



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Glauco André Fonseca Wamburg


**O papel do Tribunal de Contas no controle da legitimidade de
políticas metropolitanas de saúde**

Rio de Janeiro

2015

Glauco André Fonseca Wamburg

O papel do Tribunal de Contas no controle da legitimidade de políticas metropolitanas de saúde



Dissertação apresentada, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade.

Orientadora: Profa. Dra. Vânia Siciliano Aieta

Rio de Janeiro

2015

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

W243 Wamburg, Glauco André Fonseca.
O papel do Tribunal de Contas no controle da legitimidade de políticas metropolitanas de saúde / Glauco André Fonseca Wamburg. - 2015.
111 f.

Orientadora: Profa. Dra. Vânia Siciliano Aieta .
Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Políticas públicas- Saúde- Rio de Janeiro - Teses. 2. Legitimidade (Direito) - Teses. 3. Tribunais de contas – Teses. I. Aieta, Vânia Siciliano. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 308:614(815.3)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Glauco André Fonseca Wamburg

O papel do Tribunal de Contas no controle da legitimidade de políticas metropolitanas de saúde

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de pesquisa: Direito da Cidade.

Aprovado em 24 de junho de 2015.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Vânia Siciliano Aieta (Orientadora)
Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Fábio Zambitte Ibrahim
Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Jerson Carneiro Gonçalves Júnior
Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais

Rio de Janeiro

2015

DEDICATÓRIA

Aos meus pais e ao meu filho, que longe ou perto, estão sempre presentes.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Deus Todo-Poderoso, pois nele, por ele e para ele são todas as coisas.

Agradeço a minha orientadora, Professora Vânia Aieta, pelos valiosos conselhos e dedicada atenção.

À Bianca Caldas, pelo compartilhamento desta trajetória.

A meus familiares: mãe; minha avó querida; meus irmãos; Gelson e minha cunhada Adriana, por me proporcionarem momentos de revigor ao lado dos meus sobrinhos, o doce Marcos e a linda Ághata.

Ao meu segundo pai, Reverendo Izaias de Souza Maciel, por tudo que representa em minha vida.

Aos meus amigos, todos eles, pela enorme paciência em não me ter convosco tantas vezes e por tanto tempo, e continuarem me amando como antes.

Às minhas incentivadoras e incentivadores, que, com sua amizade especial, me proporcionaram disposição para a caminhada.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para que eu chegasse até aqui, pois, por certo, são tantos os seus nomes que seriam necessárias páginas em dobro para listá-los um a um.

A todos, meu sincero obrigado!

E ao segundo chamou Efraim; porque disse: Deus me fez crescer na terra da minha aflição.

Gênesis - 41:52

RESUMO

WAMBURG, Glauco André Fonseca. **O papel do Tribunal de Contas no controle da legitimidade de políticas metropolitanas de saúde.** 2015. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

A presente pesquisa analisa o papel democraticamente exigível dos Tribunais de Contas no exercício da função de controle das políticas públicas metropolitanas de saúde. A partir do pressuposto de legitimidade, investigam-se formas de gestão que derivam do interesse público e vinculam sua eficácia. Tem em vista, assim, o aparente conflito entre a normatização estratificada da Lei Federal n.º 8.080/1990 – do Sistema Único de Saúde – e a necessidade de tratamento integrado que a complexa seara exige, especialmente após o recente Estatuto da Metrópole – a Lei Federal n.º 13.089/2015. Enfrenta-se, assim, o desafio da territorialização das políticas, considerando as competências constitucionais do federalismo tripartite e a difícil conciliação entre orçamento e atendimento das demandas sociais. Para ilustrar as discussões, examinam-se algumas experiências da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Políticas públicas de saúde. Legitimidade.

Tribunais de Contas. Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

ABSTRACT

WAMBURG, Glauco André Fonseca. **The role of the Court of Auditors in controlling the legitimacy of metropolitan health policies.** 2015. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015

This research analyzes the democratically role required from Courts of Audit in the exercise of the control function of the metropolitan health policies. From the legitimacy of assumption, investigates the forms of management that derive the public interest and link their effectiveness. It aims at, so the apparent conflict between the stratified regulation of the Federal Law n.º 8.080 / 1990 – Health System – and the need for integrated treatment that it requires, especially after the recent Statute of Metropolis – the Federal Law n.º 13,089 / 2015. Facing each other, so the challenge of territorial policies, considering the constitutional powers of the tripartite federalism and the difficult balance between budget and meet the social demands. To illustrate the discussion, examine some experiences in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro.

Keywords: Public health policies. Legitimacy. Courts of Audit.

Metropolitan Region of Rio de Janeiro.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CPIs	Comissões Paramentares de Inquérito
CIR	Comissões Intergestores Regionais
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CGR	Conselho Gestor Regional
COSEMS	Conselho de Secretarias Municipais de Saúde
CRFB/88	Constituição da República Federativa Brasileira de 1988
DENASUS	Departamento Nacional de Auditoria do SUS
FNDUI	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado
GM/MS	Gabinete do Ministro do Ministério da Saúde
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
Lei do SUS	Lei Federal n.º 8.080, de 1990
PDI	Plano Diretor de Investimento
PDR	Plano Diretor de Regionalização
PPI	Programação Pactuada e Integrada da Atenção em Saúde
NOAS	Normas Operacionais de Assistência à Saúde
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
RENAME	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
RENASES	Relação Nacional de Ações e Serviços em Saúde
SES/RJ	Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro
SNA	Sistema Nacional de Auditoria
SUS	Sistema Único de Saúde
TMS	Tema de Maior Significância
TCU	Tribunal de Contas da União
TCE/RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCM/RJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
UTI	Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A IMPORTÂNCIA DO FOMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA CORRELAÇÃO COM A INTEGRAÇÃO METROPOLITANA: JUSTIFICATIVAS E BARREIRAS	14
1.1 Conceito de políticas públicas	14
1.2 Processo de escolha das políticas públicas	19
1.3 Competências constitucionais e políticas públicas	22
1.4 Aplicação espacial das políticas públicas	23
1.5 Políticas públicas metropolitanas	25
1.5.1 <u>Regiões Metropolitanas: conceito, análise jurídica e desafios</u>	26
1.5.2 <u>Integração e gestão orçamentária de políticas públicas metropolitanas</u>	39
1.5.3 <u>Integração metropolitana das políticas públicas de saúde</u>	49
1.5.4 <u>Políticas públicas de saúde desenvolvidas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro</u>	58
2 O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	66
2.1 Controle das políticas públicas metropolitanas	67
2.2 Controle das políticas públicas metropolitanas de saúde	68
2.3 O controle a cargo do Tribunal de Contas	70
2.3.1 <u>Breve Histórico dos Tribunais de Contas: do período colonial à Constituição de 1988</u>	70
2.3.2 <u>A divisão funcional do poder do Estado e o Tribunal de Contas na topografia constitucional brasileira contemporânea</u>	83
2.3.3 <u>A função legislativa e o papel dos Tribunais de Contas</u>	88
3. OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO FERRAMENTA DO SISTEMA DEMOCRÁTICO	93
3.1 Parâmetros para as decisões dos Tribunais de Contas	94
3.1.1 <u>A legitimidade como critério para as decisões</u>	94
3.1.2 <u>O interesse público como critério para as decisões</u>	96

3.2 Análise paradigmática do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro sobre políticas públicas de saúde metropolitanas fluminenses.....	97
3.3 Metropolização como pressuposto de legitimidade	101
CONCLUSÃO	103
REFERÊNCIAS.....	105

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa analisa o papel democraticamente exigível dos Tribunais de Contas no exercício da função de controle das políticas públicas de saúde, especialmente tendo em vista as configurações socioespaciais contemporâneas, e, portanto, a metropolização destas.

Considera-se que, sob o pressuposto da legitimidade, as formas de gestão e de organização de tais políticas derivam do interesse público e vinculam sua eficácia.

Assim, neste capítulo introdutório, delineiam-se os principais debates e os fundamentos metodológicos que norteiam o estudo. Em seguida, discute-se a conformação territorial das regiões metropolitanas, sob a perspectiva de conexão que a conurbação enseja, analisando-se especialmente o caso do Rio de Janeiro.

No terceiro tópico, problematiza-se o conceito de políticas públicas, notadamente a partir de dificuldades a sua execução associada a um planejamento intermunicipal. Já no quarto capítulo, avalia-se o desempenho do Tribunal de Contas estadual competente, como um órgão capaz de fomentar melhores práticas administrativas.

Adiante, apresentam-se as considerações finais, que procuram associar os entendimentos construídos para afirmar que, para a prestação de políticas públicas pelo Estado, a eficácia e a integração metropolitana se impõem como um dos paradigmas essenciais para a realização das atividades de controle a cargo dos Tribunais de Contas de atuação nas Regiões Metropolitanas, servindo-lhe como critério para identificação da legitimidade da atuação da Administração, o que deve ser perseguido no escopo das atividades dos Tribunais em análise.

O problema que motiva esta dissertação reside no aparente conflito entre a normatização estratificada do tema e o necessário tratamento integrado que a complexa seara exige: o parâmetro legislativo para a elaboração e o controle de políticas públicas de saúde é a Lei Federal n.º 8.080/1990 – Lei do SUS – que estrutura descentralizada e hierarquicamente as competências entre os entes federativos.

Atribui ao Estado, de tal modo, a organização das políticas regionais e, por via obliqua, acaba por esvaziar a competência dos órgãos responsáveis pela gestão metropolitana para sua execução.

Questiona-se, então, como seria possível conciliar o interesse público, *in casu*, materializado pela organização extraterritorial das políticas públicas de saúde no espaço metropolitano e a rígida definição de competências advinda da Constituição e da legislação; além de quais poderiam ser os parâmetros de controle para dar ensejo à verificação do atendimento do interesse público, notadamente no que tange à legitimidade, por quem está incumbido de fazê-lo, a saber, os Tribunais de Contas.

O debate forja-se quanto aos impactos práticos das medidas administrativas e das políticas de gestão do Estado, principalmente no que concerne a atuação estatal voltada à implementação dos direitos humanos e sociais.

Trata-se, também, de perquirir uma definição jurídica do termo ‘políticas públicas’, assim como estabelecer os limites técnicos de seu conteúdo, o que passa a ser fundamental no contexto democrático que impõe a todo o aparelho do Estado, no exercício das suas clássicas funções – legislar, administrar e julgar – garantir a realização das prescrições insculpidas nos princípios da Carta Constitucional, ainda mais diante da deflagração de uma atmosfera social inclinada ao exercício do controle das ações do Estado. Tal é o fenômeno de empoderamento das massas, além da atual facilidade e celeridade de acesso à informação que se alcançou com as redes sociais e a internet (CASTELS, 2000).

A relação entre esta sociedade em rede (CASTELS, 2000) e as estruturas do Estado reforça, a cada dia, a adoção de medidas na condução das políticas públicas que viabilizem o maior grau de eficácia possível para o atendimento das demandas sociais a que estão finalisticamente vinculadas.

A organização estatal por sua categorização de competências é fundamental para esta discussão. Entende-se que a divisão de responsabilidades entre os entes federativos obedece e reproduz uma forma tradicional de sobreposição de poder a um determinado território.

De um lado, as competências dos agentes públicos estão limitadas tematicamente pelos desígnios constitucionais e organicamente pelo arranjo funcional adotado pelo Estado. De outro, também estão organizadas espacialmente,

pela demarcação geográfica de exercício do poder de que está investido cada ente da federação.

A dificuldade disso reside nas situações em que há compartilhamento de interesses comuns à determinada região, pela ocupação que excede os limites territoriais pré-demarcados. De tal modo, o interesse dos cidadãos acaba por se insurgir contra a rígida conformação espacial das prestações, criando necessidades que superam a forma que delimita as competências da gestão de políticas públicas.

Surge, então, a necessidade de repensar supraterritorialmente sobre o como Estado pode ser capaz de atender os anseios da população como um todo, considerando, porém, uma resposta juridicamente possível a tal demanda.

Na ótica metropolitana, a medida do interesse público parece se tornar mais complexa, tendo em vista que este se espalha, alcançando diversos municípios, em uma cadência de circunstâncias que, somadas às características comuns de cada cidade e de seus habitantes, podem apontar para uma identificação de demandas de caráter regional.

Tal formato metropolitano de interesse público, acrescido à ambiência de empoderamento e crescimento das cobranças democráticas por prestações eficientes pelo Estado, fortalece a importância dos meios de controle já estabelecidos pela Constituição, assim como sua qualidade e aplicação.

Destaca-se, na presente abordagem, o papel realizado pelo Tribunal de Contas, a quem incumbe auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo e suas entidades quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, além da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, como disposto no Art. 70 da CRFB/88. Obedece, assim, à mencionada estruturação das competências para execução de políticas públicas atribuídas a cada órgão no ordenamento jurídico brasileiro.

Portanto, a análise das atribuições dos referidos Tribunais almeja aferir a possível legitimidade das políticas desenvolvidas, tendo em vista a contraposição existente entre as competências administrativas de sede constitucional e o interesse público supraterritorial característico das regiões metropolitanas.

Destaca-se, nesta análise, o direito à saúde, que é de competência concorrente entre os entes federativos, principalmente no que aduz à gestão da prestação de assistência médica, como um exemplo de desterritorialização da política pública concernente.

Sabe-se, porém, que, na prática ordinária, a distribuição de responsabilidades legalmente estabelecida na Lei do SUS não é obedecida, tal como se infere da análise da própria Lei que regulamenta o Sistema Único de Saúde, a saber a Lei n.º 8.080/90 e as normativas administrativas como o Pacto pela Vida¹.

Assim, as escolhas dos gestores são cruciais para minorar a problemática da gestão da saúde eficiente. Além disso, os mecanismos de controle exercidos sobre tais ações devem consignar em seus crivos de aferição a adequação mais aproximada possível entre as políticas implementadas e os interesses dos cidadãos.

Ancora-se esta discussão teórica no breve exame de experiências da Região Metropolitana fluminense, de onde se extrai o formato administrativo adotado para buscar compreender como e se ocorre o atendimento às demandas coletivas de saúde, especialmente avaliando a existência de recursos humanos e de infraestrutura.

Parte-se, finalmente, ao estudo de decisões emblemáticas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Busca-se aferir, portanto, de que modo o interesse público é levado em consideração quando da avaliação feita sob o prisma da legitimidade sobre a concreção dos valores constitucionalizados acerca das políticas públicas de saúde, notadamente na esfera de atuação metropolitana.

¹ Instituído pela Portaria n.º 339/2006 do Ministério da Saúde.

1 A IMPORTÂNCIA DO FOMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA CORRELAÇÃO COM A INTEGRAÇÃO METROPOLITANA: JUSTIFICATIVAS E BARREIRAS

1.1 Conceito de políticas públicas

O tema políticas públicas e sua conceituação como categoria pertencente ao Direito ganha destaque no cenário acadêmico contemporâneo. A princípio, eram tópicos tratados como temas atinentes a outros campos de estudo e pertencentes ao espaço de discricionariedade dos agentes públicos.

Contudo, as motivações, escolhas, planejamento, execução, continuidade e controle das políticas públicas ganharam atenção destacada na doutrina a partir do entendimento de que as mesmas consignam a efetivação de direitos humanos e sociais insculpidos na Constituição Federal.

A razão para isso seria o fortalecimento do movimento a que se tem chamado constitucionalização do Direito e que está associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico (BARROSO, 2013, p.379)². Conforme assinala Martins (2015),

esse modelo, baseado numa ordem objetiva de valores constitucionalmente prevista, diretamente aplicável a toda função pública e à liberdade privada, que exige ponderação dos aplicadores do Direito, passou a ser chamado de neoconstitucionalismo³ (MARTINS, 2015, p. 82)

O supracitado Ministro Barroso (2013) aponta que a constitucionalização repercute na atuação dos três poderes, destes com os particulares e ainda nas relações entre os particulares. Contudo, especificamente,

no tocante à Administração Pública, além de igualmente (i) limitar-lhe a discricionariedade e (ii) impor-lhe deveres de atuação, ainda (iii) fornece fundamento de validade para a prática de atos de aplicação direta e

²² BARROSO, Luís Roberto, Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4ª edição. São Paulo. Saraiva. 2013. p. 379

³ MARTINS, Ricardo Marcondes. Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

imediate da Constituição, independentemente da interposição do legislador ordinário (BARROSO, 2013, p. 379)⁴.

Segundo Valle (2009),

o que há de inovação, a partir de um constitucionalismo que orienta valorativamente o agir do poder, é que as ações planejadas, expressas nos quadros normativos de ação – nos instrumentos de enunciação de políticas – não de estar funcionalmente direcionadas à consecução dos resultados eleitos pelo Texto Fundamental (VALLE, 2009, p. 34)⁵.

Sob essa perspectiva, os agentes públicos incumbidos da condução das políticas estão vinculados à realização das melhores escolhas administrativas e gerenciais, à persecução do cumprimento e da garantia da efetividade dos princípios e garantias, sob o risco de atuarem *a contrario sensu* dos axiomas constitucionalmente consagrados. Submetem-se, ainda, a auditorias dos órgãos internos e externos, além das avaliações realizadas pela sociedade.

Todavia, antes de avançar no sentido de buscar identificar elementos atinentes ao controle das políticas públicas, é necessário realizar a difícil tarefa de tentar identificar como o instituto pertence à ciência jurídica e, assim, encontrar uma definição para políticas públicas.

Bucci (2002) define as políticas públicas como

programas de ação governamental, visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são 'metas coletivas conscientes' e, como tais, um problema de direito público em sentido lato (BUCCI, 2002, p. 241)⁶.

Comparato (1997) afirma, por sua vez, que

a política, como conjunto de normas e atos, é unificada pela sua finalidade. Os atos, decisões ou normas que a compõem, tomados isoladamente, são de natureza heterogênea e submetem-se a um regime que lhes é próprio (COMPARATO, 1997, p. 353).⁷

⁴ idem

⁵ VALLE, Vanice Regina Lirio. Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 75.

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). *Estudos em homenagem à Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. Direito administrativo e constitucional, v. 2, p. 353.

Já Valle (2009), a partir das lições de Moreira Neto (apud VALLE, 2009), entende que as políticas públicas traduzem um conteúdo integrador da substância da decisão administrativa processualizada, da qual se espera que advenha a direta satisfação de resultados, de forma a vincular a ação administrativa. Na essência dessa decisão há uma escolha processualizada, um quadro normativo de ação, pela qual se estabelece uma relação de vinculação entre o Estado político e a sociedade⁸.

Luft (2011) afirma que, diante da pluralidade de fatores constantes nos relatados conceitos, conclui-se que é equivocado adotar uma postura reducionista de equiparar políticas públicas a normas jurídicas, a ato administrativo (discricionário) ou a processo administrativo, assim como inseri-las apenas no âmbito de competência do Estado.

Barcellos (2006) elucida, porém, que

a combinação de um conjunto normativo adequado, uma regulação eficiente, uma política de fomento bem estruturada e ações concretas do Poder Público poderá conduzir os esforços públicos e as iniciativas privadas para o atingimento dos fins considerados valiosos pela Constituição e pela sociedade (BARCELLOS, 2006, p. 67).⁹

O debate jurídico acerca do limites conceituais acerca das políticas públicas, como se vê, dá ensejo a diferentes definições, tendo em vista principalmente que suas questões fáticas (a escolha, os agentes envolvidos, o controle possível de ser realizado, dentre outras) se põem como obstáculos a serem superados pelas análises jurídicas por pertencerem a um campo empírico.

Como as práticas estão ocorrendo, impõem aos estudiosos a incorporação de suas temáticas como objeto de estudo jurídico e essa apropriação nem sempre é precisa, e, normalmente, guarda complexidades (BARCELLOS, 2006).

Tal busca pelo conceito mais adequado motiva, então, a pesquisa de diferentes doutrinadores, demonstrando a importância de uma definição com balizamentos claros, de tal modo a permitir mais legitimamente a realização dos

⁸ Valle, Vanice Regina Lirio. Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 74.

⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 18, jul./set. 2006.

diferentes meios de controle sobre as mesmas, assim como os contornos jurídicos que podem adotar.

Em trabalho recentemente publicado, Fonte (2013) explana sobre as dificuldades atinentes a adoção de diferentes conceitos de políticas públicas, tendo em vista sua generalidade excessiva.

Para o autor, ocorre, então, uma ampliação a tal ponto que prevalece uma imprecisão quanto ao objeto em si, e até mesmo uma confusão com outros institutos (por exemplo, com instrumentos de Direito Administrativo, como plano e programa).

Assim, seria preciso um cuidado para não adotar, também, uma noção reducionista quanto aos elementos que conformam a concepção de políticas públicas para não tornar igualmente reduzido o espaço para o controle a ser exercido sobre as mesmas.

Enfrentando as dificuldades descritas, o jurista propõe que

políticas públicas compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública (FONTE, 2013, p. 42).

O conceito proposto busca, então, abranger as diferentes fases que compõem o ciclo existencial das políticas públicas (BUCCI, 2002), mas garantindo um alcance amplo, desde a conformação legislativa que lhe dá forma no sistema positivo, passando pelo conjunto de atos administrativos que direcionam o agir burocrático e alcançando, ainda, as alterações fáticas ocorridas a partir de sua concretização pelos atos administrativos.

Tem-se, assim, que

(...) a política pública pode ser decomposta em normas abstratas de direito (e.g. Constituição, leis estabelecendo finalidades públicas), atos administrativos (e.g. contratos administrativos, as nomeações de servidores públicos para o desempenho de determinada função, os decretos regulamentando o serviço etc.), a habilitação orçamentária para o exercício do dispêndio público e os fatos administrativos propriamente ditos (e.g. o trabalho no canteiro de obras, o atendimento em hospitais públicos, as lições de professor em estabelecimento de ensino, etc.). O juízo de constitucionalidade pode recair sobre cada um deles, em particular, ou sobre o todo. Em todos os casos haverá controle de políticas públicas (FONTE, 2013, p. 55).

Conclui-se aqui, portanto, por concordar com o estabelecido por Fonte (2013), haja vista a didática divisão das etapas que constituem a efetivação das políticas

públicas, que, parceladas desta forma, tem a leitura facilitada, permitindo maior elucidação dos objetos sobre os quais recaem as ferramentas de controle interno e externo.

À guisa de formular uma sistematização, apontam-se alguns agrupamentos de gêneros: a) políticas sociais relacionadas à prestação de serviços essenciais (saúde, educação, segurança, justiça, etc.); b) políticas sociais compensatórias (previdência e assistência social, seguro desemprego, etc.); c) políticas de fomento (créditos, incentivos, preços mínimos, desenvolvimento industrial, tecnológico, agrícola, etc.); d) as reformas de base (reforma urbana, agrária, etc.); e) políticas de estabilização monetária; além de outras mais específicas ou genéricas (LOPES, 2005, p. 133)¹⁰.

Outro motivo para a adoção da definição conceitual apresentada por Fonte (2013) é a indicação, desde *a priori*, de a quem incumbe a realização das políticas públicas: é a Administração Pública, sob égide de uma perspectiva neoconstitucional, quem tem, em conformidade com o formato institucional adotado pela Constituição Federal, tal responsabilidade.

Na divisão de funções do Estado, o Poder Executivo é o responsável pela condução das manifestações e atuações, sob a ótica das outorgas legal e constitucionalmente consagradas, que consignam a concreção das razões sobre as quais se funda a relação entre sociedade e Estado.

O Poder Executivo é eleito para definir a política pública, sempre de acordo com os parâmetros constitucionalmente estabelecidos. O Poder Legislativo edita normas que vão estabelecer as condições de fruição concreta dos direitos. Já o Judiciário, por óbvio, não tem a função precípua de formular e implementar políticas públicas. Contudo, pode participar do processo, aprovando ou desaprovando uma determinada política, à luz de parâmetros juridicamente vinculantes.¹¹

Destaque-se que, embora a simples referência constitucional a políticas públicas como instrumento de ação estatal fosse suficiente para determinar a utilização dessa técnica, a escolha constituinte se insere em um quadro de

¹⁰ LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 133.

¹¹ DUARTE, Clarice Seixas. O direito e as políticas públicas no Brasil, SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins, (org). O ciclo das políticas públicas. São Paulo. Editora Atlas, 2013. p. 27.

retroalimentação de características do agir estatal em tempos de pós-modernidade, facilitadoras da responsividade e do controle (VALLE 2009, p.74)¹².

Assim, percebe-se que a temática das políticas públicas está diretamente relacionada com o processo de formação do interesse público e, portanto, à questão da discricionariedade do administrador.

Na realidade, as políticas públicas podem ser entendidas como forma de controle prévio da discricionariedade na medida em que exigem a apresentação dos pressupostos materiais que informam a decisão, em consequência da qual se desencadeia a ação administrativa.

O processo de elaboração da política pública mostra-se apto a documentar os pressupostos da atividade administrativa, tornando viável o controle posterior dos motivos (BUCCI, 2006, p. 265).

1.2 Processo de escolha das políticas públicas

Debate-se, neste ponto, como se realiza o processo de definição das políticas públicas, analisando quais elementos devem ser levados em consideração para a sua idealização. Investiga-se, assim, a possibilidade de examinar a adequação quanto à tomada de decisões e escolhas, para, por fim, tentar estabelecer, tecnicamente, parâmetros jurídicos a serem respeitados em toda a logística da política, de tal forma a viabilizar o seu controle.

Para Sen (2010), para o pleno desenvolvimento, há a necessidade de efetivar direitos ou liberdades instrumentais, que colaboram para a promoção da capacidade geral de uma pessoa, aproximando-se da efetivação da dignidade da pessoa humana. Seria por intermédio de políticas públicas, assim, que estas liberdades estariam sendo resguardadas.

Conforme aponta o autor, existem cinco tipos distintos de liberdade vistos desta perspectiva 'instrumental': (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança. Cada um representa oportunidades e podem atuar complementando-se mutuamente.

¹² Valle, Vanice Regina Lirio. Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 74.

Nesse sentido, as políticas públicas visam o aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral e podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, mas que são inter-relacionadas¹³.

A escolha das políticas públicas a serem implementadas para o atendimento das demandas sociais deve ser fruto de um processo de identificação pela Administração Públicas de quais atos imediata e futuramente concatenados são capazes de dar ensejo à concreção dos axiomas consagrados no esteio das garantias constitucionais como direitos sociais.

Afirma-se, então, que o quadro normativo de ação da Administração há de ser teleologicamente orientado, num ambiente de formulação das decisões que incorpora o caráter pluralista da sociedade, num exercício de política constitucional que permita identificar o compromisso possível das alternativas (VALLE, 2009. p.75)¹⁴.

Estabelecida a complexidade de atos sucessivos que constituem as políticas públicas, desde sua origem até a identificação dos seus efeitos no escopo da sociedade, são identificados momentos distintos que se caracterizam como etapas que integram o ciclo das políticas públicas: (a) identificação dos problemas e demandas a serem atacados para a definição das prioridades a serem decididas junto aos formuladores de políticas públicas; (b) formulação de propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados; (c) implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente, gasto de recursos e aprovação de leis; (d) avaliação dos resultados da política por meio da verificação dos resultados e impacto da política, para que se possa aferir se ela realmente funciona ou não; (e) fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público (VALLE, 2009).

Fonte (2013), referência teórica deste trabalho, agrupa as primeiras fases elencadas acima como um momento único: a definição da agenda pública. Segundo o mencionado autor, deve-se diferenciar a agenda pública da institucional. A primeira corresponde aos problemas que têm os membros da comunidade política, ao passo que a segunda cuida da agenda oficial dos agentes públicos.

¹³ SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 25 p.

¹⁴ VALLE, Vanice Regina Lirio. Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 75.

É esclarecedora a afirmação de que

(...) o momento de acertamento entre as agendas deve ser as eleições – daí a importância de programas políticos consistentes por parte de candidatos e partidos-, mas as eventuais correções podem e devem ocorrer no curso dos governos (FONTE, 2013, p. 60).

Além das agendas pública e institucional, Fonte reconhece, ainda, mais uma, a advinda da consagração de prioridades públicas pelo texto constitucional, e que também formula pretensões de se fazer incluir na pauta institucional de cada momento¹⁵.

Merece menção, porém, o alerta de que, desde logo, é preciso ter claro que a política pública acontece por ciclos, não sendo possível definir de forma definitiva suas fases, por se verificar um processo de retroalimentação, em que a avaliação não é feita ao final, mas no curso da execução. Isto introduz novos elementos no quadro inicialmente proposto, modificando-o, de forma a adequá-lo à realização do objetivo¹⁶.

O processo de definição das escolhas que constituem a agenda institucional das políticas públicas deve considerar, dentre os recursos disponíveis, os meios técnicos, científicos, jurídicos e financeiros necessários para a realização dos objetivos previamente definidos, de modo que exista uma relação de adequação entre os caminhos adotados e os resultados a serem atingidos.

Mais do que uma relação de adequação, deve haver a consideração sobre a razoabilidade e proporcionalidade na utilização de determinado meio.¹⁷ Portanto, pode-se afirmar que a fase da formação compreende a identificação dos problemas a serem tratados, estabelecendo uma agenda (*setting*¹⁸), assim como a proposição de soluções, abrangendo a realização dos estudos multidisciplinares necessários para delimitá-lo, a especificação dos objetivos que se pretende alcançar adequados

¹⁵ FONTE, Felipe de Melo. Políticas públicas e direitos fundamentais. 2ª edição. São Paulo. Saraiva. 2015. p. 61.

¹⁶ ARZABE, Patrícia Helena Massa. Dimensão Jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva. 2006.p.70)

¹⁷ DUARTE, Clarice Seixas. O direito e as políticas públicas no Brasil, SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins, (org). O ciclo das políticas públicas. São Paulo. Editora Atlas, 2013. p. 27.

¹⁸ Do inglês, tradução livre como agenda pública.

ao problema e à indicação dos melhores modos de condução da ação pública, tratando-se, aqui, da formulação da política pública.¹⁹

É mister considerar, no esteio das temáticas atinentes às escolhas administrativas, campo em que se insere parcela do processo que constitui o ciclo formador das políticas públicas, que as opções realizadas pela administração encontram seus limites nos imperativos da legalidade.

A legitimidade tem correspondência nas medidas adotadas com o suprimento das demandas identificadas, assim como na motivação que embasa a opção admitida de forma a demonstrar ser a mesma, àquele tempo e com as informações e recursos de que dispunha o gestor, a que melhor poderia atender às finalidades administrativas.

1.3 Competências constitucionais e políticas públicas

A CRFB/1988, na redistribuição e descentralização de competências do Estado, deu ensejo a uma completa reformatação do panorama anteriormente estabelecido, tanto no que diz respeito ao desenho institucional da arrecadação e cobrança de tributos, quanto no que aduz à repartição das responsabilidades quanto à implementação das políticas públicas para assegurar a efetividade dos direitos humanos e sociais.

Importante mencionar que, com a elevação dos Municípios à condição de ente federativo, o mesmo açambarcou um novo conjunto de atribuições, principalmente aquelas em que, por definição constitucional, os entes possuem competência concorrente (MENDES, 2002).

Nesse cenário, restou aos Municípios parcela significativa da responsabilidade pela implementação de ações institucionais para a efetivação de direitos que foram consagrados pela Magna Carta de 1988, notadamente da política urbana e dos serviços públicos de interesse local.

Além das questões de gestão territorial, temas como saúde, educação e assistência social passaram a ocupar função de destaque no conjunto de atos das

¹⁹ ARZABE, Patrícia Helena Massa. Dimensão Jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva. 2006.p.70)

Municipalidades, assim como a abranger as principais fatias dos orçamentos destes, sendo organizados em redes municipais.

Todavia, inevitável se identificar a disparidade havida entre o acréscimo de responsabilidades constitucionalmente atribuídas aos entes federativos municipais e sua não correspondência no que concerne à atribuição de receitas para a organização de orçamento.

Destaque-se, ainda, a importante contribuição trazida para a Administração a edição da Lei Complementar n.º 101/200 – a Lei de Responsabilidade Fiscal – que, ao mesmo tempo ampliou os mecanismos de verificação das responsabilidades dos gestores, com vistas à regular aplicação dos recursos públicos, como limitou, com intensas cautelas, a atuação dos ordenadores da despesa pública.

Houve, ainda, o estabelecimento de significativas punições para os que infringem os mecanismos idealizados para a aplicação dos recursos públicos, executando, deste modo, atos considerados como de improbidade administrativa.

A importância do administrador público municipal foi aumentada e tornou-se mais complexa. Se de um lado é pressionado pelas associações representativas, pelo Ministério Público, pela sociedade e pela opinião pública para a realização de medidas que consignem a eficácia dos direitos sociais, cuja efetivação está obrigado como derivação do texto insculpido na constituição; de outro atua sob os estreitos crivos de verificação das contas públicas, realizado pelos órgãos de controle interno e externos, o mesmo Ministério Público e a sociedade, no que concerne a assunção de compromissos nos parcos limites de seu orçamento, devendo ainda o cumprimento obrigatório no lapso temporal dos mandatos eleitorais.

Portanto, a atuação do gestor municipal hoje, no que tange à identificação e implementação das políticas públicas, para além dos temas de funcionamento da própria burocracia, consiste na compatibilização das escolhas para a implementação de programas que melhor consignem o interesse público, atingindo da melhor forma possível as metas de atribuição de concreção aos direitos sociais.

O intuito é otimizar os estreitos recursos arrecadados pela municipalidade (se comparados a enormidade de demandas sociais que devem ser atendidas), respeitando os limites legais, financeiros e temporais para não incorrer em nenhuma circunstância que possa ser identificada como ato de improbidade administrativa.

1.4 Aplicação espacial das políticas públicas

A construção do espaço urbano, assim como da ambiência social de que se constitui, é fruto de um conjunto de interações entre os agentes que operam seus mais diversos interesses sobre a cidade.

Esta seletividade é diretamente imbricada com demandas ora convergente ora divergentes entre diferentes grupos sociais, o que acaba por produzir e reproduzir o urbano, seja na materialidade de suas práticas seja na representação de sua obra (LEFEBVRE apud SOJA, 1993).

É no espaço e sobre o espaço das cidades que as políticas públicas ganham concretude e, a partir das transformações sociais que ensejam, é que se entende poder analisar sua efetividade.

Na concepção de espaço, o geógrafo Santos (2007) destaca que o respeito ao indivíduo é a consagração da cidadania e não vem apenas no ato de nascer, mas quando se considera este ser no mundo. Existem, assim, prerrogativas de “direito ao teto, à comida, à educação, à saúde, à proteção contra o frio, a chuva, as intempéries, direito ao trabalho, à justiça, à liberdade e a uma existência digna” (SANTOS, 2007, p.19).

Desse modo, ao entender que as políticas públicas são práticas espaciais, é preciso pensar a relação dessas na produção do próprio espaço urbano, uma vez que este é também o produto das práticas de diferentes grupos sociais (LEFEBVRE apud SOJA, 1993).

Trata-se, assim, de importante recurso metodológico para compreender suas aplicabilidades e integralidades nas resoluções dos problemas relativos às complexas dinâmicas necessárias à afirmação dos direitos na cidade.

Admite-se, portanto, que as opções de caráter político que embasam as escolhas da gestão, quando da formulação das políticas públicas, assim como o acompanhamento de sua realização pelos agentes sociais interessados, possuem o condão de produzir modificações que, somadas, constroem e reconstroem a realidade territorial.

Ressalta-se, aqui, que a forte relação entre as políticas públicas e o calendário eleitoral no cenário brasileiro tem grande expressão no processo decisório político (BUCCI, 2006, p.46).

Para além das análises sobre o poder das modificações advindas das intervenções urbanas realizadas pelo mercado imobiliário, assim como da captura

econômica das opções políticas de atuação urbanística do Poder Público, ressalta-se o necessário comprometimento entre tais políticas e o local no qual a mesma é desenvolvida.

Conclui-se, portanto, que não é o território um agente passivo e pacífico da atuação da gestão, sendo mais que apenas pano de fundo ou cenário de sua ocorrência, mas é agente e reagente dos programas a serem implementados.

Entende-se agente na construção de imperativos a que se submetem, sob risco de completo insucesso os promotores da agenda institucional do Estado e vê-se reagente, na medida em que oferta respostas pela própria dinâmica de sua modificação a partir das políticas implementadas sob diferentes formas nem sempre pensáveis quando da formulação inicial.

Extrai-se, então, que tão incauto quanto formula as políticas em detrimento das temáticas espaciais das cidades, aqui se vê em seu sentido amplo, ou seja, são considerados os fatores como regionalização e metropolização. Mais ainda, valoriza-se o poder reativo do espaço como fator e dado a ser analisado para a alocação efetiva dos direitos sociais, cuja implementação pretende instrumentalizar a realização das políticas públicas que, afinal, ancoram-se no território das cidades.

1.5 Políticas públicas metropolitanas

Dentre os objetivos estatais, retratados a partir do atendimento aos imperativos constitucionais e evidenciados por meio da aplicação de medidas administrativas, de tal forma a garantir a maior eficácia aos princípios plasmados na Carta Magna, se inclui cumprimento dos interesses da sociedade. É preciso admitir, portanto, a existência de um formato ultraterritorial (em relação aos entes federativos municipais) nos espaços de adensamento populacional característico das Regiões Metropolitanas.

Impõe-se, portanto, a consideração de que, para dar concretude às necessidades sociais havidas mediante a conformação metropolitana do interesse público, deve-se compreender o fenômeno da metropolização considerando também o processo de realização das políticas públicas, de tal modo a aproximar a capacidade de materializa tal interesse público à realidade fática que vivenciam as regiões metropolitanas.

Trata-se da aplicação, na esfera administrativa, do princípio da adequação à situação metropolitana. Para demandas sociais que excedem os limites territoriais dos contornos do Município, mediante uma conformação urbana que se caracteriza como cidade advinda da realidade da ocupação e utilização do espaço e não por meio dos balizamentos formais positivados, não é adequado o seu enfrentamento na esfera do limitado campo de atuação das administrações locais.

Para demandas metropolitanas, as políticas públicas a serem implementadas devem ser de tal modo a se atender a proposta de adequação entre os motivos justificadores e as medidas saneadoras, em uma lógica integrada. Imperativamente, devem ser de caráter mais macro, idealizadas a partir de uma visão administrativa igualmente metropolitana.

1.5.1 Regiões Metropolitanas: conceito, análise jurídica e desafios

O crescimento de determinadas cidades que concentram serviços, riquezas e população, algumas vezes, acontece para além dos recortes territoriais que estabelecem os limites dos municípios brasileiros, e, por vezes, até de determinados Estados.

Entende-se que isso ocorre pelo fato de as pessoas buscarem melhores oportunidades e qualidade de vida. As metrópoles parecem oferecer, assim, uma série de motivações que acabam por exercer forte poder de atração populacional.

Uma evidência é o aumento na demanda por moradia, por vezes superior à disponibilidade habitacional. O encarecimento nas cidades centrais faz com que as vizinhas se tornem uma opção mais viável para quem vive em torno e em função da metrópole.

Tal adensamento que suplanta os limites do município central enseja fortes impactos econômicos, especialmente na disponibilidade de serviços, além de ter consequências para a demografia da área, pela conformação de um conjunto de localidades que compartilham entre si características.

Neri Júnior (2010) identifica este processo como uma anexação prática de território em detrimento da organização geográfica dos municípios. Segundo o autor, os recursos financeiros e as despesas com os equipamentos urbanos das grandes cidades se elevaram a tal nível que a divisão clássica entre Estados em Município passa a ser insuficiente para atender tal demanda.

Os problemas urbanos, nesses contextos, se avolumariam em progressão geométrica, principalmente porque as dimensões desses centros abarcam locais limítrofes. Assim, mesmo sem obedecer a um procedimento normativo, há uma verdadeira anexação dos municípios menores e circunvizinhos ao maior e mais rico. (NERI JÚNIOR, 2010, p. 91).

Fernandes (2004, p. 71), por sua vez, aponta que o processo de metropolização tem lógica própria, pois não se atém às definições administrativas constitucionalmente asseguradas e reconhecidas. Isso ocorre tanto pela conurbação física daqueles municípios que se emendam a outros, quanto pela rede de trocas que se origina. Mesmo que não contígua, uma mesma área urbana se conforma em termos econômicos, de oferta de renda e trabalho e pela utilização de recursos naturais.

Entende-se que a densificação demográfica das áreas metropolitanas revela o amoldamento de necessidades e imperativos à gestão em um escala extramunicipal. Exige, para a construção de uma proposta viável de governança conjunta, a cooperação dos entes federativos envolvidos em outro nível.

Todavia, para que seja possível tentar compreender políticas públicas sob essa ótica integrada, é necessário, antes, balizar conceitualmente metrópole e região metropolitana, razão pela qual se realiza, a seguir, um levantamento bibliográfico e normativo.

A leitura histórica indica ter incumbido à doutrina jurídica a identificação das realidades que serviam de base para tais conceitos, já que as normas que trataram de instituir as regiões metropolitanas no Brasil, aduziam-nas sem lhe atribuir conteúdo definido. Deste modo, sabe-se vasta a literatura sobre o tema.

Tal possível lacuna, contudo, foi recentemente superada pela edição da Lei Federal n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015, também conhecida como Estatuto da Metrópole, que define, em seu artigo segundo:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

Grau (1979), um dos teóricos de destaque sobre o assunto, compreende as regiões como

o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica, em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas (GRAU, 1979, p. 32).

Deste modo, face à realidade político-institucional brasileira, entende-se que, com tais características, podem estar implantadas sobre uma porção territorial dentro da qual podem se distinguir várias jurisdições contíguas e superpostas.

Moura (2009), nesse mesmo sentido, pontua que a formação de tais agremiações urbanas é marcada por

espacialidades que não apenas transcendem a noção da cidade enquanto “ponto”, ou forma física composta pelo espaço construído, para a cidade enquanto “área”, materializada nas aglomerações urbanas contínuas ou descontínuas, como passam destas para unidades ainda mais complexas, que assumem a perspectiva de “região”. Ocorre, então, uma conjugação entre urbano e regional, resultando em uma configuração híbrida, complexa e multiescalar (MOURA, 2009, p. 28).

Santos (2008), aduzindo ao mesmo processo, sinaliza que

é uma estratégia para organizar o território de conurbações, visando a proporcionar-lhes infraestrutura adequada (urbanística e viária) e controle ambiental. Por se tratar de aglomerados urbanos, a gestão do território só pode ter êxito caso seja enfrentada coletivamente pelo grupo de municípios ali situados (SANTOS, 2008, p.177).

Evoca-se, ainda, Fernandes (2004), que contribui para esta construção teórica ao incluir uma perspectiva de funcionalização às regiões, de modo a considerar a importância de questões a serem resolvidas por prestação de serviços comuns. Isso exigiria, assim, um planejamento socioeconômico, territorial e de controle do solo.

Contudo, quanto às escolhas públicas, especialmente para a construção de soluções macro, concorda-se com a lógica de que há uma falta de planejamento regional, por uma falta de atuação do Estado com esse intuito integrado, de modo que “os efeitos sobre os padrões espaciais metropolitanos foram grandemente

imprevistos e desordenados, porque não são objetos de uma política coerente de governo (GOTTDIENER apud MOURA, 2009, p.251)”.

Extrai-se, portanto, que o conceito de região metropolitana se conforma sob duas nuances. A primeira refere-se à ocupação populacional no espaço, de modo a constituir uma área de abrangência metropolitana, ou seja, uma área geográfica influenciada econômica, social e politicamente por uma cidade/metrópole, o que lhe garante a conformação de características e demandas comuns.

Já a segunda se situa na esfera institucional, e é identificada como a materialização jurídica do fenômeno prático, impelindo assim as estruturas do Estado à organização de políticas de atendimento às demandas ali conformadas a partir de uma perspectiva cooperativa entre os entes federativos e seus órgãos.

A Constituição de 1988 é uma inegável conquista democrática, especialmente pela consagração da titularidade popular do poder político e por garantir proteção a direitos humanos e sociais. Além disso, há uma limitação objetiva do arbítrio do Estado, a previsão de eleições periódicas e de mecanismos de controle da atuação estatal.

Porém, mesmo com a descentralização do poder por meio da reconfiguração do pacto federativo, a realidade metropolitana se coloca como um desafio a ser enfrentado, ante a rígida definição de competências constitucionais. Ademais, nesse contexto, mais de um ente é titular do interesse público.

A dificuldade reside, portanto, em como entabular a solução de problemas que ultrapassam limites territoriais respeitando o ordenamento, as ferramentas jurídicas disponíveis e as autonomias de cada um. Para Fernandes (2004)

não há como resolver problemas metropolitanos somente pela ação local. A resposta não se esgota na soma de ações locais, é necessário se pensar uma forma de responder de maneira integrada, colegiada e orgânica a problemas comuns (FERNANDES, 2004, p. 71).

Afinal, a gestão do espaço não pode acontecer de forma abstrata – jurídica e formal – principalmente se o exame considerar a perspectiva de interação social e filosófica de que é constituído e permanentemente modificado. É o que destaca Lefebvre (apud SOJA, 1993) ao afirmar que

o espaço não é um objeto científico afastado da ideologia e da política; sempre foi político e estratégico. Se o espaço tem uma aparência de

neutralidade e indiferença em relação a seus conteúdos e, desse modo, parece ser “puramente” formal, a epítome da abstração racional, é precisamente por ter sido ocupado e usado, e por já ter sido o foco de processos passados cujos vestígios nem sempre são evidentes na paisagem. O espaço foi formado e moldado a partir de elementos históricos e naturais, mas esse foi um processo político. O espaço é político e ideológico. É um produto literalmente repleto de ideologias (LEFEBVRE, apud SOJA, 1993, p. 102).

A existência das regiões metropolitanas pode ser vista, então, como um estágio avançado da urbanização, especialmente a partir do atual modelo de acumulação e divisão internacional do trabalho, segundo CASTELLS (2000).

A metropolização seria, para o autor, a forma espacial do crescimento urbano devido ao rápido e concentrado crescimento econômico, à elevada imigração (rural e estrangeira) sobre centros urbanos já constituídos, à existência de meios de deslocamento e ao papel do país na economia mundial.

Sob a mesma visão, Fernandes (2004) alerta, ainda, para a necessidade de encontrar um método de articulação que atenda às necessidades da gestão metropolitana:

o grande desafio que se coloca para Berlim, Toronto, São Paulo ou BH é encontrar um modelo jurídico-institucional que reflita a natureza desse processo socioeconômico e urbano-territorial que criou as regiões metropolitanas. É um modelo que, de maneira perfeita, ainda não foi criado em lugar nenhum do mundo devido a essas tensões, sobretudo às políticas existentes (FERNANDES, 2004, p. 72 e 73).

É sobre o que coaduna também Garson (2009), que afirma não serem essas áreas territórios onde se desenvolvem políticas públicas específicas, colocando em relevo a discussão dos mecanismos e ordenamentos que poderiam estruturar ações de desenvolvimento mais coletivas.

O movimento municipalista, de forte influencia na estruturação de nosso pacto federativo (GARSON, 2009), logra ter difundido, no bojo das disputas pela institucionalização dos elementos de fortalecimento do poder democrático durante os debates sociais que antecederam a Constituição vigente, que a descentralização máxima de poder ao nível dos municípios era diretamente proporcional à consagração do exercício democrático do mesmo.

Tal afirmação de que o empoderamento do poder local seria uma condição necessária ao aprimoramento da democracia é uma conclusão alcançada no embate de forças políticas com a realidade sociológica, institucional e jurídica brasileiras

(FERNANDES, 1997, p. 133). Além deste aporte teórico procedimental, há uma abordagem de viés material, de enfoque no Município como materialização constitucional do poder local.

É preciso realizar, porém, alguns apontamentos críticos. Santos (2008, p. 236) menciona que a descentralização deveria assumir uma configuração diferente daquela imaginada pelos constituintes de 1988, ou pelo movimento municipalista.

Para a autora, novos recortes territoriais fazem emergir não apenas novas regiões metropolitanas, mas também consórcios intermunicipais em torno de objetivos específicos de políticas públicas. Ressalta que, embora não se trate de novos entes federativos, assumem centralidade como agentes de políticas públicas, provocando novas abordagens e discussões até sobre uma atual tendência a uma retomada da centralização política e financeira. Fernandes (1997), nesse ponto, esclarece que

descentralizar não significa necessariamente democratizar. Então, municipalizar não quer dizer democratizar. Trazer o poder para perto das pessoas induz à criação de processos políticos, jurídicos e institucionais, permitindo participação popular com o objetivo de criar ordens públicas que as afetem. Isso é democratizar e não entregar poder a esferas locais (FERNANDES, 1997, p. 76).

O debate democrático por que deve passar o processo de legitimação das escolhas políticas que dão corpo ao conjunto de ações do Estado para o atendimento das necessidades metropolitanas é um dos nós que está atrelado à organização federativa tal como ela hoje se põe, tal como se vê na percepção de que

(...) as tensões do modelo de gestão metropolitana imperfeito, ineficiente e sem impacto geram duas situações. De um lado, estratégias de respostas, juridicamente sólidas e politicamente ilegítimas; de outro, estratégias de respostas das questões metropolitanas politicamente legítimas, mas juridicamente frágeis. Então, o grande desafio é aproximar legalidade de legitimidade. Para isso, torna-se fundamental qualquer ordem jurídica ser pautada por valores de legitimidade sociopolítica (FERNANDES, 1997, p. 74)

Moura (2009) ressalta, ainda, que

a natureza dessa configuração híbrida, na perspectiva urbana aglomerada, expõe a difícil tarefa de articular o exercício de funções públicas de interesse comum a um conjunto de unidades político-administrativas – como

as relativas à mobilidade, sistema viário e transportes, gestão ambiental e do saneamento, uso do solo e moradia, entre outras (MOURA, 2009, p. 28).

Além disso, retomando Garson (2009, p. 67) sobre a configuração de uma governança local, destacam-se, nas formulações e execuções da ação coletiva, os papéis direto e indireto que desempenham não só as instituições formais de governo, mas também as normas informais, as redes, as organizações comunitárias, as associações de bairro.

A partir delas desenvolve-se a ação coletiva pela qual se definem as estruturas para as interações cidadãos-cidadãos e cidadãos-Estado para a tomada de decisão sobre a provisão de serviços públicos locais. A Existência de uma vasta rede de organizações engajadas na prestação de serviços locais torna pouco realista considerar o governo local como uma única entidade.

Conclui-se sobre a realidade brasileira, portanto, que o Estado possui, quanto à formação das regiões metropolitanas, um papel passivo, uma vez que a aglomeração urbana ocorre, via de regra, de modo intenso e desplanejado. Seria, assim, mais um retrato da urbanização acelerada experimentada durante o processo de industrialização tardia, agravada pela concentração de serviços e oportunidades em cidades que passaram a exercer forte poder atrativo e influência econômica sobre as demais cidades, vizinhas ou não.

Todavia, a formatação regional e os interesses da população metropolitana – e não apenas dela, já que, como metrópole, seus temas reverberam política, econômica e socialmente em todo o país e mesmo internacionalmente (SASSEN, 1994) – impõe ao Estado a implementação de uma governança metropolitana que envolva todos os entes federativos.

Tornam-se prementes, então, a formação de arranjos institucionais e o manuseio adequado de instrumentos jurídico-administrativos para o encontro de políticas públicas que consignem, de modo legítimo, o atendimento das expectativas sociais que são substrato de conteúdo ao interesse público regional metropolitano.

A primeira vez que se mencionou a figura das regiões metropolitanas no ordenamento jurídico pátrio foi na Constituição de 1967, no artigo 164 (com redação dada pela Emenda n.º1 de 1969), que atribuía à União a competência para a criação mediante a identificação de municípios que entre si mantivessem uma relação de

continuidade socioeconômica, independentemente, de sua vinculação administrativa.

Duas observações são relevantes. A primeira aduz ao momento histórico da consagração jurídica das regiões metropolitanas: o Brasil vivia os impactos migratórios advindos da rápida e intensa industrialização e do progresso econômico, parecendo inevitável o adensamento populacional das áreas urbanas.

Assim sendo, a ocupação intensa e sem planejamento das cidades ocasionou uma acelerada alta nos preços dos imóveis mais beneficiados pela proximidade dos centros de serviços e empregos.

Aos mais pobres restava a ocupação das cidades ao redor e a moradia irregular (BOTELHO, 2007), intensificando processos como a favelização e o transbordamento da ocupação do solo para além território municipal.

A medida de introduzir no texto constitucional a possibilidade de criação de áreas comuns para a prestação de serviços públicos apontava o reconhecimento governamental, então, de uma demanda de caráter regional que começava a incomodar as autoridades militares.

A segunda observação se relaciona à forma adotada para as regiões metropolitanas, notadamente no que concerne à competência para sua instituição, que ficou a cargo do governo central, em detrimento das percepções e sensibilidades locais de Estados e Municípios, assim como de sua proposta finalística restrita à prestação de serviços.

Grau (1979) esclarece que a pretensão finalística do texto constitucional de 1967/69, ao atribuir à União tal competência, seria prever o estabelecimento de regiões de serviços e não regiões de desenvolvimento. É o que também se encontra em Fernandes (2004), ao afirmar que

(...) nesse contexto, a natureza da região metropolitana era tão-somente de serviços comuns. A Constituição de 1967 não menciona os Estados como titulares do interesse metropolitano. Os problemas comuns aos municípios metropolitanos deveriam ser enfrentados pelos municípios, em conjunto. Em outras palavras, a natureza jurídica da região metropolitana é de associação compulsória de municípios. Os municípios seriam obrigados a, juntos, resolver os problemas comuns. Não se falava em titularidade ou participação do Estado membro. A questão era local (FERNANDES, 2004, p. 78 e 80).

As primeiras Regiões Metropolitanas foram instituídas pelas Lei Complementar n.º 14 de 1973 (de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife,

Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza). Logo em seguida, no ano de 1974, com a Lei Complementar n.º 20, após o fim do Estado da Guanabara, com sua consequente municipalização, houve a instituição da cidade do Rio de Janeiro como a capital do Estado, já sob o arcabouço metropolitano.

Para Fernandes (2004), porém, o formato atribuído pela Lei Complementar n.º 14/1973 suscita que a região metropolitana

continua sendo uma região de serviços comuns com dimensão de planejamento territorial. São postos como atribuições o controle do uso do solo e o planejamento territorial, criando uma ordem territorial metropolitana, além de criar uma política socioeconômica. É um híbrido. A Lei de 1973 simplesmente coloca os municípios de lado, transferindo a titularidade do interesse em criar a ordem metropolitana para os Estados membros. Assim, as regiões foram geridas, no período que vai de 1973 a 1988, por conselhos deliberativos, independentemente da heterogeneidade ou diversidade dentro das nove regiões.” (FERNANDES, 2004, p.16.)

Até 1988, contudo, foram criadas apenas nove dessas regiões metropolitanas, sempre geridas de modo centralizado pelos Estados pela instituição de um conselho deliberativo nomeado pelo governador pertinente (FERNANDES, 2004). Além das questões relativas à identificação de demandas para a prestação de serviços de interesse metropolitano, ao conselho incumbia a tarefa de estabelecer os rumos do planejamento urbano para os diferentes municípios que compunham regiões metropolitanas.

Fernandes (2004.) preleciona que

(...) tanto os municípios quanto as sociedades municipais foram excluídos da gestão dos serviços comuns, situação agravada pela falta de previsão de recursos, de fundos. O fundo metropolitano nunca foi devidamente criado. Instituiu-se um aparato político-institucional, que cria leis, impõe obrigações e determina condutas, sem passar por qualquer aferição de legalidade e legitimidade, gerando todo o tipo de resistência. Quer dizer, é um modelo que, naturalmente, se prestou aos interesses desse governo centralizado e autoritário, que queria impor um padrão de desenvolvimento socioeconômico para o qual seria fundamental determinado padrão de urbanização. Hoje, pagamos o preço por esse padrão de urbanização espacialmente segregado, de exclusão social, fragmentação urbanística, degradação ambiental, injustiça social e ilegalidade (FERNANDES, 2004, p.20)

A Constituição de 1988 transferiu para os Estados a prerrogativa de criar novas regiões metropolitanas para fins de planejamento da infraestrutura urbanística, viária e ambiental. A nova constituição promoveu então o deslocamento da competência da união para os estados, que demanda como questão precedente

à sua realização de conformação de interesses entre os entes federativos envolvidos (municípios e estado).

A organização das regiões metropolitanas, como visto, sofreu um deslocamento de competência. Inicialmente designada à União, desde a introdução do conceito jurídico normativo na constituição de 1967 até a promulgação da constituição de 1988, existiram apenas nove regiões metropolitanas.

A formalização de sua criação dependia de lei complementar federal, e no período de tempo mencionado foram apenas duas a criarem regiões metropolitanas: a Lei Complementar n.º 14, de 1973 e a Lei Complementar n.º 20, de 1974.

A transferência da competência constitucional para os Estados foi evidenciada pelo Art. 25, §3º da CRFB

os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Desde então, conforme revela SANTOS (2008, p. 177), foram criadas novas regiões metropolitanas por leis estaduais; a maior parte delas localizadas nas regiões Sudeste e Sul, as mais desenvolvidas do país e onde há maior cultura de participação popular.

O processo de criação de novas regiões metropolitanas, por vezes atrelado às disputas e alianças políticas dos Estados, noutras embasado na equivocada atribuição de status diferenciado aos municípios que integram regiões metropolitanas, e outras ainda, vinculado a não realizada perspectiva de apreensão de recursos financeiros, vem sendo alvo de críticas que denunciam o desatrelamento da formalização de regiões metropolitanas aos seus fins e motivações originários e legítimos.

A institucionalização de novas regiões metropolitanas no país, de maneira geral, vem correspondendo muito mais aos anseios políticos do que propriamente os geográficos e urbanísticos (HENRIQUE, 2007, p.50).

Exatamente por essa razão a matéria demandava atenção específica, o que se materializou com a edição da Lei Federal n.º 13.089 de 2015 – o Estatuto da MetrÓpole – que estabelece paradigmas de caráter nacional para o trato das temáticas metropolitanas.

Compreende-se a edição do Estatuto como um ganho institucional e legislativo para o tratamento das questões metropolitanas, especialmente pelas conquistas representadas pelas delimitações conceituais que o texto normativo trouxe. O intuito desta abordagem, longe de realizar uma análise detalhada da nova legislação, é ressaltar pontos que contribuem para a melhor compreensão desta temática associada à noção de controle das políticas públicas.

A proposta da lei era justamente a regulamentação das unidades territoriais urbanas de natureza ou não metropolitana, e sua institucionalização como Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas, com vistas à funcionalização das funções públicas de interesse comum.

O Art. 2º do mencionado diploma legal serve-lhe de esteio conceitual, trazendo, então, as definições de: aglomeração urbana, metrópole, região metropolitana, função pública de interesse comum, plano de desenvolvimento urbano integrado, gestão plena, governança interfederativa, dotando-os do status de institutos jurídicos de definição normativa.

Com base nessas definições, Moura e Hoshino (2015)²⁰ lembram ainda que “uma região metropolitana só pode ser instituída em relação a uma aglomeração urbana que configure uma metrópole”, devendo ser criada por lei complementar estadual.

Merece destaque, também, a previsão legal de pactos interfederativos para a elaboração das políticas de atendimento aos interesses comuns, a governança interfederativa que está conceituada pela lei (Art. 2º, IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum).

A sistemática adotada pela nova lei fortalece a participação dos diferentes entes que integram as regiões metropolitanas, principalmente pela redação do capítulo III que cuida da Governança Interfederativa das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, estabelecendo os princípios (Art.6), as diretrizes gerais (Art.7) e a estrutura (Art.8), que deverá adotar.

²⁰ MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Estatuto da Metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?. 2015. Disponível em www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metrolopes_artigo_rosa.pdf. Acesso em 04 de maio de 2015)

Quanto os princípios, restará à prática da implementação da lei os mecanismos que serão adotados para a difícil compatibilização entre, por exemplo, o constante do inciso I (prevalência do interesse comum sobre o local) e o inciso III (autonomia dos entes da Federação), representando, todavia, no bojo das conquistas aqui enunciadas, significativo avanço a positivação no ordenamento de âmbito federal a importância do interesse supralocal metropolitano.

Ressalte-se ainda a necessidade de que a região metropolitana possua gestão plena na forma do artigo 2º da lei (que pressupõe: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do Art. 8º da Lei; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;) para que a governança metropolitana receba os incentivos advindos dos programas do governo federal.

Cumprir-se destacar que a Presidente da República vetou alguns artigos da Lei. O principal tema objeto do veto presidencial foi a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado. De modo bastante sintético, enunciaram-se três razões²¹: 1) a cristalização da vinculação a finalidades específicas, em detrimento da

²¹ Transcreve-se aqui a íntegra da mensagem de veto da presidente da república sobre os artigos que tratam da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, constante do site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm, consulta realizada em 06/05/2015:

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 5, de 2014 (nº 3.460/04 na Câmara dos Deputados), que “Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências”.

Ouvida, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

Arts. 17 e 18

“Art. 17. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado - FNDUI, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Art. 18. Constituem recursos do FNDUI:

I – recursos orçamentários da União a ele destinados;

II – recursos decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

III – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas;

IV – contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo; e

VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei.

§ 1º A aplicação dos recursos do FNDUI será supervisionada por um conselho deliberativo, com a participação da União, dos Estados e dos Municípios, bem como de representantes da sociedade civil.

§ 2º O regulamento disporá sobre o órgão gestor do FNDUI e sobre o grupo de assessoramento técnico ao Fundo.

dinâmica intertemporal de prioridades políticas, quando da criação de fundos; 2) a criação de fundos não assegura a eficiência da gestão dos recursos públicos; 3) as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União.

Embora se entenda que a Presidente tenha razão quanto ao elencado nas motivações para vetar, os motivos mencionados parecem ser de caráter estritamente político e não técnico-legislativo ou constitucional, restando claro que tal medida foi uma posição política.

O problema reside na identificação da origem dos recursos que devem se alocados nas medidas de atendimento ao interesse metropolitano, uma vez que, ante a não instituição de um fundo específico e a autonomia financeira dos entes federativos que caracteriza o pacto constitucional, o direcionamento dos recursos para a viabilidade das ações da governança metropolitana atingirem a eficácia delas esperada estará a cargo dos ajustes políticos e institucionais que permeia a gestão metropolitana.

1.5.1.1 A Região Metropolitana do Rio de Janeiro

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) teve sua primeira conformação em 1974, ainda durante o regime militar. Hoje é composta por dezenove Municípios, dentre os quais se inclui a Capital do Estado. Abarca um quantitativo de mais de onze milhões de habitantes e se estende por uma área de

§ 3º Fica vedada a utilização dos recursos do FNDUI para o pagamento de dívidas e coberturas de défices fiscais de órgãos e entidades de qualquer esfera de governo.

§ 4º Os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo, se alocados por Estado, somente podem ser aplicados na própria unidade da Federação e, se alocados por Município ou pelo Distrito Federal, na própria região metropolitana ou aglomeração urbana a que ele pertencer.”

Razões do veto:

“A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União.”

5.327 km².²² Descrições relevantes seguem a partir das considerações subsequentes.

1.5.2 Integração e gestão orçamentária de políticas públicas metropolitanas

O processo de escolha das políticas públicas não ocorre de modo divorciado das diferentes questões que permeiam a dinâmica da política e o contexto social das cidades sobre as quais serão manifestas.

Os planejadores das políticas devem, portanto, se mostrar sensíveis ao influxo de informações e questões oriundas da conjuntura social com que pretendem interagir e sobre que se anseia tenha efeito a política em planejamento.

Pertence ao ciclo de formação das políticas públicas a fase de sua elaboração e planejamento a partir dos dados de que está informada a Administração com vistas a conferir a máxima eficácia possível aos direitos sociais consagrados no sistema jurídico.

Para tanto, é necessário, em primeiro lugar, por meio da realização dos estudos multidisciplinares, verificar os setores ou regiões que apresentam maiores carências, ou os grupos que apresentam maior grau de vulnerabilidade a justificar um tratamento diferenciado ou uma intervenção imediata (DUARTE, 2013).

Extrai-se, portanto, como de fundamental relevância para a mais adequada possível formulação das políticas públicas que enquanto do processo de planejamento possam ser levadas em consideração informações lhanas, que forneçam esteio e lastro de significação social para as opções que constroem as prioridades e as opções dos administradores.

O elemento de coordenação das ações, desde já é fortalecido em sua importância, em pelo menos dois aspectos: interno e externo. Aduz o primeiro à capacidade de agregação e otimização dos agentes e órgãos da própria administração no sentido de viabilizar a aplicação de cada um ao atendimento e realização das ações pertinentes.

O segundo, externo, trata da forma como o ente federativo se relaciona com os demais para o cumprimento de suas competências em obediência ao panorama constitucional de divisão de atribuições, assim como na relação havida com as

²² Dados extraídos do site no Ministério das Cidades, disponível em <http://www.cidade-brasil.com.br/>. Acesso em 30 de maio de 2015.

diversas forças sociais, organizadas ou não, majoritárias ou minoritárias, tanto para a oferta de sua colaboração na formulação quanto na execução das políticas públicas.

Também aqui, duas dimensões: a de articulação com a sociedade no plano decisório – com os problemas atinentes à garantia de participação em condições minimamente igualitárias – e ainda aquela no plano da atuação em concreto do Estado pautada pelo tanto já mencionado quadro normativo de agir, seja nos seguimentos em que seja ele, Estado, o executor direto de atividades, seja naquele campo em que sua atuação deva ser o ponto de ligação entre os subsistemas político, econômico, financeiro e tributário da constituição.²³

Deriva-se do afirmado que a interlocução dos agentes públicos responsáveis por e coordenar o processo de planejamento das políticas públicas com a realidade social e territorial, notadamente no espaço conformado como região metropolitana, é de fundamental importância para a correta identificação da realidade para formulação da política pública.

Já demonstramos também que as políticas que se mostram frutos de escolhas desarrazoadas, frustram não apenas os princípios administrativos e constitucionais a que estão vinculados os gestores públicos, pois que suas opções devem consignar a mais eficaz atenção para o atendimento das questões sociais enfrentadas a partir da implementação dos programas governamentais, num contexto de submissão democrática à outorga legal de competências e ao atendimento finalístico e axiológico dos direitos consagrados na Constituição Federal.

Frustram, também, a expectativa legitimamente formulada de que a política pública realizada para a produção de um determinado resultado/impacto na realidade social seja exitosa.

²³ A menção realizada pela autora aduz ao conceito por ela apresentado, e acima reproduzido, que foi extraído das lições do professor Moreira Neto, em texto extraído e adaptado da Conferência de Encerramento do Congresso Internacional de Direito Administrativo, promovido pela Procuradoria geral do Município do Rio de Janeiro, em 05 de outubro de 2006, no auditório da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Conforme acimado, Moreira Neto leciona traduzam as políticas públicas um conteúdo integrador da substância da decisão administrativa processualizada, da qual se espera que advenha a direta satisfação de resultados, posto que são estes vinculantes da ação administrativa. Na essência dessa decisão escolha processualizada, um quadro normativo de ação, através do qual se estabelece uma relação de vinculação entre o Estado político e a sociedade.

Impreterível para o desenvolvimento consonante e frutífero de uma política pública desde o seu planejamento, portanto, a adequação da medida à demanda social evidenciada.

Merece atenção a vinculação que possui o agente público ao cumprimento indisponível dos imperativos emanados do interesse público.

Segundo Mello (2005)

a Administração não titulariza interesses públicos. O titular deles é o Estado, que, em certa esfera, os protege e exercita através da função administrativa. (...) Os bens e os interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos (MELLO, 2005, p. 65)²⁴.

No universo metropolitano, a conformação espacial ultraterritorial do espaço urbano que caracteriza o fenômeno da metropolização dá ensejo a questões sociais que exsurtem da formatação urbana em paralelo ao cotejo das competências constitucionais para os entes federativos.

Impõe aos agentes públicos, assim, a articulação das medidas de cada ente, na porção de suas competências para a fixação comungada de políticas que viabilizem a consignação do interesse público factualmente construído nos espaços metropolitanos.

Outro mote que fundamenta a formatação metropolitana das políticas públicas é sem dúvida o elo de legitimidade necessário e ínsito ao regime democrático que se notabiliza em nosso constitucional Estado Democrático de Direito.

A conformação institucional está baseada na representação dos interesses do povo, sendo este o verdadeiro titular do poder do Estado. A idealização de medidas que desconsiderem a carga performática do interesse público, principalmente nas situações em que a conformação regional se constitui como seu elemento identificador e diferenciador, como no fenômeno da metropolização.

Entende-se, portanto, impugnar a legitimidade de qualquer intenção da gestão, por melhor que seja, haja vista a não coincidência entre a exteriorização fática do interesse público manifesto na conformação das regiões metropolitanas e a adstrição da gestão ao atendimento eficaz pelo Estado, no esteio de cumprir seu

²⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 65.

mister representativo. A metropolização das políticas públicas tem, por razão, pois, a busca pela legitimidade das políticas a serem realizadas.

Sabe-se que o vitorioso movimento municipalista notabilizou e permitiu consagrar-se no texto constitucional a importância da descentralização de competências como mecanismo de atendimento eficaz e democrático do conjunto de temas que atribuem conteúdo ao denominado interesse local.

A partir desta concepção, a Constituição de 1988 se diferenciou dos sistemas constitucionais anteriores através do fortalecimento e objetivação de uma configuração localista das competências para execução das políticas públicas.

Bobbio (apud GONÇALVES, 2003) identifica que

o que caracteriza e a coloca num plano diferente é o fato de que a autonomia local, mesmo quando não se manifesta como autonomia política, não aparece como uma derivação de organização administrativa do Estado. Ela transcende o quadro conceptual de mera Descentralização administrativa e se liga, como já foi sublinhado, à temática da liberdade (...) (apud GONÇALVES, 2003, p. 70).²⁵

O processo de descentralização advém como a estratégia político-organizacional de auxiliar na implementação de políticas intersetoriais. No entanto, é constatada uma realidade, no Brasil, de grande diferença em termos econômicos, políticos, administrativos e sociais entre os diversos municípios, que traduzem na ampla heterogeneidade quanto à possibilidade de alcance dos objetivos propostos no processo de descentralização (LIPPI, 2013).

Ferrari (apud SILVA, 2003) ressalta “a ideia de autonomia está ligada à capacidade de organização e ação que constitui o aspecto político, administrativo e financeiro” (apud, 2003, p. 71)²⁶.

Já está evidenciado, na recente experiência brasileira, que a descentralização fiscal em conjunto da transferência de competências para os estados e municípios das responsabilidades de grande parte das políticas sociais não assegura que haverá eficientes respostas às necessidades e demandas dos cidadãos (SOUZA e CARVALHO, 1999).

²⁵ BOBBIO, Norberto et alii. Dicionário de Política, p.335 (apud; o município na constituição federal de 1988 – Silva, Sandra Krieger Gonçalves, São Paulo. Juarez de Oliveira. 2003 . p.70.

²⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Elementos de direito municipal. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1993, p.65. (apud SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. O Município na Constituição Federal de 1988. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p.71.)

É possível atribuir o descompasso entre descentralização e o asseguramento dos direitos sociais à desigualdade existente entre os entes federativos, no âmbito regional e inter-regional, o que não poucas vezes gera o aprofundamento ainda mais intenso das desigualdades e a relação de competência de cada ente federativo, dando ensejo à ocorrência do que Melo (1996) denominou o hobbesianismo municipal²⁷.

O fato é que os Municípios não foram preparados para avocarem o conjunto de responsabilidades constitucionalmente estabelecidas para si, a partir do pacto federativo de 1988.

As dificuldades para a condução de políticas públicas eficazes, assim como a dotação dos recursos necessários, o fomento e viabilização da ambiência de participação política na gestão das cidades se mostram ainda mais intensificadas ante a realidade da concentração de riquezas em algumas áreas regionais e o aprofundamento das desigualdades entre os municípios.

Esse cenário intensifica a necessidade de sustentação e apoio das esferas federais e estaduais, mesmo tendo ciência de que uma das premissas da descentralização é a transferência de poder financeiro e decisório às instâncias subnacionais (SOUZA E CARVALHO, 1999)²⁸.

Assim, mesmo formalmente instituído e reforçado pela formalização da autonomia municipal o exercício das competências de atendimento das demandas que conformam o interesse local, em detrimento da subordinação hierárquica a órgãos centrais, não garante aos órgãos locais capacidade de possibilitar a uniformização e universalização do acesso da população aos serviços sociais.

A Federação, desenhada pela Constituição de 1988, assumiu contornos especiais, de modo que tem aspecto diferente dos demais sistemas federativos, principalmente pela menção expressa aos Municípios.

Em nenhuma das outras constituições houve tal referência ainda que sempre se admitisse a participação dessa entidade como integrante da federação. Não obstante, o novo status constitucional deu um relevo marcante e uma participação importante nos destinos da própria República Federativa do Brasil (COSTA, 2010)²⁹.

²⁷ MELO, M. Crise federativa, guerra fiscal e hobessianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? Revista São Paulo em Perspectiva. , v. 10, n. 3, 1996

²⁸SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. Lua Nova, 48, 1999. p. 187-213.

²⁹ COSTA, Nelson Nery. Direito municipal brasileiro. Rio de Janeiro. Forense 2010. p. 77.

Resta evidente, portanto, a intenção do legislador originário no sentido de no sistema constitucional brasileiro ver fortalecida a autonomia municipal por meio da atribuição de competências específicas.

Esse fenômeno logrou, ainda, atribuir, aos governos municipais, maior importância no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Todavia, o contexto atual demonstra que a complexidade das demandas e suas repercussões na estrutura do Estado, pretendendo-se o eficaz desenvolvimento de suas competências e correspondência aos interesses da população, impõem-lhe a necessidade de articulação das diferentes esferas de governo, por uma sistemática que concilie, sob sua coordenação, a atenção das responsabilidades institucionais, os limites jurídicos e as competências administrativas.

Os temas metropolitanos se apresentam, então, como um contraponto à tendência de descentralização formalizada na Constituição de 1988, embora tenha por esteio axiológico o mesmo valor constitucionalizado como mote do fortalecimento institucional dos municípios, a saber, o interesse local.

Já mencionamos acima a defesa apresentada por Correa de que a ordem constitucional atual assegura como princípio irretroatável, uma configuração de governo que assegure a intangibilidade do poder local, garantindo-se a forma descentralizada de gestão do Estado de modo a garantir-se uma formatação estatal sempre compatível com o exercício de competências localizadas de modo a se garantir concreção na atuação administrativa ao interesse local (FERNANDES, 2004).

Ressalta-se que é o poder local o campo favorável para a percepção e realização das políticas públicas, visto ser a esfera mais próxima de cada cidadão e, por conseguinte, gerar maior interesse pelas demandas. Isso significa que cada cidadão pode com maior facilidade fiscalizar os atos da administração pública, Ou melhor, cada cidadão estará cumprindo seus direitos de cidadania, bem como a administração pública terá maior percepção dos problemas sociais³⁰.

Neste mister, cumpre-nos estabelecer a diferença entre o interesse local e as institucionalidades que o titularizam na estrutura do Estado.

³⁰ HERMANY, Ricardo e FRANTZ, Diego. As Políticas públicas na perspectiva do princípio da subsidiariedade: uma abordagem municipalista. In: Gestão local e políticas públicas. HERMANY, Ricardo (org.). Santa Catarina do Sul, Editora IPR. 2010. p. 220.

O Município, como ente federativo com competências sobre a menor porção territorial, é quem se apresenta geograficamente como o ente federativo mais próximo da população.

Contudo, no caso das regiões metropolitanas, a configuração do interesse local supera os demarcados limites geopolíticos das municipalidades, reconfigurando, a partir da realidade social das localidades, um perfil urbano que constrói cidade para além do Município.

Essa realidade social compartilhada entre Municípios metropolitanos os defronta com o conflito de conviverem com interesses locais não exclusivamente municipais, assim como, com identificação da ausência de soluções municipais para as problemáticas metropolitanas.

O cenário das regiões metropolitanas, que se nos permite identificar por meio de grandes densidades populacionais, que se notabilizam como polos de desenvolvimento econômico e concentram grande parte da riqueza do país, se mostram como grande desafio para a macroestrutura do Estado, já que impõem uma atuação intergovernamental das diferentes esferas de poder.

A articulação entre os governos com atuação nos espaços metropolitanos deve se dar de tal modo entrosado, que seja possível superar questões já corriqueiras, tais como o desencontro quanto às orientações das políticas implementadas pelos entes federativos, indefinição de competências específicas para aplicação das políticas comuns, definhamento da capacidade de coordenação, planejamento e fiscalização das políticas, a baixa qualificação dos órgãos locais, que se podem experimentar a partir da indefinição de um plano único de trabalho de cunho metropolitano.

A questão da coordenação das políticas metropolitanas passa ainda pela definição institucional de competências para as temáticas metropolitanas, indo além da definição de uma agenda de caráter metropolitano e, portanto, conformada em atenção ao genuíno interesse público que se manifesta no universo metropolitano.

A questão institucional se evidencia como um obstáculo à implementação das políticas de forma adequada, principalmente, porque a estrutura federativa conformou num rígido sistema de competências, os entes federativos, de modo que, será na esfera de atuação destes que as ações públicas expressas nas políticas e as competências de arrecadação (tributária) para a conformação de mecanismos de custeio para tais atuações serão desenvolvidas.

Sendo, a este tempo e sob égide da conformação constitucionalizada como imutável do pacto federativo formado em 1988, impensável a reconfiguração da estrutura da federal de tal forma a reacomodar um ente federativo capaz de garantir maior efetividade na solução dos temas que emergem com caráter evidentemente regional, a questão da institucionalidade para o atendimento das metropolitanas se denota como uma dos nós principais a serem desatados para o sucesso dos arranjos regionais metropolitanos.

Hoje, as regiões metropolitanas são formadas a partir da iniciativa dos Estados, é o próprio texto constitucional quem assim prevê (Art. 25, §3º). Com vistas a buscar a maior efetividade nas ações públicas voltadas para as regiões metropolitanas o Estatuto da MetrÓpole consagrou a governança interfederativa como o mecanismo de gestão a ser implementado nas regiões metropolitanas.

O ideal da construção de uma forma de gestão que seja capaz de reproduzir no universo metropolitano a legitimidade que fundamenta a atuação do estado em nossa democracia, assim como de uma conformação administrativa que seja capaz de absorver e identificar as demandas efetivamente regionais e buscar os mais adequados encaminhamentos para cada um dos temas identificados, ainda que em detrimento dos egoísmos políticos, institucionais e pessoais, são marcos que se podem extrair da positivação no Estatuto da MetrÓpole quanto à governança pretendida.

Sua instituição representa, portanto, ferramenta de agremiação de forças e competências para melhor atender ao interesse público metropolitano, e não como se pode pensar, ferramenta de sujeição dos Municípios aos Estados.

O esforço compartilhado entre os entes federativos na construção de políticas públicas eficientes no espaço das regiões metropolitanas deve levar em consideração assim como a estruturação regional das demandas o entabulamento dos diferentes setores que respondem por cada área temática.

As necessidades sociais não são construídas a partir de um catálogo das competências institucionais das secretarias municipais, estaduais e ministérios, a realidade é complexa e enseja questões fáticas para cuja solução se impõe uma dinâmica intersetorial na construção de soluções adequadas.

O termo intersetorialidade é entendido como a articulação de saberes e experiências desde o planejamento até a avaliação, com a finalidade de obter o efeito sinérgico nas questões complexas que a envolve, pois, o cidadão deve ser

considerado pelo Estado na sua totalidade e não fragmentado na resposta às suas demandas (JUNQUEIRA, 1997).

Os ajustes institucionais que ofertam concretude às políticas públicas congradadas à dinâmica social pelo elo da democracia que fundamenta o exercício do poder público, logram-se eficientes tanto quanto se mostram sensíveis em perceber o multifacetamento das demandas públicas, alcançar essa sensibilidade é intento permanente e objetivo a ser continuamente perseguido pela gestão.

Identifique-se, ainda, a intersetorialidade, como a convergência de esforços de diversos setores governamentais e não governamentais na produção de políticas públicas integrais e integradas que respondam às necessidades da sociedade de forma completa (FERNANDEZ e MENDES apud LIPPI, 2005)³¹.

Intersectorialidade vem sendo interpretada, portanto, como forma de ação que articula diversos setores ou áreas das políticas públicas. Em alguns casos, observa-se a preocupação dos autores em detalhar em que momento a política pública é entendida intersectorial e em outros casos apenas classifica-se a sua atuação.

Entende-se que a intersectorialidade pode se dar tanto dentro dos órgãos da administração pública como também entre o Estado e a sociedade civil. Dentro da Administração Pública tem-se a definição de articulação intergovernamental, que se dá entre diferentes esferas de governo (entes federativos) e intragovernamental, que se dá na mesma esfera de governo, porém entre diferentes setores ou áreas de políticas públicas.

Com a sociedade, a articulação intersectorial se dá a partir da denominação da construção de redes entre o Estado e a sociedade. Esta última construção pode envolver também organizações sociais e instituições privadas³².

Outra a dificuldade evidente na implementação das políticas metropolitanas é a questão do custeio. As regiões metropolitanas agremiam sob conformação de uma mesma governança, entes federativos que gozam de autonomia administrativa e financeira.

³¹ LIPPI, Mariana Ferreti. A estratégia de articulação intergovernamental na implementação de políticas públicas metropolitanas: construindo um conceito e evidenciando a aplicação prática. 2013. Disponível em <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/A-ESTRAT%C3%89GIA-DE-ARTICULA%C3%87%C3%83O-INTERGOVERNAMENTAL-NA-IMPLANTA%C3%87%C3%83O-DE-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-METROPOLITANAS-CONSTRUINDO-UM-CONCEITO-E-EVIDENCIANDO-A-APLICA%C3%87%C3%83O-PR%C3%81TICA.pdf>. Acesso em 14 de fevereiro de 2015.

³² Idem 28.

Aos Estados incumbe a difícil missão de articular os pactos setoriais e intersetoriais, com a respectiva previsão de custos e fontes de custeio, entabulando com justiça a participação de cada ente federativo e da iniciativa privada tanto quanto nos processos decisórios que antecedem as escolhas dos gestores, também no rateio dos custos de sua operacionalidade, como se vê em

(...) A dinâmica intergovernamental, uma das formas de articulação intersetorial, reclama um forte componente de coordenação capaz de realizar o planejamento central, com base territorial, acima das secretarias e que articule os planos particulares de cada uma delas (LIPPI, 2013, p. 31).

Assim, para que a relação intergovernamental dê certo é preciso dar importância à circulação de informações, sendo necessário criar sistemas que dinamizem e veiculem as informações e dados a todos os atores envolvidos neste processo (LUNA, 2007).

O estreito elo entre as manifestações democráticas das intenções da população e sua viabilização política, gerencial e financeira pelas administrações têm se demonstrado como uma das principais temáticas que carecem de ajustes para as melhorias pretendidas para as democracias contemporâneas.

Independentemente das suas motivações originárias, as experiências de descentralização hodiernas parecem ser mesmo movidas por pressões políticas associadas às limitações do papel do Estado em face da globalização.

Como os governos centrais comprometem-se com políticas de ajuste fiscal, transferem as pressões populares para as esferas locais de governo, em uma estratégia de lograr governabilidade. O atendimento das demandas populares depende por sua vez da expectativa de cidadania da população (SANTOS, 2008)³³.

Daí dizer-se da relevância havida sobre a gestão financeira e tributária para a garantia de viabilidade das escolhas políticas, lendo-as como resposta às expectativas que defluem da população, elevando-a como instrumento de concreção da correspondência pretendida entre ações governamentais e necessidades dos cidadãos.

A lei inicialmente aprovada pelo congresso nacional concebeu a criação de um fundo nacional para o desenvolvimento urbano integrado. Os artigos 17 e 18 do

³³ SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Município, descentralização e Território. Rio de Janeiro, Forense, 2008. p.11.

Estatuto das Metr6poles foram vetados pela presidente da rep6blica, conforme acima comentamos.

Insta-nos aqui, por6m, observar que a proposta de vincula76o de um conjunto de recursos 6 aplica76o nas pol6ticas metropolitanas possui relev6ncia 6mpar para a constru76o das solu76es dos principais problemas para a implementa76o das pol6ticas de car6ter metropolitano, exatamente a desconformidade entre as finalidades p6blicas que se pretende atender e a fonte dos recursos para tanto.

As observa76es utilizadas como raz6o de veto s6o igualmente relevantes, no Brasil a categoriza76o de rubricas p6blicas final6sticas no sistema positivo para montantes de valores n6o garante sua real aplica76o, e por vezes emperra a maquina p6blica para o atendimento de necessidades prementes da Administra76o.

Mas a quest6o do custeio das pol6ticas p6blicas metropolitanas de sa6de com o veto presidencial retornou 6 situa76o anterior de instabilidade quanto 6 fonte de seus recursos.

Atualmente, os fundos necess6rios 6 implementa76o de tais pol6ticas s6o objeto de repasses da Uni6o em conformidade com os programas de incentivo ao desenvolvimento das regi6es metropolitanas, assim como dos Estados que as instituem, dos munic6pios envolvidos, normalmente em diminuta contrapartida, e da iniciativa privada atrav6s de parcerias.

A agenda pol6tica regional e as capacidades pessoais de articula76o dos gestores envolvidos junto aos poderes p6blicos e iniciativa privada acabam sendo determinantes na obten76o de recursos para as pol6ticas p6blicas metropolitanas.

Conforme aduzimos acima a agenda metropolitana 6 fruto de uma configura76o regionalizada do interesse p6blico, estando os agentes da Administra76o adstritos ao desenvolvimento de mecanismos eficientes para o cumprimento das diretrizes dele derivadas.

1.5.3 Integra76o metropolitana das pol6ticas p6blicas de sa6de

O direito 6 sa6de recebeu do legislador constituinte a categoriza76o de direito fundamental social no sistema jur6dico que lastreia o Estado brasileiro, conforme positivado de forma expressa no Art. 6º da Constitui76o Federal de 1988.

Insta destacar que a Constitui76o de 1988 foi primeira Carta Constitucional Brasileira a universalizar os servi76os p6blicos de sa6de. O direito fundamental 6

saúde, a partir de sua edição, não mais estaria restrito a qualquer forma de contrapartida contributiva de trabalhadores que integravam institutos de previdência, antes era praticado³⁴.

Foi o artigo 196 da Constituição Federal que consagrou o direito à saúde como o temos em nosso sistema constitucional, estabelecendo que a saúde é “direito de todos e dever do Estado”, e institucionalizando o “acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.³⁵

A consagração como direito fundamental social do direito à saúde induz ao entendimento de que o sistema constitucional brasileiro atribuiu a este direito, enquanto objeto integrante do sistema social política pública, uma perspectiva inclusivista, pretendendo-se sua concretização de modo a abranger a integralidade da população.

Cabe mencionar, neste ponto, a ressalva formulada por Botelho Filho (2011):

Atualmente, vive-se no Brasil e no mundo um período de insegurança jurídica no que concerne aos direitos fundamentais sociais. A jurisprudência constitucional e doutrina pátrias, ainda não foram capazes de fornecer conceitos satisfatórios, delimitações de conteúdo ou definições de incidência destes direitos. Também não houve êxito na tarefa de responder se estes direitos configuram ou não direitos subjetivos públicos ou apenas deveres objetivos do Estado (BOTELHO FILHO, 2011, p. 58)³⁶.

Estatui a Constituição Federal, em seu Art. 7º, inciso IV

salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

³⁴ Karina Mendes Rocha lembra do vínculo havido entre as prestações de serviços de saúde e a filiação aos fundos previdência, no sistema que antecedeu a universalização trazida pela criação do Sistema Único de Saúde. Merece destaque o trecho abaixo:

“No ano de 1966 os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) foram fundidos e deram origem ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), englobando todos os empregados com carteira assinada, que recebiam assistência médica dos serviços do INPS, hospitais e ambulatórios médicos.” MENDES, Karyna Rocha. Curso de Direito à Saúde. São Paulo. Saraiva, 2013. p. 128.

³⁵ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 196:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

³⁶ FILHO, Ramon Fagundes Botelho, A judicialização do direito a saúde: a tensão entre o mínimo existencial e reserva do possível na busca pela preservação da dignidade da pessoa humana. Curitiba: Juruá, 2011.p.58;

Dessa leitura, consignamos o entendimento de que, além de uma garantia constitucional de direitos sociais fundamentais, o direito à saúde se insere ainda na categoria juridicamente estabelecida na norma constitucional mencionada de necessidade vital básica do indivíduo.

Enuncie-se que a percepção última é de que onde não houver respeito à vida e integridade do ser humano, física e moral, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde os direitos fundamentais³⁷ não forem minimamente assegurados, não haverá dignidade da pessoa humana de modo que poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiça (SARLET, 2009)³⁸.

É possível identificar na redação do artigo constitucional tanto um direito individual quanto um direito coletivo de proteção à saúde. Dizer que norma do art. 196, por tratar de um direito social, consubstancia-se tão somente em norma programática, incapaz de produzir efeitos, apenas indicando diretrizes a serem observadas, significaria negar a força normativa da Constituição (MENDES, 2012. p. 296).

Embora a persecução do atendimento das necessidades básicas, entre as quais se incluía a saúde, seja conformada mediante uma perspectiva subjetiva, por certo a consagração de padrões mínimos objetivos favorece a concepção a ser admitida na estruturação da Administração para a formulação das políticas públicas, servindo-lhe como critério de eficiência, controle e legitimidade.

A própria Constituição incorpora descritivamente elementos de imperativa observância quando da eleição de prioridades que devem constar da agenda pública das políticas de saúde, são elas o atendimento materno-infantil, ações de medicina preventiva, ações de prevenção epidemiológica, serviços de saneamento, respectivamente previstos nos art. 227, § 1º, inciso I; art. 198, inciso II; art. 200, inciso II; art. 198, incisos II; e, art. 200, inciso IV, todos da Constituição Federal de 1988.

³⁷ Importa destacar a posição de Ingo Wolfgang Sarlet, quanto ao aspecto terminológico a ser observado referente aos direitos humanos e direitos fundamentais, sendo aqueles considerados reconhecidos pela ordem jurídica internacional, almejando pretensão de universal validade, e estes, concebidos como aqueles direitos reconhecidos e positivados na esfera constitucional, incluindo-se os direitos humanos, desde que positivado pelo Estado. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 260-263;

³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. 64 p.

Quanto à direção do SUS, conforme a CRFB/1988, em seu artigo 198, inciso I, estabelece que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo-se em um sistema único, cuja direção se dá em cada esfera de governo.

Com o intuito de organizar o Sistema único de Saúde, foi editada a Lei nº 8.080/90, a qual estabelece os princípios pelos quais atuação do SUS deve se orientar, assim como define a competência dos entes federativos, com destaque, aqui, para os arts. 17 a 19, *in verbis*:

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

(...)

III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde;

(...)

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

(...)

Art. 19. Ao Distrito Federal competem as atribuições reservadas aos Estados e aos Municípios.

A partir do exame dos dispositivos supra, resta evidente que a responsabilidade da prestação dos serviços atinentes à saúde pública nas diversas esferas da atuação estatal executadas pelo SUS realiza-se de forma regionalizada e hierarquizada.

A territorialização, no que aduz à definição das ações que consignam as políticas públicas de saúde, deve servir de base para a organização do sistema, uma vez que tal entendimento deriva da própria definição de competências na legislação ordinária, que foi formulada sob égide da regionalização como princípio estruturante do sistema.

1.5.3.1 A Lei do Sistema Único de Saúde e as políticas públicas metropolitanas: como conciliar?

Acerca das regiões metropolitanas, a formulação de políticas e programas públicos de saúde deve estar inserida no contexto institucional do Sistema Único de Saúde, que possui seu regulamento na Lei Federal n.º 8.080/90.

O SUS, em respeito que foi consagrado na Constituição de 1988 e na legislação que o institui, possui como princípios básicos: a universalidade, equidade e integralidade. Sua organização se dá por meio de uma rede regionalizada, hierarquizada e descentralizada, integrada por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais e por entidades de iniciativa privada, que possuem função complementar.

A conformação desta rede, a fim de concretizar as diretrizes e princípios mencionados, vem sendo implementada ao longo destes mais dos vinte anos, desde a instituição do SUS, através de uma série de normas que trataram da regulamentação, organização e gestão do sistema. Tais normatividades são objeto de um processo permanente de revisão em prol do aprimoramento do processo de construção do SUS, que tem como grande desafio a descentralização e municipalização das ações e serviços de saúde³⁹.

Merece destaque a constituição do Pacto pela Saúde, em 2006, que foi estabelecido sob a forma de uma nova normativa nacional, abrangendo: o Pacto pela Vida, o Pacto em Defesa do SUS e o Pacto de Gestão.

O Pacto pela Vida apresenta diretrizes e compromissos firmados entre os gestores do SUS nas três esferas de governo, agregando os pactos anteriormente existentes e redefinindo os instrumentos de regulação, programação e avaliação.⁴⁰ Verifica-se ainda no teor desta nova normativa, um conjunto de compromissos sanitários, derivados da análise da situação de saúde do País e das prioridades definidas pelos governos federal, estaduais e municipais.

Os compromissos são expressos em objetivos de processos e resultados, com apontamento de obrigações financeiras e orçamentárias para o custeio das ações de viabilização dos resultados pretendidos.

Neste Pacto, foram elencadas, em âmbito nacional, as prioridades para a atuação da gestão do SUS, a que devem ser incorporadas as prioridades estaduais,

³⁹ 1 LEVCOVITZ, E.; LIMA, L. D.; MACHADO, C. V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. Ciência e saúde coletiva, Rio de Janeiro, vol.6, no.2, 2001. SILVA, A. C. Z. SUS: avanços e obstáculos no processo de descentralização e coordenação intergovernamental. Revista do Serviço Público, ano 55, número 4, 2004

⁴⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada. Diretrizes operacionais dos Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão / Ministério da Saúde, Secretaria Executiva, Departamento de Apoio à Descentralização. Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada. – Brasília: 76 p. – (Série A. Normas e Manuais Técnicos) ISBN 85-334-0960-5. 409

regionais e municipais. São elas: a) saúde do idoso; b) o controle do câncer do colo do útero e da mama; c) a redução da mortalidade infantil e materna; d) o fortalecimento da capacidade de resposta às doenças emergentes e endemias, com ênfase na dengue, hanseníase, tuberculose, malária e influenza; e) a promoção da saúde; e f) o fortalecimento da atenção básica.

Já quanto aos compromissos constantes do Pacto em Defesa do SUS, os temas nele enunciados pelos gestores aduzem ao avanço da Reforma Sanitária Brasileira e o fortalecimento e qualificação do Sistema Único de Saúde, individualizando como uma política pública atinente às funções permanentes do Estado, e minimizando sua vinculação com as políticas de caráter estritamente governamental.

Por sua vez, o Pacto de Gestão do SUS, compreende os direcionamentos para a gestão do sistema, considerados os seguintes itens: descentralização, regionalização, financiamento, planejamento, programação pactuada e integrada (PPI), regulação, participação e controle social, gestão do trabalho e educação na saúde.

Este Pacto define de forma clara as responsabilidades das três esferas de governo, tendo como base a gestão compartilhada e solidária do SUS e o reconhecimento de que, dadas as desigualdades regionais,

mais que definir diretrizes nacionais é preciso avançar na regionalização e na descentralização do SUS a partir de uma unidade de princípios e de uma diversidade operativa que respeite as singularidades regionais MENDES , 2009, p. 272 e 273).⁴¹

O Pacto de Gestão reforça a territorialização da saúde como base para a organização do sistema, ao estruturar regiões sanitárias e instituir os colegiados de gestão regional, quais sejam as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) micro e macrorregionais.

A Regionalização é um dos destaques do Pacto de Gestão, estruturado sob metodologia que reforça a territorialização da saúde, como base para a organização do sistema, uma vez que se propõe a estruturar regiões sanitárias e instituir os colegiados de gestão regional. O Pacto consagra como pilar do sistema a

⁴¹ MENDES, Eugenio Vilaça. As Redes de Atenção à Saúde. Belo Horizonte: ESP-MG, 2009. p. 272 e 273.

descentralização das ações e serviços de saúde e os processos de negociação e pactuação entre os gestores.

Um dos principais instrumentos de planejamento da Regionalização é o Plano Diretor de Regionalização (PDR), nele são definidos os territórios sanitários - microrregiões e macrorregiões de saúde – de modo que seja possível atentar para a organização dos serviços em níveis crescentes de disponibilidade de tecnologias e em adequação aos níveis de atenção à saúde.

A função dos municípios ganha relevância nesta mecânica gerencial, pois que têm a responsabilidade de organizar a oferta dos serviços de atenção primária à saúde.

A oferta dos serviços de saúde da atenção secundária (média complexidade hospitalar e ambulatorial) é microrregional nos municípios-polo ou sedes da microrregião e se organiza a partir dos pactos interfederativos e intersetoriais sob organização e coordenação dos entes competentes pela gestão regional, normalmente sob égide da atuação burocrática dos estados.

A disponibilidade dos serviços da atenção terciária (alta complexidade hospitalar e ambulatorial) é macrorregional nos municípios-polo da macrorregião de saúde.

A capacidade instalada do município, no que se refere aos equipamentos e recursos humanos, é o critério para a definição dos polos. Assim definido, incumbe à gestão municipal a responsabilidade de organizar a disponibilidade desses serviços e fornecer atendimento aos habitantes de todos os municípios que integram a micro/macrorregião de saúde.

O objetivo dessa sistemática gerencial é garantir a integralidade da atenção em saúde, notoriamente prejudicada pela estrutura diminuta compartilhada pela maior parte dos municípios brasileiros, que, por isso, não possuem condições de prover todos os diferentes serviços de saúde, sobretudo hospitalares de alta e média complexidade.

A regionalização como estratégia para a descentralização é contemplada na Constituição de 1988 e reforçada na Lei Orgânica da Saúde (8080/90). Desde então, as sucessivas Normas Operacionais do SUS trataram do tema. A partir da edição da Lei do SUS diferentes Normas Operacionais Básicas passaram a ser editadas

considerando a importância da regionalização para a eficiente implementação dos serviços que consignam as prestações pretendidas como política pública de saúde⁴².

Para se efetivar o processo de descentralização das ações e serviços de saúde, deve-se utilizar a regionalização como indutor da organização das redes articuladas e resolutivas de serviços, em todos os níveis de atenção, utilizando-se da lógica do planejamento integrado.

As Normas Operacionais de Assistência à Saúde (NOAS) trouxeram o conceito territorialidade não restrito à abrangência municipal, mas respeitando seus limites como unidade indivisível, de forma a garantir o acesso dos cidadãos a todas as ações e serviços necessários para a resolução de seus problemas de saúde.

O Plano Diretor de Regionalização (PDR) é apresentado como o instrumento de ordenamento da regionalização e planejador da distribuição e articulação das ações e serviços assistenciais.

O Decreto n.º 7.508/11 e a Resolução CIT n.º 01, de 29 de setembro de 2011, estabelecem o conceito de Região de Saúde, que passa a ser definido como

espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de Municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde.

A descentralização das ações e serviços de saúde, derivada do processo de regionalização, adota como instrumentos de planejamento, assim:

a) o Plano Diretor de Regionalização (PDR): tem por objetivo expressar o desenho do processo de identificação das regiões de saúde no estado, em consonância com o Plano Estadual de Saúde, objetivando a garantia do acesso, a promoção da equidade, a garantia da integralidade da atenção, a qualificação do

⁴² Destacamos a seguinte ordem da edição de Normas Operacionais Básicas: 1) Norma Operacional Básica do SUS 01/93 (NOB SUS 01/93) se refere à estratégia da regionalização a partir de um enfoque na articulação e mobilização municipal, com vistas a garantir acesso à saúde, embora ainda não priorize a estruturação de regiões de saúde; 2) Norma Operacional Básica do SUS 01/96 (NOB SUS 01/96), com a finalidade de promover o avanço e consolidar a gestão municipal, reafirma que a rede de serviços municipais deve ser organizada segundo as diretrizes da Constituição de 1988. 3) Normas Operacionais de Assistência à Saúde do SUS 01/2001 e 01/2002 (NOAS SUS 01/2001 e NOAS SUS 01/2002), editadas na década seguinte, apresentam a regionalização como estratégia principal para organização do sistema de saúde no território, com o objetivo de promover maior equidade no acesso da população às ações e serviços de saúde. Extraídas de <http://conselho.saude.gov.br/legislacao>. consulta realizada em 30/05/2015.

processo de descentralização e a racionalização de gastos e otimização de recursos.

b) o Plano Diretor de Investimento (PDI): O Plano Diretor de Investimentos (PDI) é o instrumento de planejamento que deve orientar a destinação dos recursos de investimento tripartite para a Macrorregião de Saúde do Vale do Médio São Francisco, visando garantir a integralidade da atenção à saúde, corrigindo iniquidades e assegurando suficiência e resolutividade da rede regional de saúde. O PDI da Macrorregião deve ser discutido e aprovado nos CGR, nas CIB Pernambuco e Bahia e, no Colegiado de Cogestão Interestadual.⁴³

c) a Programação Pactuada e Integrada da Atenção em Saúde (PPI): é um processo instituído no âmbito do Sistema Único de Saúde onde, em consonância com o processo de planejamento, são definidas e quantificadas as ações de saúde para população residente em cada território, bem como efetuados os pactos intergestores para garantia de acesso da população aos serviços de saúde. Tem por objetivo organizar a rede de serviços, dando transparência aos fluxos estabelecidos e definir, a partir de critérios e parâmetros pactuados, os limites financeiros destinados à assistência da população própria e das referências recebidas de outros municípios⁴⁴.

No Rio de Janeiro, o PDR vem sendo elaborado na perspectiva de garantir: o acesso dos cidadãos a um conjunto de ações e serviços vinculados a responsabilidades mínimas; acesso de todos os cidadãos aos serviços necessários a resolução de seus problemas de saúde, em qualquer nível de atenção⁴⁵.

Há, portanto, diferença entre a regionalização metropolitana e a regionalização da saúde, o que apresenta um desafio inicial para a integração do sistema de saúde das regiões metropolitanas, já que a operacionalização dos programas de saúde metropolitana depende de negociação permanente com os municípios.

⁴³ Diretrizes do Plano Diretor de Investimentos para a Rede Interestadual de Atenção à Saúde do Vale do Médio São Francisco – PDI 2010/2013. Disponível em http://www.saudeinterestadual.org.br/upload/documentos/Diretrizes%20do%20Plano%20Diretor%20de%20Investimentos%20para%20a%20Rede%20Interestadual%20-%20PDI%202010_2013.pdf. Acesso em 02 de fevereiro de 2015.

⁴⁴ Diretrizes para a Programação Pactuada e Integrada da Assistência à Saúde 2006. Disponível em <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/DiretrizesProgPactuadaIntegAssistSaude.pdf>. Acesso em 02 de fevereiro de 2015.

⁴⁵ Plano Diretor de Regionalizacao. 2012. Disponível em <http://www.saude.rj.gov.br/docman/informacao-gestor/assessoria-de-integracao-regional-air/9794-plano-diretor-de-regionalizacao/file.html> p. 11-12. Acesso em 02 de fevereiro de 2015.

Outro desafio para a definição de uma Política Metropolitana de Integração dos Serviços é o ainda baixo grau de resolubilidade microrregional, sendo esta definida como a capacidade de atendimento, na própria microrregião, da demanda por atenção secundária (média complexidade hospitalar e ambulatorial) dos indivíduos residentes nos municípios que a compõem, o que fortalece a relação de dependência com a capital.

Evidencia-se, assim, que o planejamento e implementação de uma Política Metropolitana de Integração dos Serviços de Saúde devem partir da consideração de um saneado banco de dados sobre as necessidades de saúde e situação da rede de atenção à saúde na região metropolitana, sobre que se possa estabelecer uma escala de prioridades, necessidades de investimentos e programas, adotando-se por instrumento a regionalização.

1.5.4 Políticas públicas de saúde desenvolvidas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

O primeiro Plano Diretor de Regionalização (PDR) do estado do Rio de Janeiro foi elaborado no ano de 2001. Nele foram definidas nove Regiões de Saúde (RS): Baía da Ilha Grande, Baixada Litorânea, Centro-Sul, Médio Paraíba, Metropolitana I, Metropolitana II, Noroeste, Norte e Serrana⁴⁶.

A Secretaria Estadual de Saúde, em 2007, subscreveu o Pacto pela Saúde lançado pelo Ministério da Saúde em 2006, assumindo assim o compromisso de apoiar e coordenar o processo de regionalização, nos moldes pactuados.

Os pré-requisitos listados para o estabelecimento das Regiões de Saúde foram: contiguidade intermunicipal; identidade social, econômica e cultural entre os municípios; existência de um sistema de transporte e de comunicação entre os municípios e as regiões; identificação dos fluxos assistenciais; avaliação da disponibilidade de recursos humanos, físicos, equipamentos e insumos em escala adequada à qualidade e ao acesso; grau de suficiência na regionalização.⁴⁷

⁴⁶ As informações e dados que constam deste item foram extraídos em sua totalidade dos documentos da Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, principalmente do Plano Diretor de Regionalização, cujos dados estão disponíveis no sítio eletrônico da SES-RJ. Dados disponíveis em: www.ses.rj.gov.br. Acesso em 30 de maio de 2015.

⁴⁷ idem

A pactuação sobre a formatação regional, desenvolvida a partir da discussão dos critérios para o estabelecimento de Regiões de Saúde, foi concebida conforme as seguintes orientações: 1) MUNICÍPIOS: responsáveis pela Atenção Básica e Ações Básicas de Vigilância em Saúde; 2) REGIÕES DE SAÚDE: suficiência em Atenção Básica e Média Complexidade e também algumas ações de Alta Complexidade (segundo critério de acessibilidade e possibilidade de oferta)⁴⁸.

Merece destaque a observação de que o estado do Rio de Janeiro optou, em 2009, por não trabalhar com o desenho de Macro e Microrregiões de Saúde, seguindo as orientações e diretrizes implementadas desde 2006, a partir do Pacto pela Saúde, adotando a sistemática gerencial bipartite.

Para subsidiar a definição das regiões, foi elaborada uma análise de dados secundários da oferta de serviços desde a Atenção Básica até a Atenção de Alta Complexidade, disponibilizadas através do caderno de informação lançado em maio de 2009.

Foi então estabelecida como prioridade a Atenção Primária, como porta de entrada do sistema, sendo seu principal ordenador. Foi disponibilizada a oferta de serviços em Média e Alta Complexidade com a análise do fluxo migratório intermunicipal e inter-regional das internações⁴⁹.

As Regiões de Saúde foram redefinidas e pactuadas entre os gestores municipais, estadual e o Conselho Estadual de Saúde, logrando-se a manutenção do desenho presente no PDR 2001, com nove Regiões de Saúde, sendo: Baía da Ilha Grande, Baixada Litorânea, Centro Sul, Médio Paraíba, Metropolitana I, Metropolitana II, Noroeste, Norte e Serrana.

Destaques-se ainda, no ano de 2009, a promoção de Seminários de Planejamento Regional pela SES/RJ, em que se pretendeu desenvolver o Planejamento Regional. Deles resultou a consolidação do desenho das regiões de saúde e a elaboração dos Planos de Ação regionais, que foram entabulados de acordo com o diagnóstico situacional de saúde nas respectivas Regiões.

Merece consideração o Decreto n.º 7508, de 28 de junho de 2011, que regulamenta a Lei Orgânica da Saúde e a Resolução CIT n.º 01 de 29 de setembro de 2011, atribuíram nova denominação aos Conselhos de Gestão Regional, que passa a ser denominado Comissões Intergestores Regionais (CIR).

⁴⁸ idem

⁴⁹ idem

Além disso, traz novas diretrizes para a conformação das regiões. Introduzindo novos instrumentos de compromisso de gestão como o Contrato Organizativo de Ação Pública, Mapa da Saúde, RENAME e RENASES, e reafirma a importância do componente regional na organização do sistema estadual de saúde e no processo de governança do SUS.

Com isto a SES/RJ identificou a necessidade de atualização das informações do PDR/Caderno de Informações elaborado em 2009. Assim, as Regiões de Saúde foram revistas no âmbito dos órgãos colegiados e pactuadas na 10ª reunião ordinária da CIB (Comissão Intergestores Bipartite) por meio da Deliberação CIB n.º 1452, de 09 de novembro de 2011, permanecendo com o desenho de nove Regiões de Saúde⁵⁰.

No ano de 2012, Oficinas de Planejamento Regional foram realizadas, no âmbito das CIR, constituindo-se em um processo dinâmico de planejamento que estabelece as prioridades e estratégias de saúde local, em função das necessidades sociais, na busca de soluções para os problemas de saúde da população. Para estas oficinas foi elaborado um consolidado de informações, expressos em um diagnóstico da região de saúde. Tendo como produto as Matrizes de Planejamento Regional, que estão tendo suas ações monitoradas através dos Gts de Planejamento Regional, vinculados as CIR e apresentadas e discutidas periodicamente na plenária da CIR⁵¹.

No ano de 2013 foi feita uma revisão dos dados do PDR, tendo sido pactuado por meio da deliberação CIB-RJ n.º 2627 de 12 de dezembro de 2013. Com esta pactuação fica também reconhecido o Caderno de Informações em Saúde editado em 2009, para os Seminários de Planejamento regional, como o PDR⁵².

No ano de 2014 foi realizada uma revisão no Regimento Interno das CIR, atualizando a nomenclatura das Secretarias Executivas das CIR. Este regimento fica pactuado por meio da Deliberação CIB- RJ n.º 2917 de 14 de maio de 2014⁵³.

No que concerne à Região Metropolitana, para fins de organização regional para a formulação das políticas públicas de saúde está a mesma dividida em duas regiões de saúde: 1) Região Metropolitana I; e 2) Região Metropolitana II.

⁵⁰ idem

⁵¹ Idem

⁵² idem

⁵³ idem

Na Região Metropolitana I, onde está a capital do estado, foi desencadeado um processo de rediscussão do território. O Município do Rio de Janeiro, sob a alegação de que necessitaria de projetos e investimentos diferenciados, por suas características relacionadas ao porte populacional e à oferta de serviços de saúde, demandou um acordo para a constituição de uma nova Região, a décima, formada somente pela capital, que foi pactuado entre os gestores da Região e do Estado⁵⁴.

Por esse motivo, a Resolução SES/RJ 949 de 1º de dezembro de 2009 criou o novo CGR intraestadual, o da capital. No final de 2010, após a publicação da Portaria GM/MS 2844, de 20 de setembro de 2011, reiniciaram-se as discussões para uma revisão da configuração das regiões. As análises e debates realizados no âmbito dos, então, CGR, somaram-se à edição do Decreto n.º 7508 para problematizar a existência de uma Região com somente um Município e resultaram no retorno do Rio de Janeiro à Região Metropolitana I, conforme a Resolução Conjunta CIB/COSEMS de 04 de agosto de 2011 e Deliberação CIB 1.383, de 18 de agosto de 2011.

Nos termos do Decreto n.º 7508, os espaços de governança regional passaram a se denominar Comissão Intergestores Regional – CIR.⁵⁵ O desenho das Regiões apresentados neste PDR foi confirmado e deliberado pelas CIR e homologado pela Deliberação CIB Nº 1452 de 09 de novembro de 2011. 16 Compostas pelo gestor de cada município mais duas representações da Secretaria Estadual de Saúde (níveis central e regional), contando ainda o representante de nível central de um suplente.

As Comissões Regionais seguem as normas estabelecidas em seu regimento interno, republicado em Deliberação CIB-RJ nº 1550 de 12/01/2012⁵⁶.

Cada Comissão possui uma Secretaria Executiva, com sede nos municípios referenciados no mapa abaixo. Após a análise da situação de saúde de cada região, foram identificadas ações comuns a serem implementadas com o objetivo de qualificar e aumentar a resolução da Atenção Básica, melhorar a organização do sistema de referências intermunicipais das redes prioritárias. Destacando-se também

⁵⁴ Dados extraídos do PDR, disponível em www.saude.gov.rj.br

⁵⁵ idem

⁵⁶ Idem

a importância da integração de instrumentos de planejamento e de gestão no cotidiano das ações de governança⁵⁷.

A Região Metropolitana I está localizada entre as Regiões do Médio Paraíba, Centro-Sul Fluminense e Serrana, sendo formada por 12 municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, São João do Meriti, Seropédica e Rio de Janeiro. Corresponde a 5,16% da área total do estado do Rio de Janeiro e abriga cerca de 61,50% de sua população, com altas densidades demográficas, constituindo-se em espaço de pressão social em virtude de um crescimento econômico nem sempre acompanhado pelo atendimento das necessidades básicas da população⁵⁸.

Destaca-se nesta Região a capital do Estado. A distribuição desigual dos serviços e equipamentos urbanos, a crescente demanda por habitações, acompanhadas do aumento de submoradias e da expansão de favelas, a intensa degradação ambiental e o esgotamento dos recursos naturais, a marginalidade, o desemprego e a exclusão social são características deste processo⁵⁹.

A estrutura etária da região apresenta aumento da expectativa de vida com aumento do percentual de maiores de 65 anos, e diminuição da fecundidade e diminuição da população abaixo de 20 anos. A expectativa de vida ao nascer pode ser considerada baixa em relação à média estadual, com destaque, para um pico de mortalidade na população masculina na faixa de 15 a 29 anos alta, principalmente na população masculina, principalmente em função da violência urbana.

Em relação aos determinantes e condicionantes da saúde selecionados, a região é a única a apresentar todos os indicadores com resultados melhor do que as taxas estaduais, podendo estar desviado pelos dados do município do Rio de Janeiro, devido à extensão do município, a densidade populacional e o grau de urbanização.

A região possui a maior cobertura de planos de saúde privados do estado, com 41,42% de cobertura, porém destaca-se o desvio do indicador resultante dos dados do município do Rio de Janeiro⁶⁰.

⁵⁷ <http://www.saude.rj.gov.br/docman/informes-ao-gestor/assessoria-de-integracao-regional-air/9794-plano-diretor-de-regionalizacao/file.html>

⁵⁸ Idem

⁵⁹ Idem

⁶⁰ idem

No que respeita à atenção ambulatorial especializada e hospitalar, nenhum dos municípios da Região Metropolitana I alcançou parâmetro mínimo de leitos necessários de acordo com a Portaria 1101/2002. O mesmo não ocorre para os parâmetros de leitos de UTI, a Região possui parâmetros adequados em relação ao necessário.

Os Municípios de Japeri, Magé, Mesquita não possuem leitos de UTI. A Região Metropolitana I foi responsável por 53,50% das consultas por especialidades do estado. Sendo o Município do Rio de Janeiro executor de 63,14% das consultas de especialidades da região, absorvendo todas as especialidades, atingindo 100% nas consultas de Oncologia⁶¹.

Nas migrações de média complexidade, a Região absorveu 97,38% das internações de média complexidade da região, exportando apenas 2,62% para as demais Regiões. As internações de média complexidade da região correspondem a 50,13% das internações de média complexidade do estado. O Município do Rio de Janeiro foi o maior executor da região com 71,43% das internações. Todos os Municípios da região realizaram internações de média complexidade.

Para as internações de alta complexidade, cinco dos doze Municípios da Região são executores, a Região absorve 97,22% das internações da Região de alta complexidade correspondendo a 60,42% das internações de alta complexidade do estado.

O Município do Rio de Janeiro é o maior executor da Região, absorvendo 91,59% das internações, atendendo todas as cidades. As internações do próprio Rio de Janeiro correspondem a 57,39% das internações do Estado. Dada a sua capacidade instalada, acaba por absorver todas as demais⁶².

A Região Metropolitana II, limitada pelas regiões da Baixada Litorânea e Serrana, representa cerca de 6,2% da área do Estado e é composta por sete municípios: Itaboraí, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim e Tanguá. Sua população representa 12,07% da população total do Estado fluminense, estando muito próxima dos grandes centros urbanos da Região Metropolitana I, e possuindo localidades de também intensa urbanização, como Niterói e São Gonçalo, a Região Metropolitana II tem amplo potencial de crescimento econômico.

⁶¹ idem

⁶² idem

Está próxima dos grandes centros de consumo, possui áreas livres para atração de investimentos, disponibilidade de malha viária estadual e federal, e alguns de seus municípios mais preservados em termos ambientais apresentam potencial de crescimento do turismo receptivo, como Maricá, Rio Bonito e Silva Jardim, que têm na agropecuária uma das principais atividades econômicas.

A Região Metropolitana II também possui um complexo universitário gerador de ciência e tecnologia, o que disponibiliza mão-de-obra de diferentes níveis de escolaridade e qualificação⁶³.

Existe uma variabilidade intermunicipal considerável na estrutura demográfica, a concentração da população no território da Região Metropolitana II supera a média estadual, observando densidades demográficas elevadas em Niterói e Rio Bonito de 3672,94 e 4102,25 hab/Km². A estrutura etária da região indica aumento da expectativa de vida da população, com envelhecimento populacional e baixo na fecundidade da região. Há proporcionalidade entre os sexos⁶⁴.

Em relação aos determinantes e condicionantes de saúde selecionados, apesar da alta porcentagem de urbanização da região, o esgotamento sanitário ainda encontra taxa inferior à estadual. A taxa de analfabetismo encontra-se menor que a estadual. A região possui cobertura de planos de saúde privados similar à cobertura estadual, 35,27% e 36,58% respectivamente⁶⁵.

A região possui parâmetros de leitos SUS abaixo dos parâmetros necessários segundo a portaria 1101/2002, destaca-se o município de Tanguá sem leitos próprios ou credenciados ao SUS. Em relação aos leitos de UTI a região alcança parâmetros mínimos, a exceção do município de São Gonçalo e Silva Jardim⁶⁶.

Em relação a consultas por especialidade, a região foi responsável por 7,81% das consultas por especialidades do Estado. O município de Niterói foi o maior executor da região com 44,00% das consultas por especialidades, seguido por São Gonçalo com 24,84%. Niterói foi o único município com atendimento em todas as especialidades, destacando as consultas por neurocirurgia.

Nas migrações de média complexidade, a Região absorveu 92,34% das internações de média complexidade exportando apenas 7,66%. As internações da região correspondem 12,37% das internações de média complexidade do estado. O

⁶³ idem

⁶⁴ idem

⁶⁵ idem

⁶⁶ idem

Município de São Gonçalo foi o maior executor da Região com 54,50% das internações. Para as internações de alta complexidade, dos sete Municípios da Região 4 são executores, com 48,08% das internações da Região, exportando 51,92%. O Município de Niterói foi o maior executor da região com 34,59%, sendo referência para todos os municípios⁶⁷.

Ante a análise dos dados considerados pelo PDR do Rio de Janeiro, é possível identificar que, embora reforçadas as características que evidenciam forte fator de metropolização, notoriamente deflagrado a partir da influência econômica, geográfica, demográfica e cultural oriundas da presença da capital Rio de Janeiro e sua reverberação sobre a forma de ocupação, gestão e dinâmicas evidenciadas nos Municípios que compõem a Região Metropolitana, a forma de gestão regional não se mostra afinada às questões de caráter metropolitano. Confinam-se, por fim, como mecanismos de organização de território para gerenciamento de dados e serviços, em detrimento do complexo de fatores que ofertam a configuração ao fenômeno metropolitano.

⁶⁷ idem

2 O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O Estado Democrático de Direito se organiza a partir da ideia *mater* de que a titularidade do poder pertence ao povo. Disso defluiu o entendimento natural de que, nos sistemas democráticos, tem o povo o poder de acompanhar, fiscalizar e até mesmo reavocar o poder.

Rousseau (apud AIETA, 2006, p. 32) afirma, sobre o poder na democracia, que “somente é legítimo o governo em que o supremo poder cabe à vontade geral, resultante dos votos de todos os cidadãos”⁶⁸.

O tema da legitimidade dos governos perpassa, assim, a questão do controle. Os governos se legitimam por seu exercício regular, pelos meios institucionalizados, e pelo povo, de forma direta. Ampliar os meios de controle vem sendo identificado na recente história democrática como intensificação da própria democracia.

Com isso, pode-se assegurar que a maior crise enfrentada pela democracia liberal do século XX ocorreu no universo dos controles, pois não há exagero em dizer-se, como entende Bonavides (apud AIETA, 2006), que o povo, distanciado de toda a participação concreta e efetiva não obstante tivesse seu nome sempre invocado, precisava encontrar mecanismos para, finalmente, exercer o seu papel de titular do poder político. Como verdadeiro e único detentor deste poder, era razoável que também fosse o verdadeiro e único sujeito controlador do mesmo (AIETA, 2006)⁶⁹.

Nessa ótica, precisa ocorrer, com o preconizado equilíbrio dinâmico, uma sindicância que transcenda a abordagem do convencionalismo acanhado. O que acarreta, na prática, o acréscimo inédito de profundidade do controle⁷⁰.

O controle externo a cargo do Poder Legislativo e realizado com o auxílio do Tribunal de Contas é realizado em conformidade com os parâmetros definidos na Constituição.

⁶⁸ RAMOS, Dircêo Torrecillas, Autoritarismo e Democracia, p. 44. In Aieta, Vania, Democracia, p.116.

⁶⁹ AIETA, Vania Siciliano. Democracia, Tratado de Direito Político, Tomo II. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris. 2006. p.221

⁷⁰ FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 5ª edição. São Paulo. Malheiros Editores. 2013. p. 364.

Possui, portanto, função ímpar para o sistema democrático, já que, favorece o exercício do controle democrático sobre os atos administrativos em busca de fiscalizar a identidade entre eles e as finalidades pretendidas pela administração pública mediante a construção de imperativos advindos dos princípios constitucionais, das necessidades sociais, e dos apontamentos fruto das consultas populares, entre as quais se destacam as eleições.

No que concerne às políticas públicas, identificadas essas como conjunto de atos da administração que entrosados anseiam o atendimento de demandas sociais através de transformações na realidade fática, o controle possui papéis diferenciados em cada momento, devendo ser exercido em conformidade com cada ato perpetrado e seu papel contextual na implementação da política pública, de tal modo a assegurar-se a efetividade do controle, que tem por princípio a ser perseguido, o de legitimidade tal como previsto no artigo 70 da CRFB.

2.1 Controle das políticas públicas metropolitanas

O controle das políticas públicas, decomposto em conformidade com as etapas de sua realização, ganha na esfera das políticas públicas metropolitanas o acréscimo da temática regional e territorial.

Veja-se que a proposta de se desenvolver políticas públicas de caráter metropolitano nasce da necessidade do Estado de garantir o atendimento de direitos fundamentais e sociais, sob égide do princípio da supremacia do interesse público⁷¹, numa realidade conformada mediante a deflagração de demandas que suplantam a divisão político-territorial dos entes federativos constantes da Constituição Federal.

A conformação das políticas ao fenômeno da metropolização, de um lado gera-lhe o efeito de adequação, já que o atendimento de interesses constituídos de forma regionalizada, a partir do espraiamento de densidade demográfica, intensidade econômica, e disponibilidade de serviços a partir do reconhecimento da influencia de uma cidade que se comporta em relação às demais como metrópole, não pode ser objeto de políticas de caráter estritamente local.

Assiste também ao controle a necessária sensibilidade para o trato das temáticas metropolitanas. Primeiramente para a identificação de em que consiste o

⁷¹ Sobre o mencionado princípio ler José dos Santos Carvalho Filho (2011).

interesse público de caráter metropolitano, já que, por óbvio não se trata apenas de um somatório de interesses locais.

O próprio Estatuto da Metrópole, a Lei Federal n.º 13.089/15, identifica esta dualidade ao mencionar que a governança interfederativa das regiões metropolitanas deverá respeitar os princípios de prevalência do interesse comum sobre o local (o que traz implícita a possibilidade de não contiguidade entre os mencionados interesses) e a observância das peculiaridades regionais e locais.

Pode-se, portanto, concluir que na esfera de atuação metropolitana o controle externo dos atos da administração deve considerar a complexidade e as peculiaridades que ensejam a atuação administrativa na metrópole, entre as quais se destacam: a participação de diferentes entes federativos, a interseção entre diferentes setores da Administração para a promoção das políticas metropolitanas, a complexidade orçamentária (já que as ações são realizadas através de mecanismos de compartilhamento de custeio), e por último e mais importante, a adequação entre as políticas públicas a serem implementadas e o interesse público metropolitano.

2.2 Controle das políticas públicas metropolitanas de saúde

No que tange às políticas públicas de saúde, estão organizadas a partir do formato em rede, como atribuiu a Lei Federal n.º 8.080/90, que criou o Sistema Único de Saúde.

Como já mencionado, o SUS, funciona como em sistema de rede hierarquizada, com responsabilidades definidas a cada órgão de governo com a responsabilidade de participar do sistema em cada ente federativo. As competências comuns estão definidas no art. 15, da lei, assim como a de cada esfera de governo: União, art. 16, Estados, art. 17 e Municípios, art. 18.

Merece destaque, em se tratando de controle das políticas de saúde, a criação do Sistema Nacional de Auditoria (SNA), que foi instituído pelo Decreto n.º 1.651/95, que regulamentou o artigo, 16, XIX, da Lei do SUS. O SNA tem como órgão central o DENASUS (Departamento Nacional de Auditoria do SUS), a quem incumbe a complexa missão de promover os atos necessários à avaliação técnico-científica, contábil, financeira e patrimonial do SUS, no âmbito do controle interno do, já reconhecido, maior sistema de saúde do mundo.

Já quanto ao controle externo, destaque-se a recorrente intervenção do Poder Judiciário, nos temas da saúde. As demandas são tantas e recorrentes que vêm dando ensejo a conformação de entendimentos sumulares acerca dos temas de saúde, como é o caso da súmula n.º 65 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro⁷², acerca da responsabilidade solidária dos entes federativos para as prestações em saúde.

Não se pretende aqui aprofundar a discussão sobre o controle judicial das políticas públicas, de que um dos principais representantes seja o controle judicial sobre as prestações na área da saúde. Porém, sobre o tema, concordamos com o Barroso (2013)⁷³, quando comenta:

(...) a atividade judicial deve guardar parcimônia e, sobretudo, deve procurar respeitar o conjunto de opções legislativas e administrativas formuladas acerca da matéria *pelos* órgãos institucionais competentes. Em suma: onde não haja lei ou ação administrativa implementando a Constituição, deve o Judiciário agir. Havendo lei e atos administrativos, e não sendo devidamente cumpridos, devem os juízes e tribunais igualmente intervir. Porém, havendo lei e atos administrativos implementando a Constituição e sendo regularmente aplicados, eventual interferência judicial deve ter a marca da autocontenção (BARROSO, 2013, p. 115)

O controle externo a cargo do Poder Legislativo, operado com o auxílio dos Tribunais de Contas, não pode ser deixado de lado quanto à sua sistemática e critérios de aferição. Como visto, deflui do próprio sistema democrático a maior amplitude de controle possível. O Poder Judiciário age nos limites das demandas que lhe são submetidas, muitas questões da administração não chegam a se constituir objeto da análise judiciária.

Entende-se, portanto, que isto reforça o papel fiscalizador das Cortes de Contas, que não pode se circunscrever à mera análise matemático-comparativa entre custos e orçamento, ou ainda, à estreita formalidade da subsunção legal dos contratos e prestações de contas, a análise quanto à efetividade, adequação e legitimidade, parâmetros extraídos da própria Constituição Federal, não pode ser

⁷² Eis a súmula n.º 65 do TJRJ:

DIREITO À SAÚDE, ANTECIPAÇÃO DA TUTELA DE MÉRITO, RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS. "Deriva-se dos mandamentos dos artigos 6º e 196 da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 8080/90, a responsabilidade solidária da União, Estados e Municípios, garantindo o fundamental direito à saúde e consequente antecipação da respectiva tutela".

⁷³ BARROSO, 2013. Disponível em <http://www.conjur.com.br/dl/estudobarroso.pdf>. Acesso em 18 de dezembro de 2014.

descuidadamente conduzida pelos Tribunais de Contas, sob o risco de não atingir-se o objetivo de sua inserção no contexto sócio-constitucional que lhes garantiu existência.

2.3 O controle a cargo do Tribunal de Contas

2.3.1 Breve Histórico dos Tribunais de Contas: do período colonial à Constituição de 1988

Inicialmente, busca-se identificar, sinteticamente, o percurso histórico percorrido para a consecução da Corte de Contas, os debates e conquistas que estabeleceram suas prerrogativas e consolidação na estrutura do Estado brasileiro, notadamente, como fruto da ampliação do controle do Estado vivenciado a partir ascensão de propostas democráticas para sua organização.

Advoga-se que quanto maior a democracia e o respeito à titularidade da população quanto aos Poderes do Estado experimentados nos sistemas de governo e consagrados nas constituições, maior o espaço de competências para o controle ocupado pela Corte de Contas.

Atribui-se ao período colonial⁷⁴ a origem das atividades de controle na história brasileira, ainda em 1680, com a criação das Juntas das Fazendas das Capitâneas e

⁷⁴ O Brasil colônia nada mais era do que uma fonte inesgotável de recursos para Portugal. Desta feita, o controle não tinha o escopo de evitar fraudes, ou mesmo de transformar as contas públicas da colônia através do princípio da economicidade e eficiência. Tal controle era essencialmente mercantilista, vez que o único intuito de Portugal era maximizar a arrecadação da coroa e extrair o máximo possível de riquezas do Brasil.

Nos idos de 1516, o Rei D. Manoel emitiu Regimento da Fazenda, onde vinculava o registro de todos os contratos de arrecadação junto ao Rei, demonstrando-se assim uma primeira forma de controle administrativo dos contratos públicos à época.

À época o regime que vigorava era o das Capitâneas Hereditárias (1534), mudando apenas no ano de 1549 para o sistema dos Governos Gerais, onde juntamente foi criado o cargo de Provedor-mor das contas com a função de assessoramento dos governadores para assuntos financeiros e fiscais.

Em 1591 o Rei Felipe II da Espanha e Portugal cria o Conselho da Fazenda, unificando-se o sistema de controle das finanças públicas, e em 1627 o Rei Felipe IV exara o Regimento dos Contos, que consolida os principais referenciais reguladores do processo de contas de devedores, exatores e pagadores o Reino, centralizando assim, toda a contabilidade pública, tanto da Metrópole como de Ultramar.

Com o fim do reinado espanhol e o retorno da cisão entre Portugal e Espanha, D. João IV, em 1642 viabiliza a instalação do Conselho Ultramarino. Já em 1680 criaram-se as Juntas das Fazendas das Capitâneas e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, lembrando-se sempre que ainda subordinadas à Portugal.

O Erário Régio foi alterado ao tempo da ocupação francesa, sendo que por decreto de 30.12.1807 foram extintas as duas contadorias relativas a domínios ultramarinos, extinção esta que veio a ser revogada em 1809.

a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, ambas sob jurisdição da coroa portuguesa, e com competência para a escrituração contábil das receitas coloniais.

Em 1761, foi criado o Erário Régio, que centralizava a gestão de todas as rendas fiscais da Coroa, que teve por presidente o Marquês de Pombal, que exerceu a função até 1777. O Erário Régio estendia sua competência territorial para além do Brasil, toda a extensão colonial portuguesa na África e na Ásia.

Em 1782, quando era rei de Portugal Dom José I, a Casa de Contos do Estado do Brasil foi inaugurada em Minas Gerais, com competências de ordenação e fiscalização das receitas e despesas do Estado, teria sido esta a precursora do formato dos Tribunais de Contas no Brasil.

Em 1808, a partir da chegada da família real portuguesa ao Brasil, o Erário Régio foi institucionalizado no Brasil. Neste mesmo ano foi criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar a execução da despesa pública. O Conselho da Fazenda mais tarde seria transformado em Tesouro da Fazenda, quando da edição da Constituição de 1824.

A independência brasileira da coroa portuguesa foi proclamada em 1822, ensejando transformações nos órgãos que compunham a antiga colônia com vistas a estruturação do governo do país recém formado. O Erário Régio foi, em face disso, transformado no Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, o que permitiu a realização dos primeiros orçamentos e balanços gerais dotados de autonomia em relação à contabilidade do Estado Português.

A partir da consagração no Capítulo III, da Constituição de 1824⁷⁵, da atribuição do encargo sobre regulação da administração, arrecadação e

No ano de 1808 muitas coisas mudaram no Brasil, obviamente pela vinda da Família Real, e sob a administração de D. João VI, foi possível a instalação do Erário Régio e do Conselho da Fazenda, este último tendo como atribuição coordenar e controlar todos os dados referentes ao patrimônio e fundos públicos.

Ao cargo de Inspetor-Geral seguiam-se o de Tesoureiro-Mor os quais tinham as chaves do cofre. Existia ainda quatro contadorias que dividiam o Tesouro de acordo com suas competências territoriais.

⁷⁵ O Capítulo III, da Constituição de 1824, dispunha sobre a Fazenda Nacional, *in verbis*:

Art. 170. A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de "Thesouro Nacional" aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.

Art. 171. Todas as contribuições directas, a excepção daquellas, que estiverem applicadas aos juros, e amortisação da Divida Publica, serão annualmente estabelecidas pela Assembléa Geral, mas continuarão, até que se publique a sua derrogação, ou sejam substituidas por outras.

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno

contabilidade das receitas, assim como das despesas do Estado a um Tribunal, nominado Tesouro Nacional⁷⁶, e com competências relacionadas à Fazenda Nacional, estava efetivamente inserido no sistema jurídico do Brasil o simulacro do que viria a ser o que hoje conhecemos como tribunal de Contas.

Simões (2014), em dedicado trabalho de memória histórica da estruturação dos Tribunais de Contas no Brasil⁷⁷, rememora que “as primeiras tentativas de implantação de uma corte de contas ocorreram na fase imperial (1822-1889), após a Carta Outorgada, em 1824, por D. Pedro I” (SIMÕES, 2014, p. 98).

Estabelece o autor, então, a cronologia das propostas de criação de um Tribunal de Contas, na forma que abaixo se reproduz⁷⁸.

Em 1826, os senadores Felisberto Caldeira Brant (Visconde de Barbacena) e José Inácio Borges apresentaram um projeto para a criação de um Tribunal de Contas, dentro do modelo francês, com julgamento *a posteriori*⁷⁹.

Em 1838, O Marquês de Abrantes, então ministro da Fazenda, apresentou proposta de um Tribunal de Contas com função Judicante. 1845 marca quando Manuel Alves Branco, Ministro do Império e da Fazenda à época, apresentou, ao parlamento, projeto de lei que criava um tribunal de Contas com função administrativa e dotado de competência para julgar as contas de todos os

anterior, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

⁷⁶ Avançando na consolidação de um mecanismo de controle de contas no Brasil Império, em outubro de 1831, editou-se a Lei nº. 657, que criou o Tribunal do Tesouro Público Nacional, os quais tinham a incumbência de:

“Administrar a receita e a despesa pública, a contabilidade e os bens nacionais, receber a prestação de contas anuais de todas as repartições públicas, analisar os empréstimos e a legislação fazendária, inspecionar as repartições da fazenda, ainda que dependentes de outros Ministérios e demitir funcionários públicos considerados inidôneos e inabilitados à ocupação dos cargos”.

Assim, nasceu a primeira Lei orçamentária brasileira, lembrando que até então, o Brasil era apenas regido por leis coloniais. Esta Lei estava direcionada à Corte e à Província do Rio de Janeiro. O novo Tribunal teve sua sessão inaugural em 9 de Janeiro de 1832 e era composto de quatro membros, o Ministro da Fazenda, fazendo às vezes de Presidente, um Inspetor-Geral, um Contador Geral do Tesouro e um Procurador Fiscal.

⁷⁷ Simões Edson, Tribunais de Contas – Controle externo das contas públicas capítulo 3

⁷⁸ Simões Edson, Tribunais de Contas – Controle externo das contas públicas capítulo 3 pag. 56

⁷⁹ Merece nossa anotação o destaque apresentado pelo autor quanto à oposição que sofrera a proposta pelo Conde de Baependi, no trecho que ora se excerta: “O conde de Baependi combateu a idéia, afirmando: ‘se o Tribunal de revisão de contas, que se pretende estabelecer, se convertesse em tribunal de fiscalização das despesas públicas antes de serem feitos em todas e quaisquer repartições, poder-se-ia colher dele proveito; mas sendo unicamente destinado ao exame das contas e documentos, exame que se faz no Tesouro, para nada servirá, salvo para a novidade do sistema e o aumento da despesa com os nele empregados”

Assim, se, de um lado, combatia a criação da proposta, por outro se manifestava partidário de um Tribunal de Contas mais eficiente, mais poderoso.

responsáveis por contas podendo mandar prender os funcionários infratores das prestações de contas. A proposta foi rejeitada.

Foi proposta, então, a organização de um Tribunal de Contas que, quando exercesse a fiscalização financeira, apurasse a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e contumazes e de julgar à revelia as contas que tivessem de prestar.

No ano de 1857, Pimenta Bueno propõe a criação do tribunal de Contas para examinar e comparar a fidelidade das despesas com os créditos voltados para que, enfim, pudessem assegurar a realidade e legalidade das contas. A proposta foi derrubada.

Em 1861, afirmando que as comissões tinham “caído em desuso” (SIMÕES, 2014) e convencido da necessidade de um instrumento mais eficaz, o deputado José de Alencar, propondo a criação de um Tribunal de Contas, afirma que

(...) a criação, pois, de um Tribunal de Contas, composto de membros vitalícios bem remunerados, incompatíveis com quaisquer cargos de nomeação do Poder Executivo, responsáveis perante o Supremo tribunal de Justiça, quando esta Câmara decreta sua acusação, é um complemento necessário ao Governo Parlamentar. Um Tribunal quanto à despesa pública, garante a estrita e severa economia dos dinheiros do Estado e põe a salvo da calúnia a probidade da administração. Em relação à receita, moraliza o imposto, tira-lhe o odioso que ordinariamente o acompanha (SIMÕES, 2014, p 100).

Gaspar Silveira Martins, Ministro da Fazenda, em 1878, no documento enviado à Assembleia Geral Legislativa, afirma ser de necessidade imprescindível a criação do Tribunal de Contas para regenerar as finanças, com homens de ambos os partidos (liberal e conservador) para cotejarem os créditos e as despesas ordenadas pelos Ministros, a fim de o Parlamento aprová-los por lei, como por lei decretava os créditos. Contudo sua proposta foi rejeitada.

Já no ano de 1879, o Visconde de Ouro Preto, Ministro da Fazenda, fez nova proposta de criação de um Tribunal de Contas, que deveria proceder às tomadas de contas das despesas públicas, à sua execução e ordenação para evitar “os mais graves abusos” (SIMÕES, 2014, p. 78).

1889 é identificado como a época em que João Alfredo, o último Ministro da Fazenda do Império, em seu relatório à Assembleia Legislativa Geral, reivindicou a criação de um Tribunal de Contas, para garantir a “boa administração dos dinheiros públicos”, e para auxiliar o Parlamento, de uma forma ágil” (SIMÕES, 2014, p. 80).

A breve cronologia das propostas a favor e contra demonstram, já no tempo imperial, a importância que se buscava atribuir ao controle da gestão dos recursos públicos, sua arrecadação e destinação. Embora a ocorrência de multiformes proposições para a atuação de uma corte de contas no período imperial, o Brasil não logrou possuir um Tribunal de Contas neste período.

CRETELLA JÚNIOR (1969)⁸⁰, em sua abordagem histórica sobre a formação dos Tribunais de Contas, quanto ao período em trato, identifica que:

A Constituição do Império não conheceu o Tribunal de Contas. Encarregou a receita e despesa da Fazenda Nacional a um tribunal que chamou de Tesouro Nacional para regular a administração, arrecadação e contabilidade em correspondência com as tesourarias e autoridades das Províncias. Estabeleceu a obrigatoriedade de o Ministro da Fazenda apresentar à Câmara dos Deputados anualmente um balanço geral de receitas e despesa do referido Tesouro Nacional do ano antecedente. Se esses enunciados da constituição imperial não foram os responsáveis para o despertar da idéia de um Tribunal de Contas da parte de Felisberto Caldeira Brant e José Inácio Borges, senadores pelas Províncias de Alagoas e Pernambuco, respectivamente, em 1826, ainda no despertar da Constituição, ou, mais tarde, no ano de 1845, pelo Ministro do império Manuel Alves Branco, o o foram necessariamente para Pimenta Bueno que, ao comentar o balanço das contas na Constituição de 1824, reclamava o quanto aquelas cutelas eram incompletas, e a necessidade de criação de um Tribunal de Contas (CRETELLA JÚNIOR, 1969, p.60 e 61).

Os debates entre apoiadores e opositores da ideia de criação de um Tribunal desta estirpe durariam todo o período do Império.

Assim, o primeiro Tribunal de Contas do país, o Tribunal de Contas da União (TCU), só foi criado em 1890, após a queda do Império e as reformas político-administrativas implantadas a partir do sistema republicano. Sua organização ocorreu via Decreto n.º 966-A, de 07 de novembro de 1890, fruto da iniciativa de Rui Barbosa, à época, Ministro da Fazenda.

Mas foi apenas em 1981 que a Constituição Republicana previu, na estrutura do Estado que criava, a presença do Tribunal de Contas, consagrando, em seu artigo 89, as incumbências do novo Tribunal para o exame, revisão e julgamento de todas as contas, receitas e despesas do Brasil República⁸¹.

⁸⁰ Cretella Junior. José, Tratado de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Forense, 1969, v.6, apud SIMÕES, Edson. Tribunais de Contas: controle externo das contas públicas, p. 60-61.

⁸¹ Sobre o assunto vale repisar as históricas palavras de Rui Barbosa:

“A medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislação que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato

O TCU ganhava então status constitucional. Entre as competências da nova corte constitucional de contas estavam: a análise mensal do movimento de receitas e despesas, a conferência do resultado encaminhado ao Tesouro, o encaminhamento de informações ao Poder Legislativo, o julgamento das contas dos responsáveis, com poderes para condená-los ou dar-lhes quitação, atividades essas cujo exercício deveria ser norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia⁸².

A identificação do Tribunal de Contas como uma instituição de caráter eminentemente republicano se evidencia no contexto de sua criação e instalação no Brasil, sob a constatação de que o Império podia conviver com contas administrativas descontroladas, mas República não (SIMÕES, 2014).

aparatoso e inútil (...) Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou prevaricação, para as punir.

Circunscrita a esses limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa um mediador independente, auxiliar de um outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia como a mão forte da primeira sobre a Segunda, obstando a perpetuação das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta e indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis e finanças”¹⁰.

⁸² A ambiência política sob a qual se deu o feito da consagração constitucional do Tribunal de contas fora bastante conturbada, como parcela das mudanças a serem implementadas a partir da estruturação política da nova república, a implantação da corte de contas se deu no contexto das disputas políticas que marcaram o início da nossa história republicana, segue breve relato sobre o clima político que reinava àquele tempo:

“A eleição de Deodoro da Fonseca, em 25 de fevereiro de 1891, no dia posterior à promulgação da Constituição, já tinha sido problemática. Temendo perder o pleito no Congresso – a primeira eleição presidencial foi indireta – para Prudente de Moraes, os partidários do marechal pressionaram os parlamentares. O Congresso estava ocupado por soldados à paisana e policiais. Os constituintes militares estavam armados no interior do recinto de votação. O Clube Naval divulgou uma nota afirmando que “seria agradável à Marinha a eleição do marechal Deodoro da Fonseca”. À boca pequena, os militares espalhavam que uma derrota do marechal levaria ao fechamento do Congresso e à imposição de uma ditadura. Deodoro acabou recebendo 129 votos, contra 97 de Prudente.

Em novembro, pressionado pela oposição, que ameaçou entrar com um processo de impedimento, acusando o governo de corrupção, Deodoro fechou o Congresso. O primeiro presidente era uma pessoa simples, correta, honesta, mas absolutamente despreparada para o cargo. Não entendia o funcionamento dos poderes. Era manipulado pelo sobrinho ou pelos ministros influentes, como o Barão de Lucena. O desconhecimento legal era tão acentuado que imaginou que seria necessário um decreto do Executivo para sancionar a Constituição. Chegou a assiná-lo, porém Lopes Trovão, na Imprensa Oficial, viu o documento e impediu a publicação no Diário Oficial.

O golpe deodorista durou pouco. Vinte dias depois foi obrigado a renunciar, por causa da rebelião de forças do Exército e da Marinha. O poder foi entregue ao vice-presidente, o também marechal Floriano Peixoto. A Constituição era clara: seria necessário convocar nova eleição. Floriano, nosso primeiro “jurista de espada”, interpretou que não, que o disposto não seria aplicável à primeira eleição, só aos seus sucessores. Os desgostosos ainda recorreram ao Supremo Tribunal, mas de nada adiantou. A força das armas mais uma vez se impôs. Joaquim Nabuco, monarquista, em carta ao amigo Aníbal Falcão, republicano, em outubro de 1891, definiu bem o momento: “Vocês, republicanos, substituíram a monarquia pelo militarismo sabendo o que faziam, e estão convencidos de que a mudança foi um bem. Eu [...] pensei sempre que seria mais fácil embarcar uma família do que licenciar um exército”¹²

O tratamento dos recursos públicos, sua gestão e prestação de contas, sob eficiente controle, são características insuperáveis quando o regime de organização do Estado, o prevê como coisa pública (*res publica*).

Deste modo, durante o governo do Presidente Floriano Peixoto, com o Ministro da Fazenda sendo Sezerdello Corrêa, foi estatuído o primeiro regulamento do Tribunal de Contas, pelo Decreto Provisório nº. 1.166, de 17 de dezembro de 1892.

A estrutura e competências, tal como inserido na Constituição de 1891, recebeu ainda significativas modificações: a primeira aconteceu pelo Decreto nº. 392, de 08 de outubro de 1896, que trouxe alterações institucionais. A segunda, por sua vez, ampliou-lhe a competência para examinar atos atinentes à arrecadação de impostos e taxas.

Já em 1911, uma terceira alteração se verificou, com o Decreto nº. 2.511/1911, em que foi estabelecida a obrigatoriedade da apresentação das contas do governo ao Congresso Nacional, tendo como imperativa, por parte do Tribunal de Contas, a emissão de parecer prévio.

As chamadas Rebeliões Tenentistas (SIMÕES, 2014), como foram nominadas as diversas revoltas militares ocorridas em diferentes estados do país durante a década de 1920. Destacam-se: no Rio de Janeiro, em 1922; no Rio Grande do Sul e em São Paulo, em 1924; e a Coluna Prestes, que agremiou, no Estado do Paraná, as forças rebeldes que vinham do sul do país e os revolucionários que vinham de São Paulo, sob a liderança de Luis Carlos Prestes, estabelecendo combates as forças do governo entre 1925 e 1927.

Daí se seguiu o acirramento das oposições entre as forças políticas, que teve enorme repercussão sobre a disputa política para a sucessão de Washington Luís, em 1930. A campanha eleitoral, que contava como representante da chapa governista o candidato Júlio Prestes, e como seu opositor, Getúlio Vargas, foi marcada por denúncias de fraude e corrupção (SIMÕES, 2014).

Com a vitória do candidato oficial, os inevitáveis impactos econômicos trazidos pela crise mundial de 1929, que vitimaram nossa frágil economia cafeeira, a crise política deu espaço ao movimento que ficou conhecido como Revolução de 1930. O movimento, iniciado em 03 de outubro de 1930, foi marcado por vários combates entre as forças oficiais e os revolucionários.

Todavia, o então presidente Washington Luís, há cerca de um mês do fim do seu mandato presidencial, e cerca de sete meses após as conturbadas eleições presidenciais, foi preso e exilado e cerca de um mês após seu início, o movimento revolucionário levou à presidência Getúlio Vargas (SIMÕES, 2014).

Como característico de movimentos revolucionários, o movimento de 1930 realizou profundas transformações em nosso ordenamento jurídico, abandonando a estrutura da República Cafeeira até então praticada. O Poder legislativo foi fechado, os estados foram objeto de intervenção por indicados pelo Governo Revolucionário, o Judiciário foi submetido a controle governamental.

Os intentos dos revolucionários ficaram claros mediante a leitura do Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930. Logo em seu primeiro artigo explicita que o governo “exercerá discricionariamente em toda a sua plenitude as funções e atribuições não só do poder Executivo, como também do poder Legislativo”. No artigo 5.º foram suspensas “as garantias constitucionais e excluída a apreciação judicial dos decretos e atos do Governo Provisório ou dos interventores federais” (SIMÕES, 2014).

Em verdade, embora não formalmente, mas na prática, considera-se que a Constituição de 1891 ficou sem produzir efeitos, pois poderia ser restringida por decretos, leis ou atos do governo ou de seus delegados, perdendo o poder hierárquico de que deveria gozar no sistema jurídico.

No que concerne ao Tribunal de Contas, suas competências foram esvaziadas, juntamente com a Constituição e o Poder Legislativo, merecendo destaque a alteração gerada a partir do Decreto n.º 20.393, de 10 de setembro de 1931, que instituiu o registro, *a posteriori*, da despesa que tivesse sido levada a efeito, ou seja, o deslocamento no tempo do momento da efetivação do controle, para reduzir sua eficácia e garantir ao Executivo a liberdade que pretendia para o alcance dos objetivos da revolução.

Apenas com a promulgação da Constituição de 1934, como resultado das pressões políticas que sofria o governo revolucionário, que as competências do Tribunal foram restituídas: no artigo 99 da nova Carta, o Tribunal de Contas recebeu a competência para o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

O registro prévio das despesas públicas, como condição de eficácia dos contratos públicos, também regressa ao âmbito da operacionalidade das atividades

do Tribunal de Contas. A recusa do registro impedia o gestor da execução dos contratos e apenas poderia ser revista por decisão do Poder Legislativo.

Digna de ser sublinhada é a manifestação de Miranda (1970)⁸³ acerca do papel exercido pela Corte de Contas na estruturação do sistema jurídico da Constituição de 1934:

(...) a Constituição de 1934 considerou-o órgão de cooperação nas atividades governamentais. Ao antigo Tribunal de Contas – que a Constituição manteve (art.99: é mantido) – o texto de 1934 conferiu, assim, a mais, a atribuição de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos em toda a sua extensão. O acréscimo, em vez de o tornar órgão cooperador do Poder Executivo, acentuou o elemento judiciário que já ele tinha, inclusive pelo modo de composição e garantias de seus membros (MIRANDA, 1970, p. 248).

Em 1937, Getúlio Vargas consolida sua proposta autoritária no Governo do Brasil (SIMÕES, 2014), por meio do que foi classificado como um golpe de Estado, em que fechou o Congresso Nacional e inaugurou uma nova ordem constitucional, pela Carta de 1937. Tal diploma ficou conhecida como a “Polaca” (SIMÕES, 2014), haja vista sua semelhança com a Carta Constitucional implementada pela Ditadura Polonesa.

Bem verdade que a superação dos limites impostos pela Constituição de 1934 era um obstáculo a ser superado para a concretização dos propósitos de Getúlio Vargas (SIMÕES, 2014). Sabe-se, porém, que a própria realização da Assembleia Constituinte apenas se realizou em face dos desdobramentos e repercussão da Revolução Constitucionalista de 1932.

Veja-se, assim, que a realização de eleições era uma questão inegociável pela existência de um clamor público compartilhado, mas não implicava as consequências institucionais de uma Carta Constitucional, como foi a de 1934, tais como o estabelecimento de limites para o Poder Executivo, a definição de mandatos, a alternância no poder, etc.

Exatamente com este propósito, foi instituída a Carta de 1937, atribuindo enormes poderes ao Executivo, na pessoa de seu Chefe: fora por meio dela autorizada a pena de morte, além do permanente estado de emergência, que

⁸³ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1967: com a EC n.01, de 1969. São Paulo: RT, 1970, t.III, p.248.

permitia a suspensão de imunidades parlamentares, a invasão de domicílios e o exílio de quaisquer opositores.

Ao Tribunal de Contas, restou em apenas um artigo da Constituição⁸⁴, a subtração de suas competências, com sua inserção no Capítulo do Poder Judiciário, assim como a retirada de sua competência para emissão de parecer prévio nas contas do presidente da República.

No que concerne aos efeitos, e ambiência política em que se desenvolveu a promulgação da Constituição de 1946, identifica Maximiliano (apud SIMÕES, 2014)

(...) o Estatuto de 1946, com aludir no art.76, § 2º, ao artigo 97, consolidou o estabelecido pela jurisprudência da Corte Suprema – o competir ao Tribunal de Contas nomear, promover, demitir e aposentar os funcionários da sua secretaria (MAXIMILIANO apud SIMÕES, 2014, p.36).

Considera-se, então, que o poder onímodo imperante entre 1937 e 1946 reduziu a proporções mínimas a competência do Tribunal de Contas: passou dos excessos de autoridade, anteriores, para o extremo oposto. Sabe-se ser da psicologia dos governos totalitários ou ditatoriais o constante anseio de apequenar as entidades incumbidas da supervisão dos atos do Executivo (SIMÕES, 2014).

Ainda quanto à Constituinte de 1946, adotou, no artigo 22, a fórmula sintética de 1891, que deixava à legislatura ordinária a faculdade ampla de organizar a supervisão da autoridade financeira do Governo, conforme os ditames da doutrina, os resultados da experiência, nacional e estrangeira, e as necessidades da prática.

Ulteriormente, nos artigos 76 e 77, a corporação restaurou o sistema de 1934, que cerceou a iniciativa das câmaras e atribui às decisões do Tribunal de Contas as características de imperioso veto, em duas hipóteses: recusa de registro dos contratos celebrado entre os Poderes Públicos e pessoas físicas ou jurídicas particulares, bem como a de qualquer obrigação ou simples ordem de pagamento, desde que parecesse à corte especial ser o caso incluível entre os de falta de saldo no crédito respectivo ou imputação a crédito inadequado (SIMÕES, 2014).

⁸⁴ Segue o artigo 114 da Constituição de 1937:

Art. 114 - Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único – A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei.

Cretella Júnior (1969) ressalta ainda que:

A Constituição de 1946 restabeleceu a de 1934 com ligeiras alterações. Inicialmente determinou a tomada de contas pela Câmara dos Deputados, se o presidente da República não a remetesse no prazo determinado. Estabeleceu o prazo de sessenta dias da abertura da sessão legislativa, prorrogando a ação da Câmara dos Deputados que na Constituição anterior era imediatamente após a sua inauguração, para o exame das contas. Também em relação a Constituição de 1934 amenizou a linguagem nos casos da não remessa das contas no prazo; já não ameaçava de punição os culpados ao falar das providências que seriam tomadas. Aumentou de trinta para sessenta dias o prazo para o Tribunal de Contas dar parecer nas contas do chefe do Executivo. A comunicação da omissão presidencial quanto a entrega das contas e a remessa de minucioso relatório financeiro encerrado foram mantidas inalteradas. Mas a prestação de contas passou a ser feita pelo Congresso Nacional e não apenas pela Câmara dos Deputados, em face da restauração do Senado Federal como órgão do Poder Legislativo, e não mais como órgão de colaboração. O Tribunal de Contas voltou à configuração de órgão auxiliar do Poder Legislativo, com todas as suas garantias restabelecidas, inclusive a exigência da aprovação do Senado ao ato presidencial de nomeação dos seus membros (CRETELLA JÚNIOR, 1968 p. 74).

Entre as novas competências atribuídas ao Tribunal de Contas, merece destaque o julgamento das concessões de aposentadorias, reformas e pensões quanto à legalidade, além do registro prévio dos contratos que interessem à receita ou à despesa, contratos estes que só se consideravam ganhariam efetividade após o registro, cuja recusa implicava a suspensão da execução do contrato, e a obrigatoriedade de pronunciamento do Congresso Nacional. Suas competências estavam definidas nos artigos 76-77 da Constituição de 1946⁸⁵.

⁸⁵ Segue-se abaixo a íntegra dos artigos:

Art 76 - O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.

§ 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos.

§ 2º - O Tribunal de Contas exercerá, no que lhe diz respeito, as atribuições constantes do art. 97, e terá quadro próprio para o seu pessoal.

Art 77 - Compete ao Tribunal de Contas:

I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

§ 1º - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2º - Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.

§ 3º - Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional n.º 1/69, deu ensejo ao enfraquecimento do Tribunal de Contas. Foram suprimidas da Corte de Contas as competências para o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas e analisar a legalidade das aposentadorias e pensões para fins de registro. Foi mantida, porém, a competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional.

Merece destaque o fato de que a denominação Tribunal de Contas da União – TCU – surgiu dentro do quadro de reformas da Carta de 1967, por meio da Emenda n.º 1 de 1969, sendo esta também a responsável pela criação dos Tribunais de Contas Municipais para os Municípios que tivessem população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária superior a quinhentos milhões de cruzeiros novos. Essa regra garantiu a continuidade apenas dos Tribunais de Contas dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Finalmente, a Constituição de 1988 marca a consolidação do processo de redemocratização do país. Após mais de 20 anos de ditadura militar, arbítrios, violência e desrespeito a direitos, a Carta garantista de 1988 representou o produto de um delongado e custoso processo de superação do regime ditatorial⁸⁶.

se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para o Congresso Nacional.

§ 4º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado.

⁸⁶ A Realização das eleições diretas para os governos estaduais, em 1982, consolidou o caminho para a redemocratização. Concluiu o ciclo iniciado com a extinção do AI-5 e a anistia aos perseguidos pelo regime militar (1979). No início do ano legislativo de 1983 foi apresentada uma Emenda Constitucional por um deputado de Mato Grosso, Dante de Oliveira (PMDB), restabelecendo a eleição direta para a Presidência da República. A emenda acabou empolgando o país.

A derrota da emenda contou com a participação decisiva do governo federal, dos partidários de Paulo Maluf e do presidente do PDS, José Sarney, que pressionaram os deputados usando de todos os meios imagináveis. Houve uma enorme frustração nacional. A saída encontrada foi o lançamento do governador mineiro, Tancredo Neves, como candidato opositorista à Presidência.

Em 15 de janeiro de 1985 Tancredo foi eleito presidente. Tancredo teve de ser internado às pressas na véspera da posse. Depois de passar por sete operações, faleceu em 21 de abril. José Sarney assumiu a Presidência.

O texto final da Constituição foi aprovado na sessão de 22 de setembro de 1988. Recebeu 474 votos favoráveis e apenas 15 contrários. Os 15 eram da bancada do PT, que considerou a Carta “elitista e conservadora”.

Duas semanas depois, em 5 de outubro, após longos 20 meses de trabalho, foi promulgada a Constituição, com cerimônia transmitida por rádio e televisão. A data foi escolhida a dedo: era o aniversário de nascimento de Ulysses Guimarães.

O Tribunal de Contas, no novo ordenamento constitucional, adquire importância destacada e ainda não experimentada historicamente, uma vez que manteve as competências de que já havia sido incumbido pelas Constituições anteriores, e acrescentou poderes para, no auxílio das funções do Congresso Nacional, realizar

a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas (Art. 70 da CRFB).

As competências do Tribunal de Contas estão definidas no artigo 71 da Carta Constitucional de 1988⁸⁷ e é o órgão a quem incumbe a realização prévia, concomitante e posterior da fiscalização financeira e orçamentária da União seja em seus entes da administração direta e indireta.

⁸⁷ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

2.3.2 A divisão funcional do poder do Estado e o Tribunal de Contas na topografia constitucional brasileira contemporânea

O funcionamento regular e adequado das atividades do Estado impõe contínua e profunda reflexão acerca de sua gestão e a da busca dos meios mais adequados para se garantir o atendimento das finalidades de sua atuação, precipuamente, o atendimento do interesse público na realização do bem comum.

Para tanto, desde a Grécia Antiga, a preocupação sobre o funcionamento das estruturas de estado tem sido alvo das análises de estudiosos. Remonta a Aristóteles (apud ZIMMERMANN, 2006), em sua obra Política, os primeiros estudos sobre a divisão do Poder em funções diferenciadas.

O filósofo grego, dedicando-se à reflexão sobre quais seriam as formas de governo capazes de atender à promoção da felicidade coletiva, identificou as funções de Estado que deveriam ser exercidas para a satisfação comum, entendendo-as concentradas em três âmbitos de exercício de poder: o poder deliberativo, com funções de deliberação acerca dos negócios do Estado; o poder executivo, com função de cumprimento de tais deliberações; e a função jurisdicional, que objetivava a garantir a isonomia e justiça na aplicação das leis⁸⁸.

Ao analisarmos a divisão funcional do poder do estado em Aristóteles (apud ZIMMERMANN, 2006), é possível identificar que, em face do seu tempo histórico e formas de governo experimentadas até então, as funções de Estado estavam concentradas em apenas uma pessoa, a saber, o soberano, que detinha os poderes de edição do ato geral, de sua aplicação ao caso concreto, e ainda lhe cabia a resolução dos litígios eventualmente decorrentes da aplicação da lei.

Incontestável, todavia, a contribuição expressiva que a análise aristotélica trouxe para todos os demais sucessivos pensadores da atividade estatal. Exatamente, por isso, sua obra e pensamento são resgatados e servem de esteio para os debates, cujo produto filosófico construiria as doutrinas antiabsolutistas e revolucionárias que dariam ensejo às bases argumentativas da revolução francesa, e ainda, à Declaração dos Direitos do Homem a ainda ao arcabouço axiológico de fundamentou a construção dos Estados Liberais e, posteriormente, dos Estados Democráticos.

⁸⁸ ARISTÓTELES, A Política. apud ZIMMERMANN, 2006

Locke (apud ZIMMERMANN, 2006) é quem primeiramente retoma a reflexão sobre a partição de funções do estado. Em sua obra *Do Espírito das Leis*, o autor defende a legitimidade da deposição de do absolutista Rei Jaime II, de quem era opositor (ao tempo em que se encontrava refugiado na Holanda, uma vez que fora recebido por Guilherme D'Orange, e pelo Parlamento Holandês, haja vista a doutrina da resistência), assim como estabelece o elo doutrinário entre a separação dos poderes e a *rule of law* (princípio em que se baseou a constituição do Estado Inglês, que limita o poder dos responsáveis pela aplicação das leis, impedindo arbítrios subjetivos e privilégios).

Para Locke (apud ZIMMERMANN, 2006) a separação de poderes constitui-se como antecedente natural a *rule of law*, sugerindo que a imparcialidade na aplicação das normas depende de que não sejam as mesmas pessoas que a compõem, aquelas que também a aplicarão, impondo-se a necessária separação entre legislativo e executivo.

O pensador inglês, não concebe em sua estruturação das funções de Estado, o Poder Judiciário como organismo autônomo, mas entende-o como parcela integrante da função de aplicação das leis, que está, sem sua doutrina, a cargo do poder executivo. Essa configuração não minimiza a importância da função jurisdicional na análise lockeana, que possui destacada relevância em suas abordagens, tal como se pode depreender do excerto abaixo:

E por essa maneira a comunidade consegue, por meio de um poder julgador, estabelecer que castigo cabe às várias transgressões quando cometidas entre os membros dessa sociedade – que é o poder de fazer leis –, bem como possui o poder de castigar qualquer dano praticado contra qualquer dos membros por alguém que não pertence a ela – que é o poder de guerra e de paz –, e tudo isso para preservação da propriedade de todos os membros dessa sociedade, tanto quanto possível. (...). E aqui deparamos com a origem dos poderes legislativo e executivo da sociedade, que deve julgar por meio de leis estabelecidas até que ponto se devem castigar as ofensas quando cometidas dentro dos limites da comunidade, bem como determinar, mediante julgamentos ocasionais baseados nas circunstâncias atuais do fato, até onde as agressões externas devem ser retaliadas; e em um outro caso utilizar toda a força de todos os membros, quando houver necessidade (...).(apud ZIMMERMANN, 2006, p. 87)⁸⁹

⁸⁹ LOCKE, John. *Two treatises of civil government*, London : Every-man's Library, 1966, p.117-241, tradução de Cid Knipell Moreira, apud clássicos da política, p. 90

Porém, é a Montesquieu (apud ZIMMERMANN, 2006) que se atribui o formato tripartite das funções de estado, ter os poderes legislativo, executivo e judiciário, como poderes autônomos e independentes entre si.

A partir da análise do modelo inglês de constituição, e inspirado na consagração da liberdade como princípio instituidor do estado, Montesquieu (apud ZIMMERMANN, 2006), escreve, em sua tradicional obra O Espírito das Leis, as três funções básicas do Estado a fim de que “não se possa abusar do poder”.

Descreve o autor que a limitação dos poderes despóticos seria viabilizada por meio de o “poder frear o poder”, pois, “tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos”⁹⁰.

Montesquieu (apud ZIMMERMANN, 2006), quando elaborou sua teoria tripartite das funções do Estado, não tinha em mente um governo democrático. Todavia, a divisão de poderes em funções independentes entre si e com mecanismos de controles recíprocos se adequa retilmente ao exercício do poder quando titularizado pelo povo.

Conforme expõe Zimmermann (2006)

o sentido democrático do princípio da separação de poderes apresentado por Montesquieu reside no fato de que ao povo, através de um sistema representativo de governo, caberia assumir o papel legislativo da sociedade política. Até porque, segundo ele, muito embora a democracia direta viesse a ser inconveniente e inviável, ao menos para os grandes estados, o povo ainda assim teria uma grande capacidade para discernir méritos e, desta forma, eleger com qualidade seus representantes políticos (ZIMMERMANN, 2006, p. 146)⁹¹.

Daí dizer-se, então, que a separação de poderes é a característica que mais se aproxima com as democracias liberais, quais sejam, aquelas em que a consagração da liberdade do mercado se dá por meio da limitação das interações do Estado, limitando-se o seu poder (ZIMMERMANN, 2006).

A representatividade, característica das democracias modernas, é mencionada, pelo precitado professor, como elemento que permite a apropriação da

⁹⁰ O Espírito das Leis, Livro XI, Capítulo VI.

⁹¹ Zimmermann. Augusto, Curso de Direito Constitucional,

separação de poderes pelo sistema democrático de exercício do poder político, tal como preleciona:

Por si mesmo, o princípio de separação de poderes não é diretamente democrático, mas acaba por sê-lo indiretamente, em função de garantir a liberdade de participação dos indivíduos, permitindo-lhes a livre manifestação de suas convicções políticas. O sentido democrático, neste caso, residiria no fato de que ao povo, através de um sistema representativo de governo, caberia assumir o papel legislativo da sociedade política (ZIMMERMANN, 2006, p. 148)⁹².

A apropriação pela Democracia da doutrina de Montesquieu (apud ZIMMERMANN, 2006) foi evidenciada quando da formação da organização da Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787, pelos “*Founding Fathers*” (Fundadores da Pátria), na qual se consagrou o sistema de controles recíprocos entre os poderes do Estado, que conhecemos como sistema de freios e contrapesos (*Checks and balances*), inscrevendo, na Carta Constitucional, a definição de competências de cada função de Estado (ZIMMERMANN, 2006).

É responsável, ainda, pela mecânica de harmonização entre os poderes de forma a viabilizar maior equilíbrio entre os poderes, assim como a redução da ocorrência de sobreposições e arbítrios. Dois anos após, em 1789, a separação funcional de poderes do Estado foi consagrada também no artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, passando a integrar definitivamente o patrimônio de valores que estruturam as democracias modernas e o que veio a ser o Estado Democrático de Direito (ZIMMERMANN, 2006).

Na lógica brasileira, a análise concernente à divisão de poderes ou funções de Estado não pode prescindir da visão unitária sobre o poder, lido este como a totalidade da outorga realizada pela sociedade ao Estado.

Em nossa democracia a Constituição Federal consagrou-o e definiu sua forma de realização, a saber, por meio da representação, quando institui:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁹² Zimmerman. Augusto, Curso de Direito Constitucional,

Assim, em nossa democracia, o povo é o titular do poder, e o exerce por meio dos representantes eleitos, ou ainda, de forma direta em conformidade com as regras previstas na Constituição.

Todavia, não se está a tratar desse poder, tido como uma unidade, uma característica do Estado, ou o objeto ou integralidade da outorga realizada entre Sociedade e Estado, que se trata quando se analisa a tripartição dos poderes. Na verdade, a distinção de funções da atuação estatal se dá entre os órgãos que realizam as funções advindas do poder titularizado pela sociedade. É sobre o que nos alerta Silva (2015) ao declarar que:

O governo é, então, o conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou o conjunto de órgãos supremos a quem incumbe o exercício das funções do poder político. Este se manifesta mediante suas funções que são exercidas e cumpridas pelos órgãos de governo. Vale dizer, portanto, que o poder político, uno, indivisível e indelegável, se desdobra e se compõe de várias funções, fato que permite falar em distinção das funções, que fundamentalmente são três: a legislativa, a executiva e a jurisdicional (SILVA, 2015, p. 108)⁹³.

Entende-se que o poder do Estado se manifesta por sua funcionalização. São as funções exercidas pelo Estado que garantem, no plano fático, a realização deste poder, especialmente por sua sistematização jurídica de tais manifestações em outros poderes (a saber, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, no caso).

Portanto, se, de um lado, com vistas à melhor realização do interesse público, o Poder do Estado se organiza em funções distintas, de outro, a estrutura do Estado se divide em organismos, poderes ou órgãos, que gozam de especialização funcional.

Trata-se, assim, do que consiste na expertise de cada órgão para o exercício de uma função, além de constar uma independência orgânica, que aponta para a autonomia de cada órgão para sua atividade.

Muitas mudanças trazidas pela modernidade e pela ampliação da complexidade das prestações e estruturas orgânicas na relação entre a sociedade e o estado tiveram repercussão sobre a forma como se admite a separação de poderes hodiernamente.

⁹³ SILVA, José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional. 38ª Ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2015.

A forma tripartite das funções do Estado, que chegou a ser consagrada na declaração dos Direitos do Homem, em seu Art.16, como requisito essencial para a existência da constituição das sociedades, hoje passa por profundas adequações.

A harmonia e independência prevista na CRFB/88 para a funcionalização dos Poderes, entre si, estão delineadas a partir da definição constitucional de elementos que asseguram a independência dos órgãos entre si, assim como a sua convivência e inter-relação.

Por isso, a harmonia entre os poderes possui minimamente duas facetas, uma marcada pelas “normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que todos mutuamente têm direito”⁹⁴ (SILVA, 2015, p. 110), e a outra, identificada pela consagração de meios de controle recíproco entre os poderes, consistentes no que se logrou chamar de “sistema de freios e contrapesos” (SILVA, 2015).

O intuito é viabilizar a harmonia e a funcionalização entre os Poderes na dinâmica do exercício das atividades de Estado, a quês estão tecnicamente predestinados os órgãos.

2.3.3 A função legislativa e o papel dos Tribunais de Contas

No cotejo da divisão pela especialização técnica das funções de Estado entre os Poderes, o tema do controle recíproco ganha especial importância. Além de viabilizar o funcionamento do Estado, harmonizando a participação dos órgãos nos exercício das atividades que corporificam a contraprestação estatal do contrato social que o precede, serve de mecanismo de aferição do cumprimento dos compromissos assumidos com a sociedade, assim como o meio adequado de sua execução.

Entende-se ser natural do Estado Democrático o interesse socialmente compartilhado de fiscalização e acompanhamento das atividades desempenhadas pelo Estado, como assevera Mendes (2012):

É típico do regime republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como seus mandatários gerem a riqueza do país. Essa fiscalização

⁹⁴ José Afonso da Silva, p. 110

se faz também pelos seus representantes eleitos, integrantes do parlamento (MENDES, 2014, p. 58)⁹⁵.

O arranjo institucional tripartite de funções e competências, que atribui institucionalidade ao Estado tal como derivado da Revolução Francesa e aplicado pelas colônias norte americanas, de que o ocidente herdou o funcionamento das democracias atuais, tem como um de seus pilares o princípio da legalidade (MENDES, 2014).

O Poder Legislativo, a quem incumbe o poder de inovação na ordem jurídica, é representação direta da população com vistas à reprodução no sistema jurídico dos anseios da sociedade, verdadeira titular do poder e soberania.

Deriva deste elo entre Legislativo e sociedade sua competência de, além de inserir, sob forma de lei, na ordem de prioridades dos demais órgãos o que melhor represente o interesse público, também fiscalizar a aplicação da norma fruto de seu trabalho. É a própria sociedade que lhe cobra e impõe esse dever.

Daí a expressiva assertiva de Lopes (2005) de que

Somente quando vigem os princípios democráticos em todas as suas conseqüências – e entre elas das mais importantes é a da consagração da divisão de poderes - e é o orçamento votado pelo povo através de seus legítimos representantes, é que as finanças de forma, se tornam substancialmente públicas, e a sua fiscalização passa constituir uma irrecusável garantia da soberania popular (LOPES, 2005, p. 65)⁹⁶.

O Poder Legislativo foi dotado, no sistema pátrio, de competências fiscalizatórias, entre as quais se poderia destacar com especialidade a de constituir Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs – (art. 58 § 3º da CRFB)⁹⁷ e o poder de determinar a sustação de atos normativos administrativos que exorbitem o poder

⁹⁵ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2014.

⁹⁶ Apud José Afonso da Silva p. 752

⁹⁷ Merece destaque o artigo da constituição em questão que define o formato da atuação fiscalizatória atinente às Comissões Parlamentares de Inquérito a serem instituídas pelo Poder Legislativo:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

regulamentar de que está dotada a Administração Públicas ou os limites da delegação legislativa nas hipóteses de sua ocorrência (art. 49, V da CRFB)⁹⁸.

No que concerne à parcela do poder de controle de que exercido pelo Congresso Nacional, enquanto personificação em nosso ordenamento do Poder Legislativo, atinente à tarefa de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que realiza sobre a União e entidades da administração direta e indireta, conta com o auxílio do Tribunal de Contas, ante a disposição imperativa constitucional (art. 70 da CRFB).

Merece destaque a diferenciação realizada por Carvalho Filho (2014)⁹⁹, quando da análise do Controle da Administração Pública, em que identifica duas formas de manifestação do mesmo:

O controle do Estado pode ser exercido através de duas formas distintas, que merecem ser desde logo diferenciadas.

De um lado temos o controle político, aquele que tem por base a necessidade de equilíbrio entre os poderes estruturais da república – O Executivo, o Legislativo e o Judiciário, (...). O controle administrativo tem linhas diversas. Nele não se procede a nenhuma medida para estabilizar poderes políticos, mas ao contrário, se pretende alvejar os órgãos incumbidos de exercer uma das funções de Estado – a função administrativa. Enquanto o controle político se relaciona com as instituições políticas, o controle administrativo é direcionado às instituições administrativas (CARVALHO FILHO, 2014, p. 456).

Portanto, segundo Carvalho Filho (2014), o controle da Administração Pública deve ser conceituado como o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.

A fiscalização (o poder de verificação das atividades dos órgãos e agentes administrativos quanto ao cumprimento de suas finalidades) e a revisão (o poder de corrigir condutas administrativas, seja porque eivadas de vícios de legalidade, seja em função de mudanças nas políticas públicas) são os elementos fundamentais do controle.

⁹⁸ Transcreve-se também o excerto constitucional atinente ao controle exercido pelo Poder Legislativo em relação aos atos normativos da Administração Pública, exemplo de consagração na Carta Magna de mecanismos de fiscalização entre os Poderes do Estado:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

⁹⁹ José dos Santos Carvalho Filho p.951-952

Fundamentam, ainda, o controle das condutas administrativas, o princípio da legalidade, que vincula de modo especial os agentes públicos na condução de suas atividades definindo os contornos de seu campo de atuação, assim como os limites a que estão adstritos.

É possível avaliar, ainda, a mecânica das definições administrativas que irão defluir da escolha das prioritárias políticas públicas, com o estabelecimento de metas e diretrizes que irão pautar a condução das atividades da Administração Pública de modo a se buscar atender, realmente, os imperativos do interesse público.

A importância do espaço de arbítrio atribuído aos gestores para a condução das políticas públicas em confronto com os limites legais e constitucionais e das derivações impositivas do interesse público constituem o eixo das mais recentes discussões sobre controle judicial de políticas públicas, sobre que se pretenderá tratar mais adiante.

Ressalta-se, todavia, que ao Legislativo, no bojo de suas competências conformadoras das atividades de controle, notadamente, naquelas que exerce com o auxílio do Tribunal de Contas, a saber, as definidas pelo Art. 70 da CRFB, incumbe, igualmente, a fiscalização do atendimento finalístico e eficiente do interesse público especificamente em cada caso, quando avalia as contas da gestão sob os aspectos de economicidade e legitimidade.

Neste sentido, Freitas (2009)¹⁰⁰, menciona o controle sistemático das relações administrativas, como ferramenta que atribui ainda maior relevâncias às escolhas realizadas pelos assim como pelos operadores dos mecanismos de controle atualmente existentes:

(...) o controle sistemático das relações administrativas precisa densificar o direito fundamental-síntese à boa administração pública, na ciência de que o agente público, especialmente o responsável pelo controle de racionalidade das escolhas administrativas, tem o poder-dever de incentivar o resguardo, antes de tudo, do catálogo de princípios, objetivos e direitos fundamentais, de maneira concatenada (FREITAS, 2009, p. 69).

Mencione-se, ainda, que o controle da administração recebeu, em no ordenamento brasileiro, status de princípio fundamental, tendo em vista seu tratamento pelo Decreto Lei n.º 200/67 (Estatuto da Reforma Administrativa Federal),

¹⁰⁰ O Controle dos atos administrativos Freitas, Juarez, p. 28

em seu Art. 6º, I – V, que o elencou entre os cinco princípios fundamentais. Vinculam a Administração, a saber, planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, reafirmando sua importância para o ideal funcionamento da estrutura administrativa.

Carvalho Filho (2014) ao classificar o controle quanto à extensão divide-o em interno e externo, para cuja definição utiliza como critério o exercício do controle na órbita interna dos órgãos da administração, ou ainda, seu exercício por outro órgão não pertencente ao que se submete ao controle, conceituando-o, portanto, como interno e externo¹⁰¹.

Neste diapasão, cumpre atribuir destaque ao que preleciona Silva (2015), ao considerar o papel do Tribunal de Contas para o exercício do controle externo, exercido pelo Legislativo:

“O controle externo é feito por um órgão de natureza política que é o Congresso Nacional (ou Assembleias Legislativas, nos Estados, e as Câmaras Municipais, nos Municípios). Daí deflui que se contamine de inegável teor político, que é amenizado pela participação do Tribunal de Contas, órgão eminentemente técnico (SILVA, 2015, p. 758)¹⁰².

Define-se, portanto, no controle externo exercido pelo Poder Legislativo, no que concerne às questões de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a cargo do Congresso Nacional, o papel de cunho auxiliar do Tribunal de Contas, pré-ordenado pela Constituição a fim de garantir uma análise justa das contas dos gestores, sopesando os possíveis excessos do julgamento político com os apontamentos técnicos do parecer apolítico do Tribunal auxiliar.

¹⁰¹ Carvalho Filho, 955

¹⁰² José Afonso da Silva, p. 758

3. OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO FERRAMENTA DO SISTEMA DEMOCRÁTICO

Entende-se que, quando a própria Carta Magna estabelece que qualquer cidadão ou a sociedade civil organizada é parte legítima para formular uma denúncia perante o TCU – raciocínio aplicável e ratificado nas constituições estaduais, municipais e distrital – estende-se tal consideração, portanto, aos outros Tribunais de Contas.

Contudo, poderia causar estranheza, no âmbito das políticas sociais, o caráter rarefeito da discussão e/ou provocação sobre a relação entre o aludido Tribunal e a sociedade, revelando um aumento da distancia, já abissal, entre um e outro¹⁰³.

Para assegurar, então, que os Tribunais de Contas não sejam cooptados por qualquer dos poderes – tendo em vista relações que com ele exerça, seja pela absorção de orçamento captado pelo Poder Executivo, ou pela alocação estrutural constitucional na esfera do Poder Legislativo – aos Tribunais de Contas é garantida independência, com vistas à ideal realização de seu mister fiscalizatório, emanado da conformação democrática de controle para assegurar legitimidade em seu exercício.

Nas palavras de Brito (apud KELLES, 2007)

As proposições se encaixam. Não sendo órgão do Poder Legislativo, nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalterna auxiliaridade. (...) O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais (BRITO apud KELLES, 2007, p. 43).

Se, por um lado, há uma zona de interseção operacional (o TCU a lavrar em seara preparatória da atuação congressual como sucede no âmbito das contas anualmente prestadas pelo Presidente da República); de outra parte, esse campo de labor conjunto deixa de existir (BRITO apud KELLES, 2007).

Afirma-se, assim, que o TCU “não faz plantio para outro colher” (BRITO apud KELLES, 2007, p. 222), pois se coloca ao mesmo tempo na linha de largada e na linha de chegada dos respectivos processos (*verbi gratia* o julgamento das contas

¹⁰³ <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Gecilda%20Esteves%20Silva193.pdf>

dos próprios deputados federais e senadores da república na condição de administradores públicos)¹⁰⁴.

Assim, entende-se que todo esse aparelhamento democrático visa proporcionar ao sistema de controle as condições para o cumprimento das metas de eficiência, eficácia e efetividade de suas ações. Nenhum desses requisitos pode deixar existir sem o pálio democrático (KELLES, 2007, p. 222)¹⁰⁵.

É o Tribunal de Contas quem, na democracia brasileira, recebeu a missão de, juntamente com toda a sociedade, acompanhar, fiscalizar e reivindicar o cumprimento estrito dos propósitos do Estado imantados na Constituição, pela consagração dos princípios e garantias que devem reger, organizar e vincular finalisticamente cada ato da Administração.

Na democracia contemporânea do país tal como esta instituída torna-se imprescindível fortalecer a fiscalização substancial da gestão pública para operar a transição da sindicabilidade abstrata e vaga para o controle da escolha de prioridades do Estado Democrático (FREITAS, 2009, p.264).

3.1 Parâmetros para as decisões dos Tribunais de Contas

3.1.1 A legitimidade como critério para as decisões

A despeito de sua incomensurável contribuição à análise do aparato estatal (burocrático), a explicação da legitimidade pública apenas por critérios legalistas se afastou da compreensão de imperativos funcionais insurgentes.

Tal postura restringiu a compreensão da ideologia que estava imbuída na sua existência e impediu a satisfação de demandas sociais que necessitavam ser incorporadas ao processo político.

Visando sanar tal lacuna, as dimensões de efetividade — social e econômica — e de democracia — representativa e participativa — tiveram de ser incorporadas ao aparato institucional do Estado de Direito contemporâneo.

¹⁰⁴ BRITO, Ayres, apud: KELLES, Márcio Ferreira. Controle da Administração Pública Democrática. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 222.

¹⁰⁵ KELLES, Márcio Ferreira. Controle da Administração Pública Democrática. Belo Horizonte. Fórum. 2007. p. 222

Mantém-se, por conseguinte, a obediência dos governados por meio de um processo dinâmico e constante de legitimação¹⁰⁶.

Porém, conforme se observou a partir das críticas de Habermas (apud CELLA, 2005), o problema da legitimidade foi apenas deslocado da legalidade para o procedimento: o que faz do procedimento um meio legítimo para se estabelecer leis?

Com esse questionamento HABERMAS (apud CELLA, 2005) dá uma guinada de cento e oitenta graus, uma espécie de *normative turn*¹⁰⁷, e argumenta que a ordem institucional legal (legalidade) cria, em sociedades modernas, a legitimidade da ordem, desde que atenda a certos critérios democráticos (apud CELLA, 2005). A legitimidade depende, assim, da ordem legal, do direito discursivo e do poder democrático institucionalizado.

Considera-se que, para que essa ordem tenha validade social e seja efetivamente legítima, precisa que a constituição de suas leis (constituição, legislação comum); das normas de sua aplicação (administração pública); e das formas de seu controle (judiciário), tenham ocorrido pelas vias argumentativas que caracterizem os discursos teóricos, éticos e práticos¹⁰⁸.

Em Habermas (apud CELLA, 2005), os conceitos de direito e moral se limitam por meio de procedimentos mútuos. Os procedimentos jurídicos deixam certo espaço para que seja realizado o discurso moral (efetuado à luz de princípios válidos que justificam e fundamentam as normas), fundamental para a sua legitimação.

Contudo, esse espaço é modelado pela política. Seriam as lutas políticas, assim, que determinam quanto desse espaço é ocupado por um discurso moral e quanto é ocupado por imperativos funcionais que põem em suspenso os princípios morais. Enfim, a relação legitimadora entre direito e moral é regulada pela política, que, por sua vez, acaba também dependendo dessa relação, pois é dela que o poder político extrai a sua legitimidade (apud CELLA, 2005).

Habermas (apud CELLA, 2005) chega, assim, à ideia

(...) de um Estado de Direito, com divisão de poderes, que extrai sua legitimidade de uma racionalidade que garanta a imparcialidade dos

¹⁰⁶ LUFT, Rosangela Maria. *Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade*. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. v. 1. 220p.

¹⁰⁷ Do inglês, tradução livre como giro paradigmático.

¹⁰⁸ HABERMAS, Jürgen. 2005. Disponível em <http://www.cella.com.br/conteudo/Habermas-IVR-01.pdf> p.23. Acesso em 24 de janeiro de 2015.

procedimentos legislativos e judiciais (HABERMAS, apud CELLA, 2005, p. 23).

Tal lógica funciona como um *standard* crítico que permite avaliar a realidade constitucional, já que

(...) não se limita a se opor abstratamente (em um impotente dever-ser) a uma realidade que tampouco lhe corresponda. Antes de tudo a racionalidade procedimental (...) constitui (...) a única dimensão que resta em que se pode assegurar ao direito positivo um momento de incondicionalidade e uma estrutura imune de ataques contingentes (HABERMAS, apud CELLA, 2005, p. 23)¹⁰⁹.

3.1.2 O interesse público como critério para as decisões

Tema nodal da atividade administrativa como um todo e que merece atenção preferencial dos órgãos de controle é o interesse público. O princípio da supremacia deste sobre o interesse privado é um princípio geral de Direito, tratando-se de um princípio constitucional implícito, ainda que alguns doutrinadores entendam que os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (Art. 70, III, V e VI – da CRFB/1988) sejam previsões constitucionais a ele alusivas¹¹⁰.

Assim, todo o processo decisório, desde a concepção das ideias iniciais, passando pela tomada de decisões com base nos dados obtidos e analisados, e ainda, em cada fase da execução e do acompanhamento das políticas públicas, deve estar impregnado o interesse público no compromisso dos agentes, sob risco de atuar a Administração de forma irregular e viciada.

O Estado desenvolve suas atividades em benefício da coletividade (HABERMAS, apud CELLA, 2005). O fim último da atuação estatal deve ser voltado para tal perspectiva, mesmo quando buscar um interesse estatal imediato. Se a finalidade pública não estiver presente, a atuação estatal estará contaminada pelo desvio de finalidade¹¹¹.

¹⁰⁹ HABERMAS, Jürgen apud CELLA, 2005. Disponível em <http://www.cella.com.br/conteudo/Habermas-IVR-01.pdf> p.23. Acesso em 24 de janeiro de 2015. <http://www.cella.com.br/conteudo/Habermas-IVR-01.pdf> p.18-19

¹¹⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 87.

¹¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 14.ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2005, p. 23.

Nota-se, portanto, que a supremacia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal. Em outras palavras, a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral. Por isso, o mencionado princípio deve ser observado sempre, até mesmo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados aos particulares¹¹².

Segundo Justen Filho (2005), desde o *Welfare State*¹¹³ até hoje, a supremacia do interesse público significa sua superioridade sobre todos os demais interesses da sociedade e do Estado. Em havendo conflito, os interesses privados não podem prevalecer sobre o interesse público¹¹⁴.

Aduza-se o entendimento de Mello (2005), segundo o qual

a Administração não titulariza interesses públicos. O titular deles é o Estado, que, em certa esfera, os protege e exercita através da função administrativa. (...) Os bens e os interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos (MELLO, 2005, p. 65)¹¹⁵.

Das assertivas acima se extrai, portanto, que a atuação da Administração não pode forma alguma negociar o interesse público, por via de consequência, a atuação dos órgãos de controle deve ser igualmente manejada sob os auspícios emanados pelo referido princípio, tanto no que respeita à própria atividade do controle externo, quanto no que concerne aos critérios de aferição da atividade administrativa.

3.2 Análise paradigmática do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro sobre políticas públicas de saúde metropolitanas fluminenses

A seguir, analisam-se algumas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) paradigmáticas, a fim de identificar como são feitas as análises dos temas relacionados às políticas públicas de saúde na Região Metropolitana.

¹¹² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 95.

¹¹³ Do inglês, tradução livre como Estado de Bem Estar Social.

¹¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 35.

¹¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 65.

Ressalva-se, a princípio, que os dados sobre as prestações de contas, assim como sobre cada processo autuado no âmbito do TCE/RJ, não são disponibilizados por temas. O único meio de pesquisa e acesso aos processos é por números de protocolo interno, não havendo uma lista completa disponibilizada com o objeto de cada processo e seu respectivo número.

Assim, a pesquisa passa a ser uma tarefa inglória de buscar ata por ata das sessões plenárias os números dos processos que foram julgados e a partir dos dados constantes de seu cadastro consultar individualmente cada um. Fica registrada a aqui a indignação com tais dificuldades em tempos de transparência e publicidade virtual de dados.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro possui como integrante a capital do Estado, que tem Tribunal de Contas próprio, o que exclui da competência do Tribunal de Contas do Estado a competência sobre a atuação do Executivo municipal responsável por parcela considerável da Região Metropolitana.

As políticas de saúde metropolitanas são tratadas como parte de um todo das políticas implementadas pela Secretaria de Saúde, para análise do Tribunal de Contas, não havendo por parte do órgão de controle uma análise fundada no caráter metropolitano de tais políticas.

Observando-se, portanto, que a questão da metrópole é tratada na esfera administrativa como ferramenta de distribuição espacial dos serviços, com vistas à organização da rede, dividindo-se a região metropolitana em duas regiões de saúde.

O fator da metropolização enquanto fenômeno articulador de um interesse público de caráter metropolitano e conformador de demandas de trato específico, desta forma, não é considerado.

O próprio critério da legitimidade não é objeto nem de menção, nas análises específicas dos temas relacionados à saúde. Exemplo disso pode ser observado na aprovação das contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro no ano de 2012, cuja verificação constatou que “na área de saúde foram aplicados os recursos tal como requer a constituição”¹¹⁶.

Digno de menção, porém, foi a iniciativa do TCE/RJ na realização de auditoria, entre fevereiro de 2013 e março de 2014, acerca da contratação privada para atendimento do SUS.¹¹⁷ Apurou-se que oitenta e nove das noventa e uma

¹¹⁶ Revista n.º 79 do TCE/RJ.

¹¹⁷ Revista n.º 82 do TCE/RJ.

Prefeituras fiscalizadas pelo Tribunal utilizam serviços de saúde privados (hospitais particulares, por exemplo) para complementar o atendimento à população.

Foram identificados os seguintes problemas motivadores, como resultado de tal pesquisa: a) apenas vinte e quatro das oitenta e nove cidades que utilizam esse recurso (o correspondente a 27% do total) formalizaram a contratação de serviços privados por meio de instrumentos legais, como contratos, convênios e termos de parceria; b) 94,51% dos municípios não levaram em consideração a demanda dos usuários do SUS na hora de contratarem serviços particulares, podendo gerar prejuízos; c) baixa pactuação entre os gestores; d) em todas as cidades pesquisadas, as relações intergestores foram consideradas inadequadas, o que demonstra que a falta de planejamento em saúde ainda predomina em muitos locais do Estado.

A análise dos resultados acima demonstra que a Corte de Contas identificou, neste exame, a falta de articulação entre os gestores em âmbito regional, com a falta de planejamento adequado das políticas e ações em saúde, e conseqüentemente, com o dispêndio inadequado dos recursos públicos na realização de contratos de prestação de serviços com a iniciativa privada que nem sempre espelham a expectativa esboçada pelo interesse público.

Não há menção específica em relação às regiões de saúde que integram a Região Metropolitana, entendendo-se assim que a temática da metropolização, enquanto condicionante da formulação das políticas públicas em saúde, e critério de aferição de sua eficácia, ou não foi considerado, ou foi considerado indiretamente por intermédio do tema regionalização da prestação dos serviços em saúde e pactuação intergestores.

Desde 2011, o TCE/RJ realiza auditorias no formato TMS (Tema de Maior Significância). Essa metodologia possibilita ao Tribunal elaborar um plano único de fiscalização para todos os noventa e um Municípios e órgãos do Estado sob sua jurisdição. Antes da implantação desse método, havia a necessidade de um planejamento específico para cada órgão fiscalizado, o que demandava mais tempo de trabalho¹¹⁸.

No ano de 2015, o Tribunal de Contas do Estado programou uma série de ações de controle para verificar e parece estar organizado o acesso aos serviços de

¹¹⁸ Revista n.º 82 do TCE/RJ.

saúde oferecidos em hospitais públicos, postos e demais estabelecimentos que prestam atendimento à população do Rio de Janeiro pelo Sistema Único de Saúde¹¹⁹.

A pretensão do TCE/RJ é conferir se o controle e o direcionamento do fluxo de pacientes estão adequados, se há integração entre os sistemas informatizados de regulação e entre as centrais de regulação do estado e dos municípios, de forma a evitar a peregrinação dos usuários do SUS por cidades vizinhas.

Além de averiguar se os complexos reguladores estão de acordo com a Política Nacional de Regulação, instituída pelo Ministério da Saúde, a Corte de Contas vai exigir dos órgãos fiscalizados um plano de ação para que as falhas encontradas sejam corrigidas.

Os objetivos consistem em conhecer melhor o déficit e os gargalos do sistema de saúde, e dar mais transparência aos serviços oferecidos, além de otimizar os gastos públicos.

Merece destaque, enfim, o compromisso esboçado pelo Tribunal de Contas, de, além do seu papel fiscalizador, atuar como um indutor de melhorias nas políticas públicas, para que seja gasto na saúde atenda de forma efetiva às demandas realmente apresentadas pela sociedade.

Para garantir que a regulação do acesso aos serviços de saúde em funcionamento em todo o estado seja fiscalizada por meio das ações previstas na Auditoria sob a forma do TMS, o TCE/RJ propôs e fechou parceria com órgãos de controle.

Entre as instituições, citam-se: o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ), que têm a atribuição de fiscalizar o acesso da população à rede assistencial sob a gestão do governo federal (TCU) e da capital fluminense (TCM/RJ), respectivamente.

Identificam-se, nessa medida, perspectivas positivas em relação ao cumprimento do propósito democrático constitucional das Cortes analisadas no âmbito de sua atuação quanto à regulação das políticas públicas de saúde. Notadamente no que concerne ao controle da legitimidade tal como constitucionalmente consagrado, desde ao tempo da formulação e execução das

¹¹⁹ Revista n.º 82 do TCE/RJ.

políticas, deve estar tal órgão de controle incentivando e fiscalizando a aproximação entre gestão e sociedade.

Como resultado da análise realizada e pinçados os dados tratados, pode-se extrair o entendimento de que, de modo geral, a atuação do Tribunal de Contas se volta à análise formal das contratações e aplicação dos recursos públicos na área de saúde, especialmente no que concerne à verificação da regularidade da formalização dos contratos e convênios, seus prazos, prestações de contas e sua instrução e adequação legal dos atos, configurando uma atuação controladora de caráter estritamente formal.

Alguns avanços, todavia, passam a ser identificados nos comportamentos de fiscalização do TCE/RJ, sendo possível apontar que o mesmo se encontra em processo de migração para uma atuação qualitativa a partir de ampliação dos critérios tradicionalmente utilizados para seu mister de controle externo, podendo-se dizer que, em alguns aspectos, incorpora a análise de legitimidade, ainda que deste instituto constitucional não faça menção expressa.

Outro destaque resultante da pesquisa consiste na expectativa em relação ao Tema de Maior Significância, que, no ano de 2015, é o acesso pela população aos serviços públicos de saúde, uma atuação de fiscalização concomitante das atuações de todos os noventa e um municípios e do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Ademais, há parcerias com o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, no intuito de que a análise das políticas de saúde implementadas pela gestão da capital do Estado e das ações do governo federal no território fluminense sejam feitas também de modo mais integrado.

Ao identificar, então, que o fator da regionalização e que a articulação intergestores das políticas regionais já têm sido objeto da atuação do TCE/RJ, deflui legítima expectativa de que a questão metropolitana esteja no contexto das ações da Corte de Contas, caminhando-se assim para análise da legitimidade, identificada com a metropolização na organização dos serviços de saúde.

3.3 Metropolização como pressuposto de legitimidade

O tratamento das temáticas metropolitanas não pode ser desconsiderado na atuação do Estado nessas Regiões. Assim, as questões que são fruto de um fenômeno complexo – de qualificação do território, de ocupação e estabelecimento

de fluxos, além de relações de caráter político econômico e social – também merece um olhar que compreenda tal dimensão.

É a metropolização, como conformação complexa e individualizadora, a quem se atribui a engenharia de um formato próprio para o interesse público nesse universo regional.

As fases de organização, implementação, avaliação e controle das políticas públicas precisa contar, então, com a importância da conformação metropolitana para que a escolha seja adequada quanto aos meios eficazes de concretização dos direitos sociais constitucionais, que, como visto, constituem a razão de o Estado cumprir seu papel prestacional.

Na Região Metropolitana, identifica-se, então, um fluxo endógeno de questões políticas, econômicas e sociais, quem irá definir a agenda a ser admitida e seguida pela Administração no processo de escolhas públicas das atuações do Estado.

Para que tais opções possuam elo de adequação à realidade metropolitana, os mecanismos de escolha e de realização devem considerar como eixo o fator metropolitano. Do contrário, é possível viciar a realização da política pública tanto com relação aos seus efeitos, já que possivelmente ineficazes, quanto com relação ao vínculo de legitimidade das mesmas.

No que tange às políticas públicas de saúde, com pretensão de atendimento integral e universal da população, como previsto para este importante direito social constitucional, a questão da metrópole é tratada na esfera administrativa como ferramenta de distribuição espacial dos serviços com vistas à organização da rede.

No Rio de Janeiro, a gestão regional da saúde, a cargo da Secretaria de Estado e Saúde, divide a RMRJ em duas regiões, do que se compreende que o fator da metropolização é visto como fenômeno articulador de um interesse público de caráter metropolitano e conformador de demandas de trato específico. Desta forma, conclui-se que não é devidamente considerado quando da formulação da política de saúde.

Disso deriva que o órgão de controle externo, ainda que incipientemente, realiza sua aferição sobre o atuar da Administração sob um prisma que considera a metropolização como um fator determinante para o sucesso das políticas públicas de saúde, atribuindo notoriedade à caminhada do TCE/RJ rumo ao entendimento da questão metropolitana como de importância significativa para a eficácia das políticas públicas.

CONCLUSÃO

O panorama político nacional evidencia o conjunto de insatisfações com as prestações estatais no formato atualmente praticado. Os temas reclamados em diferentes movimentos de manifestações e greves, de modo simbólico, abordam aspectos importantes da gestão das políticas públicas desenvolvidas nas cidades (VAINER, 2013).

Embora o mote das manifestações de insatisfação social majoritariamente se circunscreva a temas pontuais, não é excessivo admitir que a indignação popular esteja voltada contra a ineficiência de todo o conjunto prestacional do Estado.

No que tange às políticas públicas de saúde, a dificuldade da adoção de mecanismos de aferição de ordem técnica para a fiscalização da qualidade das prestações, assim como a estrutura descentralizada, a questão orçamentária e a solidariedade entre os entes federativos quanto à competência para sua execução, colocam a temática da saúde em situação destacada.

Justamente por isso, com vistas à melhoria da qualidade, as diferentes esferas de gestão da saúde em todo país vêm adotando, de forma mais intensa a partir do Pacto pela Vida, em 2006¹²⁰, a estratégia da regionalização como ferramenta para garantir a eficiência e integralidade deste importante direito social.

Com as inovações administrativas na condução das políticas públicas de saúde, os Tribunais de Contas têm de adaptar sua estrutura e mecanismos de fiscalização, acompanhamento e análise, para que lhes fosse possível a realização do controle dos gastos públicos com as prestações de saúde, estabelecendo a partir de então os paradigmas norteadores de sua atividade fiscalizatória.

O presente estudo buscou identificar de que modo está presente, na análise realizada pelos Tribunais de Contas, a questão da legitimidade das políticas públicas de saúde. Investigou-se, a partir do papel institucional, social e democrático das referidas Cortes, o formato empírico assumido pelas decisões e processamentos atribuído ao mencionado tema.

Para tanto, no universo das aglomerações regionais metropolitanas, merece destaque a repercussão ante o crescimento das cidades em grandeza

¹²⁰ Instituído pela Portaria n.º 339/2006 do Ministério da Saúde.

desproporcional à qualidade dos serviços públicos que caracteriza a conformação de demandas específicas, tratando-se do fenômeno da metropolização como elemento caracterizador da formação deste interesse público em específico.

A estruturação tripartite dos entes federativos em nosso ordenamento constitucional, em várias situações se demonstra ineficiente para o atendimento integral das demandas populares, ainda mais pelo fato de que estas podem ultrapassar os limites geográficos do desenho político-territorial dos municípios.

A necessidade de integrar os serviços metropolitanos de saúde deriva, então, deste cenário que se sobrepõe à distribuição constitucional das competências e às normas que regulam a gestão descentralizada do Sistema Único de Saúde.

Como núcleos das expectativas da sociedade para a prestação de políticas públicas pelo Estado, a eficácia e a integração metropolitana dos serviços se impõem como um dos paradigmas essenciais para a realização das atividades de controle a cargo dos Tribunais de Contas de atuação nas Regiões Metropolitanas, servindo-lhe como critério para identificação da legitimidade da atuação da Administração, o que deve ser perseguido no escopo das atividades desses Tribunais.

Esta análise teve por marco geográfico a Região Metropolitana no Rio de Janeiro e atuação do Tribunal de Contas do Estado competente.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia, Tratado de Direito Político**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. Tomo II.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. Rio de Janeiro: Revista de Direito do Estado n.º 3, p. 18, jul./set. 2006.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2007.

BOTELHO FILHO, Ramon Fagundes. **A judicialização do direito a saúde: a tensão entre o mínimo existencial e reserva do possível na busca pela preservação da dignidade da pessoa humana**. Curitiba: Juruá, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CELLA, José Renato Graziero. **The Critic of Habermas to the Idea of Legitimacy in Weber and Kelsen**. Granada: XXII World Congress of Philosophy of Law and Social Philosophy, 2005. Disponível em <http://www.cella.com.br/conteudo/Habermas-IVR-01.pdf>. Acesso em 24 de janeiro de 2015.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas**. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). Estudos em homenagem à Geraldo Ataliba. São Paulo: Malheiros, 1997.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

DUARTE, Clarice Seixas. **O direito e as políticas públicas no Brasil**. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). O ciclo das políticas públicas. São Paulo. Editora Atlas, 2013.

CORREIA, Arícia Fernandes. **Intangibilidade do poder local: um ensaio jusfilosófico sobre a descentralização do poder como condição necessária ao exercício da democracia**. Revista de Direito/Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Procuradoria-Geral – Vol. 1, n. 1 (ago. 1997). Rio de Janeiro: A Câmara, 1997.

FERNANDES, Edésio. **Gestão Metropolitana**. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v.7, n. 12, p. 65-99, jan./jun.2004 Disponível em: <http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/1106/1106.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 de janeiro de 2015.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2009.

GARSON, Sol. **Os desafios da cooperação federativa no financiamento da política urbana: Regiões Metropolitanas – Por que não cooperam?**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões Metropolitanas: uma necessária revisão de concepções**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 521, 1979.

HENRIQUE, Wendell. **A Recente Metropolização em Santa Catarina: processo geográfico-territorial ou apenas um limite político-administrativo?**. Revista Geotextos, vol. 3, n.º. 1 e 2, 2007. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br>. Acesso em 25 de janeiro de 2015.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. **Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza**. XI Concurso de Ensayos Del CLAD El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones. Caracas, 1997. Disponível em: <http://nute.ufsc.br/bibliotecas/upload/junqueira_inojosa_komatsu_1997.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da Administração Pública Democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

LIPPI, Mariana Ferreti. **A estratégia de articulação intergovernamental na implementação de políticas públicas metropolitanas: construindo um conceito e evidenciando a aplicação prática**. 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/A-ESTRAT%C3%89GIA-DE-ARTICULA%C3%87%C3%83O-INTERGOVERNAMENTAL-NA-IMPLANTA%C3%87%C3%83O-DE-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-METROPOLITANAS-CONSTRUINDO-UM-CONCEITO-E-EVIDENCIANDO-A->

APLICA%C3%87%C3%83O-PR%C3%81TICA.pdf. Acesso em: 14 de fevereiro de 2015.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito**. In: FARIA, José Eduardo (org.). Direitos humanos, direitos sociais e justiça. São Paulo: Malheiros, 2005.

LUFT, Rosângela Marina. **Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LUNA, Rodrigo Bandeira de. **Integração horizontal de ações governamentais**. São Paulo, 2007. Disponível em <http://institutofonte.org.br/sites/default/files/1.%20Integra%C3%A7%C3%A3o%20de%20A%C3%A7%C3%B5es%20Governamentais%20-%20LUNA,%20Rodrigo.pdf>. Acesso em 13 de fevereiro de 2015.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Eugenio Vilaça. **As Redes de Atenção à Saúde**. Belo Horizonte: ESP-MG, 2009.

MENDES, Karyna Rocha. **Curso de Direito à Saúde**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de licitações e contratos anotada**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, Marcus André. **Crise federativa, guerra fiscal e hobessianismo municipal: efeitos perversos da descentralização?**. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 10, n.º 3. São Paulo: 1996.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti **Pontes de. Comentários à Constituição de 1967: com a EC n.º 01, de 1969**. São Paulo: RT, 1970.

MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. Curitiba. 2009. Disponível em http://www.ipardes.pr.gov.br/biblioteca/docs/Rosa_Moura_doutorado.pdf. Acesso em 10 de dezembro de 2014.

MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Estatuto da Metrôpole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** Disponível em www.observatoriodasmetrolopoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf. Acesso em 04 de maio de 2015.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Município, Descentralização e Território**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 2007.

SANTOS, Raphael Pereira dos. e AGUADO, Juventino de Castro. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SASSEN, Saskia. **Cidades Globais e nova hierarquia de cidades**. In: As cidades na economia global. São Paulo: Nobel, 1994.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional**. 38ª Ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2015.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de Contas: controle externo das contas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá. M. M de. **Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades**. São Paulo: Lua Nova, 1999.

VALLE, Vanice Regina Lirio. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.