No ano de 2007, 84,7% das crianças daquele município eram atendidas por creches conveniadas, demonstrando a supervalorização do terceiro setor e sua implicação em relação ao ensino laico, visto que a maioria das entidades estão atreladas a instituições religiosas. Almeida (2014, p.89) enfatiza que a opção por convênios na área da educação “tem se constituído mais como uma opção política e econômica do que propriamente técnica e pedagógica”, significando “falta de planejamento do poder público, que busca no “mercado” soluções mágicas e resultados imediatos para seus pretensos problemas”.

Destaca-se como peculiar ao Município, o oferecimento de vagas para creche pela Santa Casa de Diadema, instituição mais conhecida pelo serviço prestado na área da saúde. A Santa Casa possui um Núcleo Educacional, em prédio anexo ao local de atendimento de fisioterapia e reabilitação, com atendimento de crianças em idade de creche e também mantém convênio com a Secretaria de Assistência Social e Cidadania desde 2015, para prestação de serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes.

Em relação ao atendimento à educação especial, identifica-se a prestação de serviços por duas entidades: Jesue Frantz e a APAE. A APAE

é referência nacional no atendimento nesta área e mantém convênios também com a Secretaria de Saúde e com a SASC, para prestação de serviços de convivência, fortalecimento de vínculos e proteção especial para pessoas com deficiência e familiares e atendimento no Centro Dia de Referência. Estas entidades prestam atendimento na área educação especial a alunos com grave comprometimento intelectual, deficiências múltiplas ou transtorno do espectro autista. O atendimento educacional a crianças e adolescente com comprometimentos moderados são acompanhados nas escolas municipais e pela equipe do CAIS, considerando o preceito de inclusão de pessoas com deficiência.

As oficinas e vivências educativas e culturais a crianças e adolescente são realizadas por 03 entidades: ACER Brasil, Tapias Voadoras e Matéria Rima e são desenvolvidas em horários diversos ao turno escolar.

6 Considerações finais

A pesquisa documental em sites de órgãos públicos nos permite identificar e analisar o direcionamento das políticas públicas governamentais existentes, cujo acesso precisa ser estimulado aos cidadãos e pesquisadores.

Neste estudo, o acesso ao Portal da Transparência permitiu visualizar o direcionamento dos convênios estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação da PMD com entidades a partir de 2014. Os convênios estabelecidos em períodos anteriores não estão registrados de forma sistemática no site oficial da PMD e há escassez de material bibliográfico relacionado a este tema. É uma parte da história da cidade que pode incorrer no esquecimento.

O estudo permitiu identificar o estabelecimento de 58 contratos com 17 entidades no período de 2014 a 2017, cujos objetos de convênios se direcionaram para oferecimento de vagas para creches, atendimento na área da educação especial a crianças e adolescentes com maior comprometimento na área intelectual ou cognitiva e para oficinas culturais no contra turno escolar. A maioria das entidades é de pequeno e médio porte e foram fundadas no município.

Em Diadema, verificou-se constância na renovação dos contratos com as entidades pela Secretaria de Educação, algo salutar, por significar continuidade nos serviços prestados e de vínculos entre profissionais, entidade e população.

Referências

ALMEIDA, Volnei Bispo de. **As parcerias público-privadas na educação infantil**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Humanidades e Direitos, Universidade Metodista de São Paulo, São Paulo, 2014.

ABC carece de 20 mil vagas na pré-escola. **Repórter Diário**, ABC, 22 de agosto de 2014. Disponível em: <https://www.reporterdiario.com.br/noticia/474898/abc-carece-de-20-mil-vagas-na-pre-escola/> Acesso em 20 ago 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm Acesso em 13 set 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Brasília: Casa Civil, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm Acesso em 30 ago 2020.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008.

COSTA, Daiane Vieira Melo. **O controle dos repasses públicos ao terceiro setor no estado de São Paulo e a Lei nº 13.029/14: um olhar crítico para a atuação das entidades sem fins lucrativos.** Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2018.

DIADEMA. **Portal da Transparência.** Diadema: PMD, 2020b. Disponível em: <http://www.diadema.sp.gov.br/portal-da-transparencia>. Acesso em: 10 ago 2020.

DIADEMA. **Lei Municipal 843, de 06 de junho de 1986.** Concede subvenções sociais à Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Diadema; Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE; Liga de Futebol Amador de Diadema e Liga Diademense de Futebol de Salão, na forma que especifica, e dá outras providências. Diadema: Legislação Municipal, [1986]. Disponível em: <http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leisintegra.php?chave=84386> Acesso em 20 ago 2020.

DIADEMA. **Lei Municipal 943, de 29 de abril de 1988.** Concede subvenção a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Diadema -APAE; Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Diadema; Lar Espírita “O Bom Samaritano”; Club de Mães do Jardim dos Navegantes; Lar do Ancião; Sociedade Cultural dos Amigos do Bairro Jardim das Nações; Lar de Menores São José; Lar Espírita Luz e Amor; Sociedade Diademense de Proteção ao Menor-SODIPROM; Centro de Convivência Infanto-Juvenil “BETEL”; Comunidade Inamar de Educação e Assistência Social; Centro Comunitário do Jardim Santa Rita e Obra Social São Francisco Xavier; e dá outras providências. Diadema: Legislação Municipal, [1988]. Disponível em: http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=94388 Acesso em 20 ago 2020.

DIADEMA. **Lei Municipal nº 1009, de 03 de maior de 1989.** Concede subvenções sociais à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, Centro Comunitário do Jardim Santa Rita, Centro de Convivência Infanto-Juvenil “BETEL”, Clube de Mães do Jardim dos Navegantes, Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Diadema, Lar Espírita “Luz e Amor”, Lar Espírita “O Bom Samaritano”, Lar de Menores São José, Lar do Ancião, Obra Social São Francisco Xavier, Sociedade Cultural dos Amigos do Bairro Jardim das Nações e Sociedade Diademense de Proteção ao Menor - SODIPROM, e dá outras providências. Diadema: Legislação Municipal, [1989]. Disponível em: <http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leisintegra.php?chave=100989> Acesso em 20 ago 2020.

DIADEMA. **Lei Municipal nº 1059, de 25 de abril de 1990.** Concede subvenção Social à APAE -Associação de Pais a Amigos dos Excepcionais e autoriza o Poder Executivo a proceder a abertura de Crédito Suplementar. Diadema: Legislação Municipal, [1990]. Disponível em: http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=105990 Acesso em 20 ago 2020.

DIADEMA. **Lei Municipal nº 1.076, de 06 de julho de 1990.** Concede subvenções sociais a entidades assistenciais na forma que especifica e dá outras providências (quatorze entidades). Diadema: Legislação Municipal, [1990]. Disponível em: http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=107690. Acesso em 20 ago 2020.

DIADEMA. **Lei Municipal 1276, de 06 de outubro de 1993.** Autoriza o Poder Executivo a celebrar Convênio de Cooperação Técnica e Financeira com entidades assistenciais para prestação de serviços à população. Diadema: Legislação Municipal, [1993]. Disponível em: http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=127693 Acesso em 26 ago 2020.

DIADEMA. **Lei Municipal nº 2.328, de 28 de maio de 2004.** Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar convênio com a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE de Diadema, objetivando atendimento especializado à pessoa portadora de deficiência mental. Diadema: Legislação Municipal, [2004]. Disponível em: http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=232804 Acesso em 20 ago 2020.

DIADEMA. **Lei Municipal nº 2.412, de 11 de julho de 2005.** Autoriza o poder executivo a conceder subvenções na forma que especifica. Diadema: Legislação Municipal, [2005]. Disponível em: http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=241205 Acesso em 20 ago 2020.

DIADEMA. **Lei Ordinária nº 2565/2006, de 27 de outubro de 2006.** Autoriza o poder executivo, através da Secretaria de Saúde, a celebrar convênios de cooperação técnica e financeira com entidades filantrópicas e/ou sem fins lucrativos, visando o atendimento da população na área de saúde, mediante recursos advindos do Sistema Único de Saúde – SUS. Diadema: Legislação Municipal, [2006]. Disponível em: http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=256506 Acesso em 26 ago 2020.

DIADEMA. **Lei Municipal 2.693, de 21 de dezembro de 2007.** Autoriza o Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Saúde, a celebrar convênio de cooperação técnica e financeira com entidades filantrópicas e/ou sem fins lucrativos, visando o atendimento da população na área de saúde, mediante o desenvolvimento de ações e programas de atenção, promoção e recuperação da saúde no complexo de unidades do Quarteirão da Saúde. Diadema: Legislação Municipal, [2007]. Disponível em: http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=269307 Acesso em 20 jul 2020.

DIADEMA. **Manual Básico:** gestão financeira dos repasses públicos e prestação de contas terceiro setor. Diadema: PMD, 2020a. Disponível em: http://scriptcaseprod9.diadema.sp.gov.br/arquivos_gestao_convenios/uploads/convenios_pmd_20200127144419.pdf Acesso em 20 jul 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados.** 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/diadema.html?> Acesso em 01 fev 2020.

MONTEIRO, Claudia Lima. **Redução da jornada de trabalho de assistentes sociais para 30 horas semanais:** análise da experiência na prefeitura do município de Diadema-São Paulo. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos. **Oferta educacional nas creches e parcerias público privado nos municípios paulistas de 100.000 a 500.000 habitantes.** Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Pedagogia) - Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2010.

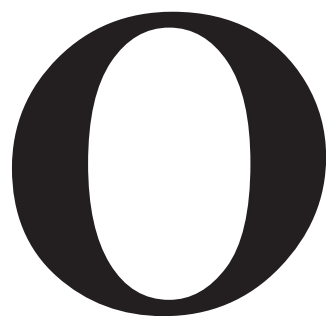
REALI, Mário; ALLI, Sérgio. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. *In:* O ESTATUTO da Cidade comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: https://citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch3.pdf. Acesso em: 22 ago 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. **Manual básico:** repasses públicos ao terceiro setor. São Paulo: TCESP, 2016. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/repasses_publicos_terceiro_setor.pdf Acesso em 10 out 2020.

SPOSATI, Aldaíza (coord.); RAMOS, Frederico; GAMBARDELLA, Alice. **Topografia social de Diadema**. Diadema: PMD/CEDEST/PUC-SP, 2009.

Notas

- 1 O Portal da Transparência da PMD é disponibilizado no endereço eletrônico: [http://www.diadema.sp.gov. br/portal-da-transparencia/21483-convenios](http://www.diadema.sp.gov.br/portal-da-transparencia/21483-convenios)
- 2 Na ocasião as áreas de Cultura e Esportes eram inseridas em uma mesma Secretaria e a pasta da Saúde era denominada “Saúde e Higiene”. A então Secretaria de Assistência Social denomina-se atualmente como Secretaria de Assistência Social e Cidadania.
- 3 Documento elaborado pela Diretoria de Controle Interno e Secretaria de Planejamento e Finanças da PMD, com orientações detalhadas sobre os procedimentos padronizados para a formalização e prestação de contas dos convênios. Manual elaborado em 2017 e atualizado em 2018 e 2020, baseia-se na Instrução Normativa do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.



papel da escola no combate à violência doméstica sob a ótica do Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência - SPSCAVV¹

The Role of School in Combating Domestic Violence Under the View of The Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência - SPSCAVV

Ester Francisco Silva

Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica

Deise F. do Nascimento

Assistente Social formada pela FAPSS; especialista em Sociopsicologia pela FESP/SP; pós-graduanda em Prevenção e Proteção a Violência Doméstica à Criança e Adolescente pela FAPSS. Gerente de Serviço que acolhe mulheres em situação de violência doméstica e risco de morte.

Resumo: No desenvolvimento do serviço de atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e risco de morte, percebe-se a necessidade de relações intersetoriais, ou seja, a importância de se manter diálogo, com a saúde, habitação, trabalho e principalmente com a educação, visto que este é depois do espaço familiar o local onde as crianças mais se relacionam. Este artigo trata da importância de a escola vir a ser um espaço onde a violência doméstica contra crianças e adolescentes não seja mitificada, ou tratada como sendo um problema do âmbito familiar. O artigo versa sobre uma escola onde o processo de educação toma para si a responsabilidade de dialogar e desvelar formas de prevenção e combate a este mal que hoje é considerado um grave problema de saúde pública. Crianças e adolescentes, vítimas de violência doméstica, costumam apresentar vários sintomas físicos e psicológicos, e se o corpo docente das escolas estiver preparado de certo irão contribuir para o combate à violência doméstica.

Palavras-chave: Educação. Violência doméstica. Desvelar. Ensinar. Prevenção.

Abstract: In developing the service to women in situations of domestic violence and risk of death, the need for intersectoral relations, namely, the importance of maintaining dialogue with the health, housing, work and

especialmente com a educação, pois é após a família o espaço onde as crianças se relacionam com outra pessoa. O artigo trata da importância de a escola se tornar um espaço onde a violência contra crianças e adolescentes não seja mitologizada, ou tratada como um problema da família. Estamos falando de uma escola onde o processo de educação assume a responsabilidade de falar e revelar formas de prevenir e combater este mal que hoje é considerado um sério problema de saúde pública. Crianças e adolescentes, vítimas de violência doméstica, geralmente apresentam vários sintomas físicos e psicológicos associados, e se a equipe de escolas estiver pronta, certamente contribuirá para o combate à violência doméstica.

Keywords: Educação. Violência doméstica. Prevenção. Unveil. Teoria. Prevenção.

1 Introdução

O artigo em tela tem o intuito de organizar e apresentar como esforço final da especialização em violência doméstica um produto de avaliação da relação entre a atuação da Assistência e da Educação no programa que atende direta ou indiretamente criança e adolescente em situação de violência.

A razão do interesse em pesquisar a violência doméstica contra crianças e adolescentes se deu pelo fato de perceber que no desenvolvimento de meu trabalho com mulheres em situação de violência de gênero e risco de morte as crianças e adolescentes filhas (os) destas relações, herdeiras (os) destas histórias, tendem a expressar comportamento de aceitação ou prática da violência vivenciada. Em grande parte dos casos as crianças passaram por violência física, psicológica, negligência e abuso sexual e conhecer estes fenômenos de maneira aprofundada é de fundamental importância para assim intervir nessa realidade, criando estratégias de combate evitando assim um desfecho fatal ou traumático.

A violência é um fenômeno que se desenvolve e se fortalece nas relações sociais e interpessoais e acompanha a trajetória humana desde os mais antigos registros tornando-se parte do cotidiano das famílias independente das classes sociais a que pertençam, tem implicações com uma relação de poder que para o senso comum passa a ser concebida e aceita como natural a existência de um mais forte. A história da violência contra as mulheres permanece vaga na literatura científica. Isto é em parte porque muitos tipos de violência contra as mulheres (especificamente estupro, agressão sexual, e violência doméstica) são subnotificados, muitas vezes devido a normas sociais, tabus, estigmas e a natureza sensível do assunto. A violência contra as mulheres está intimamente relacionada com a visão histórica das mulheres como propriedade. Foi só no século XX que a violência contra crianças e adolescentes começou a ser estudada, pois foi neste século que valores foram atribuídos à criança e à família e este assunto passou a ser discutido no meio acadêmico a partir dos anos 80, tempo curto para se ter a dimensão e magnitude da gravidade desta violência.

E por conta da situação descrita acima me interessei em estudar o assunto, e o artigo em tela tem como objetivo identificar, junto ao SPVV –, de como se dá a relação do dito serviço com os profissionais de educação (professores, orientação pedagógica, e demais profissionais do campo da educação), se a escola costuma realizar algum trabalho de prevenção, se denunciam, ou como os mesmos percebem esta violência, e qual é a relação dos mesmos com o Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, ou seja, de que forma se organizam para lidar com o fenômeno.

Trata-se de um estudo exploratório descritivo, realizado com duas profissionais do serviço de atendimento (Assistente Social), a crianças e adolescentes em situação de violência doméstica, na zona leste (São Miguel Paulista),

da cidade de São Paulo, em um serviço que atende 120 crianças e adolescentes.

2 SPSCAVV – Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica

O Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica é referenciado ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, e oferece um conjunto de procedimentos técnicos especializados por meio do atendimento social; psicossocial na perspectiva de interdisciplinaridade e articulação intersetorial para atendimento às crianças e aos adolescentes vítimas de violência doméstica, abuso ou exploração sexual, bem como aos seus familiares e, quando possível, ao agressor, proporcionando-lhes condições para o fortalecimento da autoestima, superação da situação de violação de direitos e reparação da violência vivida.

2.1 Violência Doméstica Contra Crianças e Adolescentes

[...] todo ato ou omissão praticado por pais, parentes ou responsáveis contra criança e ou adolescente que, sendo capaz de causar à vítima dor ou dano de natureza física, sexual e/ou psicológica, implica, de um lado, uma transgressão do poder/dever de proteção do adulto.

De outro, leva a coisificação da infância, isto é, a uma negação do direito que crianças e adolescentes têm de serem tratados como sujeitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. (AZEVEDO; GUERRA, 1998, p. 25).

Percebe-se que muitos profissionais utilizam a denominação de maus tratos, a mídia quando expõe a violência contra crianças e adolescentes utilizam essa terminologia, embora essa definição esteja sujeita a críticas de vários

profissionais e estudiosos porque faz supor que a “**maus-tratos**” se oporiam “**bons-tratos**”. A violência doméstica pode ser agrupada em cinco tipos: **negligência, abandono, violência psicológica, violência física e abuso sexual**.

Negligência: é uma forma de violência caracterizada por ato de omissão do responsável pela criança ou adolescente em prover as necessidades básicas para seu desenvolvimento sadio. Pode significar omissão, em termos de cuidados diários básicos como alimentação, cuidados médicos, vacinas, roupas adequadas, higiene, educação e/ou falta de apoio psicológico e emocional. (CLAVES; CRAMI; A REDE; ABRAPIA, 1997 apud BRASIL, 2004).

Abandono: é uma forma de violência muito semelhante à negligência. Segundo o CLAVES - Centro Latino Americano de Estudos de Violência e Saúde, ele se caracteriza pela ausência do responsável pela criança ou adolescente na educação e cuidados da criança. O abandono parcial é a ausência temporária dos pais, expondo a criança a situações de risco. O abandono total é o afastamento do grupo familiar, ficando as crianças sem habitação, desamparadas, expostas a várias formas de perigo. (CLAVES; CRAMI; A REDE; ABRAPIA, 1997 apud BRASIL, 2004).

Violência psicológica: é um conjunto de atitudes, palavras e ações para envergonhar, censurar e pressionar a criança de modo permanente. Ela ocorre quando falamos mal, rejeitamos, isolamos, aterrorizamos, exigimos demais das crianças e dos adolescentes, ou mesmo, os utilizamos para atender a necessidades dos adultos. Apesar de ser extremamente frequente, essa modalidade de violência é um dos mais difíceis de serem identificadas e podem trazer graves danos ao desenvolvimento emocional, físico, sexual e social da criança. (CLAVES; CRAMI; A REDE; ABRAPIA, 1997 apud BRASIL, 2004).

Violência física: é o uso da força física de forma intencional, não acidental, por um

agente agressor adulto (ou mais velho que a criança ou o adolescente). Normalmente, esses agentes são os próprios pais ou responsáveis que muitas vezes machucam a criança ou adolescente sem a intenção de fazê-lo. A violência física pode deixar ou não marcas evidentes e nos casos extremos pode causar a morte. (CLAVES; CRAMI; A REDE; ABRAPIA, 1997 apud BRASIL, 2004).

Violência Sexual: consiste não só numa violação à liberdade sexual do outro, mas também numa violação dos direitos humanos da criança e do adolescente. É praticada sem o consentimento da pessoa vitimizada. Quando cometida contra a criança, constitui crime ainda mais grave. Pode ser classificada como intrafamiliar, extrafamiliar, e exploração comercial sexual. (CLAVES; CRAMI; A REDE; ABRAPIA, 1997 apud BRASIL, 2004).

3. Material e métodos

Para realização deste estudo, utilizou-se uma amostra de 02 sujeitos – formados em Serviço Social, sendo que a idade média é de 35 a 45 anos, trabalhadores de SPVV da região leste da cidade de São Paulo.

A localidade onde a pesquisa foi realizada é caracterizada por graves problemas sociais, tais como, pobreza, alto índice de violência, vulnerabilidade e ausência do poder público no desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à construção de espaços de cultura e lazer entre outras necessidades.

A coleta de dados foi realizada por meio de questionário, constituído por 10 (dez) questões abertas, contemplando os seguintes temas: definição de 1) O que é violência doméstica e qual a relação com a escola; 2) Em sua opinião, a equipe de trabalho das escolas tem condições de perceber indícios de violência doméstica; 3) Existe algum fluxo oficial de atendimento dos casos de VDCA-Violência doméstica contra Crianças e Adolescentes - entre SPVV e escola?

4) Qual a origem dos encaminhamentos recebidos pelo SPVV; 5) Qual seria a relação entre escola e SPVV dos seus sonhos; 6) E de seu conhecimento a realização de campanhas escolares sobre prevenção e combate a VDCA? 7) Como saber se uma criança está em situação de violência doméstica? Existem sinais? 8) em sua opinião qual o papel dos educadores frente aos casos de VDCA e o que isso tem a ver com o desempenho escolar? 9) O SPVV costuma chamar as escolas para discussão de casos de VDCA? 10) A escola costuma chamar os SPVV para discussão de casos de VDCA.

4 Desenvolvimento

Segundo Algeri e Souza (2006) a Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes (VDCA) é um fenômeno que não obedece a nenhum fenômeno histórico cultural, nível social, econômico ou religioso e acontece com ambos os sexos e por conta do sofrimento imensurável, porque geralmente é praticado por conhecidos ou por alguém com laço de parentesco quase sempre é um crime silencioso. E por estas características é uma violência que pode impedir o bom desenvolvimento físico, mental, cultural e social de suas vítimas. Portanto, a violência em suas diferentes formas, é um fenômeno que se estabelece por inúmeros fatores e que atinge a realidade familiar, compondo, atualmente, grave ameaça à vida.

As consequências da violência doméstica são sérias, nesta sociedade desde cedo aprendemos que é na família que encontramos proteção e é onde aprendemos a nos socializar, então a vivência da violência condiciona o sentido psicológico a naturalizar o que é vivido socialmente naquele núcleo. Portanto, é preciso desmistificar esse “mito” de família, enquanto instituição intocável, para que atos violentos ocorridos no contexto familiar não permaneçam em silêncio ao mesmo tempo em que é necessário responsabilizar o Estado por omissão ou por inoperância na construção de políticas públicas que atendam esta demanda.

Em se falando de Estado, é bom citar que a Doutrina de Proteção Integral da Organização das Nações Unidas foi inserida na legislação brasileira pelo artigo 227 da Constituição Federal de 1988, trazendo para nossa sociedade os avanços obtidos na ordem internacional em favor da criança e do adolescente, pela relevância reproduzo abaixo:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

Esta citação faz com que tenhamos uma visão mais ampla e incluímos ainda o ponto de vista proposto por Minayo (1994), em que a autora refere que esta forma de violência contra crianças e adolescentes, acontece em um contexto fundamentado na própria estruturação da sociedade, marcado que é pelos processos culturais que lhe são próprios. A Unicef (2005) propõe uma definição que abranja os atos bem como os estados de violência, e nesta perspectiva cita a filósofa Marielena Chaui (1999, p. 25), que produz uma formulação mais completa do fenômeno ao afirmar que:

A violência tem uma expressão multifacetada: seria tudo o que se vale de força para ir contra a natureza de um agente social; todo ato de força contra a espontaneidade, à vontade e a liberdade de alguém (é coagir, constranger, torturar, brutalizar); todo ato de transgressão contra o que uma sociedade define como justo e como um direito. Consequentemente, violência é um ato de brutalidade, sevícia e abuso físico e/ou psíquico contra alguém e caracteriza relações intersubjetivas e sociais definidas pela opressão e intimidação, pelo medo e terror. (CHAUÍ, 1999, p.25).

Segundo a UNICEF Brasil em 2015, segundo dados do Disque 100, foram registradas 17.588 denúncias de violência sexual contra crianças e adolescentes, equivalentes a duas denúncias por hora. Foram 22.851 vítimas, 70% delas meninas. Por sua vez, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2001) afirma que anualmente 6,5 milhões de crianças sofrem algum tipo de violência doméstica no País; 18 mil são espancadas diariamente e 300 mil crianças e adolescentes são vítimas de incesto. Violências perceptíveis no desenvolvimento do trabalho com mulheres em situação de violência e risco de morte.

Em se falando do Brasil, a tentativa de padronizar o registro de violência contra crianças e adolescentes é fragmentada, ocasionando deficiências nos procedimentos a serem seguidos pelos profissionais envolvidos e carecendo de políticas públicas que tratem da prevenção, geralmente ao lidar com o acontecido, não é utilizado critérios para que não voltem a acontecer, lembrando que este tipo de violência deixa marcas que se não tratadas acompanham a vítima para o resto da vida.

Minayo (1994) afirma que, com a falta de integração e escassez de dados, é possível inferir que as várias modalidades de violência ocorridas no ambiente familiar podem ser responsáveis por grande parte dos atos violentos que compõem o índice de morbimortalidade no Brasil.

Ao falar de prevenção, é preciso entender o papel da escola, entendendo que a escola hoje sofre os reveses de falta de estrutura, de apoio, e condições de preparo do profissional para lidar com o dia a dia do funcionamento de uma escola, porém, entendo que é o lugar onde deve ser tratada a prevenção da VDCA.

A VDCA tem sido tratada do ponto de vista familiar, o Estado está livre de suas responsabilidades, e ao tornar isso um problema familiar o peso é para as mulheres, que acabam sendo as responsáveis pelo processo de educar e salvar os filhos.

A história de vida dos envolvidos, a ausência do Estado e de políticas públicas favorecem o surgimento do fenômeno da violência. A VDCA, quase sempre praticada pelos próprios pais ou responsáveis, também tem como agressora a mulher, importante pontuar que a mulher, a mãe, também pratica violência sexual, física, psicológica, negligência, entretanto, no computo geral em nossa sociedade quase sempre a mulher é responsabilizada por toda violência que uma criança ou adolescente possa vir a sofrer e quase sempre é o homem que some de cena, já que em nossa sociedade patriarcal a mulher é apresentada como a cuidadora, e se algo aconteceu é que a mulher não prestou atenção.

Fatores sociais, religiosos, culturais e econômicos, também favorecem o surgimento da VDCA, acredita-se que o desemprego, a baixa escolaridade, e demais fatores estressantes, ou mesmo histórico de vida violento vivido pelos pais contribuem para essa situação, entretanto, sabemos também que em camadas sociais aonde não existem problemas sociais, econômicos, culturais ou financeiros, a violência contra crianças e adolescentes também acontece, vide o caso “Caso Nardoni”. Pela forma como fomos colonizados, onde a infância era vista como infantaria, ou bucha de canhão, a violência foi perpetuada como forma adequada para educar, ou mesmo como estratégia de solução de problemas, haja vista que, as nações resolverem conflitos mundiais utilizando bombas, e pouco diálogo.

A Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes, bem como a violência contra as mulheres, guardam algo em comum que é a relação de poder que tem a finalidade de dominar, explorar e oprimir, e as consequências são danos físicos, psíquicos e sociais. Desse modo, fica introjetado na criança, no adolescente, na mulher ou naquele que sofreu a violência que o poder é do mais forte e que a violência é algo permitido já que foi cometido, por quem manda, ou seja, pelo pai, pela mãe ou por alguém “empoderado” deste núcleo familiar.

O ECA, Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art.13 prevê que todo cidadão é obrigado a notificar casos de violência, abuso, ou situação suspeita contra menores de 18 anos, porém, vivemos ainda um processo cultural de não se intrometer na vida de vizinhos, ou seja, é problema deles, e a mídia por sua vez, indiretamente não valoriza notificação de violência quando envolve pessoas de classe social baixa, parece que é natural que pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social resolvam seus problemas de forma violenta. Temos uma legislação avançada, uma das melhores do mundo, em que pese ser recente para a criança brasileira ter status de pessoa, assim como as mulheres, que só adquiriram o direito de voto em 1932, é pouco tempo para a cidadania ser significativa, mas temos que nos basear na lei, o ECA em seu art. 245 diz:

Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente: pena – multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência”. (BRASIL, 1990).

Entretanto, segundo levantamento realizado por Vagostello (2001) junto a um Conselho Tutelar e a uma Vara de Infância e Juventude da região leste do Município de São Paulo, constatou-se que a proporção de denúncias de maus-tratos provenientes de escolas é ínfima quando comparada a outras fontes como hospitais, vizinhos ou parentes de vítimas, e no desenvolvimento do trabalho com mulheres em situação de violência pude constatar no contato com as escolas segundo a fala de profissionais da educação que é muita coisa, e que não é responsabilidade da escola dar conta disso.

6 Resultados

Com relação às duas entrevistadas não tive dificuldades, entretanto, observei certo temor com relação à preocupação das mesmas no que tange a garantia do anonimato e se isso teria implicações no desenvolvimento do trabalho delas. Todas as perguntas foram respondidas e foi reiterado o sigilo da ação.

As duas profissionais entrevistadas trabalham na Assistência e como mencionei anteriormente com crianças e adolescentes em situação de violência doméstica em SPVV, das duas amostras ambas concordaram que a melhor forma de designar o que é violência seria o empréstimo das palavras da estudiosa no assunto Maria Amélia Azevedo que diz:

Violência é todo ato ou omissão, praticado por pais ou parentes, ou responsáveis contra crianças e adolescentes, que sendo capaz de causar dor, danos de natureza física, sexual ou psicológica, implica de um lado na coisificação da infância, isto é, numa negação dos direitos que a criança tem de ser tratada como sujeito ou pessoa em condição peculiar de desenvolvimento (AZEVEDO; GUERRA, 1998, p.24)

As profissionais relatam que a escola, ou, os profissionais de educação se estiverem atentos perceberão com facilidade crianças em situação de violência, visto que as mesmas mudam o comportamento, por exemplo, está calor e a criança está toda empacotada, provavelmente escondendo marcas, porém, as mesmas dizem que de certa maneira a violência contra crianças e adolescentes está naturalizada, e os profissionais sem preparo para lidar com esta situação.

Não existe fluxo oficial, o SPVV, trabalha o território, tentam realizar capacitação, mas as escolas dificultam este acesso, acabam por realizar este trabalho nas reuniões ou atividades realizadas pela Rede intersetorial, que quase sempre não contam com a presença das escolas.

A origem dos encaminhamentos depende

de cada território, é comum na zona leste pelo relato das duas Assistentes Sociais, os encaminhamentos virem por parte do Conselho Tutelar, Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), Ministério Público e Poder Judiciário, a instituição que mais encaminha é o CREAS, e temos também a questão da porta aberta, chega o encaminhamento a equipe verifica, e depois da análise feita, se há vaga faz o atendimento ou vai para fila de espera.

As duas profissionais dizem que para o melhor desenvolvimento do SPVV a escola dos sonhos, seria a de uma parceira sem precedentes com acesso ao espaço físico escolar, para realização de sensibilização, para discussão de casos, para criação de projetos de trabalho articulados em rede pensando a prevenção da violência doméstica.

As duas profissionais entrevistadas desconhecem qualquer campanha realizada pelas escolas na zona leste de prevenção em relação à violência doméstica.

A questão sobre indícios da violência, segundo elas, basta observar o comportamento, pois os mesmos apresentam dificuldades de verbalizar, pois precisam confiar muito, e geralmente ficam irritadiços, introspectivos, apáticos, retraídos, tristes, com medo, sexualizados, agressivos, com certo rebaixamento relacionado à educação, como o percebido em um dos atendimentos o *garoto M.S. com 12 anos que sofreu agressão aos 07 anos só conseguiu falar sobre esta violência através da ilustração por desenho.*

A instituição escolar precisa ser parceira, ter sensibilidade para perceber o comportamento da criança, precisa ser um agente facilitador quando for preciso denunciar, precisa saber acolher, e a criança e o adolescente precisam sentir-se seguros. Para tanto, elas pontuam que é preciso realizar atividades tratando da temática, precisam empoderar as crianças e adolescentes trabalhando o ECA nas escolas.

Segundo relato das duas profissionais entrevistadas o SPVV, costuma chamar as escolas para atividades conjuntas, mas nem sempre conseguem. Além de chamar as escolas tentam mapear por onde passam as crianças, por exemplo, na saúde, claro que esta relação também depende do território, mas esta relação é firme quando se trata de crianças e adolescentes que vivem em abrigos, aí o diálogo é comum, é parceiro.

Elas dizem ser raro serem chamadas pela escola para realização de qualquer atividade, ou só chamam quando o caso estourou, ou quando o Conselho Tutelar já está envolvido.

As duas profissionais sujeitas deste estudo demonstram conhecer e estarem preparadas para lidar com situação de violência doméstica, uma delas tem formação do Laboratório da Criança da Universidade de São Paulo (LACRI), sendo que as duas são concluintes da especialização em violência doméstica.

7 Discussão

De maneira geral, as profissionais entrevistadas mostraram conhecer aspectos teóricos e práticos da violência doméstica, pois lidam com isso no seu dia-a-dia, além de estarem comprometidas com a defesa de crianças e adolescentes.

Ambas trazem ressentimento com relação à separação que existe entre escola e assistência, informam que na escola existe o NAA-PA², que em tese trabalham a proteção social nos territórios, entretanto, nunca foram apresentadas a este serviço e estranham este fato, visto que estão no território com o SPVV, trabalhando violência doméstica.

A experiência das mesmas indica que a principal ação das escolas nos casos de violência doméstica consiste em convocar os pais jogando para os mesmos a responsabilidade da situação, e quando muito orientam a procurarem profissional de psicologia, ou acionar órgãos os competentes (Conselhos Tutelares).

E desconhecem se o NAA-PA, por exemplo, está em todas as regiões ou mesmo, se trabalham a questão da formação relacionada à violência doméstica, até porque pensam que esta formação seria papel do SPVV.

8 Considerações finais

O presente artigo mostrou que as escolas, embora sejam capazes de identificar casos de violência doméstica, ainda apresentam certa dificuldade para abordar o assunto, e geralmente ocultam o problema sob o manto de que as escolas hoje lidam com a rebeldia de adolescentes que vivem em lares “desequilibrados” se isentando de responsabilidade, culpabilizando os pais e ou responsáveis e não se comprometendo com a mudança.

O estudo revela que não é papel da escola combater a violência, que isso é responsabilidade dos pais ou do sistema judicial, que é papel da escola os problemas pedagógicos e que, portanto, cumprem seu papel quando chamam os responsáveis e os orientam a cerca de como devem agir, entretanto é papel da escola, desenvolver atividades de educação sexual que é essencial para que crianças e adolescentes aprendam a identificar abusos e consigam compreender os limites de seus corpos. Não há como falar de proteção dissociada da prevenção e a educação é fundamental neste processo. Que a escola não é um espaço de intervenção na medida em que não tem os recursos necessários para apurar os fatos, ou autoridade para atuar no que tange a violência doméstica. Parece que a escola deveria ser um espaço de prevenção e combate a violência doméstica, mas que este feito, deveria ser só através da identificação e comunicação a quem de direito, isto é complicado, já que as escolas carecem de relacionamento com o território, e com o que existe no território.

Pensar a prevenção e combate a violência doméstica como um ato de comunicação ou notificação me parece aquém do que é preciso para de fato ser efetivo, ou seja, parece ser omissão e

que coloca crianças e adolescentes em situação de risco.

A escola de fato não é um espaço de intervenção, já que como foi dito, carece de recursos adequados para apurar as situações de violência, porém, se temos na cidade de São Paulo uma política pública que atende crianças e adolescentes em situação de violência doméstica, cabe à escola sair deste pedestal, e dar espaço a outros entes que irão em parceria realizar este

trabalho. É o que diz e procura o SPVV, ou seja, realizar esta parceria, para que a violência não seja um caso de saúde pública.

Concluindo este artigo, percebe-se que a escola apesar de conseguir identificar situações de violência, precisa definir qual é seu papel no combate e prevenção a violência doméstica contra crianças e adolescentes e precisa abrir-se para a realização de parcerias para que também não tenha o peso de tudo.

Referências

ALGERI, S.; SOUZA, L. M. Violências contra crianças e adolescentes: um desafio no cotidiano da equipe de enfermagem. **Revista Latino-Americana**, 2006

AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. A. **Com licença vamos à luta**. São Paulo: Editora Iglu, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. **Guia escolar: métodos para identificação de sinais de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**. 2. ed. Brasília: SEDH e Ministério da Educação, 2004.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm.

CHAUÍ, M. **Conformismo e resistência**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

MINAYO, M. C. S. A violência social sob perspectiva da saúde pública. **Caderno de Saúde Pública**, v. 10, n. 1, p. 7-18, 1994.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FOUNDATION. **Conselho tutelar, o que é?**. Rio de Janeiro: UNICEF, 2005.

VAGOSTELLO, L. **Levantamento de fontes de denúncias na Vara de Infância e Juventude do Foro Regional de Itaquera**. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://sites.ffclrp.usp.br/paideia/artigos/26/07.htm>. Acesso em: 14 set. 2008.

Notas

1 Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica.

2 Núcleo de Apoio para Aprendizagem da Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/naapa/>



relação público-privado na Assistência Social e Saúde

*The Public-Private Relationship in
Social Assistance and Health*

Angelo D'Agostini Junior

Bacharel em Sociologia (2003) e mestre
em Gestão de Políticas Públicas (2014) –
Fundação Escola de Sociologia e Política

Thyago Augusto de Carvalho

Bacharel (2009) e mestre (2020) em Serviço
Social pela Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo.

Resumo: Este artigo objetiva discutir a relação público-privado na oferta de serviços de saúde e assistência social à população de São Paulo. Para tanto, parte do referencial teórico e histórico sobre as políticas de saúde e assistência social. O enfoque é ressaltar as semelhanças e diferenças na relação público-privado que atravessam estas duas políticas não contributivas de Seguridade Social, e ao mesmo tempo, avaliar se há paralelo com projeto de ajuste neoliberal do Estado brasileiro que reduz e elimina direitos sociais, mesmo no contexto de pandemia do coronavírus.

Palavras-chaves: Assistência social. Saúde. Público-privado. Cidadania.

Abstract: This article aims to discuss the public-private relationship in the provision of health and social assistance services to the population of São Paulo. For this, part of the theoretical and historical framework on health and social assistance policies. The focus is to highlight the similarities and differences in the public-private relationship that cross these two non-contributory Social Security policies, and at the same time, assess whether there is a parallel with the neoliberal adjustment project of the Brazilian State that reduces and eliminates social rights, even in the Coronavirus pandemic.

Keywords: Social assistance. Health. Public-private. Citizenship.

1 Introdução

O público e o privado historicamente são partes indissociáveis na provisão de serviços de saúde e assistência social à população de São Paulo. Registros apontam que esta relação é antiga e deita raízes no começo do período colonial. Desde aquela época, entidades caritativas vinculadas à Igreja Católica cuidavam de pessoas enfermas e distribuíam esmolas para os mais pobres (SPOSATI, 1988). Muitas dessas instituições filantrópicas, já recebiam doações e subsídios dos donatários e colonos, governadores e nobres das antigas províncias e nobres da coroa portuguesa. Segundo Sposati (1988), não havia muita distinção entre práticas de saúde e assistência social. Ambas eram prestadas nos mesmos locais e, durante muito tempo, compuseram um binômio para lidar com os socialmente desprotegidos.

Porém, delineou-se transformações mais significativas nesse quadro a partir da Revolução de 1930. É quando há o acirramento da luta de classes entre burguesia e proletariado. Para se conter os conflitos entre capital e trabalho, estabelecem-se políticas sociais no Brasil (MESTRINER, 2011). Todavia, no começo tais políticas eram travejadas por ideias liberais e tinham caráter paternalista, clientelista e assistencialista sendo, portanto, bastante limitadas. Pode-se dizer, que apesar das variações históricas, ao longo de muitos anos, conservou-se a filantropia como padrão de respostas predominante às expressões da questão social (MESTRINER, 2011). Apenas com a Constituição Federal de 1988 (CF 88) é que as mudanças aconteceram. É quando se inaugura um novo arcabouço de direitos pautados em valores democráticos, solidários e de cidadania.

A partir da Carta Magna, surge a Seguridade Social a qual reunirá a saúde e assistência social enquanto políticas públicas não

contributivas, de direito de todos e de dever do Estado, ao lado da previdência social contributiva. Esta conquista, inscrita há trinta e dois anos atrás é resultado dos esforços dos diferentes setores da sociedade civil, que lutaram não só pelo fim da ditadura e redemocratização do país, mas também pela criação de novos direitos sociais à população (NOGUEIRA, 2011). Neste sentido, a Seguridade Social é a reunião de esforços de toda a sociedade civil para se prevenir situações de desproteção e riscos sociais, tendo o Estado o dever de assegurar as políticas necessárias à sua efetivação (BRASIL, 1988).

Porém, na década de 1990 com o avanço do projeto neoliberal nos países de capitalismo dependente como o Brasil, muitos direitos sociais ficaram sob ameaça (MONTAÑO, 2010). De certo modo, o Brasil naquela época foi subordinado ao projeto neoliberal de contrarreformas, que se contrapôs aos avanços constitucionais. Sendo assim, o papel do Estado na área social foi limitado ao controle, fomento e financiamento de atividades sociais cujo mercado não tem interesse de se apropriar. É neste contexto do Estado mínimo para o social e máximo para o capital (MONTAÑO, 2010), que as organizações da sociedade civil crescem e são colocadas no papel de executoras das atenções de saúde e assistência à população.

Por esse caminho, pretendemos neste artigo abordar a relação público-privado na oferta de serviços de saúde e assistência social à população de São Paulo. O propósito é identificar se este modelo é consoante ao projeto de ajuste neoliberal que reduz direitos sociais e elimina as conquistas históricas da classe trabalhadora. Para tanto, na primeira parte deste artigo, traçaremos uma breve reflexão sobre o trajeto histórico da Seguridade Social brasileira. Na segunda parte, abordaremos de modo conciso o debate teórico sobre o Terceiro Setor, com enfoque na relação entre entidades sem fins lucrativos e o Estado. Na terceira parte, analisaremos alguns indicadores sobre a rede indireta

de serviços socioassistenciais da cidade de São Paulo, tendo em vista que esses serviços são municipalizados. Também apresentaremos alguns dados sobre os equipamentos de Saúde do Estado de São Paulo gerenciados pelas Organizações Sociais. Na quarta e última parte, apresentaremos uma crítica sobre a postura política do Governo Federal no enfrentamento à pandemia do coronavírus.

2 Assistência social e saúde: da filantropia à seguridade social

Historicamente, o atendimento de saúde e assistência social foi considerado sinônimo de filantropia. Eram comumente atreladas à prática da caridade e benevolência para com os mais pobres, dado os aspectos seletivos, imediatistas e pontuais de ajuda (YAZBECK, 1995, p. 06). Isto não é por acaso. Obras de saúde e assistência social surgiram no Brasil com as “Irmandades das Santas Casas de Misericórdias” as primeiras entidades assistenciais do país, fundadas juntamente com as capitanias hereditárias por volta de 1540. O Estado brasileiro, desde as suas origens subvencionou entidades filantrópicas para prestarem serviços de saúde e assistenciais em seu lugar. Nessas áreas, a prática estatal se voltou para mecanismos de apoio às entidades filantrópicas e não diretamente à população no formato de políticas públicas. Deste modo, durante muito tempo o paradigma filantrópico foi o padrão de resposta às demandas sociais direcionadas à determinados segmentos da população (MESTRINER, 2011).

Nas primeiras décadas do século XX, a capital paulista se consolidava como um importante centro financeiro e industrial do país. Por essa época, o café era o principal produto da economia brasileira e representava cerca de 70% do Produto Interno Bruto (PIB) do país (FAUSTO, 1996). Não por acaso, o poder político se concentrava nas mãos dos aristocratas agrários de São Paulo e Minas Gerais, maiores produtores de café do mundo. Porém, na década

de 1930, o quadro econômico nacional mudaria de cores. A crise financeira de 1929, aliada ao acirramento da concorrência internacional, causou uma queda nos preços das *comodities* agrícolas nos mercados internacionais (FERNANDES, 2006). Nisto, parte da burguesia e classes médias brasileiras lideradas por Getúlio Vargas descontentes com a Velha República (1899 - 1930) desferem um golpe contra as oligarquias rurais. Sendo assim, abre-se o caminho para o avanço do projeto capitalismo industrial moderno e financeiro.

Na década de 1930, São Paulo passo a crescer ainda mais rapidamente, impulsionado pelo ritmo produtivo de suas fábricas emergentes (FAUSTO, 1996). Na época, intensificou-se o deslocamento da força de trabalho migrante e imigrante, que já ocorria desde o final do século XIX e começo do XX para incorporar os emergentes mercados paulistas. Nisto, houve grande crescimento populacional nos centros urbano e problemas sociais e de saúde se intensificaram. O Estado promoveu ações sanitárias pontuais e campanhas contra endemias. Porém, não havia políticas de proteção social ou de saúde para todos, o que agravava a precária situação de vida da classe trabalhadora explorada e oprimida sem limites pela burguesia. O Estado liberal pouco ou nada havia feito para intermediar a relação entre burguesia e proletariado a favor da classe trabalhadora. Diante dessa conjuntura, o operariado se organizou em sindicatos para enfrentar o patronato e reivindicar melhores condições de vida e trabalho.

É na década de 1930, em meio ao acirramento das tensões sociais, que o Estado varguista lança as bases das políticas de saúde e assistência como estratégia no trato da questão social para se atenuar o acirramento da luta de classes (SPOSATI, 1988). Todavia, eram políticas paternalistas, clientelistas e limitadas. Segundo Caccia Bava (1994), o acesso à saúde ficou restrito aos trabalhadores urbanos com registro em carteira pertencentes aos setores

produtivos de maior interesse do capital nacional. O direito à saúde era operado pela lógica meritória do trabalho e contributiva do seguro social. Para aqueles que não se enquadravam as regras, restavam-lhes buscar amparo nas obras de filantropia.

Visto que assistência social e saúde não eram políticas diretamente vinculadas ao projeto nacional desenvolvimentista de industrialização, ambas serão tratadas de maneira secundária (SPOSATI, 2011). Por esse motivo, o Estado não assumiu para si o papel principal nas políticas sociais. Ao invés disso, transferiu o protagonismo dessa responsabilidade às entidades sem fins lucrativos. Deste modo, coube ao Estado fomentar a filantropia mediante certificações, isenções de impostos, concessões de áreas públicas e subvenções (MESTRINER, 2011).

A sociedade reivindicou uma intervenção maior do Estado no atendimento às demandas sociais e de saúde que se tornavam cada vez mais complexas. Neste momento, as forças democráticas avançavam na direção de novas conquistas. Um momento emblemático é a VIII Conferência Nacional da Saúde de 1986 quando ocorreu a aprovação da Reforma Sanitária. Os debates entre os sanitaristas criaram os fundamentos do futuro Sistema Único de Saúde (CACCIA BAVA, 1994).

A partir da Constituição Federal de 1988, saúde e Assistência Social são elevadas a posição de políticas públicas sociais não contributivas, universalistas e integrantes da Seguridade Social, ao lado da previdência. Pela primeira vez um texto constitucional é afirmativo no sentido de apontar a responsabilidade do Estado na cobertura das necessidades sociais da população e, na sua enunciação, reafirma que a população tem acesso a esses direitos na condição de cidadão. A Carta Magna define que “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à

assistência social”. Na sequência, estabelece as competências do Estado, com base nos seguintes objetivos:

Compete ao Poder Público, nos termos da lei, I. universalidade da cobertura e do atendimento; II. uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III. seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV. irredutibilidade do valor dos benefícios; V. equidade na forma de participação no custeio; VI. diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; VII. caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

O que se observa nesse período é a criação de novos direitos para os cidadãos de responsabilidade do Estado. Apesar disso, é preciso destacar que Seguridade Social não se confunde com seguro social (SPOSATI, 1995, p. 22). O primeiro é um sistema solidário, isto é, um conjunto de esforços entre o poder público e a sociedade civil para assegurar direitos, sendo regido pelos princípios da universalidade, distributividade, integralidade e indivisibilidade. O segundo, sistema de seguro social, é um modelo cuja lógica é a da capitalização financeira, em que há responsabilização do indivíduo ou de determinado segmento isolado da sociedade para atender as suas próprias necessidades. Para Sposati (1995), a Seguridade Social representa o acesso a um conjunto de seguranças sociais que objetivam cobrir, reduzir ou prevenir situação de riscos sociais, as quais qualquer cidadão está sujeito a sofrer em sua vida. A Seguridade Social se fundamenta em valores humanos e protetivos, em que todos os cidadãos pertencem

a uma determinada sociedade e são detentores de direitos em comum, independentemente de sua condição ou situação. Nas palavras de Sposati (1995) a Seguridade Social é:

A noção de seguridade social supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas, as seguranças que cubram, reduzam ou previnam os riscos e as vulnerabilidades sociais. Esta cobertura deve se dar socialmente e não sob custeio individual direto. O acesso a essa cobertura não depende diretamente do trabalho ou da compra desse serviço na oferta do mercado. [...] Sem dúvida esta noção é associada ao chamado Estado de Bem-Estar Social, que o neoliberalismo atual tem insistido em destruir. (SPOSATI, 1995, p. 22, grifo nosso).

O projeto neoliberal ameaça eliminar o padrão de resposta público estatal às demandas sociais, para em seu lugar colocar um padrão de resposta filantrópico privado e mercadorizado (MESTRINER, 2011, p. 186). Entretanto, apesar de a Seguridade Social possuir um caráter inovador e compor um sistema amplo de proteção social, ainda sim prevalece algumas contradições. Dentre elas, a limitação imposta à Seguridade Social brasileira em reunir apenas três políticas sociais, quando se deveria abranger outras políticas essenciais importantes como habitação, educação aliadas a demais condições que permitam assegurar a maior quantidade de direitos sociais possível à população. Outra contradição é o caráter híbrido do sistema. O direito à previdência é restrito aos trabalhadores com registro em carteira, a saúde ainda que seja um direito universal, o acesso se torna cada vez mais de difícil em função da falta de investimentos do governo, e a assistência social a qual também seja um direito, o cidadão deve necessitar dele para se ter acesso (SPOSATI, 1995).

Embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça direitos de cidadania e deveres estatais os quais, diga-se de passagem, importantes conquistas resultados das lutas históricas dos

trabalhadores, a Carta Magna também defende como instituições legítimas a propriedade privada, o livre comércio, a concorrência e o consumo entre outros princípios básicos do capitalismo. Nesse sentido, a Carta Magna não é um manifesto revolucionário como muitos conservadores apontam na atualidade. Aliás, as políticas públicas sociais no contexto da sociedade de classes, assumem um caráter limitado, compensatório e redistributivo, ou no limite, reparador de parte dos efeitos causados pela extração do mais-valor dos trabalhadores (MONTAÑO, 2010). Portanto, é somente em uma sociedade cuja riqueza socialmente produzida seja de fato redistribuída de maneira justa e igualitária para todos, é que as desigualdades sociais poderão ser superadas.

3 Crítica ao Terceiro Setor

O debate sobre o Terceiro Setor é polêmico e controverso. Envolve perspectivas conceituais diversas e provoca embates entre aqueles que o defendem ou são contrários a ele. Além do mais, é um conceito amplo e ambíguo até mesmo pelo alto grau de heterogeneidade das organizações que o compõem (TEODÓSIO, 2002). Em números, os indicadores apontam que o Terceiro Setor está presente em quase todos os lugares. Dados do Relatório Global de Tecnologia de ONGs de 2018 NGOfacts da NP TECH FOR GOOD¹ operadora dos registros de internet ‘.org’, ‘.ngo’ e ‘.ong’, estima que há 10 milhões de Organizações Não-Governamentais (ONGs) em todo o mundo. Se fossem um país, as ONGs seriam a quinta maior economia do planeta. Além disso, corresponderiam a 5%, ou seja, quase 20 milhões de todos os postos formais de trabalho existentes. No Brasil, o Mapa das Organizações da Sociedade Civil do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2016)² divulgou que há mais de 820 mil ONGs registradas no país. Desse total, 709 mil (86%) são associações civis sem fins lucrativos, 99 mil (12%) são organizações religiosas e 12

mil (2%) são fundações privadas. A região Sudeste concentra 40% das ONGs, seguida pelo Nordeste 25%, Sul 19%, Centro-Oeste 8% e Norte 8% (IBGE, 2013).

Para Di Pietro (2015) o Terceiro Setor é composto por entidades da sociedade civil que exercem atividades de interesse público e não lucrativas. O Primeiro Setor que é o Estado, cujos objetivos são a consecução do bem comum. O Segundo Setor é o mercado cujo propósito privado de suas ações busca o lucro. O Terceiro Setor ou paraestatal, atua ao lado do mercado e do Estado, ou seja, não visam substituí-los, mas sim supostamente colaborar com estes no desempenho de suas atividades. A estrutura de uma entidade se aproxima das regras de uma empresa e seguem as regras de seus respectivos estatutos. Porém, as suas funções não detêm finalidades lucrativas e se voltam para o interesse público assim como o próprio Estado. Obter lucro como uma empresa não é legalmente aceitável e configura como crime. Eventuais recursos excedentes devem ser reaplicados aos objetivos sociais e não podem ser distribuídos aos seus dirigentes. O patrimônio de uma organização não pode ser apropriado e nem transmitido na forma de herança aos seus membros.

Para Fernandes (1994), o caráter identitário do Terceiro Setor surge da negação entre Estado e mercado. Terceiro Setor não é governo, muito menos empresa. Não possui finalidade lucrativa, tampouco atribuições político estatais. Apesar disso, suas ações são destinadas ao público e a sua estruturação contém elementos do privado. Fernandes (1994, p. 21) observa que o conceito de Terceiro Setor denota de um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos. Nessa linha, o Estado é o primeiro setor, o mercado o segundo e a sociedade civil organizada o terceiro.

Segundo Fernandes (1994, p. 22) o Terceiro Setor se ocupa do vazio aberto pelos primeiro e segundo setores. O autor entende que

a “vida pública” não é feita apenas de atos de governo, mas também de atividade cidadã. Com isso, resgata a tradição participativa da democracia direta, porém na forma de grupos e instituições cuja atributo é suprir demandas que tanto o Estado quanto o mercado não são capazes de atender. Segundo Teodósio (2002, p. 242), o “público, porém privado” pode estar mais perto do privado do que do público, quando se trata de projetos sociais vinculados às grandes empresas. Ou então, o “privado, porém público” pode estar junto ao público, quando organizações filantrópicas são financiadas com recursos públicos para prestar atividades de interesse coletivo. Para Teodósio (2002,), há uma gama de organizações que pertencem ao Terceiro Setor, como associações comunitárias; organizações não governamentais (ONGs); instituições filantrópicas; Organizações Sociais (OS); projetos sociais desenvolvidos por empresas; sindicatos, fundações; igrejas e seitas entre outros. Nesse sentido, Paes (2000) definiu o Terceiro Setor como:

[...] aquele que não é público e nem privado, no sentido convencional desses termos; porém, guarda uma relação simbiótica com ambos, na medida em que ele deriva sua própria identidade da conjugação entre a metodologia deste com as finalidades daquele. Ou seja, o Terceiro Setor é composto por organizações de natureza “privada” (sem o objetivo do lucro) dedicadas à consecução de objetivos sociais ou públicos, embora não seja integrante do Governo (administração estatal) (PAES, 2000, p. 56).

No contraponto do debate, Montañó (2010, p. 53) considera que o termo “Terceiro Setor” carrega consigo uma série de debilidades teóricas. Isto porque, é um recorte neopositivista, estruturalista e funcionalista da realidade. Para Montañó (1999, p. 56) o Terceiro Setor é ambíguo e carrega identidades múltiplas. Engloba desde organizações comprometidas com

a classe trabalhadora, como os sindicatos e movimentos sociais, até organizações de responsabilidade social e patronais, que são contrárias aos direitos trabalhistas. Logo, o conceito de Terceiro Setor é uma construção ideológica, em que a sociedade é dividida em esferas. Reparte-se o todo, como se a sociedade pudesse ser isolada em setores. Porém, política não pertence somente à esfera estatal, economia não se restringe ao mercado e o social não se remete apenas à sociedade civil.

Montaño (2010, p. 54) avalia que a separação e autonomização de cada setor é na verdade proposital. O objetivo é encobrir a dimensão de totalidade social e de classes por parte dos trabalhadores, para se evitar as bases para a consolidação de um processo revolucionário. Assim, o pensamento hegemônico conservador e reacionário tenta não só eliminar a todo custo a compreensão de totalidade, como também desistoricizar os fatos. Portanto, o Terceiro Setor é um modo eficaz de se alienar a classe trabalhadora de seu papel histórico revolucionário e, ao mesmo tempo, fragmentar a luta de classes. Isto porque, as contradições de classes sociais são diluídas ou postas de lado para em seu lugar, difundir-se ideias e práticas filantrópicas. Montaño (1999, p. 56) entende que as entidades não atuam contra o cerne da questão social, na contradição entre capital e trabalho. Para o autor, elas não se opõem as determinações do sistema produtivo e de acumulação, o verdadeiro causador das desigualdades sociais.

Outro ponto relevante para o debate sobre o Terceiro Setor no contexto da ordem capitalista, é a crise dos Estados de Bem-Estar Social entre os anos de 1970 e 1980. Muitos desses Estados foram erguidos entre os anos 1940 e 1950 como estratégia para se recuperar as economias dos países capitalistas após o término da Segunda Guerra Mundial. Tinham como estratégia a política do pleno emprego, estímulo ao consumo de massas e a oferta de sistemas públicos e universais de seguridade

social, como meio de se assegurar a reprodução da classe trabalhadora. Entretanto, as crises de superprodução do capital, deram início ao processo de reestruturação produtiva, o qual levaria ao desmantelamento desses Estados de Bem-Estar Sociais. Para tanto, instituiu-se o projeto neoliberal cujos propósitos não se limitaram apenas a área econômica para favorecer o mercado, mas também se estendeu para todos os setores da sociedade inclusive os sociais (MONTAÑO, 1999, p.58).

O Estado para intervir na crise capitalista, também se reestrutura para permitir o avanço do mercado sobre as funções estatais produtivas, principalmente naquelas mais rentáveis, que são repassadas à iniciativa privada, por meio dos mecanismos de privatizações (MONTAÑO, 1999). Disto decorre que as riquezas produzidas pelas empresas estatais, que antes eram revertidas para o próprio Estado em benefício da sociedade, com a privatização os ganhos obtidos por essas empresas se tornam privados e, portanto, não são revertidos à sociedade da forma como o eram antes.

Para a doutrina neoliberalista³ desmontar a esfera social também é importante. Isto porque, a diminuição das funções estatais desonera o capital dos encargos sociais, o que fortalece a sua capacidade de acumulação. Além do mais, quando os serviços sociais deixam de ser provisionados pelo Estado, eles podem ser convertidos em mercadorias. Sendo assim, o objetivo final não é assegurar direitos de cidadania, mas uma relação de consumo aonde o objetivo principal é o lucro.

Já as funções que não proporcionam lucro expressivo para serem absorvidas pelo mercado, mas que ainda assim são necessárias à reprodução da força de trabalho, devem ser transferidas do Estado à própria sociedade organizada em associações civis (MONTAÑO, 1999, p. 60). Montaño (1999, p. 61) considera que os serviços públicos sociais ao serem transferidos para o setor privado não lucrativo,

correm o risco de perder o caráter republicano e de direito, para assumir uma identidade particular e clientelista, o que pode acarretar na refilantropização das respostas às refrações da questão social (MONTAÑO, 1999, p. 68). Para Montaña (1999, p. 60), o Terceiro Setor contribui com a consolidação do projeto neoliberal de precarização dos serviços públicos.

4 Assistência Social na capital e Saúde no Estado: o caso de São Paulo

São Paulo é o Estado mais populoso do Brasil. Estima-se que há cerca de 46 milhões de pessoas, o que representa 22% dos 212 milhões de habitantes do Brasil (IBGE, 2010). Sua capital é a cidade de São Paulo, a mais populosa cidade do país. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2020 apontam que o município tem por volta de 12,3 milhões de pessoas e representa cerca de 6% de toda a população brasileira. De acordo com o Censo do IBGE de 2010, há 3.574.286 unidades domésticas na cidade de São Paulo. Conforme o índice Paulista de Vulnerabilidade Social de 2010, havia 1.514.870 pessoas (13,6% do total) em situação de média vulnerabilidade. Outras 993.163 pessoas (8,9% do total) em situação de alta vulnerabilidade e 833.261 pessoas (7,5% do total) em vulnerabilidade muito alta onde a renda dos moradores do domicílio não ultrapassava meio salário mínimo *per capita*.

Não por acaso, São Paulo é a cidade com o maior número de entidades não governamentais do país. Dados do Censo do Sistema Único de Assistência Social (CensoSUAS) de 2017

apontam a presença de 46.359 organizações sem fins lucrativos no município de São Paulo. Isso significa que há uma organização sem fins lucrativos para cada grupo de 242 habitantes da cidade. Do total de organizações sediadas na capital paulista, 2.697, ou seja, 5,8% se declaram como de Assistência Social e outras 13.783 se definem como de defesa de direitos.

Tendo em vista que os serviços socioassistenciais são municipalizados, recorreremos aos dados do Portal da transparência da prefeitura de São Paulo. A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) responsável pela gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na cidade, revela que há cerca de 360 Organizações da Sociedade Civil atuando na rede socioassistencial no município. Dentre as quais, há entidades de perfil religioso, em sua maioria pertencentes as doutrinas católicas e neopentecostais, além de associações comunitárias de bairro e movimentos sociais.

Dados do mês de junho de 2020 revelam que há 91 unidades públicas estatais de assistência social em funcionamento em São Paulo. São 54 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 30 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), 6 Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) e 1 Coordenação de Pronto Atendimento Social (CPAS). Já a rede indireta operada pelas organizações da sociedade civil, conta com 1.242 serviços socioassistenciais. Juntos dispõe de 219.461 vagas de atendimento à população.

Quadro 1 - Número de serviços socioassistenciais na cidade de São Paulo: junho de 2020

Níveis de complexidade	Públicos	Privados
Proteção Social Básica	54	742
Proteção Social Especial Média Complexidade	37	225
Proteção Social Especial Alta Complexidade	---	275
Total:	91	1.242

Fonte: autoria própria com base nos dados do portal da transparência da cidade de São Paulo.

Observa-se que 93% dos serviços de assistência social da cidade de São Paulo são ofertados à população por intermédio de parcerias com organizações privadas sem fins lucrativos, as quais juntas receberam o repasse financeiro no montante de R\$ 88.152.925,07 no mês de junho de 2020. Souza (2015) ao analisar a questão, aponta que “Um dos argumentos utilizados pela SMADS para a defesa da execução dos serviços socioassistenciais pelas Organizações sem fins econômicos é a redução dos gastos públicos” (SOUZA, 2015, p. 11). Porém, a autora entende que a justificativa da prefeitura é ideológica, pois conflui com o discurso hegemônico do Estado neoliberal. Trata-se, portanto de uma estratégia para retirar direitos historicamente conquistados, e, ao mesmo tempo, dividir a classe trabalhadora entre servidores públicos e prestadores de serviços. Ademais, ao se precarizar as relações de trabalho, fragiliza-se o caráter público da Política de Assistência Social (SOUZA, 2015, p. 11).

Este debate, no caso do município de São Paulo é fundamental, posto que o SUAS é operado quase que exclusivamente pelas organizações sem fins lucrativos. Sem elas, a rede de serviços socioassistenciais não funciona. Cabe-nos ressaltar, que o Estado tem por obrigação garantir uma rede estatal pública e o dever ter primazia no comando do SUAS. Caso está primazia não se cumpra, a assistência social na cidade de São Paulo corre o risco de se tornar um arranjo burocrático de transferências de recursos do fundo público para entidades privadas, o que por si só se configura como terceirização. Esta atuação do Estado fragiliza o SUAS enquanto um sistema único de gestão estatal público. Deste modo, “Para que o SUAS se estabeleça como público, direito de cidadania, é necessário um esforço coletivo da classe trabalhadora, no sentido de exigir do Estado a responsabilidade pela condução e execução da Política de Assistência Social” (SOUZA, 2015, p. 11).

A Política Nacional de Assistência Social

(PNAS) de 2004 é clara ao afirmar que as entidades não podem substituir a ação estatal. Ao invés disso, elas devem compor um sistema protetivo maior, cuja estratégia é reunir, articular e reorganizar serviços de assistência social, prestados pelos diferentes atores públicos ou privados para da população. Nesse sentido, o Estado deve reunir os esforços da sociedade civil, a fim de compor uma rede socioassistencial unificada para romper com ações sobrepostas, fragmentadas e limitadas, que tramitem do campo da ajuda e filantropia para o campo dos direitos sociais e da cidadania (PNAS 2004, p. 48). Sob este aspecto, a PNAS de 2004 reconhece que o papel das entidades não se limita apenas a meras prestadoras de serviços, mas sim como integrantes do SUAS, tanto na função de cogestoras, quanto nos conselhos deliberativos e espaços de luta pela garantia do acesso aos direitos sociais dos usuários. Isto, é um desafio, principalmente em tempos de retrocessos de direitos e de ofensiva da nova fase do projeto neoliberal (BOSCHETTI; BEHRING; LIMA, 2018, p. 61-62).

Na saúde pública, a relação entre entidades do setor privado e o Estado também é histórica e controversa. Atualmente, são as Organizações Sociais em Saúde (OSS) que provêm serviços do Sistema Único de Saúde (SUS) responsáveis pelo atendimento à população. Ribeiro (2000) ao analisar o termo nos diz que “organização” se refere ao conjunto dos que detêm o poder econômico. E, “social” remete a busca de segmentos da elite que assumem a gestão de equipamentos públicos para “ajudar” os mais “necessitados” na busca de minorar a miséria humana. A implantação de Organizações Sociais (OS) configurou-se como estratégia central das contrarreformas neoliberais do Estado da década de 1990 (RIBEIRO, 2000).

Dados da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo demonstram a predominância da gestão privada nos serviços hospitalares. Em 2011, 81% dos hospitais que prestam serviços

públicos no Estado de São Paulo eram geridos por entidades privadas com ou sem fins lucrativos. Ao passo que somente 19% tinham gerenciamento estatal direto. No caso das OSS, reconhecidas pela Lei Estadual nº 846 de 1988, até

2019 cerca de 21 entidades assumiram a gestão de hospitais que são patrimônio do governo do Estado de São Paulo. Para um melhor entendimento, pode-se separar estas entidades em quatro grupos de interesses:

Quadro 2 - Organizações Sociais no Sistema Único de Saúde no Estado de São Paulo

Segmento	Quant.	Interesses
Acadêmico	9	Ampliar atuação em pesquisas.
Gestores públicos	2	Continuar atuando sem precisar estar no governo.
Empresas e hospitais privados	3	Projetar seu nome ou imagem social no segmento do mercado.
Religioso	7	Angariar novos fiéis para a religião ao se cuidar deles.
Total	21	

Fonte: autoria própria com base nos dados do portal da transparência do Estado de São Paulo.

O primeiro segmento é o acadêmico e possui três Fundações de Apoio às universidades públicas: a) uma é entidade privada, mas com vínculo com uma entidade religiosa; b) uma Fundação é vinculada a prefeituras municipais; c) 4 universidades que necessitam de uma melhor análise do contrato de gestão, posto que o número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) é da própria universidade pública. O segundo segmento é o dos gestores públicos o qual tem crescido nos últimos tempos, principalmente na área de atenção primária e secundária. Em geral, são gestores que já atuaram no setor público, seja como estatutários ou por indicação para cargos em comissão, que se valem do conhecimento adquirido no setor público para continuar atuando nele, porém de forma privada.

O terceiro segmento o de hospitais e empresas privadas, incluem entidades reconhecidas como “filantrópicas”, tais como o Hospital Sírio Libanês, a Sociedade Assistencial Bandeirantes (SAB), e o Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo (SECONCI-SP), Hospital Albert Einstein, as quais apesar de se declararem como filantrópicas tem atuação preponderantemente no setor privado que transforma a saúde em uma mercadoria altamente

lucrativa. Este segmento, promovem projeto e assumem unidades hospitalares do município e do governo do Estado de São Paulo, inclusive com financiamentos internacionais para se beneficiar das vantagens fiscais conferidas pelo Estado. O último segmento, o religioso é o maior dos quatro, pois além de ser o mais antigo é o que costuma a se adaptar as novas formas de gestão com maior permeabilidade. Podemos citar neste grupo a Santa Casa de São Paulo e a Casa de Saúde Santa Marcelina.

As filantrópicas como o nome sugere, não colocam recursos próprios em suas atividades e desativam serviços inclusive de urgência e emergência quando os recursos públicos não são suficientes para cobrir os gastos. Para as organizações religiosas, os serviços podem ser um espaço privilegiado para angariar adeptos para a sua religião, além de utilizar os equipamentos como suporte para seus negócios privados na área da saúde. Analisando as OSS a partir de sua data de fundação, observa-se que das 21 OSS, 13 foram criadas até o final da década de 1960. Pode-se dizer que o setor privado na saúde tem uma política “camaleônica” de inserção no setor público. São entidades que se perpetuam adaptando as relações público-privadas com poucas alterações práticas durante os anos.

Observa-se, que as OSS gerenciadoras de hospitais públicos do Estado de São Paulo buscam reafirmar seus interesses, os quais podem ser econômicos, particulares, religiosos, partidários, acadêmicos, dentre outros.

Como visto, no município de São Paulo há o predomínio das organizações sem fins lucrativos na prestação das atenções socioassistenciais à população da cidade. Nos hospitais e equipamentos de saúde do Estado que prestam atendimento ao público, também se verifica o mesmo padrão de gestão privada. O discurso neoliberal argumenta que o setor privado presta os mesmos serviços a um custo hipoteticamente menor. Porém, não há transparência ou controle para se saber ao certo se este é ou não o melhor padrão de respostas as demandas sociais da população. Observa-se que não existe acesso único às informações dos serviços gerenciados diretamente pelo Estado e pelas entidades.

Mesmo com a Lei de Acesso à Informação, importante instrumento para o acompanhamento, fiscalização e avaliação das políticas públicas, não há obrigatoriedade das entidades privadas de se ajustar a esta legislação, mesmo que atuem no setor público. Desse modo, continua valendo os mecanismos de controle privado para as entidades, os quais não incluem diversas informações relevantes tais como gastos com pessoal, compras e a contratação de serviços terceirizados, ou no caso, quarteirizados. Nota-se uma rigidez no quesito transparência para o setor público, que não se aplica na mesma medida para o setor privado que lida do mesmo modo com recursos públicos. Como não há a mesma quantidade de informação, não é possível comparar se o modelo privado é ou não o melhor padrão para as políticas sociais.

Outro aspecto relevante é que na passagem dos serviços das políticas sociais do Estado para as organizações, muitas prerrogativas da Administração Pública se perdem. Em outros termos, os serviços públicos que antes eram regidos pelas regras do direito público, passam a

ser regidos pelas regras do direito privado (DI PIETRO, 2015). Nesse processo, não há obrigatoriedade de se fazer licitações para se realizar compras. Não se é impositivo ser transparente com a aplicação dos recursos ou sobre as despesas com pessoal. Pode-se contratar trabalhadores sem a necessidade de se instaurar concurso público. Do mesmo modo, é possível demitir-los a qualquer tempo, sem que haja entraves legais que impeçam que isso ocorra. Torna-se dispensável a criação de planos de carreira, ou de seguranças empregatícias como estabilidade, progressões por tempo de trabalho e aposentadorias proporcionais a remuneração recebida quando ativos (DI PIETRO, 2015). Além do mais, passar os serviços públicos do Estado para entidades privadas proporcionam maior flexibilidade e poder discricionário aos governantes. Isto porque, eles podem fechar serviços quando convir, em um intervalo de tempo muito inferior à de qualquer equipamento estatal pertencente a administração direta.

5 Saúde e assistência social no Brasil durante a epidemia do coronavírus

A pandemia do coronavírus no Brasil reafirmou a importância da Seguridade Social brasileira. Sobretudo das políticas públicas sociais não contributivas, isto é, saúde e assistência social. Além disso, também ressaltou o quanto ambas foram afetadas pelo ajuste neoliberal do Estado, o qual sistematicamente reduziu investimentos e eliminou serviços de proteção social (SPOSATI, 1995). O Brasil vive no ano de 2020 uma situação contraditória no momento da pandemia. Dois sistemas únicos, um de saúde e o outro de assistência social, com respaldo constitucional, reconhecidos por diversos atores políticos, são duramente atacados pelo projeto de governo no poder conversador, neoliberal e de ultradireita, o qual busca boicotar tanto o Sistema Único de Saúde (SUS) quanto o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Durante a pandemia, assistiu-se a

conduta irresponsável de Bolsonaro enquanto líder político do país. Para listarmos alguns episódios, Bolsonaro trocou dois Ministros da Saúde em plena crise de saúde. O primeiro foi Luiz Henrique Mandetta e o segundo Nelson Teich, ambos profissionais com formação em saúde, que apesar de serem defensores da linha política do governo, não suportaram os disparates do presidente. Dentre eles, destacam-se a recomendação do uso do medicamento hidroxicloroquina, mesmo sem haver evidências científicas sobre a sua eficácia. No momento em que o país se tornava o segundo com o maior número de mortes em todo o mundo, Bolsonaro desmontou o sistema nacional de divulgação de dados da pandemia, o que fez a imprensa privada a criar um consórcio composto por diversos veículos de comunicação para divulgar os números sobre o avanço da pandemia no Brasil.

Minimizou a gravidade da pandemia de Covid-19 tanto nas redes sociais quanto em um pronunciamento oficial, em que tratou o coronavírus como uma “gripezinha” com a qual não deveria se preocupar porque tinha histórico de atleta (FERNANDES, 2020). Defendeu o isolamento vertical, apenas para as pessoas pertencentes aos grupos de risco como os idosos e pessoas com doenças crônicas. Estimulou o retorno antecipado das atividades, antes mesmo de haver uma cura para a doença, além de ter criticado governadores e prefeitos que adotaram medidas de isolamento social em seus respectivos estados e municípios. Deu a entender que não poderia fazer nada em relação ao alto número de mortos por Covid-19 no Brasil “E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê? Eu sou Messias, mas não faço milagre” (FERNANDES, 2020). Ao lado disso, nomeou como Ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, um general de exército, que não tem histórico de atuação na saúde pública ou sequer detém formação na área. Porém, com todas as dificuldades o SUS vêm mostrando sua força. O Editorial

da Revista Saúde Debate do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES) mostra esta importância:

Ao mesmo tempo que acompanha atônita o descaso e a desorientação do governo, a sociedade enxerga e se surpreende com a presença diária do sistema público nos noticiários, de forma nunca apresentada antes, salvando muitos brasileiros, e sofrendo a perda de tantos de nós. É um sentimento de reconhecimento do SUS e de seu valor como bem público. *Curiosamente, o sistema privado saiu de cena nestes tempos de pandemia embora beneficiado pela falta de uso dos serviços rotineiros por seus usuários acudados pelo surto, mas que mantém em dia suas mensalidades.* O acesso universal do SUS entre nós contrasta com o que vemos na experiência americana, em que, sem sistema público, muitos cidadãos com sintomas da Covid-19 fogem do tratamento, morrem em casa, nas ruas e parques por medo da conta que não podem pagar. Aqui, mesmo a duras penas, o SUS atende todos os brasileiros que dele dependem, sem nenhum custo. É um direito de todos (COSTA; RIZZOTTO; LOBATO, 2020, p. 1).

São exemplos simbólicos, porém importantes, as manifestações a favor do SUS e as palmas dadas em janelas de prédios aos trabalhadores da saúde em diversas regiões do país e o jogo de futebol entre Palmeiras e Corinthians realizado em 22 de julho de 2020 na retomada do Campeonato Paulista de Futebol quando a equipe de arbitragem usou no seu uniforme o símbolo do SUS. Outra situação, por um viés negativo que têm sido apresentados por diversos veículos de comunicação são as denúncias de superfaturamento em compras e contratos na área da saúde durante a pandemia. Até junho de 2020 já existiam denúncias em 13 estados (Amapá; Amazonas; Bahia; Ceará; Distrito Federal; Mato Grosso; Pará; Paraíba; Rio de Janeiro; Roraima; Santa Catarina; São Paulo e

Tocantins). E parte destas denúncias está vinculada as Organizações Sociais em Saúde que como exposto neste artigo não seguem as normas do direito público ou da Lei de Acesso à Informação (LAI). O caso mais polêmico é o da OSS Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde (IABAS) no Rio de Janeiro. Os dirigentes dessa OSS foram presos pela Polícia Federal acusados de cometer crimes de peculato e lavagem de dinheiro em contratos na área da saúde em pleno período da pandemia. A suspeita é de desvios de mais de R\$ 6 milhões apenas com a Prefeitura do Rio, mas o grupo é investigado também por contratos com os governos estaduais entre eles o Estado de São Paulo (KRUSE, 2020).

No dia 10 de outubro de 2020, o Brasil atingiu o trágico número de 150 mil pessoas mortas por Covid-19. Todavia, esta cifra pode ser muito maior devido à ausência de testes e os inúmeros casos de subnotificação. “Infelizmente, no Brasil o governo Bolsonaro não investe na saúde – aliás, segura os recursos disponíveis para o enfrentamento da Covid-19 para não repassá-los a governadores de oposição – e continua querendo destruir o Estado e privatizar tudo que é público” (CACCIA BAVA, 2020). Para Caccia Bava (2020), o desafio é manter e ampliar o SUS e valorizar os seus trabalhadores, principalmente após superarmos a pandemia. Para o autor, deve-se garantir a averiguação de todas as denúncias de superfaturamento, desperdícios de verbas e má gestão e igualar a transparência entre os serviços próprios do SUS e as OSS.

Na assistência social, o atual governo desmantelou em 2019 o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Em seu lugar, instituiu o Ministério da Cidadania que é comandado por Damaris Alves, figura polêmica que não detém repertório na área social. Neste movimento, a assistência social foi novamente rebaixada do plano ministerial para o nível inferior de uma secretaria. Com isto, o SUAS

perde recursos o que impacta no enfrentamento das consequências sociais causadas pela crise sanitária que afeta, sobretudo, a população mais vulnerável, a mais atingida nos momentos de crise.

Milhões de trabalhadores ficaram desempregados durante a pandemia de Covid-19. Ao lado disso, outros milhares de pessoas retornaram para a linha da miséria. O governo ao invés de fortalecer a política de assistência social, enquanto sistema protetivo de seguridade social, com capacidade organizacional de proporcionar proteção social para todos, investe em alternativas emergenciais que embora sejam importantes, são pontuais e limitadas. Devemos lembrar que o Sistema Único de Assistência Social tem por objetivo garantir certas seguranças sociais à população, sendo elas, a segurança de acolhida, segurança do convívio familiar, segurança do desenvolvimento da autonomia, segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais e a segurança social de renda. Se antes da pandemia esse tipo de proteção social já era necessário, no contexto da pandemia de coronavírus ela passou a ser ainda mais essencial para a sociedade, em razão das crises as quais não se resolvem de um dia para o outro.

6 Considerações finais

Apesar de serem políticas públicas distintas, Saúde e Assistência Social tem como ponto em comum a Seguridade Social não contributiva, que as definem como direitos sociais conforme estabelece a Constituição Federal de 1988. No caso do Estado e município de São Paulo, outro ponto em comum entre as duas políticas é a intensa relação público-privado no provisionamento dos serviços de saúde e assistência social de atendimento à população. Não há dados concretos que justifiquem se este padrão de resposta às demandas da sociedade é o melhor ou não a ser seguido. Embora haja uma legislação de transparência, ainda prevalece a desinformação referente aos termos e contratos

que legalizam esta relação. Também, não há por parte do governo, estudos comparativos para sabermos de fato qual é a melhor opção para as políticas sociais.

Nesse sentido, podemos avaliar que tal escolha é muito mais ideológica do que pragmática. Isto porque, este caminho vai de encontro com o projeto neoliberal das últimas três décadas. É inegável os efeitos que a política do Estado mínimo tem causado nas políticas públicas sociais com a redução do acesso à direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora. A crise da pandemia do coronavírus tornou ainda mais evidente o longo trajeto de precarização dos serviços públicos. Ao mesmo tempo, reafirmou a importância dos sistemas únicos de saúde e assistência social, no sentido de proporcionar o acesso da população tanto à saúde quanto à assistência, num período em que os problemas da sociedade são agravados pela COVID-19. Portanto, a temática da Seguridade Social não contributiva se torna fundamental, sobretudo no sentido de fortalecê-la.

A investida neoliberal que se acentua na atualidade, ameaça as políticas públicas sociais a retornarem ao padrão de filantropia do passado, em que o Estado se colocava no papel de

subsidiário na oferta dos serviços públicos de atendimento à população. Há a possibilidade real de um retrocesso anterior as garantias constitucionais, isto é, quando o indivíduo ou a sua família são responsabilizados pelas suas condições de subalternidade e pauperismo (YAZBECK, 1995). Com efeito, os benefícios e serviços das políticas públicas sociais de saúde e assistência social podem ser destituídos do seu caráter desmercadorizado, universal e republicano, para se tornarem mercadorias, as quais devem ser acessadas via compra, ou, de modo paliativo e imediatista via caridade quando possível. Perde-se a lógica pública de cidadania para se assumir a lógica mercantil de consumidor.

Com isso, quem é atingido é a população, a qual depende, em grande medida, dos serviços públicos sociais. É conveniente ressaltar um ponto importante, pois, embora estejamos vivenciando enormes retrocessos, ainda temos garantias normativas, sistemas únicos de proteção e os dispositivos constitucionais a favor dos direitos. Não se deve perder essa dimensão, nesse sentido, é válido utilizarmos de todos os mecanismos e estratégias possíveis para impedir novas perdas às políticas públicas sociais que se aproximam.

Referências

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de (org.). **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo, Cortez. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Análise comparativa de programas de proteção social: 1995 a 2003**. Brasília: MDS, abr. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. **Desafios da gestão do SUAS nos municípios e Estados**. Brasília: CapacitaSUAS, 2008. v. 2.

BRASIL. **Planos de assistência social: diretrizes para elaboração**. Brasília: CapacitaSUAS, 2008. v. 3.

BRASIL. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília: MDS, 2004. Disponível em: http://www.mds.gov.br/arquivos/pnas_final.pdf. Acesso em: 24 jun. 2019.

CACCIA BAVA, Silvio. As ONGs e as políticas públicas na construção do Estado democrático. **Revista do Serviço Público**, ano 45, v. 118, n. 3, p. 97-100, 1994.

CACCIA BAVA, Silvio. Pandemia: É nós por nós! **Le Monde Diplomatique**, Brasil, ed. 155, 1 jun. 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/e-nois-por-nois/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

COSTA, Ana Maria; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. “Na pandemia da Covid-19, o Brasil enxerga o SUS”. **Revista Saúde Dabate**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 125, p. 289-296, abr./jun., 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1996.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado, porém público**: o Terceiro Setor na América. Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5 ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERNANDES, Mariana. Relembre 15 vezes que Bolsonaro subestimou publicamente a Covid-19. **Correio Braziliense**, Brasília, 6 jul. 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/07/06/internapolitica,869902/relembre-15-vezes-que-bolsonaro-subestimou-publicamente-a-covid-19.shtml>. Acesso em: 07 set. 2020.

KRUSE, Tulio. Com ex-dirigentes presos no Rio, Iabas administra mais de 80 serviços na saúde pública de SP. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 jul. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,com-dirigentes-presos-no-rio-iabas-administra-mais-de-80-servicos-na-saude-publica-de-sp,70003374693>. Acesso em: 20 set. 2020.

IPEA. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs)**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTAÑO, Carlos. Das lógicas do Estado às lógicas da sociedade civil: Estado e Terceiro Setor em questão. **Revista Serviço Social & Sociedade**, Ano 20, n. 59, mar., 1999.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**: crítica a um padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2010.

RIBEIRO, Renato Janine. **A sociedade contra o social**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 846, de 04 de junho de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1998/lei.complementar-846-04.06.1998.html>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SOUZA, Najila Thomaz de. Assistência social e as organizações sem fins econômicos, primazia estatal em xeque. In: JORNADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 7, 2015, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: UFMA, 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo14/assistencia-social-e-as-organizacoes-sem-fins-economicos-primazia-estatal-em-xeque.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SPOSATI, Aldaíza. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: desafios para uma política pública de seguridade social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 3, 1995.

SANTA Casa de SP fecha atendimento de emergência por falta de recursos. **Portal G1**, 27 jul. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/07/santa-casa-de-sp-fecha-atendimento-de-emergencia-por-falta-de-recursos.html>. Acesso em: 2019

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. **O terceiro setor como utopia modernizadora da provisão de serviços sociais: dilemas, armadilhas e perspectivas no cenário brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2002.

YAZBECK, Maria Carmelita. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 3, 1995.

Notas

1 Disponível em: < <http://techreport.ngo/wp-content/uploads/2018-Tech-Report-Portuguese.pdf> > Acesso em: 20 jun. 2020.

2 Disponível em: < <https://mapaosc.ipea.gov.br/> > Acesso em: 20 jun. 2020.

3 Montañó (1999, p. 74) define que o neoliberalismo pretendia atingir ao menos três dos objetivos: a) mercantilização dos bens públicos; b) redução dos gastos sociais; c) supressão da noção de direitos sociais em favor da lógica do consumo.

Avaliação de riscos e o planejamento em contratações de obras públicas

Alexandre Cobra

Mestrando em Planejamento e Tecnologia da Habitação pelo IPT, MBA em Gestão Pública pela Unifesp (2019), MBA em Gestão de Projetos pela Universidade Estácio de Sá (2017). Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Nove de Julho (2009). Experiência na área de Engenharia Civil, com ênfase em Obras de Infraestrutura.

Resumo: A proposta deste artigo é analisar a importância da avaliação de riscos em contratos de obras públicas de maneira geral, com a apresentação das fases para o desenvolvimento de um plano de gestão e parâmetros mínimos de identificação, análise qualitativa e quantitativa, estratégia de respostas, monitoramento e controle dos riscos, utilizando uma pesquisa exploratória. Uma matriz classifica em função de probabilidade e impacto, definindo sua priorização. A matriz apresentada propõe algumas ações de atuação, visando o planejamento e monitoramento constante na busca pela otimização dos recursos públicos e entrega da obra com escopo definido, no custo e prazo estabelecidos, com o intuito de atender ao interesse público, nos termos da Lei 8.666/93 que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Todas as ferramentas apresentadas podem ser usadas para uma melhor avaliação dos riscos e um melhor planejamento para contratação de obras públicas para o melhor atendimento do escopo, prazo e custo estabelecido.

Palavras-chave: Gerenciamento de Riscos. Licitações e Contratos. Obras Públicas.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the importance of risk assessment in public works contracts in general,

with the presentation of the phases for the development of a management plan and minimum identification parameters, qualitative and quantitative analysis, response strategy, monitoring and risk control, using exploratory research. A matrix classifies according to probability and impact, defining its prioritization. The matrix presented proposes some action actions, aiming at constant planning and monitoring in the search for the optimization of public resources and delivery of the work with defined scope, at the established cost and term, in order to meet the public interest, under the terms of Law 8.666 / 93 which establishes general rules on public tenders and contracts related to works, services, including advertising, purchases, disposals and leases within the scope of the Powers of the Union, the States, the Federal District and the Municipalities. All the tools presented can be used for a better assessment of risks and better planning for contracting public works to better meet the scope, deadline and established cost.

Keywords: Risk Management. Bids and Contracts. Public Works.

1 Introdução

A administração pública realiza obras em nosso país por meio da contratação de empresas, sendo, em sua maioria, contratadas por órgãos e pessoas jurídicas do Poder Executivo. O poder executivo é aquele que tem a função de governar o povo e administrar os interesses públicos, de acordo com as leis previstas na Constituição Federal.

Planejar e monitorar os riscos em obras é uma tarefa complexa, pois exige análise e controle minuciosos (PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2013). Especificamente na Administração Pública a negligência no gerenciamento de riscos pode paralisar uma obra de grande relevância para a sociedade em função da necessidade de aditamentos não permitidos na legislação vigente. (ARAÚJO, 2012).

Este trabalho visa demonstrar o esforço gerencial a ser feito no sentido de serem selecionadas as empresas certas que executarão as tarefas contratadas, proporcionando o fornecimento das mercadorias e serviços dentro do prazo estabelecido e com a qualidade especificada na licitação pública.

A fim de planificar e homogeneizar a análise das propostas deve ser estabelecido, em comum acordo, um critério de pontos a serem distribuídos aos elementos de julgamento: viabilidade técnica da proposta, capacidade técnica, quantidade de documentos a serem emitido, preço da hora trabalhada, por categoria profissional, taxa de administração sobre as despesas reembolsáveis, forma de pagamento etc.

A questão que se apresenta é: como se deve avaliar tecnicamente um projeto visando o gasto público com propósito de atender o prazo e a qualidade especificada?

Com a gestão da obra pode-se garantir preço, prazo e qualidade controlando as ações e, se necessário, mudando a estratégia. Outros fatores como estudo da viabilidade, realização do orçamento da obra, planejamento, controle da gestão operacional e logística e seguir o planejamento do projeto resultam em benefícios compensadores.

É importante que se adote um critério de pontuação. De acordo com o art. 46, § 1 da Lei de Licitações - Lei 8666/93, são abertas as propostas dos licitantes previamente qualificados e feita então à avaliação e classificação destas propostas. As contratações devem ter uma pontuação com base no conhecimento do problema, na metodologia aplicada, no plano de trabalho e na experiência da equipe técnica, fazendo uma contratação a preços compatíveis, dando à parte técnica maior peso na ponderação das notas, premiando soluções embutidas na proposta em termos de qualidade, prazo e custos.

Para a fiscalização dos serviços de engenharia de obras públicas há uma complexidade

elevada no âmbito do interesse público. Os órgãos de controle como o TCU – Tribunal de Contas da União demonstram na sua atuação a importância do estudo abrangendo a viabilidade técnica, o processo de planejamento e da iniciação até a finalização do contrato, objetivando aumentar a eficiência no gerenciamento das licitações e contratos quanto à qualidade, prazos e redução de custos do projeto.

Esta pesquisa tem o objetivo de demonstrar os procedimentos adotados para a licitação e contratação de empresas para obras públicas de infraestrutura, assim como realizar um estudo teórico sobre a avaliação de riscos em licitações e contratos das referidas obras e avaliação de riscos positivos e negativos.

2 Referencial teórico

A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como “Lei das Licitações”, determina as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras e serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os critérios previstos para selecionar a proposta mais interessante para a contratação de obras e serviços de engenharia são a do menor preço, onde o preço é o mais vantajoso para a administração pública e que atenda às exigências do edital, a de técnica e preço, onde se faz a média ponderada entre quesitos técnicos e preços e a de melhor técnica, que é utilizado em produtos de ordem predominantemente de natureza intelectual, nos termos do disposto no art.46 da Lei 8666/93.

As formas de execução estão previstas no(s) artigos 6, inciso VIII, letras “a”, “b”, “d” e “e” e 10, inciso II, letras “a”, “b”, “d” e “e”, da referida lei. A empreitada por preço global é aquela em que se ajusta a execução da obra ou serviço por preço certo e total, na empreitada por preço unitário se contrata a execução por preço certo de unidades determinada, a tarefa é o regime de

execução próprio para pequenas obras ou para partes de uma obra maior e a empreitada integral é a contratação da integralidade de um empreendimento, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, inclusive projeto executivo, sob inteira responsabilidade da contratada, até a sua entrega ao contratante em condições de ocupação (art. 6º, VIII, da Lei nº 8.666/93).

A Lei das Licitações determina a obrigatoriedade do projeto básico para a contratação de obras públicas e ainda o define como sendo o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço (art.6º, IX e X, da Lei 8666/93).

A contratação de obra pública exige um procedimento formal que busca a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. O gestor público estará vinculado aos princípios constitucionais que pautam a sua atuação elencados, expressamente, no caput do art. 37 da nossa Carta Magna: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (Brasil, 1988).

Diferentemente da iniciativa privada, quando a Administração Pública decide executar um determinado projeto deverá, normalmente, contratar sua execução mediante uma licitação, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 que diz:

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Portanto, ao decidir realizar um projeto o

Poder Público deve fazer estudos e análises preliminares que irão ajudar na decisão de contratar a proposta mais vantajosa. O conhecimento da legislação é de fundamental importância no processo.

O processo de licitação e contratação é dividido em duas fases: interna e externa.

Na fase interna, o órgão responsável pela licitação deve tomar todas as providências preliminares antes da publicação do Ato Convocatório conhecido como edital.

O procedimento nessa etapa começa no projeto básico completo, com a obtenção das licenças ambientais, definição do valor empreendimento, confecção do edital, autuação do processo correspondente e a indicação dos recursos orçamentários para as despesas do projeto.

Deve-se mencionar que o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, consubstanciado no art. 41, caput, da Lei nº 8.666/93, tanto a Administração quanto as empresas licitantes não poderão descumprir as normas e condições do edital publicado, ao qual se encontram vinculados (BRASIL, 1993). Altounian (2007, p. 40) entende que:

[...] antes mesmo da Fase Interna da Licitação existe a Fase Preliminar, na qual ocorrem os estudos preliminares, a elaboração de anteprojeto, a realização de estudos de viabilidade técnica e econômica assim como a avaliação dos impactos ambientais que poderão ocorrer.

Segundo o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA, 1991), “o projeto básico é constituído de estudos e projetos que tiveram avaliações preliminares, anteprojetos, avaliações de viabilidade técnica, econômica e avaliação do impacto ambiental que é sucedido pelo projeto executivo”.

Evidentemente os estudos preliminares devem preceder o projeto básico, tanto em empreendimentos privados quanto públicos, objetivando a alocação de recursos apenas em

projetos viáveis.

As principais fases do processo de contratação em sua fase preliminar são o estudo de viabilidade, os aspectos ambientais, o anteprojeto e a escolha da solução.

Em sua fase interna o processo inclui a autuação do processo, projeto básico, estudo dos impactos ambientais, confecção do orçamento, fonte de recursos e a confecção do edital. Já em sua fase externa, abrange a publicação do edital, processo licitatório e a contratação.

Nas obras públicas a viabilidade da solução deve ser analisada em todos os seus aspectos sendo eles econômicos, técnicos e ambientais e atender os interesses da Administração Pública. Souza (2004, p. 63) ensina que:

O sucesso do empreendimento depende diretamente da qualidade das soluções adotadas nesta etapa de definição do produto, pois ela irá nortear o processo de seleção e aquisição de terrenos e todos os demais processos de incorporação, assim como nortear as relações da incorporadora com as demais empresas parceiras e fornecedoras de serviços projetos e construção.

Terminadas as análises, o passo seguinte é a definição dos custos e benefícios. Por se tratar de projeto futuro a comparação entre custo e benefício se dará por meio de estimativa de projetos similares já executados.

Dada à solução mais adequada passamos para a próxima fase iniciando o processo de contratação mediante a elaboração do projeto básico, tendo as medidas ambientais como parâmetros norteadores.

O projeto básico é uma das principais causas de irregularidades na execução dos contratos, principalmente quando a proposta inicialmente mais vantajosa não guarda mais coerência com a licitação.

Em alguns casos, depois de realizadas as alterações, o contrato chega a não ser o mais vantajoso para a contratante, tendo em vista

a diferença entre o licitado e o efetivamente executado.

Contudo a Lei nº 8.666/93, em seu art. 6º, inciso IX define, didaticamente, as características do projeto básico a ser utilizado nos processos de contratação da Administração Pública.

A aplicação desse conceito no processo de planejamento de uma obra pública contribui significativamente para que os projetos sejam desenvolvidos nos moldes legalmente determinados, possibilitando a identificação dos serviços, das soluções técnicas e executivas e das interferências entre as áreas de conhecimentos distintos, de maneira que a necessidade de alteração na concepção inicial será reduzida.

A falta de conhecimento da legislação ambiental pode até mesmo inviabilizar um projeto, além dos aspectos financeiros com a tipificação criminal dos atos em desacordo com tal legislação.

Não existe um único órgão para emissão do licenciamento ambiental podendo este ser da esfera federal, estadual ou municipal dependendo do projeto a ser executado.

Atualmente existem três tipos de licenças ambientais concedidas pelo Poder Público, diferenciadas pela fase do projeto:

1. Licença Prévia (LP) – concedida na fase preliminar do planejamento do projeto ou atividade, aprovando a localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo requisitos básicos e condicionantes que deverão ser atendidos nas próximas fases de sua implementação.
2. Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do projeto ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.
3. Licença de Operação (LO)

– possibilita a operação ou atividade do projeto, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Vale lembrar que a licença prévia deve ser tirada pelo órgão contratante na fase do planejamento do projeto. Compete ao contratante elaborar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), cujos resultados estarão no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Os estudos dos impactos ambientais dos projetos, quando postergados para a fase de execução dos serviços, podem tanto ter consequências jurídicas quanto demorarem anos, inviabilizando o projeto.

A elaboração de um orçamento preciso com custos adequados irá contribuir para o sucesso da contratação.

A Lei 8.666/93, em seu art. 7º, inciso II, determina que as obras e serviços de engenharia somente poderão ser licitados se “existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”.

A contratante deverá definir um valor máximo para as propostas fornecidas pelas empresas interessadas em contratar com a Administração Pública, acima do valor determinado as propostas deverão ser descartadas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define o parâmetro a ser utilizado nas contratações de obras, no todo ou em parte, com recursos provenientes do Orçamento Geral da União.

No caso de obras rodoviárias admite-se usar o SICRO II, sistema específico de orçamento desenvolvido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT.

Na impossibilidade de custos ou composições de serviços como referência, o orçamento deverá ser realizado com fornecedores especializados, levando-se em conta despesas adicionais como impostos, frete, seguro etc.

Além dos valores dos serviços e materiais que serão aplicados aos projetos, as taxas de Benefícios Indiretos – BDI devem ser consideradas na planilha. Mattos (2007 p.249) entende que a definição, por parte do órgão contratante, de um percentual de BDI máximo a ser ofertado pelas empresas concorrentes em suas propostas configuraria afronta ao Princípio Constitucional da Livre Iniciativa. O mencionado engenheiro afirma que essa imposição “É como se não houvesse liberdade de formatação de preço entre os interessados. É como se todos os proponentes fossem iguais”.

O art. 167 da Constituição Federal, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, objetiva conferir planejamento ao gasto público, evitando endividamento não previsto (BRASIL, 1988).

O art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93 preconiza que as obras e os serviços somente

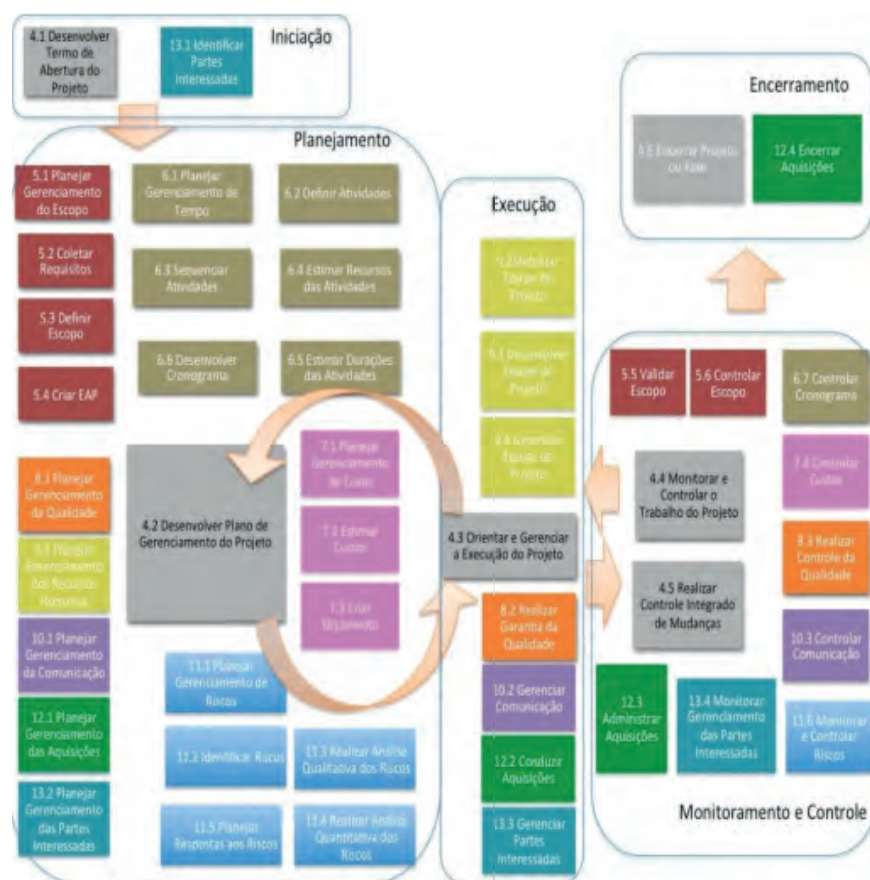
poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes das obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo programa (BRASIL, 1993).

Portanto, as despesas para execução do projeto devem estar contempladas na Lei Orçamentária Anual, destinadas ao Órgão que irá custear o projeto (União, Estado ou Município).

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como principal objetivo prevenir os riscos e corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio entre receitas e despesas.

Devem ser definidos os objetivos, para se reduzir as alterações no escopo e executar as ações no prazo e com o orçamento previsto. Os grupos apresentados pelo PMBOK tornam essa missão mais detalhada e, consequentemente, acertada e prática. (Figura 1)

Figura 1 - Processos de Gerenciamento de Projetos



Fonte: PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2013

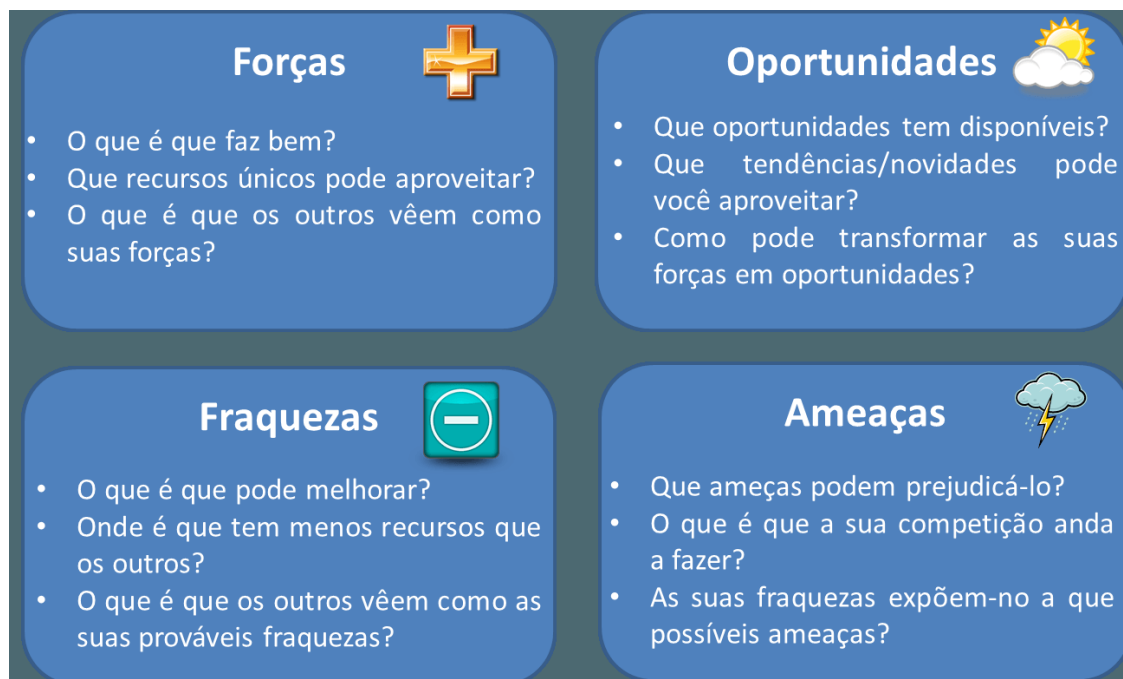
As mudanças legislativas e consequentes novas orientações jurisprudenciais têm exposto a necessidade de uma melhor distribuição das obrigações entre os agentes envolvidos na contratação, execução e operação dos ativos. Para que o processo seja equânime e transparente, é necessário o estabelecimento de um fluxo decisório que requer o mapeamento e mensuração dos fatores que representem ameaças e oportunidades para o sucesso do empreendimento (CALDEIRA; CARVALHO, 2015).

Pela incipiência e falta de maturidade da Administração Pública no uso das boas práticas relacionadas ao gerenciamento de riscos, recomenda-se o uso de técnicas e ferramentas simplificadas, mas que representarão um avanço no gerenciamento de riscos de suas obras. Brainstorming e Matriz SWOT: a técnica propõe que um grupo de pessoas, geralmente uma equipe multidisciplinar, se reúna e utilize seus pensamentos e ideias para que possam chegar a um denominador comum, a fim de

gerar ideias inovadoras. A partir do brainstorming, faz-se a análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças – eventos internos e externos (Identificação dos Riscos) Quadro 1. Grande parte dos riscos elencados durante o brainstorming não tem outra estratégia de resposta a não ser “Aceitar”, pois estão vinculados às questões políticas e regulatórias. No entanto, será necessário que a Administração Pública estude ações preventivas e corretivas para tentar minimizar a ocorrência de alguns riscos.

Pode-se exemplificar como um fator interno e positivo o uso da administração pública de suas planilhas referenciais governamentais e como fraqueza e fator negativo a falta de técnicos e para conferências de projetos e para fiscalização de obras. Como fatores externos e positivos para a contratação pública o mercado desaquecido para a construção civil e como negativo a mudança de gestão e algumas indicações políticas.

Quadro 1 – Matriz SWOT



Fonte: http://www.portal-gestao.com/images/artigos_k2/matriz_SWOT.png

A gestão de riscos tem como objetivo determinar como os riscos que serão identificados e analisados deverão ter suas respostas planejadas. Temos cinco processos de planejamento e um de controle. São eles:

- a. *Planejar o gerenciamento dos riscos* é o processo de definição de como conduzir as atividades de gerenciamento dos riscos de um projeto;
- b. *Identificar os riscos* é o processo de determinação dos riscos que podem afetar o projeto e de documentação das suas características;
- c. *Análise qualitativa dos riscos* é o processo de priorização de riscos para análise ou ação por meio da avaliação e combinação de sua probabilidade de ocorrência e impacto;

- d. *Análise quantitativa dos riscos* é o processo de desenvolvimento de opções e ações para aumentar as oportunidades e reduzir as ameaças aos objetivos do projeto;
- e. *Planejar as respostas aos riscos* é o processo de desenvolvimento de opções e ações para aumentar as oportunidades e reduzir as ameaças aos objetivos do projeto e, por fim.
- f. *Controlar os riscos* é o processo de implementar planos de respostas aos riscos, acompanhar os riscos identificados, monitorar os riscos residuais, identificar novos riscos e avaliar a eficácia do processo de gerenciamento dos riscos durante o projeto (Figura 2).

Figura 2 - Processos de Gerenciamento de Riscos



Fonte: PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2013

3 Metodologia

O método de pesquisa exploratório visa explorar um problema. Este tipo de pesquisa se concentra em conhecer melhor um determinado tema

O presente estudo utiliza-se o método

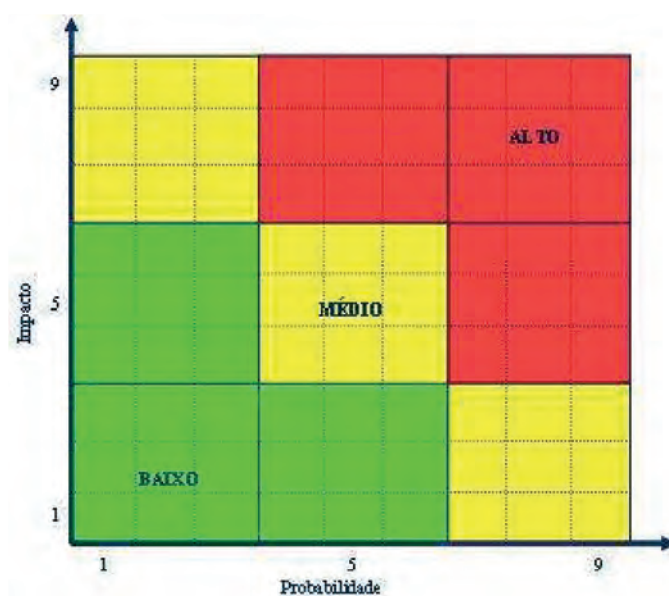
exploratório, considerando que, o mesmo, tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema aqui tratado, a Análise do Risco em Contratos de Obras Públicas, tornando-o mais explícito e capaz de oferecer hipóteses para sua solução.

Quanto à abordagem, trata-se de pesquisa qualitativa, apoiada na análise bibliográfica da legislação relacionada a obras públicas (leis, decretos, resoluções e decisões) e a busca do entendimento de doutrinadores sobre os pontos existentes nestes normativos, bem como livros, artigos e sites de conteúdo.

5 Análise de resultados

Na matriz um risco é considerado por dois critérios: sua probabilidade de acontecer e o impacto que trará para a empresa. Ao avaliar um risco, que é uma ameaça, determinamos o nível de probabilidade e o impacto, a matriz utilizará as linhas e coluna para determinar a criticidade do risco, que pode ser baixa, média ou muito alta. (Figura 3)

Figura 3 - Gráfico da criticidade do Risco



Fonte: <https://evertongomede.blogspot.com/2010/11/reduzindo-o-grau-de-incerteza-dos-seus.html>

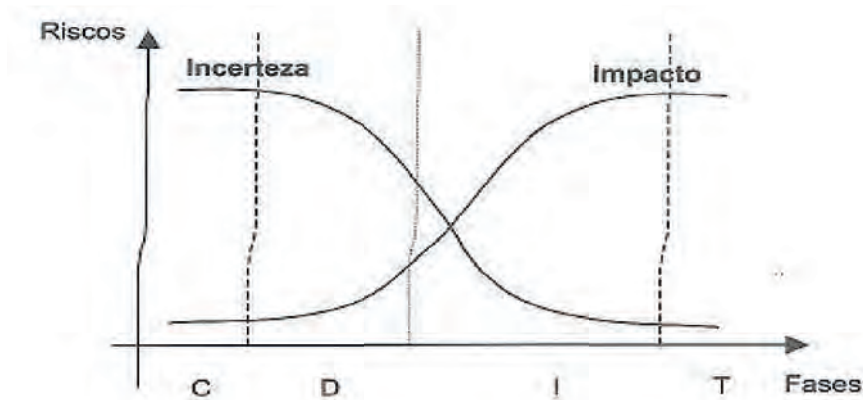
À medida que os projetos avançam e caminha para o seu final, o impacto dos riscos no projeto tende a aumentar enquanto o nível de incerteza em relação aos riscos tende a diminuir. (Figura 4)

Ao final do processo de identificação de riscos do projeto, deve-se gerar um documento que se chama Registro de Riscos, com a identificação dos riscos. O registro de riscos passa a conter mais informações como prioridade, impacto, efeito, resposta etc. Os itens que devem ser destacados são: Lista dos Riscos

Identificados, Causa-Raiz e Lista das Respostas Potenciais.

No quadro 02, são apresentados vários riscos que se encontram ao longo do desenvolvimento de um projeto em todas as suas etapas de execução. Dado um risco e sua descrição, deve-se verificar a possibilidade de sua materialização bem como se é possível evitar ou potencializar este risco, sendo ele negativo ou positivo. Também é possível verificar quem deve fazer o seu tratamento conforme a sua possibilidade de ocorrência.

Figura 4 - Gráfico Incerteza x Impacto



Fonte: <https://goo.gl/images/MiTj81>

Quadro 2 - Matriz de Riscos

Tipo de Risco	Descrição	Materialização	Mitigação	Justificativa	Alocação
Projeto	Inadequação para provimento dos serviços na qualidade, quantidade e custos.	Aumento dos custos de implantação dos serviços.	Contratação integrada – responsabilidade da solução de engenharia do contrato; não pagamento se os níveis de serviço forem atingidos; contratação do seguro performance; fornecimento dos elementos de projeto; remuneração do risco.	O planejamento inadequado de um projeto deve ser mitigado para evitar gerar aumento de custo para o empreendimento	Contratada Seguradora
Desapropriação/ Realocação	Risco de não haver frentes liberadas para o contratado iniciar o empreendimento. Risco de não obter a desocupação de áreas invadidas ou já desapropriadas.	Atraso no cronograma. Aumento do custo.	Administração deve fazer levantamento das áreas, cadastros e avaliação. Estimar o custo da desapropriação e relocação, incluindo indenizações. Publicidade. Possibilidade de aditivo de prazo e reajustamento decorrente do atraso nessa atividade e, se for o caso, reequilíbrio.	O processo de desapropriação deve ser acompanhado ao longo do andamento do projeto e ajustado ao cronograma do empreendimento	Atos de levantamento, indenização e demais executórios da expropriação são de responsabilidade da administração.
Construção/ Montagem/ Implantação	Riscos de ocorrerem eventos na construção que impeçam o cumprimento do prazo ou que aumentem os custos.	Atraso no cronograma. Aumento nos custos.	Contratação integrada – seguro risco de engenharia. Condições de habilitação.	Ao ocorrer um evento que seja significativo ao andamento do projeto o cronograma deve ser imediatamente ajustado com este evento	Contratada Seguradora
Risco Geológico	Riscos de haver acréscimos nos volumes de escavação, necessidade de tratamentos especiais com maior consumo de aço ou concreto ou, ainda, mudança na técnica de construção prevista.	Atraso no cronograma. Aumentos nos custos.	Contratação integrada. Remuneração do risco baseada na avaliação quantitativa. Seguro risco de engenharia.	Quando isto ocorre implica em uma verificação no planejamento do projeto para verificação do erro e adicionar o evento depois de ajustado às lições aprendidas	Contratada Seguradora

Tipo de Risco	Descrição	Materialização	Mitigação	Justificativa	Alocação
Modificação das especificações de serviço.	Administração poderá modificar especificações de serviço, modificar ou ampliar escopo.	Aumento no prazo e custos.	Reequilíbrio econômico-financeiro, aditivo contratual (excepcional).	Este evento tem acontecido com frequência nas contratações públicas devido à falta de continuidade em projetos	Administração.
Patrimônio histórico, artístico e cultural.	Custos e atrasos associados com descobertas arqueológicas ou outras interferências com patrimônio cultural.	Aumento do prazo. Aumento no custo.	Administração por meio do gerenciamento ambiental deve avaliar áreas de relevância arqueológica, tornando público o estudo.	A falta de mapeamento correto de nossos patrimônios culturais e históricos compromete sensivelmente muitos empreendimentos	Administração arca com o custo dos aditivos de valor devido a prazo (reajustamento). Custo de transportes devido à exploração de novas áreas fontes.
Obsolescência tecnológica. Falta de inovação técnica e deficiência de equipamentos.	Contratado não consegue atingir os requisitos de qualidade.	Retrabalhos. Aumento de prazo. Aumento de custo.	Contratação integrada. Seguro de performance. Seguro de risco de engenharia.	Os termos da contratação devem embasar as condições que o poder público deseja que o seja executada a contratação	Contratada Seguradora
Interferência com concessionárias.	Interrupção na prestação dos serviços públicos. Realocação de equipamentos fora das normas.	Retrabalho. Atraso no cronograma. Aumento dos custos.	Contratação integrada. Cadastro por parte das construtoras. Seguro performance. Remuneração dos riscos.	As partes interessadas em um projeto devem ter participação desde o início dos estudos e planejamento	Contratada Seguradora
Inflação/ Flutuação de câmbio/ Aumento de insumos/ Desapropriações.	Diminuição da lucratividade, perda da performance do fluxo de caixa.	Aumento do custo.	Reajustamento. Reequilíbrio econômico-financeiro.	Este risco de difícil controle já que a contratação às vezes não tem controle deste processo que, portanto, deve ser acompanhado por especialistas nesta questão.	A flutuação do câmbio no caso de insumos e o aumento do preço desarrastado do insumo podem gerar reequilíbrio, desde que atestado por meio de notas fiscais, análise que englobará o contrato como um todo.
Riscos dos títulos minerários.	Inexistência de áreas desbloqueadas de exploração.	Aumento do custo. Atraso no cronograma.	Contratação integrada. Remuneração do risco.	Assim como o mercado deve ser monitorado por especialistas para evitar reflexo na contratação	Pagamento de royalties caberá, nesse caso, à contratada.
Caso fortuito ou força maior.	Situações de obra que configurem caso fortuito ou força maior com enxurradas, escorregamentos, desabamentos, perdas de cimbramentos.	Aumento do custo. Atraso no cronograma.	Seguro risco de engenharia. Remuneração do risco.	O projeto deve se utilizar de histórico para estar o máximo preparado para eventos não previstos	Contratada Seguradora

Fonte: Elaborado pelo autor.

6 Considerações finais

Quando se gerencia os riscos na empresa privada, para contratos de obras públicas, nota-se que o tema ainda não está bem difundido na administração pública. Este artigo demonstra que mesmo existindo uma lei específica para direcionar estes contratos não temos a cultura de explorar este item da gestão. A matriz de risco elaborada não tem um padrão de resposta nas contratações existentes.

O trabalho demonstra que vários riscos em projetos, patrimônio, obras e financeiros devem ser considerados quando do planejamento de um empreendimento e que, desde que devidamente analisados, podem ser mitigados ou alocados na responsabilidade devida. Se aplicada às perguntas elaboradas podemos minimizar os problemas existentes.

Na administração pública é importante

que se faça a gestão de riscos antes e não a investigação de qual das partes teria assumido a possibilidade de sua materialização. Pode-se usar uma matriz de riscos na gestão dos riscos para consensualmente os alocar antecipadamente quando da assinatura do contrato.

Agradecimentos

Ao Programa de Pós-graduação Lato Sensu (especialização) em Gestão Pública e Gestão Pública Municipal da Universidade Federal de São Paulo – Unifesp, em parceria com o Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB, instituído pelo Ministério da Educação/MEC, no âmbito do Programa 1061 – Brasil Escolarizado, ação 8426 – Formação Inicial e Continuada a Distância com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Referências

- ARAÚJO, A. M. C. **Gerenciamento de riscos em contratos de obras pública**. 2012. 167 f. Dissertação (Mestrado em Estrutura de Construção Civil) – Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília – Brasília, 2012.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 jun. 1993.
- CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA (CONFEA). **Resolução nº 361**. Dispõe sobre a conceituação de Projeto Básico em consultoria de engenharia, arquitetura e agronomia. Brasília: Confea, 1991.
- CALDEIRA, D. M.; CARVALHO, M. T. M. Gestão de riscos em obras públicas: perspectivas e debates recentes. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GESTÃO E ECONOMIA DA CONSTRUÇÃO, 9. **Anais [...]** São Carlos: UFSC, out. 2015.
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). **Um guia de conhecimento em gerenciamento de projeto: (GUIA PMBOK®)**. 5. ed. [Sl: sn.], 2013.

Urban Pandemic: Federalism, the Right of Cities, and the Judiciary

James Holston
Professor of Anthropology
University of California, Berkeley

The pandemic crisis we are living in Brazil, unimaginable less than a year ago, has the head of Medusa: its many snakes strike simultaneously at the nation's health, economy, and state. While clearly a juggernaut of national scale beyond anyone's estimation or experience, it is a crisis most intensely lived in cities. The density and precarity of Brazilian cities makes for a terrible and terrifying multiplier of crisis. It is not only that Covid-19 hosts itself most effectively in the dense networks of urban life, destroying individual lives, community life, and economic livelihood. It is also that the pandemic has unleashed the dogs of political strife, as the federal government, itself divided by vectors of intrigue and (in)competence, wars with states and cities over questions of science and quackery that are symptoms of yet more fundamental conflicts of security, authority, and liberty at the core of the current configuration of the Brazilian polity. These are primary issues of Brazilian federalism and municipalism. That is, they concern the basic organization and distribution of power and responsibility between central government, constituent states, and component municipalities.¹

Brazil is not alone in finding that the Covid-19 pandemic has revealed the fault lines of current configurations of constitutional federalism. Like Brazil, both India and the United States, also federated republics, confront pandemic conditions without strong and unified leadership from their central governments – indeed, without leadership that

many consider minimally competent. What has saved countless lives in all three is that mayors and governors have taken action often in outright defiance of federal government. The failures at the center have forced Brazilian, Indian, and American city mayors and state governors to take command by exerting their democratically constituted authority over their jurisdictions to make decisions and impose regulations about security and liberty in matters of public health. They have emerged not only as the most important field commanders on the front lines of crisis but also as the most vital proponents of democratic government. Often in direct confrontation with the dictates of central authorities, moreover, they have consolidated their force through alliances with other governors and mayors. In effect, they have reduced the assault of the virus by seizing the resources of federalism and pushing them to their limits.

Yet cities remain especially vulnerable to these limits in current conceptions of federalism. This is because they are subordinated not only to central but also to individual state authorities in many of the most vital areas on which their wellbeing depends, including public health, enforcement, immigration, and citizenship itself. This subjection is not primarily a matter of funding as many states and indeed nations depend on the wealth of cities. It is rather the result of a specific conceptualization of national federation that decisively weakened the powers of cities and that became dominant with the emergence of the modern nation-state centuries ago. The coronavirus pandemic makes the case that this conceptualization of “nested sovereignties” of nation, states, and cities must be rethought. It presents an opportunity, no doubt exceptional and even singular, to reconfigure the organization of polity.

What can the judiciary do at this moment to contribute productively? Squarely within its *métier*, it can recognize the problem

and promote reasoned responses through courses of study and debate. Even while they are themselves in pandemic lockdown, judges can engage the comparative study of constitutions to find better solutions for the structures of federalism. They can address the principles of “nested sovereignties” of central government and constituent components. They can examine the organization of regional alliances among states and cities that would have the autonomy and authority of confederations. These formations would necessarily entail trade-offs in terms of powers and expectations in relation to central government and to each other, which would vary regionally and which would have to be developed constitutionally. Judges can also investigate the foundations of municipal power and of the relations between regions, states, and cities both as individual entities and as leagues.

Fortunately, Brazil’s current constitution (1988) and enabling legislation, such as the City Statute (2001), provide important measures as well as clues for how to construct this comprehensive rethinking. This is a time for redesign and invention, in which judges can make a significant contribution not by waiting for problems to appear in their courts but by recognizing that the problems are already there and by investigating possible solutions outside the current constitutional box.

Moreover, when problems of federalism and its competing authorities do appear in their courts, they can decide in favor of already established local rights and obligations, in favor of the rights of states and especially of the rights of cities. There are many resources in existing law that judges can use to defend the local. In the 1988 Federal Constitution, Chapter III of Title III, especially Article 25, paragraph 3, establishes the principle of federalism, giving constituent units of the federation both general and explicit powers. Article 30 of Chapter IV does the same for municipalities. Articles 182 and 183 of Title VII

are pioneering initiatives of Urban Policy, creating unprecedented opportunities for urban residents to claim rights and find justice. Most important, the City Statute (2001) gives cities a comprehensive legal foundation to claim *their* rights and enforce the many powers it attributes to them. This statute is world-renowned for establishing Brazil's pioneering vision of a *de jure* – and not only politically *de facto* – “right to the city” for residents. There is indeed a global movement of “municipalism” – at times directly inspired by Brazilian innovations in municipal democracy embodied in the City Statute. It is now time for the Brazilian courts to use these legal resources to further the right *of* cities to more robust powers to decide issues of security and liberty that affect its inhabitants decisively, including those of policing, planning and redevelopment, property, the environment, and public health, and that are today in part or whole imposed by state and federal governments.

For example, conflicts between federal and local governments frequently arise over matters of public health in large measure because the national Minister of Health determines and coordinates the general policies and financial resources of SUS while municipalities implement the actual services. However inefficient, the center requires that local demand be funneled through it. The local purchase of ventilators in the state of Maranhão is a case in point. The national government attempted to block the purchase because, although efficient, it “sidestepped” central authority. Such intervention makes little sense. Judges can help reverse this unproductive logic by establishing decisions that allow cities to determine policy, precisely because they know their needs best, with financial assistance from central

government. The judicial grounding of such decentralization would amount to a material enactment of the principle of “democratic experimentalism,” already recognized by the Supreme Court (ADI 5253) as an important initiative to generate innovation but nevertheless vastly underutilized. It would allow mayors to set policy to solve the problems they understand best with support but not interference from central government.

The Covid-19 pandemic has made the project of advancing a new organization of rights to the city, of the city, and of the states an urgent challenge. It was there before, but coronavirus has exposed its fault lines disastrously. Even though its enactment belongs ultimately to the political will and resourcefulness of the Brazilian people, judges have both competence and authority to develop the jurisprudence on which the necessary leaps in political imagination must be built. The reinvention of federalism's nested sovereignties is now beginning, by force of circumstance, in India, the United States, and other federations. A different conceptualization of municipal rights and federal organization may well emerge on the other side of pandemic. Brazilian judges need to engage this rethinking, before the union derails into yet another coup, impeachment, or anarchic rebellion, none of which offers longer-term solutions. The judiciary can contribute with vision and direction to the reconfiguration of the federated union that could come after the pandemic, one which consolidates the rights of cities and metropolitan regions to safeguard their welfare with greater independence from either enlightened or idiotic central authorities. The alternative of inaction leaves cities as vulnerable as they are today to the next pandemic in whatever form it is sure to come.

Note

1 The first version of this text resulted from an invitation by the President of the Permanent Forum for Constitutional, Administrative and Public Policy Studies, Judge Dr. Cristina Tereza Gaulia, and by the School for Magistrates of the State of Rio de Janeiro. The author also thanks Prof. Dra. Rafaela Selem for her translation of the text into Portuguese.

Pandemia Urbana: Federalismo, o Direito das Cidades e o Judiciário

156

Revista Simetria

James Holston
Professor de Antropologia
Universidade de Califórnia, Berkeley

A crise da pandemia que estamos vivendo no Brasil, inimaginável há menos de um ano atrás, tem a cabeça da Medusa: suas muitas cobras atacam simultaneamente a saúde, a economia e o Estado-Nação. Embora seja claramente uma força devastadora de escala nacional adiante da estimativa ou experiência de qualquer pessoa, essa é uma crise vivida mais intensamente nas cidades. A densidade e precariedade das cidades brasileiras contribui como um multiplicador terrível e aterrorizante da crise. Não é apenas o fato de que a Covid-19 se hospeda de maneira mais eficaz nas densas redes da vida urbana destruindo vidas individuais, vida comunitária e meios de subsistência econômicos. É também o fato de que a pandemia soltou os cães de rinha da disputa política, pois o governo federal, em si dividido por vetores de intrigas e (in)competência, guerra com estados e cidades sobre questões de ciência e charlatanismo. Essas guerras são sintomas de conflitos ainda mais fundamentais sobre segurança, autoridade e liberdade no centro da atual configuração do governo brasileiro. Essas são as questões primárias do federalismo e municipalismo brasileiro. Ou seja, dizem respeito a organização básica e distribuição de poder e responsabilidade entre governo central, estados constituintes e municipalidades componentes.¹

O Brasil não está sozinho ao descobrir que a pandemia da Covid-19 revelou as linhas falhadas das configurações atuais do federalismo constitucional. Como o Brasil, a Índia e os Estados Unidos, também repúblicas federadas,

confrontam as condições da pandemia sem liderança forte e unificada de seus governos centrais – de fato, sem uma liderança que muitos considerem minimamente competente. O que salvou inúmeras vidas nesses três países, foram prefeitos e governadores agindo, com frequência, em total desafio ao governo federal. As falhas no centro forçaram prefeitos e governadores dos Estados brasileiro, indiano e norte-americano a assumirem o comando, exercendo sua autoridade democraticamente constituída sobre suas jurisdições para tomar decisões e impor regulamentações sobre segurança e liberdade em questões de saúde pública. Prefeitos e governadores surgiram não apenas como os comandantes de campo mais importantes na linha de frente da crise, mas também como os defensores mais vitais do governo democrático. Muitas vezes em confronto direto com os ditames das autoridades centrais, eles também consolidaram suas forças por meio de alianças com outros prefeitos e governadores. De fato, eles reduziram o ataque do vírus, aproveitando os recursos do federalismo e levando-os ao limite.

No entanto, as cidades permanecem especialmente vulneráveis a esses limites nas concepções atuais do federalismo. Isso ocorre porque elas são subordinadas não apenas as autoridades centrais, mas também as autoridades estaduais individuais em muitas das áreas mais vitais das quais seu bem-estar depende, incluindo saúde pública, fiscalização, imigração e cidadania. Essa sujeição não é primariamente uma questão de financiamento, pois muitos estados e, na verdade, nações dependem da riqueza das cidades. É, antes, o resultado de uma conceitualização específica de federação nacional que enfraqueceu decisivamente os poderes das cidades e se tornou dominante com o surgimento do estado-nação moderno séculos atrás. A pandemia de coronavírus demonstra que essa conceitualização de “soberanias aninhadas” da nação, estados e cidades deve ser repensada. A pandemia

apresenta uma oportunidade, sem dúvida excepcional e até singular, de reconfiguração da organização política.

O que o Judiciário pode fazer neste momento para contribuir produtivamente? Diretamente dentro de seu *metier*, ele pode reconhecer o problema e promover respostas fundamentadas por meio de cursos de estudo e debate. Mesmo enquanto os juízes estão eles próprios em isolamento em função da pandemia (*lockdown*), eles podem se engajar em estudos comparativos de constituições para encontrar melhores soluções para as estruturas do federalismo. Eles podem abordar os princípios de “soberanias aninhadas” do governo central e componentes constituintes. Eles podem examinar a organização de alianças regionais entre estados e cidades que possam ter autonomia e autoridade de confederações. Essas formações implicariam necessariamente trocas em termos de poderes e expectativas entre relação ao governo central e entre si, o que poderia variar regionalmente e que deveria ser desenvolvido constitucionalmente. Juízes também podem investigar os fundamentos do poder municipal e a relação entre as regiões, estados e cidades tanto como entidades individuais quanto como ligas.

Felizmente, a atual constituição brasileira (1988) e a legislação que a viabiliza, como o Estatuto da Cidade (2001), fornecem importantes parâmetros bem como pistas para construir esse repensar abrangente. Esse é um momento para o redesenho e a invenção, no qual juízes podem fazer uma significativa contribuição não esperando pelo surgimento dos problemas em seus tribunais, mas reconhecendo que o problema já está posto e investigando possíveis soluções fora da “caixa” constitucional atual.

Além disso, quando os problemas do federalismo e de suas autoridades competentes aparecem em seus tribunais, juízes podem decidir em favor dos direitos e obrigações locais já estabelecidos, em favor dos direitos dos estados e especificamente dos direitos das cidades.

Existem muitos recursos na lei que os juízes podem usar para defender o local. Na Constituição Federal de 1988, Capítulo III do Título III, especificamente o Parágrafo 3º do Artigo 25, estabelece o princípio do federalismo atribuindo às unidades constituintes da federação poderes tanto gerais quanto explícitos. O Artigo 30 do capítulo IV faz o mesmo para os municípios. Os Artigos 182 e 183 do Título VII são iniciativas pioneiras de política urbana criando oportunidades sem precedentes para os residentes urbanos reivindicarem direitos e encontrarem justiça. Mais importante, o Estatuto da Cidade (2001) dá às cidades uma base jurídica abrangente para reivindicar *seus* direitos e fazer valer os muitos poderes que lhes são atribuídos. Esse estatuto é mundialmente reconhecido por estabelecer a visão pioneira do Brasil do direito a cidade para os residentes não apenas como politicamente *de facto* mais também como *de jure*. Existe um movimento global de “municipalismo” que foi diretamente inspirado pelas inovações brasileiras na democracia municipal que estão corporificadas no Estatuto da Cidade. É agora o momento para os tribunais brasileiros usarem esses recursos legais para promover o direito *das* cidades a poderes mais fortes para decidir questões de segurança e liberdade que afetam decisivamente seus habitantes, incluindo aquelas de policiamento, planejamento e re-desenvolvimento, propriedade, meio ambiente, e saúde pública, e que são hoje impostas em parte ou no todo pelos governos dos estados e federal.

Por exemplo, conflitos entre governos federais e locais frequentemente surgem sobre questões de saúde pública em grande parte porque o Ministro da Saúde determina e coordena políticas gerais e os recursos financeiros do SUS enquanto os municípios implementam seus serviços reais. Por mais ineficiente que seja, o centro exige que as demandas locais sejam canalizadas através dele. Um exemplo disso é a compra local de ventiladores no estado do

Maranhão. O governo nacional tentou bloquear a compra porque, embora eficiente, ela passou ao largo da autoridade central. Essas intervenções fazem pouco sentido. Os juízes podem ajudar a reverter essa lógica improdutiva, estabelecendo decisões que permitem às cidades determinar políticas, precisamente porque conhecem melhor suas necessidades, com assistência financeira do governo central. A fundamentação judicial dessa descentralização equivaleria a uma promulgação material do princípio do “experimentalismo democrático”, já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 5253) como uma iniciativa importante para gerar inovação, mas que é, no entanto, amplamente subutilizada. Isso permitiria aos prefeitos definir políticas para resolver os problemas que entenderem melhor, com o apoio, mas não a interferência do governo central.

A pandemia de Covid-19 tornou o projeto de promover uma nova organização de direitos à cidade, da cidade e dos estados um desafio urgente. Isso já estava posto antes, mas o coronavírus expôs desastrosamente essas linhas falhadas. Embora sua promulgação pertença, em última análise, à vontade política e engenhosidade do povo brasileiro, os juízes têm competência e autoridade para desenvolver a jurisprudência na qual os saltos necessários na imaginação política devem ser construídos. A reinvenção das soberanias aninhadas do federalismo está agora começando, por força das circunstâncias, na Índia, nos Estados Unidos, e em outras federações. Uma conceitualização diferente dos direitos municipais e da organização federal emergirá do outro lado da pandemia. Os juízes brasileiros precisam se engajar nesse repensar, antes que a União descarrilhe em um novo golpe, impeachment, ou rebelião anárquica, nenhuma das quais oferecerá soluções de longo prazo. O Judiciário pode contribuir com uma visão e direção para uma reconfiguração da união federada que podem vir após a pandemia,

que consolidem o direito das cidades e regiões metropolitanas para salvaguardar o bem estar, com maior independência tanto em relação às autoridades centrais esclarecidas

quanto das idiotas. A alternativa de inação deixa as cidades tão vulneráveis quanto hoje para a próxima pandemia que, em qualquer que seja a forma, certamente virá.

Nota

1 A primeira versão deste comentário resultou de um convite da Presidente do Fórum Permanente de Estudos Constitucionais, Administrativos e de Políticas Públicas, a desembargadora Dra. Cristina Tereza Gaulia, e da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Contou com a colaboração da Profa. Dra. Rafaela Selem para tradução do texto original do inglês para o português.

Condições de submissão de artigos à Revista Simetria

A Revista Simetria é uma publicação organizada pela Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), que veicula artigos nas áreas de Controle Externo, Controle Social, Políticas Públicas, Direito Constitucional e Administrativo, Administração Pública, Contabilidade e Finanças Públicas, Auditoria do Setor Público e Obras Públicas. A missão desse informativo é aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade, por meio do Controle Externo.

1. Documentos aceitáveis em caráter de publicação científica: Artigos técnicos e científicos.
2. Prazo para submissão: recebimento de artigos em fluxo contínuo. O artigo deve ser enviado para <revista.simetria@tcm.sp.gov.br>;
3. Notificação da aceitação por e-mail.
4. Política de publicação:
 - 4.1. Política de acesso aberto e disponibilização gratuita do artigo completo;
 - 4.2. A Revista Simetria é composta de artigos recebidos por chamada pública e também pela contribuição de membros e servidores do TCMSP e convidados;
 - 4.3. As contribuições devem ser originais e não devem ter sido submetidas para consideração de outros periódicos;
 - 4.4. A avaliação de artigos recebidos por chamada pública é realizada por pareceristas pelo sistema duplo cego (*double blind peer review*);
 - 4.5. A aceitação pode ficar condicionada à revisão recomendada pelos pareceristas e revisores quanto à consistência, qualidade da redação, correção gramatical e adequação às normas técnicas;
 - 4.6. A aceitação não implica a publicação imediata do artigo, podendo ficar reservado para edições subsequentes:
 - 4.6.1. Nestes casos, o autor deve comunicar se o artigo for publicado em outro periódico neste ínterim.
 - 4.7. Os artigos serão aceitos em português, inglês e espanhol;
 - 4.8. Títulos, resumos e palavras-chave devem se apresentar na língua do artigo e em inglês;
 - 4.9. A responsabilidade sobre o conteúdo cabe aos autores.
5. Formatação do artigo:
 - 5.1. A formatação do artigo deve se orientar pelas normas emitidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT): NBR 6022/2018, NBR 6023/2018, NBR 6024/2012, NBR 6028/2003 e NBR 10.520/2002.
 - 5.2. Autor: constar, logo após o título, o nome, formação acadêmica, ocupação atual e endereço eletrônico (e-mail) de todos os autores; se mais de um, constar primeiramente o autor principal;
 - 5.3. Se for o caso, informar a fonte de financiamento da pesquisa;
 - 5.4. Três a cinco palavras-chave no idioma original e em inglês;
 - 5.5. Em se tratando de artigos sobre pesquisas empíricas, sugere-se usar estrutura análoga à da NBR 6022/2018: título no idioma original, título em inglês, resumo, palavras-chave, *abstract*, *keywords*, introdução, fundamentação teórica, metodologia, resultados, discussão dos resultados, considerações finais e referências bibliográficas;
 - 5.6. Diagramas, gráficos e imagens em alta resolução (mínimo 300 dpi);
 - 5.7. O artigo deve ter no máximo 25 páginas.
 - 5.8. Formatação – informações complementares:
 - 5.8.1. Corpo principal do texto com fonte Calibri tamanho 12, e tamanho 10 em resumo, *abstract*, palavras-chave, *keywords*, citações com mais de três linhas, paginação, notas, legendas e fontes das ilustrações e tabelas;
 - 5.8.2. Parágrafo justificado e com espaçamento simples, exceto as referências bibliográficas, que devem ter alinhamento à esquerda;
 - 5.8.3. Tabulação do parágrafo com 1,25 cm;
 - 5.8.4. Folha de tamanho A4 (29,7 x 21 cm) e margens: superior (3 cm), esquerda (3 cm), inferior (2 cm) e direita (2 cm).



ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS DO TCMSP

Centro de formação e informação para servidores públicos e a sociedade

A Escola Superior de Gestão e Contas Públicas (EGC) do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) é uma Escola de Governo reconhecida como centro de excelência na formação, capacitação gerencial, treinamento, pesquisa, produção acadêmica e debates.

A EGC está credenciada pelo Conselho Estadual de Educação a oferecer cursos de pós-graduação *lato sensu* em nível de aperfeiçoamento e de especialização.

Eventos, palestras, seminários, encontros:

Promovem o conhecimento e o debate em Controle Externo e demais linhas de pesquisa e formação da EGC, sempre com temas relevantes para os servidores públicos e a sociedade em geral.

Programas para a comunidade:

Atividades culturais e programas de visitação.

Pós-graduação *lato sensu*:

- Aperfeiçoamento em Formação Política do Estado
- Especialização em Direito Público Municipal
- Especialização em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas
- Especialização em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas

Cursos relacionados às linhas de pesquisa e formação em:

- Controle Externo
- Controle Social
- Direito Público
- Gestão Pública
- Políticas Públicas



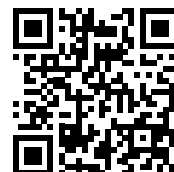
Escola Superior de Gestão
e Contas Públicas
TCMSP

Escola Superior de Gestão e Contas Públicas

Av. Prof. Ascendino Reis, 1133 | Vila Clementino
04027-000 São Paulo SP

(11) 5080-1387 | escoladecontas@tcm.sp.gov.br

www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br



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

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130
Vila Clementino — CEP: 04027-000
São Paulo — SP
Tel.: 11 5080-1387
escoladecontas@tcm.sp.gov.br