

tributos

direitos

perspectivas

cultura

descentralização

finanças

parcerias

planos

saúde gênero clima

meio ambiente

urbanismo trabalho

assistência social

desenvolvimento sustentável

educação orçamento

transparência

gestão políticas públicas

carreiras



Edição nº 292

Novembro/2017

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- **Boas práticas de gestão ambiental: onde estão as mulheres?**
- **A esfera federal como indutora da política pública: a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social e questões recentes**
- **Acesso aos cargos públicos por estrangeiros no âmbito dos Municípios**
- **As finanças municipais em 2016**
- **Pareceres**
 - **Contribuição de Iluminação Pública. Tributação. Destinação vinculada**
 - **Garantias Constitucionais, Poder Executivo. Serviço de saúde. Prioridade de atendimento para municípios. Impossibilidade. SUS. Princípio da universalidade do atendimento**

Aos Leitores

Mais um ano se passou. Com satisfação a equipe do IBAM assinala objetivos cumpridos em sua atuação. Aqui desejamos destacar a vitalidade da RAM: quatro novas edições levadas a público e, também, o entusiasmo por termos conseguido novos adeptos trazendo temas inovadores e instigantes. Parabéns, então, para os colegas dos vários programas do Instituto, que trouxeram os novos convertidos para a importância da gestão municipal em face do desenvolvimento do país. Foram professores dos cursos de mestrado e doutorado em que estão engajados, militantes das causas dos direitos humanos, do ordenamento urbano e do meio ambiente, de diferentes dimensões do direito, por exemplo.

O ano de 2017, como o anterior, se encerra com a pertinência do mesmo comentário: não foi fácil para ninguém. Apesar disto, as expectativas positivas para o futuro sempre são renovadas. E, neste clima, festeja-se o número 292 da RAM que conclui os trabalhos do período.

Quatro são os artigos que integram a publicação, três dos quais escritos por mulheres – fato extremamente auspicioso e sinérgico com as perspectivas em relação ao ano que se inicia. A pleno vapor revigora-se a atuação do Programa de Gênero e Políticas Públicas do IBAM.

Aos textos, então.

Abre a revista o artigo de Angela Fontes, economista fielmente atrelada ao desenvolvimento municipal e à gestão governamental. Com o título de *Boas Práticas de Gestão Ambiental: onde estão as mulheres?*, trata da inserção das mulheres no processo de tomada de decisão no contexto das práticas de gestão ambiental com recorte para a agenda verde no Bioma Amazônia e no universo das práticas inscritas na primeira edição do Prêmio Gestão Ambiental no Bioma Amazônia, lançado em 2015 pelo Programa de Qualificação da Gestão Ambiental, em execução pelo IBAM com apoio do Fundo Amazônia/BNDES.

Ariane Rego de Paiva, uma das novas adeptas ao rol de autoras da RAM, apresenta, com a base conceitual sólida que caracteriza os artigos nutridos na academia, discussão da maior importância para os gestores públicos. *A esfera federal como indutora da política pública: a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social e questões recentes* convida à reflexão sobre o processo de criação de um campo de política sob o modelo do federalismo brasileiro. Para os planejadores de coração, um deleite; para os demais, um instrumento poderoso para se inserir no assunto.

Priscila Oquioni Souto, experiente estudiosa da administração municipal, traz à tona, como foco de exame sistemático e operacional, um tema que entra para a agenda do governo local mais recentemente, frente ao disruptivo cenário em que se vive, com deslocamentos cada vez maiores e mais frequentes de populações. Em *Acesso aos Cargos Públicos por Estrangeiros no Âmbito dos Municípios*, a autora faz uma retrospectiva da legislação brasileira sobre o assunto, apontando o que lhes é de direito.

Finalmente, nosso colaborador de longa data, François E. J. de Bremaeker, completa o time de autores da RAM 292, e, neste caso particular, é o responsável por trazer a diferença na participação de gênero. O tema de seu trabalho, com o título de *As finanças municipais em 2016*, mostra mais uma vez a força de sua especialidade. Estuda a composição das receitas municipais, observadas em nível regional, lançando olhares voltados para os desafios e as oportunidades que 2018 pode trazer.

Os pareceres jurídicos estão, neste número, abordando questões de grande interesse e utilidade. O primeiro trata de quais despesas poderão ser custeadas pelos recursos provenientes da arrecadação da COSIP (Contribuição de Iluminação Pública) e no segundo são trabalhadas as relações intermunicipais/interestaduais em um contexto cada vez mais frequente de escassez. Tendo em vista que a demanda é muito grande, surge a indagação referente a Município que, por encontrar-se na divisa entre Estados, recebe muitos municípios de cidade vizinha que procuram atendimento nos serviços de saúde. Pergunta amarga para gestores...

Enfim, amigas e amigos, boa leitura e até nosso próximo número.



Índice

- 4** **Boas práticas de gestão ambiental: onde estão as mulheres?**
Angela Fontes
- 13** **A esfera federal como indutora da política pública: a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social e questões recentes**
Ariane Rego de Paiva
- 23** **Acesso aos cargos públicos por estrangeiros no âmbito dos Municípios**
Priscila Oquioni Souto
- 31** **As finanças municipais em 2016**
François E. J. de Bremaeker

Pareceres

- 40** Contribuição de Iluminação Pública. Tributação. Destinação vinculada
- 43** Garantias Constitucionais, Poder Executivo. Serviço de saúde. Prioridade de atendimento para municípios. Impossibilidade. SUS. Princípio da universalidade do atendimento

Expediente

A *Revista de Administração Municipal* é uma publicação on-line do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, inscrita no Catálogo Internacional de Periódicos sob o nº BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas nº 2.215.

Editoria

Mara Biasi Ferrari Pinto, Marcos Flávio R. Gonçalves, Maria da Graça Ribeiro das Neves e Sandra Mager

Conselho Editorial

Alberto Costa Lopes, Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Heraldo da Costa Reis, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes

Conselho Técnico

Alberto Costa Lopes, Alexandre Carlos dos Santos, Heraldo da Costa Reis, Jaber Lopes Mendonça Monteiro, Maria da Graça Ribeiro das Neves e Marlene Fernandes

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe.

Os artigos refletem a opinião de seus autores. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

IBAM

Rua Buenos Aires, 19
20070-021 • Rio de Janeiro • RJ
Tel.: (21) 2536-9797
Fax: (21) 2536-1262
E-mail: ibam@ibam.org.br / revista@ibam.org.br
www.ibam.org.br

Superintendência Geral

Paulo Timm

REPRESENTAÇÕES

São Paulo
Avenida Ceci, 2081
CEP 04065-004 • São Paulo • SP
Tel./Fax: (11) 5583-3388 • ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina
Rua Antonio Cândido de Figueiredo, 39
CEP 89035-310 • Blumenau • SC
Tel./Fax: (47) 3041-6262 • ibamsc@ibam.org.br

Boas práticas de gestão ambiental: onde estão as mulheres?

Angela Fontes*

Resumo: O artigo busca refletir sobre as relações de gênero tendo por referência o papel assumido pelas mulheres – protagonistas ou coadjuvantes – nos processos de participação e tomada de decisão presentes nas práticas de gestão ambiental, com recorte para a agenda verde. Considera-se o universo composto pelas mulheres do campo e da floresta. Trabalha-se com o recorte do Bioma Amazônia e as práticas inscritas na primeira edição do Prêmio Gestão Ambiental no Bioma Amazônia, lançado em 2015 pelo Programa de Qualificação da Gestão Ambiental, em execução pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM com apoio do Fundo Amazônia/BNDES.

Palavras-chave: Gestão ambiental. Políticas ambientais. Relações de gênero. Políticas para as mulheres.

Meio ambiente e mulheres: o que encontramos

Ao considerar a relação entre as mulheres e o meio ambiente encontramos forte simbologia nas reflexões que se referem aos cuidados e à proximidade que as mulheres exercem quando em contato com a natureza. Ao mesmo tempo, podemos caminhar pelos feminismos, visando compreender as relações de gênero que se estabeleceram entre mulheres e homens ao longo dos séculos nos contextos de cada época. Foram relações socialmente construídas, relações de poder, que definiram o papel a ser desempenhado pelas mulheres naquela dada sociedade. Percorrendo os caminhos das lutas femininas em prol do reconhecimento de direitos básicos de cidadania, da autonomia financeira e econômica, do salário igual para trabalho igual, assim como as formas de enfrentamento dos diferentes tipos de violência, patrimonial, sexual, física, moral e psicológica vivenciados pelas mulheres tanto no ambiente doméstico, como no mundo exterior, é possível se avaliar o quanto foi feito e o quanto ainda há por fazer.

As mulheres não vivenciam de modo homogêneo o fazer do dia a dia e sim conforme reconhece seu pertencimento às diferentes esferas da vida em sociedade – classe econômica e social, raça/etnia, crença religiosa, política partidária – refletindo-se nas tarefas que possuem tanto no espaço doméstico, quanto no público. Cada uma vivencia de modo único as relações estabelecidas no microcosmo em que habita. Conforme as possibilidades de inserção na sociedade, do acesso às tecnologias disponíveis naquele ambiente, de aquisição de informações e conhecimentos, de estabelecer contatos com outras mulheres, outros mundos, de se sentir menos vulnerável às forças sociais presentes localmente, as mulheres vão adquirindo, vão estabelecendo, estratégias de sobrevivência tanto no aspecto material quanto no emocional.

* Economista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional, Doutora em Geografia, com área de concentração em Gestão do Território. Analista de Desenvolvimento Econômico e Social – PQGA/IBAM. Endereço eletrônico: angelafontes@ig.com.br / angela.m.m.fontes@gmail.com

Quando conseguem criar pontes com o mundo exterior, ou seja, para além de seu microcosmo, se dão conta do quanto ainda precisam caminhar. Muito provavelmente sem a consciência almejada pelos feminismos sobre as relações de poder existentes entre os gêneros. Mas com a possibilidade de questionar, de estabelecer porquês, de ir em busca de suas próprias respostas.

De modo agudizado, este contexto é vivenciado pelas mulheres que habitam o mundo não urbano visto que, além das questões do ser/tornar-se mulher, enfrentam as dificuldades das vidas isoladas, das condições precárias do cotidiano agravadas pela distância das cidades e vilas, ou seja, dos serviços públicos que em alguma medida possibilitam um viver menos penoso. São as mulheres do campo, das florestas e das águas. Por estarem mais próximas das ações de preservação e proteção do meio ambiente, essas mulheres são chamadas às atividades/ações relacionadas com a gestão ambiental, às vezes na condição de protagonistas, outras como coadjuvantes.

É na dinâmica desse cotidiano que a trabalhadora do dia a dia as encontra como agricultoras familiares, camponesas, extrativistas, quebradoras de coco babaçu, pescadoras, seringueiras, quilombolas, indígenas, ribeirinhas. Elas vivenciam, de modo muito particular, em função do isolamento em que se encontram: (i) os sistemas de produção e as práticas agrícolas, pesqueiras e florestais; (ii) as estruturas sociais que as cercam, o respeito aos saberes tradicionais locais e o manejo de áreas naturais; (iii) as dificuldades de acesso a recursos naturais, como a governança da água; tecnológicos e financeiros, como o crédito.

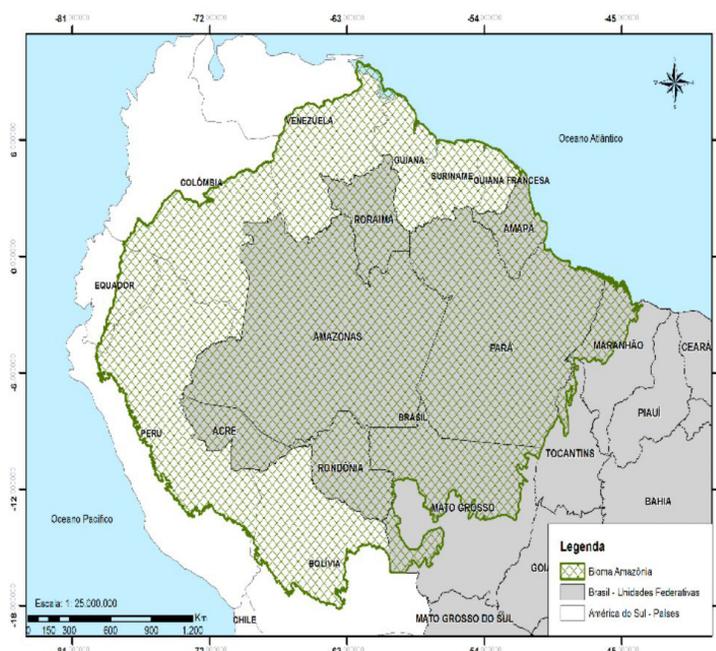
O isolamento é a marca desse viver. Os rios são as estradas cruzadas no ir e vir da escola das crianças, na ida aos mercados locais, ao posto de saúde. Reconhecendo a existência de sentimentos controversos presentes no ser humano, é possível observar, também, que nesse ir e vir são estabelecidas relações de solidariedade entre as mulheres, quando pensam sobre si e sobre o mundo, coletivizam os desafios e internalizam a busca pela justiça social e ambiental.

Viver no Bioma Amazônia

A Floresta Amazônica, maior floresta tropical do mundo, forma o Bioma Amazônia, abrangendo um território de 4.196.943 milhões de km² na América do Sul, dos quais cerca de 60% estão localizados no Brasil e os outros 40% distribuídos entre Peru, Colômbia, Venezuela, Equador, Bolívia, Guiana, Suriname e Guiana Francesa.

Essa extensão confere papel fundamental à Amazônia para o equilíbrio do clima planetário, por meio de seus ciclos hidrológicos e atividades de sua biota, notadamente na purificação do ar pela fotossíntese, ao lado dos oceanos e suas algas. Registra números incríveis de espécies, representando a maior biodiversidade de fauna e flora entre as florestas do planeta, destacando-se todos os benefícios que estas podem nos trazer, como fármacos, alimentos e madeiras.

Trata-se do maior bioma do País, ocupando 49,29% do território brasileiro, é formado pelos estados do Pará, Amazonas, Amapá, Acre, Rondônia e Roraima e algumas partes do Maranhão, Tocantins e Mato Grosso, abrangendo 530 Municípios. Caracterizado por paisagens e ecossistemas, que incluem florestas tropicais úmidas, florestas inundadas ou várzeas, savanas e uma rede complexa de rios, lagos e igarapés. Encontra-se ali, também, a maior bacia hidrográfica do mundo, com cerca de 6 milhões de km² e 1.100 afluentes¹.



dos rios em função da ausência de rodovias e ferrovias, reafirmando: os rios são as estradas.

De acordo com as estimativas populacionais para 2017, divulgadas pelo IBGE², a taxa de crescimento populacional apresenta menor ritmo que a do período anterior, mas continua em ascensão. Observados os números de distribuição entre mulheres e homens no total de habitantes, foi possível verificar que foram mantidos os percentuais relativos àquela distribuição encontrada no Censo de 2010, que

informou uma população rural total de 15,6% e urbana de 84,4%, permitindo, em raciocínio linear, calcular a distribuição por domicílio da população urbana e rural para a população estimada em 2017. Ciente dos possíveis equívocos estatísticos, mas considerando necessário estimar o tamanho do universo em estudo, temos o total de 15.356.526 mulheres rurais, ou seja, 14,5% da população total de mulheres estimada para 2017.

População residente por sexo e situação de domicílio							
Sexo	Estimativa 2017			Censo 2010			
	População	Urbana	Rural	População	Total (%)	Urbana (%)	Rural (%)
Mulheres	105.907.074	90.550.548	15.356.526	97.348.809	51	85,5	14,5
Homens	101.753.855	84.659.208	17.094.648	93.406.990	49	83,2	16,8
Total	207.660.929	175.209.756	32.451.173	190.755.799	100	84,4	13,6

Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Censo 2010.

Mantendo-se o raciocínio explicitado anteriormente, foi possível construir o quadro a seguir, no qual temos para o Bioma Amazônia uma população residente estimada, para 2017, de 28.294.367 pessoas. Considerando a taxa de 14,5% no total da população feminina do bioma, encontramos o quantitativo de 2.092.368 mulheres rurais. Os números podem oscilar para mais ou para menos, mas o importante é reconhecer que representam pessoas, com seus desejos e desafios do viver o dia a dia.

A formulação de políticas, programas e projetos que visem ao enfrentamento dos problemas ambientais vivenciados pelas populações residentes no Bioma Amazônia é uma exigência a ser atendida pelos governos³ – União, Estados e Municípios – em parceria com as organizações não governamentais, organismos locais de meio ambiente, grandes e pequenos produtores, mineradores, pecuaristas,

agricultores, entre outros. Cada local expõe a necessidade de defesa de sua fragilidade.

Ao trabalhar a presença das mulheres rurais no Bioma Amazônia, é importante chamar atenção não apenas para as mulheres, mas para o conjunto de pessoas que residem nas áreas não urbanas que o compõem. São mulheres e homens cuja existência é balizada pela sociobiodiversidade, caso das Áreas Protegidas, ou caracterizada pela defesa das culturas, como nas áreas indígenas e quilombolas. Em sua maioria, são pequenas e pequenos produtores, praticando uma produção agrícola para consumo próprio, com a venda de possível excedente em mercados locais, que precisa respeitar os tempos e caminhos das águas. São mulheres e homens ribeirinhos, extrativistas, pescadores, garimpeiros, produtores de banana, milho, feijão de várzea, mandioca, dentre outras culturas.

Ao trabalhar a presença das mulheres rurais no Bioma Amazônia, é importante chamar atenção não apenas para as mulheres, mas para o conjunto de pessoas que residem nas áreas não urbanas que o compõem

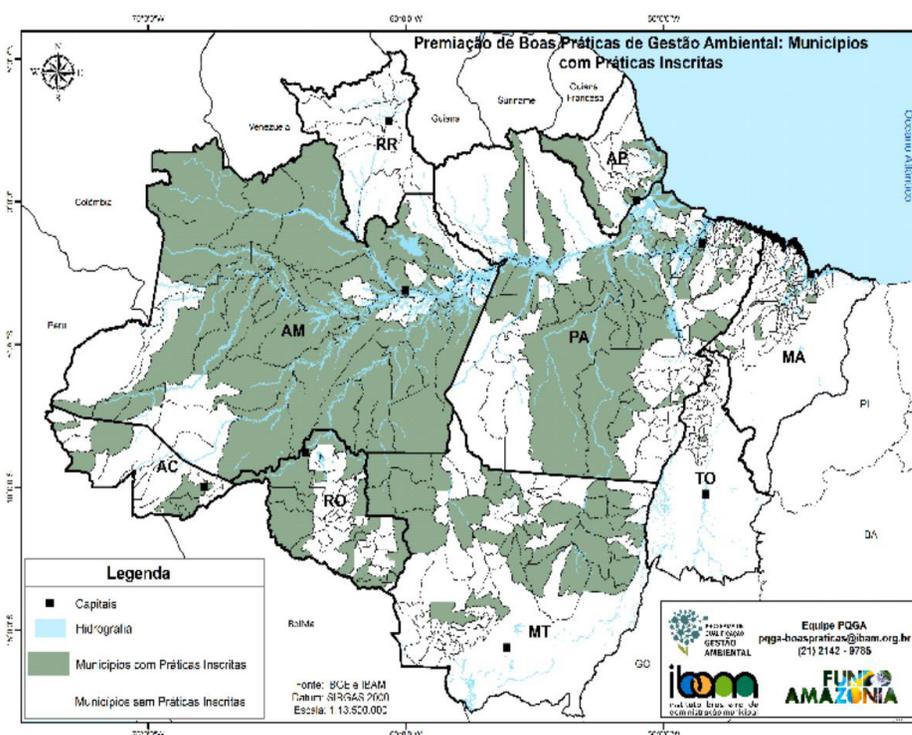
Brasil e Unidades da Federação	População Estimada 2017		
	Total	Mulheres (51%)	Mulheres Rurais (14,5%)
Brasil	207.660.929	105.907.074	15.356.526
Rondônia	1.805.788	920.952	133.538
Acre	829.619	423.106	61.350
Amazonas	4.063.614	2.072.443	300.504
Roraima	522.636	266.544	38.649
Pará	8.366.628	4.266.980	618.712
Amapá	797.722	406.838	58.992
Tocantins	1.550.194	790.599	114.637
Maranhão	7.000.229	3.570.117	517.667
Mato Grosso	3.357.937	1.712.548	248.319
Bioma Amazônia	28.294.367	14.430.127	2.092.368

Fonte: Construção própria.

Boas práticas de Gestão Ambiental no Bioma Amazônia

Cerca de dois milhões de mulheres lutam contra a invisibilidade que a geografia amazônica agrega às dificuldades enfrentadas por elas nas demais áreas rurais do País. Dificuldades também enfrentadas pelos homens, embora eles as enfrentem em outro

patamar, ou seja, naquele em que os direitos são reconhecidos, embora nem sempre atendidos e/ou respeitados. Para as mulheres, torna-se imprescindível que se apropriem de conhecimento – técnico, político, social – para que compreendam a necessidade de serem donas do próprio destino, entendendo também a correlação de forças desfavorável que as envolve.



Com o olhar direcionado aos movimentos internos feitos pelas mulheres em relação à forma como fazem uso do meio ambiente, foi iniciado processo de consulta ao Acervo de Boas Práticas de Gestão Ambiental, que acolheu o conjunto de práticas inscritas na primeira edição do *Prêmio Gestão Ambiental do Bioma Amazônia*⁴.

O Regulamento do Prêmio conceituou boas práticas como “iniciativas, projetos

e programas exitosos desenvolvidos no Bioma Amazônia que promovam o desenvolvimento sustentável, em especial aqueles que contribuam para o controle e a redução do desmatamento”. No processo de seleção, seriam avaliadas se atendiam aos critérios de “sustentabilidade, inovação, sinergia e replicabilidade; devem, ainda, resultar em parcerias efetivas e apresentar impacto tangível na melhoria da qualidade de vida”. Vale registrar que entre os critérios estabelecidos pelo regulamento para a avaliação das práticas concorrentes constou, como critério adicional, a contribuição da mesma para os processos de inclusão social e de igualdade de gênero. Embora o foco do presente estudo sejam as mulheres rurais, importante deixar claro que não ocorreu nenhuma restrição por parte das regras de participação que restringissem a inscrição de práticas de gestão ambiental desenvolvidas em áreas urbanas.

O universo pesquisado foi composto por 140 práticas inscritas, sendo que destas 10 foram premiadas e 50 consideradas habilitadas. A hipótese a ser verificada era se a explicitação da palavra mulher(es) possibilitaria a afirmação da efetiva participação das mulheres na gestão ambiental no Bioma Amazônia. Com o mesmo sentido, também foi pesquisado o uso da palavra gênero, encontrada em apenas duas das práticas inscritas, e da expressão relações de gênero, sobre a qual não foi encontrado nenhum registro. Desta forma, foi mantida a referência no uso da palavra mulher(es) para o desenvolvimento do presente estudo. Importante ressaltar que as práticas participantes do Prêmio e aqui estudadas não serão nomeadas.

A primeira aproximação foi feita considerando o universo das 140 práticas inscritas, fazendo uso dos filtros disponíveis na ferramenta de busca do acervo disponibilizado na página do PQGA⁵.

As práticas foram catalogadas em cinco categorias. Apenas em duas delas foi encontrada a palavra mulher(es) indicando uma possível participação das mulheres nas ações desenvolvidas: produção sustentável e incentivos destinados à conservação; e Governança socioambiental

O resultado encontrado informou que das práticas de gestão ambiental inscritas apenas 10, ou seja, 7% do total tinham a presença da palavra mulher(es). Das quais, com relação às habilitadas e às premiadas, apenas 4 (8%) das 51 e 2 (20%) das 10, respectivamente, faziam referência às mulheres.

As práticas foram catalogadas de acordo com cinco categorias concebidas com o intuito de fortalecer as agendas prioritárias para o Bioma Amazônia, como mostra o quadro a seguir. Das cinco, apenas em duas categorias foi encontrada a palavra mulher(es) indicando uma possível participação das mulheres nas ações desenvolvidas. Foram elas: (i) Produção sustentável e incentivos destinados à conservação; e (ii) Governança socioambiental.

A partir deste ponto, a busca foi feita guardando-se a confidencialidade dos dados nos formulários de inscrição encaminhados para o processo de seleção. Foram analisados seis formulários: quatro referentes às práticas habilitadas e dois às premiadas.

Tanto com relação às práticas habilitadas quanto às premiadas, as entidades executoras foram organizações da sociedade civil, que contaram com parcerias de universidades públicas, prefeituras municipais, instituições governamentais da área federal e instituições não governamentais internacionais.

As práticas habilitadas apresentaram os propósitos de: (i) maior participação e empoderamento das mulheres, acompanhadas pelos jovens, na atividade econômica então em desenvolvimento, com o reconhecimento da harmonia interna ao projeto criada a partir do respeito às relações de gênero; (ii) estabelecer um novo modelo de produção, que tivesse por pressuposto o respeito ao meio ambiente, com o reconhecimento do valor do trabalho da mulher, enquanto sujeito de sua história, acolhendo a necessidade de desenvolver consciência crítica

aliada à geração de renda para as mulheres; (iii) formular modelo de produção sustentável, focando na mulher do campo como ferramenta de transformação junto à agricultura familiar; e,

(iv) promover a inclusão de jovens e mulheres em apoio a uma infraestrutura melhorada a partir do uso sustentável da floresta e dos rios.

Acervo de Boas Práticas de Gestão Ambiental						
Categorias	Classificação					
	Práticas Inscritas		Práticas Habilitadas		Práticas Premiadas	
	Total	Palavra Mulher(es)	Total	Palavra Mulher(es)	Total	Palavra Mulher(es)
Ordenamento territorial e fundiário	16	0	6	0	2	0
Monitoramento, controle e recuperação ambiental	25	0	8	0	2	0
Produção sustentável e incentivos destinados à conservação	44	9	22	4	2	1
Governança socioambiental	43	1	11	0	2	1
Educação ambiental	12	0	4	0	2	0
TOTAL	140	10	51	4	10	2
% de presença da palavra mulher(es)	100	7	100	8	100	20

Fonte: <http://www.amazonia-ibam.org.br/premio-gestao-ambiental-bioma-amazonia/pratica/>

Com relação às práticas premiadas: (i) apresentou a importância do fortalecimento da mulher, de modo independente de seu lugar na família, por meio da criação de oportunidades de trabalho, com a meta de garantir a presença de 25% de mulheres nas atividades do manejo e conservação florestal a partir da consolidação de atividades econômicas. Além do reconhecimento de sua capacidade de liderança política; (ii) compreendeu a mulher de modo tradicional, vale dizer, como figura importante na formação das redes sociais e o caminho para alcançar a família, eixo das ações desenvolvidas.

Os resultados obtidos demonstraram não serem as mulheres objeto de políticas, programas e projetos por parte das instituições

executoras – governos municipais e/ou organização da sociedade civil. Tornando visível a invisibilidade da qual falamos anteriormente.

O fortalecimento das mulheres enquanto sujeito da própria história apresentou-se como um dos objetivos dos trabalhos desenvolvidos em apenas duas das práticas. Certamente a população feminina faz parte dos programas de governo, das ações que compõem a rede de proteção da assistência social, saúde e educação, prioritariamente. Entretanto, as mulheres não são vistas como protagonistas daquelas ações, mas sim como o caminho para se chegar à família. Aquela que vai cuidar para que os objetivos, e respectivas metas, sejam alcançados. Neste ponto, o que interessa aos e às formuladoras das políticas e programas

é alcançar suas metas e não compreender as mulheres enquanto pessoas, mas sim no papel de mães. Aquelas mulheres que são responsáveis pelo “bem-estar” das famílias e realizam um trabalho socialmente invisível, fundamental para o capitalismo. São as tarefas do cuidado. Cuidar das crianças e dos idosos. Cuidar da educação e da saúde. São traços de uma sociedade patriarcal que transfere para as mulheres a maior parte do trabalho reprodutivo não remunerado.

A análise realizada permite afirmar, ou reafirmar, que se o processo de invisibilidade das mulheres persiste no mundo atual como um todo, mais forte ainda se torna no mundo rural, sendo que, na Amazônia, o rural adquire cores e grandiosidade próprias.

Políticas Públicas para as Mulheres

Assim, dado o universo estudado, a hipótese formulada e os resultados obtidos, fica a pergunta sobre como estabelecer um diálogo com essas mulheres a partir da gestão ambiental. Nesse sentido, é necessário reconhecer a inserção desigual na vida pública e a confirmação dos papéis diferenciados desempenhado por mulheres e homens nos espaços público e doméstico, na complexidade atual dos mundos urbano e rural.

Cabe também o questionamento sobre como a mulher rural compreende a diferença entre os trabalhos domésticos realizados no dia-a-dia e aquele trabalho com valor de mercado, se ambos estão tão próximos. É abrir a porta da cozinha e estar na outra esfera do mundo do trabalho. A esfera da roça, das plantações, do cuidado com os animais, enfim um mundo de afazeres que sustenta a família e em algumas situações produz um excedente, excedente esse que vai ao mercado e aí, então, adquire valor, adquire preço. Nesse ponto do fluxo produção/comercialização, no mais das vezes, a figura masculina surge como o interlocutor com o espaço externo, explicitando o papel de coadjuvante desempenhado pela mulher.

Portanto, o desafio é tornar visível a posição vivenciada pelas mulheres no que diz respeito ao trabalho que realizam. Vale o registro de que as ocupações e setores produtivos onde

predomina a força de trabalho feminina, em geral, são vistos como “transbordamento” das funções de cuidado exercidas pelas mulheres nos espaços doméstico e familiar. Estudos recentes demonstram que esse trabalho tende a ser subvalorizado social e economicamente⁶.

Certamente o enfrentamento do hiato de gênero e de raça/etnia existentes na sociedade ultrapassa o mundo do trabalho, vai além de ações governamentais. Entretanto, cabe também à esfera do poder público acompanhar e fortalecer os processos de mudança necessários para que se tenha uma sociedade menos desigual, com maior grau de equidade.

Importante ressaltar a década de 1990, marcada por Conferências Globais, realizadas com objetivo de aprofundar e comprometer os governos e povos com um novo marco de direitos e significado de desenvolvimento. Foram traduzidos conceitos sobre as formas de desenvolvimento que dialogaram com praticamente todos os temas das cúpulas promovidas pela ONU de 1992 até o início dos anos 2000.

Durante a Cúpula da Terra, como ficou conhecida a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, foram assinados documentos de comprometimento dos governos com o meio ambiente. Entre eles destaca-se a Agenda 21, que foi para além das questões ambientais, abordando: (i) pobreza e dívida externa dos países em desenvolvimento; (ii) padrões insustentáveis de produção e consumo; (iii) pressões demográficas e estrutura da economia internacional. A Agenda 21, em seu Capítulo 24, destaca o tema “gênero e meio ambiente”, afirmando o papel da mulher no desenvolvimento sustentável, propondo que os governos avancem na implementação de estratégias que contemplem seu papel fundamental na dimensão sociopolítica das questões ambientais⁷.

No espaço nacional a aproximação dos movimentos feministas e de mulheres das esferas governamentais é histórica. A luta pelo enfrentamento à violência contra as mulheres das décadas de 1980 e 1990, a criação dos Conselhos dos Direitos das Mulheres nas três

esferas de governo e de organismos executores de políticas para as mulheres alcançam respostas na primeira década do século XXI, quando ocorrem as Conferências das Mulheres: partindo-se de conferências municipais para as estaduais e chegando à nacional, as mulheres levam suas demandas históricas para o palco de debates e propostas de diálogo entre governo e sociedade civil.

No período de 2003 a 2015, foram realizadas quatro Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. A IV Conferência ocorreu às vésperas da destituição do poder da primeira mulher eleita presidenta do Brasil. Mudanças ocorreram na estrutura administrativa do governo federal e com relação às políticas para as mulheres: a partir de maio de 2016, as funções da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), criada em 2003 com status de Ministério, perderam espaço e foram incorporadas ao Ministério da Justiça e Cidadania. Em 2017, nova reestruturação administrativa agrega a SPM à Secretaria de Estado de Governo (SEGOV).

Desde então, o eixo orientador das políticas públicas para as demais esferas de governo – municípios, estados e distrito federal – tem sido o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015 – PNPM⁸, organizado em 10 capítulos. Importante registrar que o PNPM é resultado de uma construção que contou com a participação da sociedade civil, movimentos de mulheres rurais e urbanas, feministas e organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, através das Conferências de Mulheres municipais, estaduais e nacional.

Ressaltando o caráter transversal e complexo da implementação do PNPM, vale chamar atenção para os capítulos 6 e 7 – Desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social e Direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta – respectivamente. O capítulo 6 trata

da “democratização do acesso aos bens da natureza e dos equipamentos sociais e serviços públicos”. O capítulo 7 tem por objetivo “promover o fortalecimento econômico e o direito à vida de qualidade das mulheres no meio rural, respeitando as especificidades das mulheres do campo e da floresta e comunidades tradicionais, com garantia do acesso à terra, bens, equipamentos e serviços públicos”⁹. Significa dizer, levar até o lugar mais distante, mais isolado, o conhecimento sobre direitos e deveres enquanto cidadãs. Fortalecer as organizações produtivas das mulheres rurais, garantir o acesso ao crédito, à possibilidade de comercialização, à documentação básica que permitirá à mulher rural existir socialmente e ter acesso às políticas públicas vigentes.

O desafio proposto é mostrar à sociedade e ao Estado brasileiro que não somos só mães, nem só força de trabalho, que somos um todo bem maior que a soma dessas partes.

É no sentido de enfrentar esse desafio que os movimentos feministas e de mulheres estão empenhados em atuar junto aos governos, em suas três esferas, aos sindicatos, às organizações da sociedade civil, enfim, alterar a lógica do lugar comum do cotidiano. É desvendar o status e o poder a ser reconhecido no interior da família. É expor como ocorrem as relações entre homens e mulheres nos dias atuais. É explicitar o papel exercido no interior da família e da coletividade em que atuam.

O viver amazônico exige articular o amanhã ao tempo presente, compreender as relações sociais que formatam tanto projetos pessoais quanto coletivos, abraçar o avanço técnico-científico em prol da inclusão de pessoas alijadas da modernidade permitida por esse mesmo avanço. Sem fazer uso de um discurso vitimista, é preciso ressaltar que para as mulheres as possibilidades de ser parte do processo de modernização científica do espaço

O viver amazônico exige articular o amanhã ao tempo presente, compreender as relações sociais que formatam tanto projetos pessoais quanto coletivos, abraçar o avanço técnico-científico em prol da inclusão de pessoas alijadas da modernidade permitida por esse mesmo avanço

em que vivem, de fazer valer seu entendimento do que compreende a gestão ambiental, de participar do enfrentamento aos impasses ambientais considerando não apenas o seu entorno próximo, ultrapassa os limites do cotidiano passando a permear os aspectos culturais da sociedade em que vivem. Nesse contexto também é importante registrar que o poder político, resultante das eleições de 2016, continua majoritariamente masculino. No espaço dos 530 municípios do Bioma Amazônico, as mulheres representam 14% da vereança e 16% do executivo municipal, entretanto, média acima da brasileira de 13,5% e 11.6%, respectivamente.

Completando o quadro, a presença de mulheres ocupando cargos de direção na área ambiental ainda é baixa, o que não difere dos demais setores nas administrações governamentais. Mesmo assim, ressalta-se que essa sub-representatividade está refletida na formulação das políticas ambientais, pensadas na perspectiva de um (re)conhecimento masculino sobre o viver no mundo. No mesmo espaço e tempo, grupos feministas e de mulheres que se fazem presente na Amazônia, guardiãs dos saberes tradicionais, denunciam os impactos sofridos pela humanidade quanto aos danos causados ao meio ambiente, e particularmente, os perigos mais evidentes que ameaçam o Bioma Amazônia.

Notas e referências bibliográficas

¹ Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – PQGA, em execução pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM com recursos do Fundo Amazônia/BNDES. www.amazonia-ibam.org.br

² Estimativas populacionais para 2017. IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. www.ibge.gov.br/

³ PQGA/IBAM. Mapeamento de Oportunidades para Gestão Ambiental Adequada na Amazônia. Banco de dados on-line. <http://www.amazonia-ibam.org.br/biblioteca/>

⁴ ROMANI, Andrea Pitanguy de. A garça e as boas práticas: do conhecimento individual ao aprendizado coletivo. Revista de Administração Municipal – RAM. Edição nº 290. Rio de Janeiro. 2017.

⁵ Sobre a premiação das boas práticas de gestão ambiental ver <http://www.amazonia-ibam.org.br/premio-gestao-ambiental-bioma-amazonia/>

⁶ GEORGES, Rafael e MAIA, Katia (coordenadora). A distância que nos une. OXFAM Brasil, São Paulo, 2017.

⁷ Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Capítulo 24 - Ação Mundial pela Mulher, com vistas a um Desenvolvimento Sustentável e Equitativo. Capítulo 24 - Agenda 21 - Ministério do Meio Ambiente. http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap24.doc

⁸ Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015. Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.

⁹ Idem, p.12.

A esfera federal como indutora da política pública: a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social e questões recentes

Ariane Rego de Paiva*

Resumo: O artigo apresenta o processo de institucionalização do Sistema Único de Assistência Social pela esfera federal, a partir de dados pesquisados entre 2006 a 2014, através de entrevistas com gestores do nível nacional, análise de documentos e pesquisa bibliográfica. Aponta o papel de órgãos das instâncias federais como indutoras de políticas públicas no Brasil, a importância dos policymakers na conformação da agenda e os impactos da atual política de austeridade do governo federal para a área.

Palavras-chave: Institucionalidade. Assistência Social. Austeridade.

Introdução

Este trabalho tem por objetivo apresentar alguns elementos do processo de institucionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS pela esfera federal, através de sua instância de organização, o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, e sua articulação com os órgãos deliberativos e de pactuação colegiada, a saber, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e a Comissão Intergestores Tripartite – CIT; e com a Câmara Legislativa para a regulação formal-legal do SUAS. O artigo busca também problematizar as questões recentes que afetam a operacionalização da política, a partir das contrarreformas implantadas pelo governo federal e suas medidas de austeridade econômica que seguem desde 2016, que impactam na institucionalização do Sistema.

O SUAS foi proposto pela IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, e foi

formalizado através de dois documentos: a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, de 2004, e a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, de 2005, ambos aprovados por resoluções do CNAS, órgão deliberativo que agrega representações do governo e da sociedade civil no âmbito federal. Juntos, foram os instrumentos normativos que delinearão um novo formato para a implementação da assistência social em todo o território nacional. O CNAS e a CIT, órgão colegiado de gestores representantes dos três níveis da federação, foram as principais arenas que garantiram a pactuação entre o MDS e os

* *Doutora em Política Social pela Universidade Federal Fluminense, Assistente Social formada pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio.*

Endereço eletrônico: arianerpaiva77@hotmail.com

governos estaduais e municipais, com ampla participação de profissionais, acadêmicos e representantes de organizações da sociedade civil, tendo como resultados várias portarias, resoluções e leis posteriores que passaram a regular o novo Sistema (PAIVA, 2014).

O processo de institucionalização de uma política pública, porém, não se limita à formulação e à aprovação de normas e leis. O processo de institucionalização deve ser compreendido como um dos diversos elementos que compõem os processos de vida de uma política pública, ou seja, que envolvem sua formulação e sua implementação: suas estruturas organizacionais, seus recursos, as arenas estabelecidas para pactuação, as leis, normativas, as regras formais e informais do jogo político, mecanismos de gestão, informação, seus conflitos potenciais (HOGWOOD e GUNN, 1984). As políticas sociais são instituídas, portanto, por processos que envolvem poder econômico, social, político e cultural e que afetam as relações entre Estado e sociedade civil, constituem-se por disputas de interesses diversos e, ao mesmo tempo, contribuem para instituir processos, concepções e valores. Estudos clássicos, como o de Immergut (1996), dão peso às instituições, para demonstrar como essas interferem em diversas variáveis, entre elas as atuações dos sujeitos sociais na formulação e implementação de políticas públicas.

Alguns estudos que analisam a política pública de Assistência Social a partir da formulação do SUAS (MENDOSA, 2012; PAIVA, 2014) vêm demonstrando que as mudanças institucionais e normativas ocorridas em 2003/2004 foram fortemente influenciadas pelos resultados eleitorais de 2002 com a eleição de Lula (2003-2010), quando foi possível uma nova composição dos atores no cenário

governamental e em espaços de processo decisório da agenda pública e formulação de políticas. Mendosa (2012) classifica a importância dos profissionais do Serviço Social como agentes políticos específicos, principalmente professores e pesquisadores de universidades públicas, grande parte militantes do Partido dos Trabalhadores – PT, que ingressaram em posições decisivas no governo federal e que puderam influenciar nas decisões da agenda.

A organização do Ministério do Desenvolvimento Social, com o desenvolvimento de sua capacidade técnica e operacional, através da formação de sua burocracia, da criação de novos instrumentos de gestão e do uso de tecnologias, além das novas formas de financiamento da proteção social da assistência social que garantiram a descentralização e certa autonomia aos entes federativos, a aprovação da Lei do SUAS e outras legislações foram alguns avanços para a gestão da política nos primeiros anos de implementação do SUAS na esfera federal. Essas medidas marcaram uma

contraposição à focalização de programas em segmentos em situações de vulnerabilidades, a uniformidade de ações que não levam em consideração as desigualdades regionais e locais, a falta de autonomia de estados e municípios na aplicação de recursos financeiros, o repasse de recursos da esfera federal em forma de convênios para estados e municípios, características da política de assistência social do período anterior (PAIVA e LOBATO, 2011).

Os estudos destinados ao federalismo brasileiro, há muito, demonstram suas limitações e dificuldades na elaboração e implementação de políticas públicas (FILHO, 2001; ALMEIDA, 2001; SOUZA, 2005). No nosso pacto federativo, o governo federal

As políticas sociais são instituídas por processos que envolvem poder econômico, social, político e cultural e que afetam as relações entre Estado e sociedade civil, constituem-se por disputas de interesses diversos e, ao mesmo tempo, contribuem para instituir processos, concepções e valores

possui uma função imprescindível no processo de consolidação das políticas sociais. É ele que formula, organiza e dá as diretrizes para que as ações aconteçam em todo o país, inclusive participando com parte do financiamento e apoio técnico na execução das ações, enquanto o processo de implementação fica a cargo dos estados e municípios, com maior peso nesses últimos. Esse processo de descentralização merece atenção às particularidades locais e regionais, uma vez que a bibliografia especializada já demonstrou o papel transformador da implementação nos desenhos institucionais e na formulação das políticas (ARRETCHE, 2001).

A institucionalidade do SUAS poderia ser abordada sob vários vieses. Este trabalho se limitou a apresentar a organização da política de assistência social pelo MDS e suas principais estratégias para consolidar esse novo sistema de gestão até a aprovação da Lei do SUAS pelo Congresso Nacional. Este ensaio busca conformar parte dos dados pesquisados durante os anos de mestrado¹ e doutorado² em Política Social, realizados entre 2006 e 2014, que incluíram a pesquisa bibliográfica, a análise documental, em especial as atas do CNAS dos anos de 2008 a 2011, além de entrevistas com gestores do MDS que atuaram entre os anos de 2006 a 2011. Além disso, o estudo atualiza e problematiza algumas questões contemporâneas relacionadas à operacionalização da política de assistência social a partir das medidas austeras de ajuste fiscal e cortes de verbas nas políticas sociais, que impactam diretamente a proteção social da classe trabalhadora.

Diante dessa breve contextualização, o trabalho ora apresentado demonstra a importância da esfera federal como indutora do SUAS no território nacional e o papel significativo dos *policymakers* na conformação da agenda pública. Defende-se, ainda, que

transformar o SUAS em lei foi uma resposta à necessidade de dar suporte normativo-legal à nova configuração institucional dessa política pública, que tradicionalmente foi vista como de “segunda classe”, facilitando as mudanças necessárias à sua implementação no âmbito da administração pública. O estudo conclui que o objeto de disputa na aprovação da lei foi o financiamento da política de assistência social e a vinculação de um mínimo do orçamento federal para a área. O artigo avança para problematizar os recentes ataques à política de assistência social pelo governo federal e seus impactos na institucionalidade e na consolidação dos direitos sociais da população usuária de seus serviços e benefícios.

Fomentar o SUAS: as primeiras ações da esfera federal

As decisões políticas não são singulares. Apesar de serem datadas historicamente, não são atos isolados em um determinado momento do tempo. As decisões políticas são resultado de uma sequência de decisões tomadas anteriormente, por diferentes sujeitos políticos, representantes em arenas diversas (IMMERGUT, 1996). O SUAS foi constituído no primeiro mandato de governo do presidente Lula, dando a essa política um *status* que, há muito, esperavam militantes, políticos, gestores, profissionais do setor e de outras áreas. Não se tem dúvidas de que os resultados eleitorais de 2002 muito contribuíram para que essa reivindicação fosse atendida naquele momento histórico, com a influência de novos grupos de interesse no cenário político.

Uma das principais ações do governo federal foi organizar um lócus institucional para a assistência social, que até então era vinculada à Previdência Social. Em 2004, houve um redesenho institucional e o então Ministério da Assistência Social, inaugurado

¹ Trabalho defendido no Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense em 2008, intitulado *O processo de institucionalização da política de assistência social através da implementação do SUAS*.

² Trabalho defendido no Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense em 2014, intitulado *Formulação e Legitimação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS: Análise do processo decisório da Lei 12.435/2011*.

em 2003, fundiu-se a outras organizações institucionais e assumiu o nome de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Dentro da estrutura organizacional do MDS, a assistência social, então, passou a ser de responsabilidade da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS.

Durante os primeiros anos de governo, foram muitos os esforços da equipe do MDS, acompanhada de governos estaduais e municipais para iniciar a adaptação do sistema descentralizado e participativo já existente às novas exigências do SUAS. Uma das decisões políticas mais importantes e decisivas dos gestores do MDS para dar início a uma nova relação entre a esfera federal e os demais entes foi a extinção da Certidão Negativa de Débitos – CND para repasse de recursos financeiros federais, em 2004. Os tributos arrecadados pelo governo federal passaram a ser investidos em serviços sociais de forma continuada, sem interrupções e, portanto, cumprindo a diretriz de descentralização político-administrativa, em que os recursos deveriam chegar ao público a quem se destinam os programas, independentemente das dívidas públicas.

Em relação à PNAS, esse documento apresentou os eixos fundantes do SUAS, mas por não ser autoaplicado, foi preciso a constituição da NOB (2005) para regulamentar as ações e o financiamento, e delimitar os papéis e as competências de cada ente da Federação e das instâncias de articulação, pactuação e deliberação, de acordo com a necessidade do novo modelo de gestão. A partir da NOB, foi possível reorganizar as formas de cofinanciamento da política de assistência social de acordo com as novas divisões hierárquicas de proteção social básica e especial de média e alta complexidade, desenhadas pelo SUAS.

Os instrumentos de gestão até então obrigatórios, instituídos pelo artigo 30 da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (lei que regulamenta a assistência social, sancionada em 1993), ou seja, possuir Conselho, Plano

Plurianual e Fundo de Assistência Social foram ampliados a partir de novos requisitos para a gestão e pelo sistema de informação elaborado para integrar as ações das unidades federativas para a área de assistência social.

Para a operacionalização da PNAS, de todos os recursos necessários, os recursos humanos foram foco de atenção do MDS. Foi aprovada uma NOB de Recursos Humanos pelo CNAS em 2006, a NOB-RH, que propõe várias ações para a efetivação de quadros técnicos comprometidos com a política no campo do direito e do exercício da cidadania. Nessa NOB são descritos plano de cargos, carreiras e salários para a área. Apesar disso, mais de dez anos depois, ainda se tem uma taxa elevada de profissionais não contratados por concursos públicos nos municípios brasileiros³.

No ano de 2008, o Ministro e sua equipe buscaram comemorar o aniversário do MDS, apresentando marcos que impunham seu lugar de importância no cenário nacional: a reformulação do organograma do MDS para garantir sua expansão e o concurso público para criar uma capacidade burocrática na política pública; a mudança na lei de Certificados de Entidades Benéficas de Assistência Social – CEBAS (PL CEBAS); a criação do Índice de Gestão Descentralizada – IGD do Bolsa Família como incentivo à adesão ao Programa e melhoria em sua gestão; além de instituir o SUAS em lei (PL SUAS). Garantir o concurso público para composição do quadro técnico da assistência social e outras áreas do MDS e consolidar uma capacidade burocrática na esfera federal foi um dos pontos fundantes para a institucionalização do SUAS, já que, nos primeiros anos de implementação, o quadro do Ministério era de contratação flexível.

Em 2009, a aprovação pelo CNAS da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais foi mais um avanço para que os serviços da assistência social fossem regulados a partir de um patamar de qualidade e que fosse garantida a padronização do que

³ Dados do Censo SUAS de 2016 apontam que 38,09% dos profissionais da política de assistência social nas administrações municipais são estatutários, enquanto 11,62% são celetistas, 15,68% são cargos comissionados e 34,61% são contratados com outros vínculos (MDS, 2017).

cabe à execução da política de assistência social em todo o território nacional. Com isso, tanto os órgãos governamentais, quanto os não governamentais passaram a adaptar seus serviços e programas para atender às exigências do SUAS, inclusive como condição para recebimento de recursos e isenções tributárias.

Essa breve descrição, que sabemos ser limitada e que não esgota todo o aparato institucional da esfera federal para regulamentar e instituir o SUAS, aponta para o esforço do nível central em dar organicidade ao sistema e garantir alguma homogeneidade na oferta dos serviços e benefícios, considerando as diferentes regiões brasileiras e suas diversidades. Há, porém, muitas críticas à institucionalização e implementação dos serviços do SUAS, entre elas, o fato de somente considerar o porte populacional dos municípios para dividir as atribuições e níveis de gestão, sem considerar outras variáveis e a complexidade das localidades (SPOSATI, 2015). Apesar de todas as problemáticas e contradições que se possa levantar, não se pode negar que os processos desencadeados para instituir o SUAS contribuíram para a profissionalização da política e para tensionar seu caráter historicamente vinculado ao amadorismo, à caridade e ao assistencialismo.

Para que as mudanças fossem refletidas também nos demais governos da federação, foi imprescindível a ação do MDS, de forma a criar estratégias de incentivo para que estados e municípios fizessem adesão às formas de gestão pactuadas e se responsabilizassem pela implementação da política conforme estabelecido. Arretche (2001), fazendo uso dos estudos de Mitnick e Backoff da década de 1980, explica que para obter adesão e “obediência” aos objetivos da formulação, a autoridade central deve ser capaz de desenvolver uma

bem-sucedida estratégia de incentivo, implícita ou explícita, como um componente-chave da gestão de políticas públicas. Além do repasse de recursos financeiros e da criação dos mecanismos para mensurar a qualidade das gestões locais, podemos incluir as capacitações, o apoio técnico do MDS e as novas tecnologias de sistema de informação como importantes iniciativas indutoras para consolidar o sistema.

As tecnologias e instrumentos técnico-operativos de gestão não são um fim em si mesmos, são direcionados por uma intencionalidade. Essa institucionalidade pretensamente modernizadora tem sido criticada por seu padrão gerencialista que, como explica Bresser-Pereira (2006), é a transformação da gestão burocrática em gerencial, vinculada ao movimento de dar eficiência nos moldes empresariais às políticas públicas, o que dificulta a autonomia de gestores e profissionais, além de não contribuir para a realização de ações em uma direção emancipatória, participativa e democrática (NOGUEIRA e TUMELERO, 2015).

Como veremos adiante, apesar dos avanços na direção de consolidação de um sistema de gestão “mais eficiente” e de ampliar os serviços e benefícios da assistência social, no sentido de incorporá-los como direitos da população usuária, o que não é desprezível, o financiamento dessa política pública, desde o início, tem sido um campo de tensões e disputas que, de fato, impedem sua maior capilaridade pelos municípios brasileiros. Apesar dos princípios e diretrizes do SUAS parecerem legitimados entre os operadores da política e as ações programáticas estarem instituídas na maioria das localidades, o corte no financiamento do nível central da assistência social põe a concepção de direitos sociais sob fortes ameaças e impacta o sistema de forma que não haja espaço para avanços e, mais ainda, para que haja grandes retrocessos.

Apesar de todas as problemáticas e contradições, não se pode negar que os processos desencadeados para instituir o SUAS contribuíram para a profissionalização da política e para tensionar seu caráter historicamente vinculado ao amadorismo, à caridade e ao assistencialismo.

A Lei do SUAS e as disputas pelo financiamento

Ainda sob a argumentação de que o governo central possui forte protagonismo na formulação e desenho da política pública e sua institucionalidade, o estudo aqui desenvolvido demonstra que o movimento de criar a Lei do SUAS (Lei 12.435/2011) foi coordenado pelo Ministro do Desenvolvimento Social, pela Secretária Executiva do MDS e pela Secretária Nacional de Assistência Social, que, como principais gestores à frente do MDS em 2007/2008, entendiam que o fato de não haver explicitado em Lei as mudanças trazidas pelo grupo, dificultava o trabalho da gestão pública, principalmente na questão do orçamento e financiamento da política pública e nas prestações de contas. Também era de interesse político demarcar o SUAS como política desse grupo no poder, que encerrava duas gestões na pasta da Assistência Social.

Além de deixar uma “marca histórica”, havia a necessidade de legitimar no âmbito legal as ações dos gestores do MDS/SNAS, que enfrentavam dificuldades com os órgãos de fiscalização, de modo que esses compreendessem que as mudanças que vinham sendo efetuadas estavam dispostas já na LOAS. Além disso, alguns gestores municipais ainda não haviam aderido ao SUAS por não haver obrigatoriedade da lei (PAIVA, 2014).

O projeto de Lei 3077/2008, ou PL SUAS, tramitou entre 2008 e 2011 e mobilizou o CNAS e seus conselheiros, bem como outros atores do Sistema, como o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – FONSEAS e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social – CONGEMAS, principalmente para pressionar sua aprovação no Congresso. Dois pontos mereceram destaque em sua tramitação no Legislativo: a tentativa de interferência na regulação do Benefício de Prestação Continuada – BPC⁴ e a situação do financiamento da assistência social.

Em relação ao BPC, a emenda 17 do Deputado Eduardo Barbosa, do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB/MG na Comissão de Seguridade Social e Família propunha alteração na renda *per capita* de acesso ao benefício de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para $\frac{1}{2}$ salário mínimo, o que aumentaria o público atendido e conseqüentemente, o gasto público. Por solicitação da Comissão de Tributação e Finanças – CTF, o MDS e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, realizaram uma pesquisa para estudo do impacto dessa mudança no orçamento. Considerou-se a política de valorização do salário mínimo, que aumentaria o número de beneficiários e também o valor do benefício, e o aumento da expectativa de vida, que força o aumento de gastos com os benefícios. A utilização da pesquisa foi importante argumento para não aceitação da mudança do critério de renda para concessão do BPC.

Quando o PL já tramitava no Senado, na Comissão de Assuntos Econômicos, o Senador Romero Jucá, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB/PE, então Líder do Governo, apresentou uma emenda ao Projeto, que retirou a palavra “obrigatório” no inciso II, do artigo 12º, que tratava do financiamento federal para aprimoramento da gestão e dos serviços, programas e projetos da assistência social em âmbito nacional. Ora, mais do que uma questão semântica, como foi argumentado pelo parecer da Comissão, retirar a obrigatoriedade de repasses federais para aplicação na gestão e nos serviços da política significa dizer que essa não é uma atribuição do governo federal, o que dá margens a restrições no orçamento e mais, tende a responsabilizar somente estados e municípios pela execução das ações.

Foi através de um Parecer da Advocacia Geral da União – AGU de nº 075/2011/DENOR/CGU/AGU – que os gestores do MDS minimizaram a perda da incorporação da obrigatoriedade

⁴ O BPC é um benefício constitucional, incluído na LOAS, que dá acesso a idosos e pessoas com deficiência a um salário mínimo mensal, quando comprovada insuficiência de renda familiar (renda *per capita* de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo) e incapacidade para o trabalho (no caso das pessoas com deficiência). Esse benefício tem sido alvo de ataques da atual gestão federal, entre as principais mudanças está a proposição de novos procedimentos para sua concessão, o que tende a criar ainda mais dificuldade no acesso de beneficiários e a diminuição do valor pago do benefício.

do financiamento federal na legislação, ou seja, da vinculação do orçamento para a área de assistência social. O parecer da AGU, entre outros pontos, ratificou entendimento de que as transferências de recursos da assistência social da esfera federal podem ser realizadas para pagamento de pessoal nos municípios e que esses recursos são de natureza obrigatória.

Outro ponto de constrangimento ao financiamento apareceu na Comissão de Assuntos Sociais do Senado, em que a Senadora Lúcia Vânia do Partido Socialista Brasileiro – PSB/GO apresentou outra emenda significativa ao financiamento. No parágrafo terceiro do artigo 12º-A, a proposta era incluir 10% da previsão orçamentária total relativa ao cofinanciamento federal das proteções sociais básica e especial para o apoio técnico e financeiro aos municípios. O texto foi aprovado na comissão com a inclusão de “até” 10%, o que significava um grande retrocesso na garantia da vinculação de orçamento da política de assistência social. Interessante, porém, é que esse artigo foi aprovado no formato original e foi motivo de veto presidencial de Dilma Rousseff (2011-2016).

Os limites no financiamento da assistência social que foram identificados pela pesquisa na tramitação da Lei do SUAS não podem ser analisados de forma isolada da relação entre política econômica e política social adotada no período dos governos neoliberais do PT e da hegemonia social-liberal nas políticas sociais (CASTELO, 2013). Conforme as palavras de Castelo (2013, p. 123), “é preciso entender o cofre do tesouro e os guardiões de suas chaves”. Na disputa pelo fundo público, as despesas com as políticas sociais aumentaram e foram capazes de melhorar os indicadores sociais, mas não chegaram perto de efetivar mudanças nas estruturas desiguais de poder do país.

Considerando os estudos de Fagnani (2011), o governo Lula (e podemos estender a análise aos governos Dilma) foi perpassado por tensões

entre paradigmas da ortodoxia econômica e de defensores dos direitos universais, através de ampliação das políticas sociais. A escolha pela priorização de programas de transferência direta de renda, em detrimento de políticas universais, demonstra claramente o direcionamento dado pela equipe econômica do governo.

O mesmo autor lembra que em um dos pontos da proposta de racionalização da Reforma Tributária proposta pelo governo Lula em 2003, estava o fim das vinculações constitucionais de fontes de receitas para o financiamento das políticas sociais, o que afetaria a execução dessas políticas gravemente, pois se ampliaria o poder discricionário da área

econômica. Para Fagnani, eliminar a vinculação constitucional de fontes de financiamento é passar um cheque em branco para a ortodoxia econômica, pois nos momentos de aperto fiscal, os gastos sociais são os mais penalizados (FAGNANI, 2011, p.72). Se a proposta era retirar a vinculação das políticas sociais constitucionalmente

protegidas, como incorporar a vinculação da assistência social pela Lei do SUAS? Isso não estava no *script*.

Algumas considerações sobre o presente à guisa de conclusão

Infelizmente, o decorrer da história deu crédito às previsões de Fagnani. Após o *impeachment* da Presidente Dilma, em abril de 2016, as políticas sociais têm passado por uma grande tormenta e já podemos prever a tragédia que se anuncia.

O governo substituto assumiu políticas muito mais austeras, comparadas aos governos petistas, para conter a crise econômica que se acentua desde 2014. Conforme aponta Behring (2016), além dos ajustes e dos cortes de recursos, trata-se de um projeto de alteração da concepção e de perdas das poucas conquistas dos últimos anos, o que inclui uma política social ainda mais residual, ultraliberal e conservadora.

Na disputa pelo fundo público, as despesas com as políticas sociais aumentaram e foram capazes de melhorar os indicadores sociais, mas não chegaram perto de efetivar mudanças nas estruturas desiguais de poder do país

Uma das principais apostas para reequilibrar as contas públicas foi a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 241 na Câmara Federal e PEC 55 no Senado) que estabelece um teto para os gastos públicos pelos próximos 20 anos, com a argumentação da necessidade de controle da dívida pública federal. A emenda foi aprovada em dezembro de 2016 e passou a vigorar como lei em 2017.

O teto dos gastos, compreendido como um novo regime fiscal no âmbito da União, faz parte de um conjunto de medidas que incluem a reforma trabalhista, a reforma da previdência, a reforma do ensino médio e outras ações que dão fim ou que flexibilizam os direitos e a proteção social duramente conquistados pela luta dos trabalhadores ao longo de quase um século. De acordo com informações do Senado Federal⁵, a lei impõe que os gastos públicos só podem aumentar anualmente de acordo com a inflação acumulada do ano anterior, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, e abrange os três poderes. No caso do Executivo, se uma das pastas extrapolar os limites de gastos, essa sofrerá sanções, mas as demais áreas devem “compensar”, o que significa que recai para essas outras apertarem ainda mais suas despesas.

Para as áreas de saúde e educação, que possuem vinculação constitucional às receitas da União, os gastos serão enquadrados na lei a partir de 2018 e passarão a ser reajustados pela inflação. Para que haja aumento nessas áreas devido à necessidade das demandas sociais, outras áreas precisam sofrer cortes, o que implica priorização de determinadas ações em detrimento de outras, inclusive com extinção de serviços e programas sociais.

Não precisa ser um gênio para compreender como as políticas sociais vão precisar competir entre si para atender às diferentes demandas da população, e como a assistência social deverá ficar em condição de desvantagem, por sua própria natureza e seu histórico de “política subalterna”. Bom lembrar que a assistência social não possui vinculação constitucional

que estabeleça limites mínimos a serem aplicados pelos entes federados e que, como já apresentado neste artigo, foi exatamente essa questão o principal objeto de disputa na aprovação da Lei do SUAS, sendo vetada pela então Presidenta da República.

De acordo com um estudo de projeções realizado pelo IPEA (2016), os pesquisadores acreditavam que haveria uma proposta de redução de 8% no orçamento da assistência social no primeiro ano de vigência da lei, em 2017, e, de maneira progressiva, chegaria a 54% no ano de 2036.

A realidade conseguiu superar em muito as projeções. Já em 2017, a proposta orçamentária aprovada para o ano seguinte pelo CNAS, através da Resolução nº 12, de 19 de setembro, levava em consideração os gastos históricos com a política de assistência social na esfera federal, sem, no entanto, criar novas despesas. Para serviços e ações da política, o corte feito pelo Ministério do Planejamento sobre a proposta do CNAS foi ao percentual de 98,05%, e para o Benefício de Prestação Continuada, o percentual foi de 6,52%. O estudo do IPEA já sinalizava essa preocupação, de que os benefícios fossem priorizados e que houvesse uma disputa dentro da própria área entre os programas focalizados e a manutenção dos serviços.

Conforme dados da pesquisa de Sposati (2015), há pouco conhecimento e falta de monitoramento sobre o financiamento e despesas municipais com a política de assistência social. Em 2011, a rede de serviços socioassistenciais era basicamente mantida através das despesas municipais, havendo pouquíssimo apoio estadual. Já o governo federal gastava em média 86% de suas despesas com benefícios transferidos diretamente aos beneficiários e o restante era direcionado ao cofinanciamento da rede socioassistencial e apoio à gestão municipal. Isso quer dizer que é o município que vem dando sustentação aos serviços da assistência social, sem a contrapartida adequada da divisão de responsabilidades entre os entes federativos.

⁵ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>. Acesso em: 25/10/2017.

A pesquisa do IPEA, de 2016, constatou que, entre 2006 e 2016, a participação média do MDS no financiamento dos serviços foi de 6,5%, sendo 55% do total gasto com o pagamento do Benefício de Prestação Continuada e 36% com o pagamento do Programa Bolsa Família. Isso quer dizer que não houve um descontrole dos gastos, ou ausência de planejamento, pelo menos na área da assistência social, como querem nos fazer acreditar os “guardiões das chaves dos cofres públicos”.

Com o teto dos gastos públicos, tudo indica que o governo federal deverá delimitar seus gastos, prioritariamente, aos programas de transferência de renda, o que pode significar extinção de serviços e desmantelamento da estrutura organizacional da assistência social a nível central. A pequena participação do governo federal nos serviços socioassistenciais irá cessar e, de fato, sem qualquer ilusão, os municípios

irão arcar sozinhos com as ações destinadas ao público da assistência social, que tende a aumentar em tempos de desemprego e recessão. Talvez por isso, haja tão pouca mobilização municipal, já que estão acostumados a essa sobrecarga. Mas são tempos outros e com o aumento das desigualdades sociais diante do quadro de crise econômica, os municípios precisarão do apoio dos estados e do governo federal para atender a agudização da barbárie contemporânea (BOSCHETTI, 2017).

O futuro do SUAS, em sua relação com a seguridade social brasileira, depende da revisão da divisão de responsabilidades entre os entes, pois até 2017 seus serviços ainda não chegaram a todos os segmentos populacionais que necessitam da proteção do Estado e pode ser que ainda haja uma desproteção considerável dos segmentos historicamente protegidos, diante do movimento da realidade atual.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Ideias, Hipóteses e Evidências. BIB, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 2001.

ARRETCHE, M. T. da S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; BRANT de CARVALHO, M. C. (orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BEHRING, E.R.A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil. SER Social, Brasília, v. 18, n. 38, p. 13-29, 2016.

BOSCHETTI, I. Agudização da barbárie e desafios ao Serviço Social. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 128, p. 54-71, 2017.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer nº 075/2011/DENOR/CGU/AGU, de 29 de Junho de 2011. Disponível em: https://www.google.com.br/search?q=Parecer+n%C2%BA+075%2F2011%2FDENOR%2FCGU%2FAGU&rlz=1C1CHZL_pt-BRBR690BR690&oq=Parecer+n%C2%BA+075%2F2011%2FDENOR%2FCGU%2FAGU&aqs=chrome..69i57.1966j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8

BRASIL. Lei nº 12.435 de 6 de Julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial da União 2011; 7 set.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742 de 7 de Dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União 1993; 8 dez.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Norma Operacional Básica do SUAS, Resolução nº 130 de 15 de Julho de 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS, Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004. Diário Oficial da União 2004; 28 out.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Censo SUAS 2016. Disponível: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 3077 de 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=387873>

CASTELO, R. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. Em Pauta, Rio de Janeiro, n.31, v.11, p. 119-138, 2013.

CNAS. Atas de reuniões ordinárias e extraordinárias, entre 2008 e 2011. Disponível: www.mds.gov.br/cnas/pautas-e-atas-cnas

CNAS. Nota de Repúdio do Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: https://www.google.com.br/search?q=corte+na+assist%C3%A2ncia+social+2017&rlz=1C1CHZL_pt-BRBR690BR690&oq=corte&aqs=chrome.1.69i57j69i59j0l4.4014j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8

CNAS. Resolução nº 12, de 19 de setembro de 2017. Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício 2018.

FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. Texto para Discussão. IE/Unicamp, nº192, junho 2011.

FILHO, J. dos S. C. Pacto Federativo: aspectos atuais. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 200-209, 2001.

HOOGWOOD, B.; GUNN, L. Policy Analysis for the real world. Oxford University Press, 1984.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. RBCS, nº 30, 139-165, Fevereiro de 1996.

IPEA. O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. Nota Técnica nº 27. Brasília, setembro de 2016.

MENDOSA, D. Gênese da política de assistência social do governo Lula [tese]. São Paulo: Programa de Pós-graduação em Sociologia – Universidade de São Paulo; 2012.

NOGUEIRA, V. M. R.; TUMELERO, S. M. A relativa autonomia do assistente social na implementação das políticas sociais: elementos explicativos. O Social em Questão, nº 34, p. 205-228.

PAIVA, A. R.; LOBATO, L. V. C. O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social. SER Social. Universidade de Brasília, V.1, n.2., 2011. pag. 157-183.

PAIVA, A. R. Formulação e Legitimação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS: Análise do processo decisório da Lei 12.435/2011. Tese de Doutorado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

SOUZA, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

SENADO FEDERAL. Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos. 15/12/2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>

Acesso aos cargos públicos por estrangeiros no âmbito dos Municípios

Priscila Oquioni Souto*

Resumo: As primeiras Constituições Brasileiras colocaram o princípio do amplo acesso aos cargos públicos entre as normas de direitos fundamentais e a Constituição Federal de 1988, após a introdução da EC nº 19/98, passou a dispor no sentido de que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros na forma lei. Assentado o direito dos estrangeiros aos cargos públicos, importante indagar o alcance e a forma deste direito no ordenamento pátrio.

Palavras-chave: Cargos públicos. Acesso. Estrangeiros.

O direito fundamental de acesso aos cargos públicos

Inicialmente, antes de adentrarmos a questão proposta, se revela extremamente relevante entender o acesso aos cargos públicos de uma forma ampla, para, posteriormente, aferir suas implicações com relação aos estrangeiros.

A acessibilidade ao serviço público é garantida pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas – Resolução 217 A III – em 10 de dezembro de 1948) como forma de participação do cidadão em sua sociedade e como direito fundamental. Vejamos o teor do art. 21 da Declaração:

Art.21.

1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

2. Todo ser humano tem igual direito de acesso aos serviços públicos de seu país.

3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será

expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Em nosso ordenamento jurídico, a atual redação do art. 37, I, da Constituição Federal encarta o referido princípio da seguinte forma:

Art. 37: (...)

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

Há de se registrar, por oportuno, que o princípio da ampla acessibilidade, em sentido amplo, não é uma inovação do constituinte de 1988, ao revés, esteve presente em todas as constituições brasileiras desde a Constituição do Império de 1924.

Em que pese a ampla acessibilidade aos cargos públicos não conste expressamente no rol do art. 5º da Constituição Federal,

* *Bacharel em Direito, Advogada, Assessora Jurídica do IBAM.*

Endereço eletrônico: priscila.oquioni@ibam.org.br

cabe ressaltar que o elenco deste dispositivo, como sabido, não é taxativo, havendo outros direitos fundamentais ao longo do Texto Constitucional. Nesta perspectiva, temos que o direito fundamental ao acesso aos cargos públicos decorre diretamente dos princípios democrático e da igualdade, conforme entendimento da mais autorizada doutrina¹:

“Nas Constituições brasileiras de 1824 e 1937, o princípio da ampla acessibilidade constava expressamente no rol de direitos e garantias fundamentais. Resta-nos investigar, na Constituição federal de 1988, o assento constitucional do direito fundamental de concorrer, em igualdade de condições, aos cargos e empregos públicos (posições públicas estáveis), em razão da inexistência explícita no rol dos direitos e garantias fundamentais. Inicialmente, calha atentar para a adoção de um conceito material aberto de direitos fundamentais na Constituição brasileira, ao reconhecer a existência desses direitos, mesmo formalmente fora do catálogo, mas decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição (art. 5º, § 2º).

O primeiro alicerce do direito fundamental repousa no binômio república-democracia. O regime republicano democrático é marcado pela titularidade do poder conferida aos cidadãos, e de tal assertiva decorre o direito de participar ativamente do exercício e do controle das funções estatais. Para esta visão, é preciso afastar a concepção reducionista da democracia meramente representativa e encará-la, como propõe Canotilho, como um princípio complexo, que possui várias dimensões. Importa mais diretamente, que se encare o reflexo do princípio democrático enquanto princípio de organização, que espraia seus efeitos não somente sobre a organização do Estado, mas também sobre a organização e funcionamento da Administração Pública.

O segundo alicerce do direito fundamental de que se trata é o princípio da igualdade, previsto genérica e firmemente no art. 5º de Nossa Constituição. (...) Ao princípio geral da isonomia constante no art. 5º soma-se, para a Administração, a previsão do art. 37, que determina a obediência ao princípio da

impessoalidade. (...) O princípio isonômico, em apertada síntese, determina um equânime tratamento dos cidadãos, de acordo com sua situação pessoal, não havendo amparo para tratamento injustificadamente privilegiado ou desfavorecido por parte do Estado. A dimensão do princípio que ora se encarece é a igualdade de oportunidade, de todos, na disputa por cargos e empregos públicos.

Em conclusão parcial, é possível afirmar que o direito fundamental de concorrer, em igualdade de condições, aos cargos e empregos públicos, é decorrente do regime republicano-democrático e do princípio democrático.”

Desta sorte, sob uma perspectiva ampla, resta clara a natureza de direito fundamental do postulado (princípio) da acessibilidade dos cargos, empregos e funções públicas.

Reconhecimento da titularidade de direitos fundamentais aos estrangeiros

O *caput* do art. 5º da Constituição Federal estabelece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Aliás, em que pese o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal mencione estrangeiros residentes no país, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento segundo o qual também os estrangeiros que estejam de passagem no território brasileiro gozam de determinados direitos fundamentais, quando inerentes à dignidade da pessoa humana:

“EMENTA: Ao estrangeiro, residente no exterior, também é assegurado o direito de impetrar mandado de segurança, como decorre da interpretação sistemática dos artigos 153, *caput*, da Emenda Constitucional de 1969 e do 5º., LIX da Constituição atual. Recurso extraordinário não conhecido².

O súdito estrangeiro, mesmo aquele sem domicílio no Brasil, tem direito a todas as prerrogativas básicas que lhe assegurem a

¹ LEONCY, J.J Gomes Canotilho. Gilmar Ferreira Mendes. Ingo Wolfgang Sarlet. Lenio Luiz Streck. Léo Ferreira. *Comentários à Constituição do Brasil*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 828p.

² RE 215.267, Primeira Turma, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ 25.05.2001.

preservação do *status libertatis* e a observância, pelo Poder Público, da cláusula constitucional do due process. O súdito estrangeiro, mesmo o não domiciliado no Brasil, tem plena legitimidade para impetrar o remédio constitucional do *habeas corpus*, em ordem a tornar efetivo, nas hipóteses de persecução penal, o direito subjetivo, de que também é titular, à observância e ao integral respeito, por parte do Estado, das prerrogativas que compõem e dão significado à cláusula do devido processo legal. A condição jurídica de não nacional do Brasil e a circunstância de o réu estrangeiro não possuir domicílio em nosso país não legitimam a adoção, contra tal acusado, de qualquer tratamento arbitrário ou discriminatório. Precedentes. Impõe-se, ao Judiciário, o dever de assegurar, mesmo ao réu estrangeiro sem domicílio no Brasil, os direitos básicos que resultam do postulado do devido processo legal, notadamente as prerrogativas inerentes à garantia da ampla defesa, à garantia do contraditório, à igualdade entre as partes perante o juiz natural e à garantia de imparcialidade do magistrado processante³.”

À luz do contexto apresentado, a recente Lei da Migração (Lei nº 13.445/2017), a qual derogou o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1981), estabelece que a política migratória brasileira é regida pela igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares, bem como pelo acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (art. 3º, incisos IX e XI).

Por conseguinte, podemos validamente afirmar que os estrangeiros residentes no país gozam de direitos fundamentais, sendo certo que, até mesmo aqueles que se encontram de passagem em nosso território, devem ter reconhecidos direitos fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana.

O reconhecimento do direito fundamental ao acesso aos cargos públicos aos estrangeiros e sua veiculação por norma constitucional de eficácia limitada

Sem tecermos maiores considerações acerca do tema além daquelas suficientes para a compreensão do leitor, a classificação mais utilizada das normas constitucionais é a elaborada por José Afonso da Silva que, adotando o critério da eficácia, divide as normas em de eficácia plena, contida e limitada.

As normas constitucionais de eficácia plena são aquelas que no momento em que a Constituição entra em vigor estão aptas a produzir todos os seus efeitos. Já as normas constitucionais de eficácia contida, são aquelas que, muito embora estejam aptas a desde logo produzir seus efeitos, poderá o legislador ordinário posteriormente restringir os seus efeitos.

De outra feita, as normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que exigem para a sua aplicação uma providência posterior do legislador ordinário, qual seja: a edição de uma norma integradora.

Neste ponto, é preciso retornar à redação do já mencionado inciso I do art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

A atual redação do mencionado dispositivo reconhece aos estrangeiros, como pode ser aferido de sua simples leitura, a acessibilidade às posições públicas estáveis. Não obstante, cabe observar, primeiro: que o próprio legislador constituinte estabeleceu exceções a este direito, tal como acontece na previsão dos cargos privativos de brasileiros natos (art.

³ HC 94.016, Segunda Turma, Relator Ministro Celso de Mello, DJE de 27-2-2009.

12, § 3º, da Constituição Federal); segundo: que o legislador constituinte, ao estabelecer a acessibilidade dos cargos públicos aos estrangeiros na forma da lei, o fez sob o pálio de uma norma constitucional de eficácia limitada.

As normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que para a produção de todos os efeitos desejáveis necessitam de uma lei integrativa infraconstitucional, sendo, assim, de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida.

Validando o entendimento acerca da natureza de norma de eficácia limitada do inciso I do art. 37 da Constituição Federal nos valem da seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal⁴:

“Não assiste razão ao recorrente. O art. 37, I, da CRFB/88 estabelece que: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

O aludido preceito constitucional – que garante o acesso dos estrangeiros aos cargos públicos – é dotado de eficácia limitada, dependendo de regulamentação para produzir efeitos”.

Em consequência, o acesso a determinado cargo público por estrangeiro exige, além do preenchimento dos requisitos previstos na lei de criação do cargo, a existência de lei integradora do inciso I do art. 37 da Constituição Federal.

Registramos, por oportuno, que, mesmo antes do advento da EC nº 19/1998, quando a redação do inciso I do art. 37 da Lei Maior não mencionava os estrangeiros, já havia entendimento doutrinário no sentido de que tal norma não lhes negava o exercício de atividades públicas a título efetivo, porém permitia ao legislador ordinário disciplinar a matéria.

Confira-se⁵:

“E os estrangeiros? Não creio que a norma em apreço lhes negue o exercício a título efetivo de quaisquer atividades públicas, mas permite que o legislador ordinário discipline a matéria conforme lhe parecer conveniente, o que poderá ser feito de múltiplas formas, como por exemplo:

a) excluindo todos os estrangeiros dos cargos, empregos e funções públicas, numa posição de extrema xenofobia;

b) ou excluindo-os dos cargos, mas não de determinados empregos ou funções;

c) ou estabelecer condições específicas para que possam aceder tanto a cargos como a empregos e funções, de conformidade com sua natureza;

d) ou enumerar os cargos ou empregos públicos vedados aos estrangeiros.

(...)

Nesse sentido, o inciso I do art. 37 deve ser interpretado em consonância com as demais disposições constitucionais pertinentes ao assunto, desde o caput do art. 5º, de manifesto sentido preambular, o qual garante igualdade de direito aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País de conformidade com as disposições a seguir enunciadas, nenhuma delas restritiva da situação jurídica dos estrangeiros. Estes sofrem restrições no exercício de direitos políticos e nos casos raríssimos que a própria Carta Magna consigna.

É, pois, o princípio geral da igualdade entre brasileiros e estrangeiros que deve orientar o intérprete na exegese das disposições específicas, não sendo demais ponderar, consoante pioneiro magistérios do saudoso constitucionalista Nelson de Souza Sampaio, que nem todos os artigos da Constituição possuem igual hierarquia no plano hermenêutico.

Ora, é evidente que o *caput* do art. 5º, ao assegurar a igualdade entre brasileiros e estrangeiros, conferindo-lhes a garantia dos 77 direitos fundamentais que enuncia, tem um caráter fundante, fixando o parâmetro segundo o qual devem ser interpretados os demais artigos

⁴ RE 293.297/MG, Relator Ministro Eros Grau, DJ 29/05/2006 PP – 00086.

⁵ REALE, Miguel. Acesso de estrangeiros aos cargos públicos - Sentido do art. 37, inciso I da constituição. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 188, p. 379-383, abr. 1992. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45261>>. Acesso em: 08 Nov. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v188.1992.45261>.

da Carta Magna, inclusive o de nº 37, I, que põe a salvo do legislador ordinário o acesso dos brasileiros a cargos, empregos e funções públicas, mas permitindo que, quanto aos estrangeiros, possa a lei disciplinar livremente a sua admissão nos quadros da Administração Pública, matéria especificamente tratada no Capítulo VII do Título III relativo à Organização do Estado”.

A EC nº 19/1998 positivou, desta forma, entendimento que já era sustentado pela doutrina à luz do postulado da igualdade e o inciso I do art. 37 da Constituição Federal passou a ser norma de eficácia contida em relação aos brasileiros (de aplicabilidade imediata, porém podendo ser restringida por lei ulterior) e de eficácia limitada com relação aos estrangeiros (de aplicabilidade mediata, exigindo providências do legislador ordinário para que possa ser aplicada).

A aplicabilidade das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais

O art. 5º, § 1º, da Constituição Federal estabelece que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata:

“Art. 5º: (...)”

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”

Neste ponto, se revela de suma importância entender o alcance da expressão “aplicação imediata” utilizada pelo legislador constituinte para firmarmos a necessidade de edição da lei integradora do art. 37, I, da Constituição Federal para o gozo da acessibilidade aos cargos públicos pelos estrangeiros residentes no país, na medida em que, trata-se, como visto, de uma norma de eficácia limitada que encarta direito fundamental.

O termo “aplicação” não pode ser confundido com o termo “aplicabilidade”. Isto porque, ter aplicação imediata significa que a norma constitucional está dotada de todos os

meios e elementos necessários à sua pronta incidência aos fatos ou situações que regula, são normas constitucionais de aplicabilidade imediata. Por outro lado, as normas de aplicabilidade mediata, como o é o inciso I do art. 37, da Lei Maior, exigem providências ulteriores que lhes completem a eficácia e possibilitem a sua aplicação.

Validando esta distinção nos reportamos às lições de FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira⁶:

“A Constituição de 1988, no art. 5º, § 1º, edita uma regra que é novidade no direito pátrio. Trata-se da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais.

A intenção que a ditou é compreensível e louvável: evitar que essas normas fiquem letra morta por falta de regulamentação. Mas o constituinte não se apercebeu que as normas têm aplicabilidade imediata quando são completas na sua hipótese e no seu dispositivo. Ou seja, quando a condição de seu mandamento não possui lacuna, e quando esse mandamento é claro e determinado. Do contrário ela não é executável pela natureza das coisas.

Ora, de duas uma, ou a norma definidora de direito ou garantia fundamental é completa, e, portanto, auto-executável, ou não o é, caso em que não poderá ser aplicada. Pretender que uma norma incompleta seja aplicada é desejar uma impossibilidade, ou forçar a natureza que, rejeitada, volta a galope, como disse o francês.”

Para melhor entendimento prático da questão, nos valem de julgado do Supremo Tribunal Federal que, afirmando novamente a condição de norma constitucional de eficácia limitada do art. 37, I, da Constituição Federal, assevera sua não autoaplicabilidade⁷:

“Estrangeiro. Acesso ao serviço público. Art. 37, I, da CF/88. O STF fixou entendimento no sentido de que o art. 37, I, da Constituição do Brasil (redação após a EC 19/98), consubstancia, relativamente ao acesso aos cargos públicos por estrangeiros, preceito constitucional dotado de eficácia limitada, dependendo de regulamentação para produzir efeitos, sendo assim não autoaplicável.”

⁶ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Direitos Humanos Fundamentais*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 102 p.

⁷ RE 544.655 – AgR, Relator Ministro Eros Grau, DJE 10/10/2008.

A competência municipal para a edição da lei integradora

Consignado que o gozo do direito fundamental de acesso aos cargos públicos pelos estrangeiros exige, por ser o inciso I do art. 37 da Lei Maior norma constitucional de eficácia limitada, a edição de legislação integradora, urge perquirir acerca da competência para a edição da referida lei.

A resposta à questão em tela passa pelo princípio federativo e pela autonomia dos entes federados. Isto porque, tendo em vista a autonomia de que gozam os entes públicos para sua auto-organização (arts. 1º, 18 da Constituição Federal) compete a cada ente federado a edição da norma integradora referida na parte final do inciso I do art. 37 da Constituição Federal. Neste sentido, vejamos o teor da seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal⁸:

“Estrangeiro. Acesso ao cargo de professor da rede de ensino do Estado de Roraima. Ausência de norma regulamentadora. (...) Por não ser a norma regulamentadora de que trata o art. 37, I, da Constituição do Brasil matéria reservada à competência privativa da União, deve ser de iniciativa dos Estados-membros.”

Ainda no âmbito do STF, para o melhor esclarecimento do tema proposto, vale mencionar o teor da decisão emitida no bojo do RE nº 439.754, da relatoria do Ministro Carlos Velloso⁹:

(...) “Da leitura do dispositivo constitucional em questão, válido concluir que a acessibilidade do cargo público aos estrangeiros é de eficácia limitada, dependendo de lei que a discipline para poder operar efeitos.

Neste sentido trago à colação o ensinamento de ALEXANDRE DE MORAES:

“O acesso de estrangeiros aos cargos, empregos e funções públicas não ocorrerá imediatamente a partir da EC nº 19/98, por tratar-se de norma constitucional de eficácia limitada à edição de lei, que estabelecerá a necessária forma” (*Constituição do Brasil Interpretada*, Editora Atlas, 2004, pág.834).

Outro não é o ensinamento de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO:

“Agora, com a Emenda Constitucional nº 19/98, que dá nova redação ao inciso I do art. 37, o direito de acesso estende-se também aos estrangeiros na forma da lei; entende-se que trata-se de lei de cada entidade da federação, já que a matéria servidor público não é reservada à competência da União. O dispositivo não é autoaplicável, dependendo de lei que estabeleça as condições de ingresso do estrangeiro.” (*Direito Administrativo*, Editora Atlas, 14ª edição, 2002, pág. 442).

O acórdão recorrido, entretanto, conferiu incorreta exegese ao dispositivo em questão, ao permitir o empossamento do recorrido, de nacionalidade venezuelana, em cargo público estadual, sem que haja lei estadual disciplinando as condições de ingresso de estrangeiros aos cargos públicos (...).

A norma inscrita no inciso I do art. 37 da CF, relativamente aos estrangeiros, exige, para sua eficácia plena, normatização ulterior. É de se dizer, trata-se de dispositivo constitucional não autoaplicável.

Desta forma, resta claro que o acesso aos cargos públicos por estrangeiros residentes no país exige lei do ente da federação em que se pretende o estabelecimento do vínculo funcional. No caso dos Municípios, o acesso aos cargos públicos pelos estrangeiros exige lei municipal.

A título de exemplificação, vale registrar que, no âmbito dos servidores públicos federais, a Lei nº 8.112/1990 optou por restringir o acesso aos cargos públicos por estrangeiros às Universidades e Instituições de pesquisa científica e tecnológicas federais (art. 5º, § 3º). Adiante, reiterando a opção de limitação do acesso aos cargos públicos pelos estrangeiros, nas disposições transitórias, a Lei nº 8.112/1990 estabeleceu que os empregos dos servidores estrangeiros com estabilidade no serviço público, enquanto não adquirirem a nacionalidade brasileira, passariam a integrar tabela em extinção do respectivo órgão ou entidade, sem prejuízo dos direitos inerentes

⁸ AI 590.663 AgR, Relator Ministro Eros Grau, DJE 12/02/2010.

⁹ RE 439.754/RR, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ 12/12/2005 p.-00130.

aos Planos de Cargos e Carreiras aos quais se encontrem vinculados.

As implicações da ausência de edição da norma integradora do art. 37, I, da Constituição Federal em âmbito municipal

Não existindo em âmbito municipal lei integradora do preceito contido no inciso I do art. 37 da Constituição Federal, norma de eficácia limitada, com fundamento nas decisões que têm sido prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), temos que resta inviabilizado o acesso de estrangeiros aos cargos, empregos e funções públicas municipais, como se pode perceber da leitura do trecho do RE nº 439.754, da relatoria do Ministro Carlos Velloso, anteriormente transcrito.

Ressaltamos, porém, que, muito embora, à luz dos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF), não havendo lei que discipline a matéria no âmbito do ente federado, enquanto nesta condição, não possua o estrangeiro direito de acesso aos cargos públicos, não estará ele impedido de participar de concurso público e, sobrevindo naturalização no decorrer do certame antes da nomeação, poderá ser investido no cargo. Neste sentido¹⁰:

“Ementa: ADMINISTRATIVO – CARGO PÚBLICO – INVETIDURA – REQUISITOS – NACIONALIDADE BRASILEIRA. Tanto a Constituição como a lei exigem a nacionalidade brasileira para a investidura nos cargos públicos, mas não para a inscrição em concurso público. Se o candidato aprovado em primeiro lugar no concurso comprova a nacionalidade brasileira antes da nomeação – ainda que a tenha adquirido depois da inscrição no concurso – não há como recusar-lhe o acesso ao cargo conquistado.”

Destacamos, por oportuno, que o entendimento no sentido de que, na ausência de norma integradora, resta inviabilizado o acesso dos estrangeiros às posições públicas estáveis, mesmo preconizado pelo Supremo

Tribunal Federal, não se mostra absoluto. Vejamos o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, segundo o qual, não existindo lei do ente que proíba o acesso de estrangeiros a determinados cargos deve o mesmo ser permitido¹¹:

“Ementa: Agravo interno na apelação cível. Concurso Público realizado pela Fundação CECIERJ. Processo seletivo visando a contratação temporária de pessoal, em caráter excepcional, por tempo determinado. Candidata Classificada em 4º lugar para o cargo de programador PHP/MYSQL que deixou de ser contratada em razão de sua nacionalidade. Previsão editalícia no sentido da obrigatoriedade da apresentação do comprovante de naturalização no caso de candidato estrangeiro. Impossibilidade. Exigência que se apresenta em confronto com a norma esculpida no artigo 37, I, da Constituição Federal, em razão da ausência de regulamentação que legitime a restrição. Inadequação do edital com a Lei nº 4.599/2005 e Decreto nº 43.100/2011. Parte autora que apesar de ostentar nacionalidade peruana, já prestou serviços anteriormente à parte ré. Dever de indenizar diante do ato ilegal praticado pela Administração. Decisão que não apresenta caráter teratológico, se encontrando em perfeita harmonia com a jurisprudência desta Corte Estadual.”

Quer nos parecer que entendimento segundo o qual não existindo lei do ente que proíba o acesso de estrangeiros a determinados cargos deve o mesmo ser permitido, ao pretender integrar direito fundamental contido em norma de eficácia limitada, subverte o postulado da legalidade no âmbito da Administração Pública e transmuda norma que o próprio Supremo Tribunal Federal, intérprete máximo da Nossa Constituição, definiu como de eficácia limitada em norma de eficácia contida ou contível.

Conclusão

Da análise de todos os julgados e doutrina trazidos neste trabalho, concluímos objetivamente no sentido de que o acesso aos

¹⁰ Tribunal Regional Federal da 4ª Região, MAS 60749/PR, Terceira Turma, Relator Amir José Finocchiaro Sarti, DJ 18/03/1998 p. 585).

¹¹ APL 00493171620128190042, 10ª Câmara Cível, Relator Desembargador Celso Luiz de Matos Peres. Publicação: 10/03/2015).

cargos públicos por estrangeiros caracteriza direito fundamental contido em norma constitucional de eficácia limitada e, não sendo a matéria pertinente aos servidores de competência privativa da União, com base, ainda, na autonomia conferida aos entes pelo pacto federativo para sua própria organização, compete a cada ente, no caso os municípios, editar a norma integradora deste preceito.

Concluimos, de igual forma, que não havendo no âmbito do Município legislação neste sentido, por ser o art. 37, I, da Lei Maior uma norma que não autoaplicável, resta impossibilitado o acesso aos cargos municipais por estrangeiros, o que, todavia, não obsta a inscrição do estrangeiro em concurso público municipal, pois, sobrevindo naturalização antes da nomeação, perfeitamente viável o provimento do cargo.

Referências bibliográficas

- FILHO, José Dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007.
- FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Direitos Humanos Fundamentais*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2005
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- LEONCY, J.J Gomes Canotilho. Gilmar Ferreira Mendes. Ingo Wolfgang Sarlet. Lenio Luiz Streck. Léo Ferreira. *Comentários à Constituição do Brasil*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 828 p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- PIETRO, Marya Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- REALE, Miguel. Acesso de estrangeiros aos cargos públicos - Sentido do art. 37, inciso I da constituição. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 188, p. 379-383, abr. 1992. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45261>>. Acesso em: 08 Nov. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v188.1992.45261>.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- SOBRINHO, Osório Silva Barbosa. *Constituição federal Vista pelo STF*. 3 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2011.



Livraria on-line

<http://www.ibam.org.br/>

administração municipal ● direito municipal
contabilidade pública ● orçamento público
planejamento urbano ● meio ambiente
livros para concursos ● livros de interesse geral
revista de administração municipal

As finanças municipais em 2016

François E. J. de Bremaeker*

Resumo: O artigo apresenta um panorama das finanças municipais para o ano de 2016, com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional complementados pelos do Siope/Mec, destacando a composição das suas receitas em nível regional: receitas tributárias, receitas de transferências e outras receitas em valores absolutos, per capita e relativos; e a sua distribuição segundo o porte demográfico dos Municípios. O estudo destaca as desigualdades regionais e aquelas apresentadas pelos grupos de habitantes.

Palavras-chave: Finanças municipais. Receitas municipais.

Ao se iniciar o ano de 2018 os atuais Prefeitos terão cumprindo seu primeiro ano de mandato. Isto ocorre para a maioria dos Prefeitos que se elegeram para um novo mandato. Sabe-se que o ano de 2017 se encerrará trazendo muitas dificuldades financeiras, vez que o FPM, a principal fonte de receita de mais de 80% dos Municípios, embora tenha se mantido ao longo do ano com repasses acima do crescimento do salário mínimo, nos últimos dois meses do ano as projeções dão conta de que fechará o ano com valores entre 4% e 4,5% a menos do que o repassado em 2016, devido ao repasse da parcela referente à repatriação de recursos em fins de 2016.

O fraco desempenho da economia do país também apresentou seus reflexos nos repasses estaduais do ICMS, cujo crescimento varia de Estado para Estado, mas de um modo geral se mantendo abaixo do crescimento do salário mínimo.

Em 2015 o resultado da Consolidação das Contas Públicas foi editado pela Portaria 402/2015, de 28 de junho de 2016, da Secretaria do Tesouro nacional, abrangendo a União, os 26 Estados, o Distrito Federal e 4.500 Municípios. A participação dos Municípios em relação à

receita disponível pelos entes federados era de 15,30%.

Em 2016 o resultado da consolidação das contas não foi possível vez que nem todos os Estados apresentaram seus resultados, a exemplo dos Municípios, mas historicamente a participação dos Municípios em relação à receita disponível pelos entes federados, leva a crer que deve ter se mantido em patamares semelhantes.

O presente artigo mostra o panorama das finanças municipais em 2016. A experiência demonstra que a exemplo de anos anteriores a situação em 2017 deve ter se mantido bastante próxima dos valores de 2016. A expectativa é de que possa haver uma melhora para o ano

* *Bacharel em Economia e Bacharel e Licenciado em Geografia*

Gestor do Observatório de Informações Municipais

Membro do Núcleo de Estudos Urbanos da

Associação Comercial de São Paulo

Presidente do Conselho Municipal do Ambiente de

Paráíba do Sul (RJ)

Consultor de entidades municipalistas

Endereço eletrônico: bremaeker@gmail.com

de 2018 não apenas com a consolidação da recuperação da economia, mas que ela se dê de forma mais robusta. Ao final do artigo serão apresentadas as perspectivas para 2018.

As receitas municipais

A maior dificuldade que se apresenta na análise dos dados financeiros em nível municipal se deve à imensa diversidade de realidades, captada de forma mais evidente em função do porte demográfico dos Municípios. A reunião dos dados de todos os Municípios sob um único número, ou seja, através da adoção de um valor agregado, não mostra as enormes desigualdades existentes entre os Municípios.

Com vistas a mostrar as diferenças entre os Municípios, foram construídas tabelas observando as seguintes características: a divisão dos Municípios em 11 grupos de habitantes e utilizados três grandes conjuntos de receitas: tributária, transferências e outras.

As **receitas tributárias** compreendem: os impostos (IPTU, ISS e ITBI), o ITR arrecadado por relativamente poucos Municípios, as taxas (de poder de polícia e pela prestação de serviços) e a contribuição de melhoria.

No caso do Imposto de Renda Retido na Fonte, mesmo sendo este item de receita classificado pela Secretaria do Tesouro Nacional a partir de 2002 como receita tributária dos Estados e dos Municípios, está sendo considerado para fins deste estudo como transferência da União.

A adoção deste critério segue uma coerência na classificação das receitas, anterior a 2002, que é reforçada pelo critério adotado pelo Ministério da Educação em decorrência da Emenda à Constituição que instituiu o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que exclui da composição do Fundo não só os impostos municipais (IPTU, ITBI e ISS), mas mantém o Imposto de Renda Retido na Fonte, considerando-o, pois, como uma transferência não relacionada na sua composição.

As **receitas de transferências** correspondem às transferências constitucionais, legais e voluntárias, a saber: a cota-parte do Fundo de

Participação dos Municípios (FPM), o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), a cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR), quando cobrada pela União, a cota-parte do IOF-Ouro, a cota-parte na compensação pela desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados (LC 86/97), a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a cota-parte do IPI-Exportação, a cota-parte da Compensação Financeira de Extração Mineral (CFEM) e a cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP), além dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a cota-parte do salário-educação, as transferências dos Municípios, as transferências oriundas de convênios da União, dos Estados, dos Municípios e de outras instituições públicas, além das demais transferências correntes e de capital da União, dos Estados e de instituições públicas.

As **outras receitas** compreendem: as receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública, as transferências de instituições privadas (pessoais, do exterior ou de convênios), as receitas de dívida ativa, multas e juros de mora e de indenizações e restituições, as demais receitas correntes e as receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital de instituições privadas e outras receitas de capital).

A apresentação dos dados

No momento em que se observa o comportamento dos dados em relação ao porte demográfico dos Municípios, verifica-se que existem significativas diferenças entre eles, ao mesmo tempo em que é possível constatar uma íntima relação entre as tendências apresentadas para a receita total e a receita proveniente das

transferências, em razão deste item representar a principal fonte de recursos para a grande maioria dos Municípios.

Vale à pena observar que além dos valores absolutos, os dados serão apresentados segundo valores per capita, para as regiões e para os grupos de habitantes, como forma de melhor expressar a realidade municipal brasileira.

No ano de 2016 a receita orçamentária dos Municípios brasileiros, em média, é constituída por 62,76% de transferências, por 16,34% de receitas tributárias e por 20,90% de outras receitas.

A distribuição regional

Em 2016 a região **Sudeste** é aquela que apresenta os resultados globais mais expressivos. A região detém 29,96% do número de Municípios do País e 42,52% da sua população total (não considerados o Distrito Federal e Fernando de Noronha); entretanto, concentra 48,32% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Sudeste concentra 65,29% do montante da receita tributária municipal; e 40,97% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias representam 22,08% do total das receitas da região (5,74 pontos percentuais acima da média brasileira) e que as receitas de transferências representam 53,20% do total das receitas (9,56 pontos percentuais abaixo da média nacional).

A região **Nordeste** é a segunda em importância frente aos resultados globais. A região detém 32,20% do número de Municípios do País e 28,02% da sua população total; entretanto, concentra 21,85% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Nordeste concentra 11,92% do montante da receita tributária municipal; e 27,28% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias representam 8,92% do total das receitas da região (7,42 pontos percentuais abaixo da média brasileira) e que as receitas de transferências representam 78,38% do total das receitas (15,62 pontos percentuais acima da média nacional). A região **Sul** é a terceira em importância frente aos resultados globais. A região detém 21,39% do número de Municípios do País e 14,49% da sua população total; entretanto, concentra 16,62% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Sul concentra 14,19% do montante da receita tributária municipal; e 16,57% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias representam 13,95% do total das receitas da região (2,39 pontos percentuais abaixo da média brasileira) e que as receitas de transferências representam 62,57% do total das receitas (0,19 pontos percentuais abaixo da média nacional).

A região **Norte** é a quarta em importância frente aos resultados globais. A região detém 8,08% do número de Municípios do País e 8,73% da sua população total; entretanto, concentra 6,52% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Norte concentra 3,44% do montante da receita tributária municipal; e 7,86% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias representam 8,63% do total das receitas da região (7,71 pontos percentuais abaixo da média brasileira) e que as receitas de transferências representam 75,66% do total das receitas (12,90 pontos percentuais acima da média nacional).

A região **Centro-oeste** detém 8,37% do número de Municípios do País e 6,24% da sua população total; entretanto, concentra 6,69% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição

das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Centro-oeste concentra 5,16% do montante da receita tributária municipal; e 7,32% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que

as receitas tributárias representam 12,59% do total das receitas da região (3,75 pontos percentuais abaixo da média brasileira) e que as receitas de transferências representam 68,65% do total das receitas (5,89 pontos percentuais acima da média nacional).

Tabela 1
Distribuição das receitas municipais
segundo as grandes regiões no ano de 2016

Brasil e Grandes Regiões	Receita Orçamentária Total (R\$)	Receitas Tributárias (R\$)	Receitas de Transferências (R\$)	Outras Receitas (R\$)
BRASIL	616.207.661.100	100.706.223.206	386.723.504.856	128.822.933.038
Norte	40.190.073.171	3.469.260.744	30.407.611.399	6.313.201.028
Nordeste	134.619.151.491	12.004.269.203	105.509.772.916	17.105.159.372
Sudeste	297.731.454.151	65.752.238.449	158.404.688.219	73.619.527.483
Sul	102.425.760.405	14.288.996.943	64.087.510.204	24.049.253.258
Centro-oeste	41.241.221.882	5.191.457.867	28.313.972.118	7.735.791.897

Fontes: MF / STN. Finbra2016 / MEC / FNDE / SIOPE 2016 / Estimativas do Observatório de Informações Municipais

Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker

A distribuição da receita orçamentária municipal segundo os valores *per capita* mostra um maior equilíbrio relativo entre as regiões, mantendo-se os Municípios da região Sul em primeiro plano, seguido de perto pelos Municípios das regiões Sudeste. Um pouco abaixo estão os Municípios da região Centro-oeste e mais distantes os das regiões Norte e Nordeste.

O desequilíbrio mais acentuado é registrado na distribuição da receita tributária, onde os Municípios da região Sudeste são os únicos que superam a média nacional. Os Municípios da região Sul apresentam um valor *per capita* próximo ao do valor médio nacional, enquanto que as demais regiões apresentam resultados bem mais modestos, principalmente as regiões Nordeste e Norte.

Os valores *per capita* das receitas de transferências apresentam um maior equilíbrio relativo, não se registrando desvios muito significativos em relação à média nacional. Duas regiões se posicionam acima da média nacional (Centro-oeste e Sul), enquanto que as demais apresentam valores abaixo da média.

Desequilíbrio também acentuado é registrado na distribuição das outras receitas, onde os Municípios das regiões Sudeste e Sul superam a média nacional. Os Municípios da região Sul apresentam um valor *per capita* próximo ao do valor médio nacional, enquanto que as demais regiões apresentam resultados bem mais modestos, principalmente as regiões Norte e Nordeste.

Tabela2
Distribuição das receitas municipais *per capita*
segundo as grandes regiões no ano de 2016

Brasil e Grandes Regiões	Receita Orçamentária Total <i>Per Capita</i> (R\$)	Receitas Tributárias <i>Per Capita</i> (R\$)	Receitas de Transferências <i>Per Capita</i> (R\$)	Outras Receitas <i>Per Capita</i> (R\$)
BRASIL	3.033,51	495,76	1.903,79	634,18
Norte	2.265,45	195,56	1.714,03	355,87
Nordeste	2.365,35	210,92	1.853,88	300,55
Sudeste	3.447,68	761,40	1.834,30	852,50
Sul	3.479,16	485,36	2.176,90	816,90
Centro-oeste	3.251,50	409,30	2.232,30	609,9

Fontes: MF / STN. Finbra2016 / MEC / FNDE / SIOPE 2016 / Estimativas do Observatório de Informações Municipais
Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker

A distribuição das receitas municipais segundo a sua participação relativa também acentua as desigualdades regionais.

A região Sudeste é a única que supera a média nacional em relação à participação da receita tributária. A região Sul se posiciona um pouco abaixo da média nacional, vindo em seguida os Municípios da região Centro-oeste.

Mais afastados da média estão os valores das regiões Norte e Nordeste. Quanto à participação das receitas de transferências, verifica-se que as regiões Norte e Nordeste são as que apresentam a maior participação relativa, seguidas de perto pela região Centro-oeste. As regiões Sul e Sudeste apresentam participações abaixo da média nacional.

Tabela 3
Participação relativa das receitas municipais
segundo as grandes regiões no ano de 2016

Brasil e Grandes Regiões	Receita Orçamentária Total (R\$)	Receitas Tributárias (R\$)	Receitas de Transferências (R\$)	Outras Receitas (R\$)
BRASIL	100,00	16,34	62,76	20,90
Norte	100,00	8,63	75,66	15,71
Nordeste	100,00	8,92	78,38	12,70
Sudeste	100,00	22,08	53,20	24,72
Sul	100,00	13,95	62,57	23,48
Centro-oeste	100,00	12,59	68,65	18,76

Fontes: MF / STN. Finbra2016 / MEC / FNDE / SIOPE 2016 / Estimativas do Observatório de Informações Municipais
Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker

A distribuição pelos grupos de habitantes

Em 2016, a distribuição das receitas municipais pelos grupos de habitantes segundo os valores absolutos mostra que o grupo com população entre 200 mil e 500 mil habitantes, que congrega 107 Municípios, é aquele que concentra a maior parcela de recursos: 16,04% da receita orçamentária.

Seguem-se em importância os grupos dos Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes (com 1.101 Municípios) e aquele com população superior a 5 milhões de habitantes (com 2 Municípios – São Paulo e Rio de Janeiro). A participação deles é de 14,41% e 12,82%, respectivamente. Em seguida estão os grupos com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes (com 14 Municípios) e o de 50 mil a 100 mil habitantes (com 350 Municípios), que concentram, respectivamente, 11,32% e 10,58% da receita orçamentária.

O conjunto das transferências (constitucionais e voluntárias) representa 62,76% das receitas municipais. A maior participação está nos 1.101 Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes (18,44% do montante das transferências), seguindo-se em importância os 107 Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes: 14,62% da receita de transferências. Os grupos com população entre 10 mil e 20 mil habitantes (com 1.365 Municípios) e entre 50 mil e 100 mil habitantes (com 350 Municípios) concentram, respectivamente, 12,23% e 12,03% das receitas de transferências.

A distribuição dos valores da receita tributária é que são mais significativos. Neste caso, os dois Municípios com população superior a 5 milhões de habitantes concentram nada menos que 30,28% de toda a receita tributária

municipal, seguindo-se em importância os 107 Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes (17,46% da receita tributária) e os 14 Municípios com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes (excluído o Distrito Federal), que concentram 16,43% da receita tributária municipal.

A tendência é de que ocorra a concentração das receitas tributárias nos grupos de Municípios de maior porte demográfico, vez que os dois principais impostos têm sua base de arrecadação ligada a atividades urbanas: o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

A distribuição dos valores *per capita* apresenta situações bastante interessantes.

No que diz respeito às receitas tributárias, verifica-se uma nítida tendência no sentido do aumento dos valores *per capita* à medida que aumenta o quantitativo demográfico dos Municípios, ficando mais que flagrante a influência do fator urbano.

No que diz respeito às receitas de transferências, os valores *per capita* são bem mais expressivos para os Municípios de pequeno porte demográfico, em decorrência da transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cuja filosofia de redistribuição dos recursos é exatamente esta, qual seja, a de entregar relativamente mais recursos para os Municípios de menor porte demográfico, por serem aqueles que possuem menor capacidade de arrecadação de tributos.

Outro aspecto interessante a observar é que a distribuição da transferência do ICMS apenas corrige os baixos valores do FPM para os Municípios de maior porte demográfico, não conseguindo fazer com que apresentem valores elevados.

Tabela 4
Distribuição das receitas municipais
segundo os grupos de habitantes no ano de 2016

Grupos de Habitantes (por mil)	Receita Orçamentária Total (R\$)	Receitas Tributárias (R\$)	Receitas de Transferências (R\$)	Outras Receitas (R\$)
TOTAL	616.207.661.100	100.706.223.206	386.723.504.856	128.822.933.038
até 2	1.537.676.360	28.474.636	1.400.766.709	1.084.435.015
2 - 5	19.445.548.147	557.759.090	17.416.973.482	1.515.815.575
5 - 10	27.871.524.646	1.187.235.838	24.422.655.881	2.261.632.927
10 - 20	55.171.007.585	2.722.386.299	47.286.330.108	5.162.291.178
20 - 50	88.803.936.508	6.469.264.534	71.329.432.353	11.005.239.621
50 - 100	65.178.522.326	6.830.460.389	46.541.690.735	11.806.371.202
100 - 200	61.381.709.701	8.466.790.598	41.308.589.648	11.606.329.455
200 - 500	98.850.346.895	17.584.514.704	56.557.187.236	24.708.644.955
500 - 1000	49.197.635.772	9.814.383.558	26.157.077.829	13.226.174.385
1000 - 5000	69.778.979.612	16.549.509.247	29.367.961.368	23.861.508.997
5000 e mais	78.990.773.548	30.495.444.313	24.934.839.507	23.560.489.728

Fontes: MF / STN. Finbra2016 / MEC / FNDE / SIOPE 2016 / Estimativas do Observatório de Informações Municipais
Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker

Tabela 5
Distribuição das receitas municipais *per capita*
segundo os grupos de habitantes no ano de 2016

Grupos de Habitantes (por mil)	Receita Orçamentária Total <i>per capita</i> (R\$)	Receitas Tributárias <i>per capita</i> (R\$)	Receitas de Transferências <i>per capita</i> (R\$)	Outras Receitas <i>per capita</i> (R\$)
TOTAL	3.033,51	495,76	1.903,79	634,18
até 2	8.304,00	153,77	7.564,64	585,59
2 - 5	4.856,23	139,29	4.349,63	378,55
5 - 10	3.245,24	138,24	2.843,67	263,33
10 - 20	2.828,33	139,56	2.424,13	264,64
20 - 50	2.655,45	193,45	2.132,92	329,08
50 - 100	2.688,46	281,74	1.919,73	486,98
100 - 200	2.833,97	390,91	1.907,20	535,86
200 - 500	3.011,28	535,68	1.722,90	752,70
500 - 1000	2.994,31	597,33	1.591,99	804,98
1000 - 5000	2.943,01	697,99	1.238,63	1.006,39
5000 e mais	4.261,25	1.645,11	1.345,14	1.271,00

Fontes: MF / STN. Finbra 2016 / MEC / FNDE / SIOPE 2016 / Estimativas do Observatório de Informações Municipais
Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker

Em resumo, as grandes diferenças na composição da receita dos Municípios é observada através da participação relativa das diferentes receitas.

A mais nítida desigualdade é observada na distribuição da receita tributária, onde apenas os grupos dos Municípios com população superior a 200 mil habitantes conseguem superar a média nacional.

Isto significa dizer que apenas 2,64% dos Municípios brasileiros em 2016, que integram os grupos de Municípios com mais de 200 mil habitantes concentram 45,05% da população do País (excluído o Distrito Federal e Fernando de Noronha), conseguem superar a participação

média nacional de arrecadação tributária, concentrando 73,92% da arrecadação.

Os dois Municípios mais populosos do País – São Paulo e Rio de Janeiro –, juntos, eles se aproximam da marca de 40% de receita tributária, que é bem mais importante que a participação das suas transferências constitucionais e voluntárias.

Os Municípios de menor porte demográfico são dependentes de receitas de transferências. A participação supera os 90% para os grupos com população até 2 mil habitantes e supera os 80% para os grupos com população até 50 mil habitantes, ou seja, para 88,18% do total de Municípios.

Tabela 6
Participação relativa das receitas municipais
segundo os grupos de habitantes no ano de 2016

Grupos de Habitantes (por mil)	Receita Orçamentária Total (R\$)	Receitas Tributárias (R\$)	Receitas de Transferências (R\$)	Outras Receitas (R\$)
TOTAL	100,00	16,34	62,76	20,90
até 2	100,00	1,85	91,10	7,05
2 - 5	100,00	2,87	89,57	7,56
5 - 10	100,00	4,26	87,63	8,11
10 - 20	100,00	4,93	85,71	9,36
20 - 50	100,00	7,28	80,32	12,40
50 - 100	100,00	10,48	71,41	18,11
100 - 200	100,00	13,79	67,30	18,91
200 - 500	100,00	17,79	57,21	25,00
500 - 1000	100,00	19,95	53,17	26,88
1000 - 5000	100,00	23,72	42,09	34,19
5000 e mais	100,00	38,61	31,57	29,82

Fontes: MF / STN. Finbra 2016 / MEC / FNDE / SIOPE 2016 / Estimativas do Observatório de Informações Municipais
Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker

Essa desigualdade é motivada por dois fatores:

- por que são dados aos Municípios impostos de natureza urbana, o que privilegia aqueles de maior porte demográfico; e

- pela má distribuição de renda da população brasileira, o que faz com que uma significativa parcela da população não tenha capacidade contributiva.

Em termos relativos a maior participação da população que se situa abaixo da linha de

pobreza, ou seja, que não dispõe de recursos financeiros suficientes para prover seu próprio sustento, se encontra, proporcionalmente em maior número de Municípios de menor porte demográfico, o que faz com que não consigam contribuir para o pagamento dos tributos municipais.

Os resultados do Recenseamento Demográfico realizado pelo IBGE em 2010 mostram que a renda média da população era de R\$ 794,11, somente sendo superada pelos grupos de Municípios com população acima de 200 mil habitantes.

Os valores apurados em 2010 são de R\$ 863,23 para os Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes; de R\$ 939,53 para aqueles com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes; de R\$ 1.210,99 para os Municípios com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes; e de R\$ 1.507,72 para aqueles com população superior a 5 milhões de habitantes.

Os grupos de Municípios com população abaixo de 200 mil habitantes também apresentam valores médios da renda da população abaixo da média brasileira: R\$ 618,54 para os Municípios com menos de 2 mil habitantes; entre R\$ 493,66 e R\$ 431,61 para os Municípios com população entre 2 mil e 50 mil habitantes; R\$ 598,76 para aqueles com população entre 50 mil e 100 mil habitantes; e R\$ 742,90 para os Municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes.

Perspectivas para 2018

Conforme já foi mencionado, deve melhorar a situação financeira dos Municípios em 2018.

Quais são os fatores que influenciariam esta perspectiva?

- O reajuste do salário mínimo deverá ser baixo. Segundo as previsões do governo deverá ficar em torno de 3%, aumentando de R\$ 937 para R\$ 965. Desta forma a pressão das despesas com remunerações e preços administrados deverá ser menor.
- As perspectivas de melhor desempenho da economia e em ritmo mais favorável devem elevar a arrecadação da União e dos Estados, representando uma elevação das receitas das duas principais transferências constitucionais recebidas pelos Municípios: FPM e ICMS.
- Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional uma proposta de elevação da participação do FPM. Neste caso o governo vem anunciando que somente seria possível em caso de aprovação da Reforma da Previdência.
- Muito embora a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos estabeleça limites no valor das transferências voluntárias, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional projetos que possibilitem maiores transferências para as áreas da saúde e da educação, através dos royalties do petróleo, como também para a área da segurança pública, sendo que, neste último caso, não está assegurado que venha a cobrir eventuais despesas com a ampliação do efetivo das guardas municipais.

Espera-se que o ano eleitoral seja de mais benefícios do que de restrições no repasse voluntário de recursos para os Municípios.

Referências bibliográficas

BREMAEKER, François E. J. de. *As finanças municipais em 2015*. Observatório de Informações Municipais. (www.oim.tmunicipai.org.br) Rio de Janeiro, 2016. 14p.

IBGE. *Estimativas da população – 2016*. Rio de Janeiro, IBGE, 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. *Sistema de Coleta de Dados Contábeis – FINBRA 2016*. Brasília, 2017.

-----, -----, *Consolidação das Contas Nacionais – Exercício de 2015*. Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Sistema de Informações sobre os Orçamentos Públicos em Educação – 2016*. MEC/SIOPE. Brasília, 2017.

Parecer

Contribuição de Iluminação Pública. Tributação. Destinação vinculada

Fabienne Oberlaender Gonini Novais*

Consulta

Câmara Municipal solicita-nos parecer acerca de quais despesas poderão ser custeadas pelos recursos provenientes da arrecadação da COSIP (Contribuição de Iluminação Pública).

Resposta

O art. 149-A da Constituição Federal (CF), acrescentado pela EC nº 39/2002, atribuiu aos Municípios competência para instituição da Contribuição de Iluminação Pública (CIP/COSIP).

Trata-se de modalidade de **contribuição anômala**, de caráter manifestamente remuneratório, haja vista que a sua constitucionalização mediante a EC nº 39/2002 pretendeu criar **fonte de receita vinculada ao custeio do serviço não divisível de iluminação pública**. Perceba que a cobrança da CIP/COSIP deve se ater, necessariamente, ao custeio do serviço de iluminação pública.

Desta forma, dada a sua **destinação vinculada**, a CIP/COSIP se orienta pelo princípio do custo-benefício, e não pela extensão da manifestação de riqueza tributável, sendo certo que o fato gerador e a base de cálculo da referida contribuição devem guardar estreita relação com a finalidade talhada constitucionalmente no art. 149-A. Nessa linha, cumpre ilustrar os seguintes precedentes deste Instituto:

Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública. Tributo que se destina, ex-

clusivamente, a cobrir o custo do serviço, sua manutenção e ampliação. Comentários. (Ementa parecer IBAM nº 1616/2012).

a base de cálculo não pode refletir senão a contrapartida paga à concessionária pelo consumo de energia elétrica nas vias, logradouros e praças públicas, acrescida dos custos de ampliação e manutenção do referido serviço. (trecho do Parecer IBAM nº. 2271/2012). (Grifos nossos).

O sujeito passivo desta contribuição é o consumidor, independentemente da classe de consumo.

Ainda sobre a CIP/COSIP, recomendamos a leitura do Estudo intitulado *Instituição da Contribuição para Custeio do serviço de Iluminação pública - Modelo de projeto de lei*, de autoria de Alcides Redondo Rodrigues, disponível para consulta no sítio eletrônico do IBAM na área de modelos.

Para aferição do alcance da expressão “custeio do serviço de iluminação pública”, temos que a possibilidade de utilização dos recursos

* *Bacharel em Direito, Advogada, Assessora Jurídica do IBAM.*

Endereço eletrônico: fabienne.novais@ibam.org.br

reside sob duas premissas, a saber: tratar-se de bem de uso comum, acessível a toda a população, e que o custeio restrinja-se à iluminação pública, sem incluir outras formas de consumo de energia elétrica.

Como se pode depreender da explanação inicial, a EC nº 39/2002 pretendeu criar fonte de receita vinculada ao custeio deste serviço não-divisível. Dentro deste contexto, há de se observar que, de fato, trata-se de base mais ampla, pois **deverá contemplar as despesas inerentes ao serviço de iluminação pública como a aquisição de lâmpadas, fios, postes, sensores e todos os demais equipamentos, materiais e serviços necessários ao bom e contínuo funcionamento do dito serviço público, o que inclui, até mesmo, a remuneração dos eletricitistas.**

Com base nas considerações até aqui exaradas, registramos ser assente no âmbito desta Consultoria Jurídica o entendimento segundo o qual **o custeio dos serviços públicos de iluminação congloba a instalação, manutenção, melhoramento, operação e fiscalização do sistema de iluminação das vias, logradouros e demais bens públicos.** Neste sentido, mencionamos o Parecer/IBAM nº 3062/2015.

Em assim sendo, perfeitamente factível, por exemplo, a utilização da receita proveniente da CIP/COSIP na elaboração do Plano Diretor de Iluminação Pública do Município (PDIP), estudos de viabilidade técnica-econômica e aquisição de ferramentas de gestão (*call center* e sistemas de informações georreferenciadas) que busquem não apenas a implantação e manutenção do serviço de iluminação pública, mas também o seu monitoramento, sua fiscalização e melhoramento.

Aliás, corroborando a ilação supra, nos valem de trecho de acórdão proferido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná no bojo da consulta que originou o processo nº 1066695/14:

(...) Quanto ao primeiro questionamento acerca da “possibilidade de se utilizar os recursos da COSIP para pagamento dos vencimentos da equipe de eletricitistas que fazem a manutenção da rede de iluminação pública”, releva notar o disposto nos artigos 30, V e 149 -A da Constituição da República.

Foi estabelecido constitucionalmente, nos termos do art. 30, inciso V, a competência do Município para “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”, dentre os quais inclui-se a iluminação pública.

Para garantir a preservação dessa competência administrativa foi inserido, por força da Emenda Constitucional nº 39/2002, o artigo 149-A na Constituição, permitindo aos Municípios e ao Distrito Federal a instituição de contribuição para financiar os serviços de iluminação pública.

Com o advento da Resolução Normativa nº 414/2010 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), foi determinada a transferência dos ativos de iluminação pública e a responsabilidade pela manutenção e reparo da rede elétrica aos Municípios até 31 de janeiro de 2014, posteriormente prorrogado para 31 de dezembro de 2014/13, por meio do art. 218, que dispõe:

Art. 218: A distribuidora deve transferir o sistema de iluminação pública registrado como Ativo Imobilizado em Serviço – AIS à pessoa jurídica de direito público competente.

Logo, considerando também os apontamentos feitos pelo Parquet, que destaca que os Municípios passaram a ser responsáveis por efetuar os serviços de reparo e substituição de materiais desses pontos de iluminação, além de realizar os projetos de ampliação, manutenção e modernização do sistema, tudo por força do artigo 218, combinado com artigo 2º, incisos XXXIX e XLIV, e artigo 21 da Resolução ANEEL nº 414/2010, indiscutível a necessidade de serem aportados recursos públicos suficientes para fazer frente às despesas assumidas, uma vez que passou a ser de atribuição do município esse serviço público, essencial à sociedade.

Desse modo, não é plausível que a interpretação do art. 149-A da Constituição seja feita de maneira restritiva e assistemática, uma vez que a referida Resolução transferiu de volta aos Municípios obrigações sobre as quais esses devem despender e remanejar recursos operacionais, humanos e financeiros. (TCE/PR. Tribunal Pleno. Acórdão nº 1791/2015). (g.n.).

Por derradeiro, vale mencionar que o tema encontra-se com repercussão geral reconhecida no STF (RE nº 666.404) ainda pendente de julgamento:

ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CUSTEIO DE MELHORAMENTO E EXPANSÃO DA REDE - ARTIGO 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - AFASTAMENTO NA ORIGEM - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. **Possui repercussão geral a controvérsia relativa à constitucionalidade da cobrança, por Municípios e Distrito Federal, de contribuição de iluminação pública visando satisfazer despesas com melhoramento e expansão da rede.** (STF.RE 666404 RG/SP.Rel. Min. Marco Aurélio. ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 14-02-2014 PUBLIC 17-02-2014). (g.n.)

Em que pese o Egrégio STF ainda não tenha se posicionado definitivamente quanto ao mérito da questão, mencionamos que o parecer do Procurador Geral da República exarado nos autos do RE nº 666.404 segue o entendimento esposado por esta Consultoria e pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Vejamos:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 696. CUSTEIO DE SERVIÇOS DE MELHORAMENTO E EXPANSÃO DA REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. INTERPRE-

TAÇÃO FILOLÓGICA E HISTÓRICA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.

1. O precedente de repercussão geral firmado no RE 573.675/SC reconheceu a constitucionalidade da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, sob a perspectiva da isonomia geral e tributária e do princípio da capacidade contributiva, de modo que não se estendeu à questão da abrangência do conceito de custeio do serviço de iluminação pública.
2. **A contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, prevista no art. 149-A da Constituição Federal, também abrange o melhoramento e a expansão da rede, não se restringindo às despesas com a instalação e manutenção do respectivo serviço. Interpretação filológica e histórica do termo 'custeio do serviço de iluminação pública' e constitucionalidade das normas municipais em discussão pelo prisma do princípio da proporcionalidade.**
3. Parecer pelo provimento do recurso extraordinário. (g.n.)

Por tudo que precede, concluímos a presente consulta na forma das razões exaradas acima.

A maioria das Prefeituras e Câmaras Municipais do Brasil é associada.

Conte com o apoio do IBAM para uma gestão eficiente



SEDE

Rio de Janeiro
Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Centro
Rio de Janeiro • RJ
Tel. (21) 2142-9797
iibam@ibam.org.br

www.ibam.org.br

Parecer

Garantias Constitucionais, Poder Executivo. Serviço de saúde. Prioridade de atendimento para munícipes. Impossibilidade. SUS. Princípio da universalidade do atendimento

Priscila Oquioni Souto*

Consulta

Relata o consulente que, por encontrar-se o Município na divisa entre Estados, muitos munícipes de cidade vizinha procuram atendimento nos serviços de saúde do Município.

Tendo em vista que a demanda é muito grande, indaga o consulente:

1. *“Diante desse caso concreto, o ordenamento jurídico brasileiro dá respaldo legal e constitucional para que o Município faça uma restrição para atender somente a população do seu território?”*
2. *Caso a resposta seja positiva, qual o procedimento deve ser tomado para que o Chefe do Executivo solucione esse revés da melhor forma possível?”*

Resposta

Inicialmente, cumpre deixar consignado que a saúde é direito de todos, indistintamente, e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que objetivem à redução do risco de doenças, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção e proteção, na forma dos arts. 196 e seguintes, da Constituição Federal.

Nos termos do art. 197 do Texto Constitucional, as ações e serviços de saúde possuem relevância pública, cabendo ao

Poder Público dispor, nos termos da lei, sob sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou por intermédio de terceiros.

Portanto, o direito à saúde, previsto no art. 6º da Lei Maior, como todo direito social, aponta dupla vertente, a saber: possui natureza negativa, impondo ao Estado ou a terceiros o

* *Bacharel em Direito, Advogada, Assessora Jurídica do IBAM.*

Endereço eletrônico: priscila.oquioni@ibam.org.br

dever de abstrair-se da prática de atos que lhe prejudiquem; e a natureza positiva, segundo a qual, fomenta-se um Estado prestacionista para a implementação do direito social.

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 8.080/90 também contempla o princípio da universalidade em seu art. 7º, I, dispondo:

“Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no artigo 198 da Constituição Federal obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;”

No contexto apresentado, para o escoreito deslinde da questão em tela, por acesso universal deve-se entender aquele garantido às ações e serviços de saúde para toda a população, em todos os níveis de assistência, sem a possibilidade de imposição de qualquer preconceito ou privilégio.

A universalidade, como saúde de todos e dever do Estado, é um princípio que trata da possibilidade de atenção à saúde a todos os brasileiros, conforme a necessidade, de forma que a administração pública possa adotar instrumentos técnicos de planejamento de tal modo que sejam realizados estudos epidemiológicos situacionais e apresentadas propostas concretas de solução dos problemas existentes em cada comunidade.

Em suma, o princípio constitucional da universalidade da saúde pressupõe um atendimento indistinto a todo cidadão, não condicionado a qualquer parâmetro financeiro, patrimonial, econômico ou de naturalidade ou residência, bastando a opção de ingressar no sistema por uma de suas portas de acesso.

Em cotejo, à luz da unicidade do SUS, mister registrar que o Humaniza SUS estabelece um protocolo de avaliação e classificação de risco baseado em cores, com arrimo na necessidade e prioridade do atendimento, o qual deve ser observado pelas unidades de saúde integrantes do sistema.

Em assim sendo, não se revela factível ao ente municipal estabelecer prioridade de atendimento aos municípios. Neste sentido:

“DANOS MORAIS E MATERIAIS. ATENDIMENTO HOSPITALAR.SUS. O fato de a paciente não ter domicílio no município do hospital não enseja esse a violar o direito fundamental à saúde. Aplicabilidade do art. 196, da CF. Entendimento jurisprudencial nesse sentido. A urgência de um procedimento não se configura apenas pelos riscos à saúde física da paciente, mas também pelo abalo psicológico que resulta da situação que a mesma se encontra. RECURSO IMPROVIDO.” (TJRS - Recurso Cível Nº 71000610444 - 3ª Turma Recursal Cível - Relatora Maria José Schmitt Sant Anna - Julgado em 5-4-2005). (Grifos nossos).

“Ação civil pública. Liminar. Requisitos. Presença. Município. SUS. Tratamento fora do domicílio do paciente. Direito à vida. Legítima é a decisão liminar proferida em ação civil pública, que determina ao Município o pronto atendimento a paciente beneficiário dos serviços do SUS, cuja sobrevivência dependa, comprovadamente, da realização das providências requeridas, porquanto imperiosa a preservação da vida, em obséquio da proteção aos direitos fundamentais que, como frutos da própria natureza humana, são anteriores ao Estado e inerentes à ordem jurídica brasileira, a teor do art. 5º, *caput*, da Constituição Federal. Rejeita-se a preliminar e nega-se provimento ao recurso.” (TJMG - Agravo nº 1.0236.04.002930-8/001 - 4ª C. Cível - Relator Des. Almeida Melo - Julg. 27-5-2004 - DJ 4-8-2004).

Corroborando a inviabilidade de o Município estabelecer restrições ao atendimento de cidadãos de municípios vizinhos, nos valemos ainda do postulado constitucional da dignidade da pessoa humana, epicentro axiológico do nosso ordenamento jurídico (art. 1º, III, da Constituição Federal), do Código de Ética Médica (art. 33) que veda ao médico deixar de atender paciente que procure seus cuidados profissionais em casos de urgência ou emergência, quando não haja outro médico ou serviço médico em condições de fazê-lo, e do Código Penal que tipifica o crime de omissão de socorro (art. 135).

Por derradeiro, registramos que, em que pese não possa o Município estabelecer prioridade aos munícipes nos seus serviços de saúde, factível a reivindicação de repartição desse ônus, a qual deve ser dirigida à União e ao Estado. Neste sentido:

“PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO – TUTELA ANTECIPADA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA – SERVIÇO ÚNICO DE SAÚDE – SISTEMÁTICA DE ATENDIMENTO (LEI 8.080/90)
 1. A jurisprudência do STJ caminha no sentido de admitir, em casos excepcionais como, por exemplo, na defesa dos direitos fundamentais, dentro do critério da razoabilidade, a outorga de tutela antecipada contra o Poder Público, afastando a incidência do óbice constante no art. 1º da Lei 9.494/97. 2. **Paciente tetraplégico, com possibilidade de bem sucedido tratamento em hospitais da rede do SUS, fora do seu domicílio, tem direito à realização por conta do Estado.** 3. A CF, no art. 196, e a Lei 8.080/90 estabelecem um sistema integrado entre todas as pessoas jurídicas de Direito Público Interno, União, Estados e Municípios, responsabilizando-os em solidariedade pelos serviços de saúde, o chamado SUS. A divisão de atribuições não pode ser argüida em desfavor do cidadão, pois só tem validade internamente entre eles. 4. Recurso especial improvido.” (REsp 661.821/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 12-5-2005, DJ 13-6-2005 p. 258). (Grifos nossos).

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões aduzidas.

SERVIÇOS E SOLUÇÕES PARA A GESTÃO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA – ISSQN



SEDE

Rio de Janeiro
 Rua Buenos Aires, 19
 Centro • Rio de Janeiro • RJ
 Tel. (21) 2142-9797 • ibam@ibam.org.br

REPRESENTAÇÕES

São Paulo
 Tel. (11) 5583-3388 • ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina
 Tel. (47) 3041-6262 • iibamsc@ibam.org.br