

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

Órgãos de Controle e Direitos Fundamentais:

Uma análise do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Everton Marques Cruz

Orientadora: Maisa Dante Fagundes

São Paulo – SP

2019

Órgãos de Controle e Direitos Fundamentais:

Uma análise do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Resumo

Este trabalho tem como proposta entender se há uma relação entre um das mais antigas estruturas de controle do Estado brasileiro e as principais discussões e proposições do campo de direitos fundamentais, e suas implicações em políticas públicas. A análise é focalizada e estuda a dinâmica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) na temática de direitos humanos, uma vez que esse se ressalta na mídia por atividades e projetos inovadores, e por isso, é considerado referência entre os Tribunais de Contas do país. A metodologia utilizada é baseada em entrevistas com servidores do órgão, bem como na análise da jurisprudência e de relatórios elaborados nos últimos 10 anos. O trabalho conclui que há uma forte correlação entre o TCE-SP e o campo de direitos fundamentais, uma vez que este adota tecnologias e metodologias, como o Observatório do Futuro, que trabalha com a Agenda de 2030 da ONU, formando servidores municipais, e induzindo a gestão municipal, a construir políticas públicas efetivas, estratégicas e responsivas com o empenho das finanças públicas locais, bem como a dignidade de sua comunidade. O Observatório do Futuro serve como espaço de troca de boas práticas entre ações locais, bem como referência na construção do monitoramento e avaliação de políticas públicas, contribuindo então para que o município não tenha somente um papel de passivo na atividade fiscalizadora do TCE-SP, mas que assuma por então uma figura parceria com o órgão, e assim construa uma gestão local mais integrada, eficaz e comprometida em assegurar a qualidade da efetivação de direitos fundamentais da sociedade brasileira à nível local.

Palavras-chaves

Direitos Humanos; Tribunal de Contas; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Finanças Públicas; Órgãos de Controle

1. Introdução

Em Janeiro de 2018, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, lançaram o Observatório do Futuro, núcleo responsável pela fiscalização e disfunção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para as secretarias e as gestões municipais deste estado. Tendo em vista as competências históricas do TCE-SP em fiscalizar e avaliar os fluxos das finanças públicas, há uma inquietação em entender qual o papel desse órgão com a agenda global contemporânea, sempre pautada na dignidade da pessoa humana.

A literatura vigente não apresenta fundamentações que assegurem uma possível correlação entre o campo de estudos de órgãos de fiscalização e direitos fundamentais, e por isso, esse artigo se prontifica a fazer um levantamento histórico dos principais pensadores/as sobre direitos fundamentais e dignidade humana (Arent, 1991); (Bobbio, 2004); (Comparato, 2001); finanças públicas (Mendes, 2013) e por fim, o papel dos Tribunais de Contas no Estado brasileiro (Arantes, Abrúcio e Teixeira, 2005); (De Paula Santos, 2019). Por isso, o objetivo geral deste trabalho é contribuir com a literatura existente sobre a possível influência de órgãos de controle, com enfoque no TCE-SP, na garantia de direitos fundamentais à pessoa humana.

Na seção de fundamentação histórica, há uma subdivisão. Na primeira parte, há um levantamento do debate acerca da dignidade humana, e por assim dizer, do direito a ter direitos; o papel desses direitos num Estado democrático; e por fim, os marcos políticos e históricos das gerações de direitos humanos. Na segunda parte, há uma explanação do papel dos Tribunais de Contas no Estado brasileiro, bem como sua atuação após a redemocratização junto à Carta de 1988, e por fim, as competências e estrutura do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Na seção de metodologia, discute-se a importância do uso de entrevistas para este trabalho, e o processo de busca e análise de dados, documentos e relatórios do TCE-SP. Posto isso, a seção de resultados discute (i) a Influência da Agenda Global no TCE-SP e suas implicações em políticas públicas locais; e (ii) a Disrupção Jurisdicional do TCE-SP, ao usar o ODS 4 (Educação de Qualidade) como insumo para avaliação das contas públicas municipais. E por fim, na seção de conclusão se explana um possível papel indutor do TCE-SP na construção de políticas sustentáveis, em questões fiscais e institucionais, que efetivam os direitos fundamentais e a dignidade humana à nível local.

2. Fundamentação Teórica

2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS

2.1.1 Dignidade Humana: O direito a ter direitos

A construção política do homem moderno está pautada em garantir que o valor de sua vida seja “*valor-fonte da ordem da vida em sociedade que encontra sua expressão jurídica nos direitos humanos*” (LAFER, 1997), implicando a construção de arranjos institucionais e legais que permitam o reconhecimento da singularidade do sujeito enquanto agente numa sociedade. Hannah Arendt (1958), seguindo a linha aristotélica, exalta a importância do espaço público que, segundo a autora, é o lugar onde o indivíduo pode exercer uma das três atividades fundamentais para a vida humana: a ação.

É no espaço público que os homens podem discursar, debater, escutar diferentes pontos de vista e usar da *polis* para alcançar a boa vida, estando esses em pé de igualdade uns para com os outros, e todos numa condição de liberdade. Com base nisso a autora explicita a importância da cidadania (apud LAFER, 1997):

A cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência humana, que requer o acesso a um espaço público comum. [...] esse acesso ao espaço público [...] que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos.

Tendo isso em vista, uma vez garantida a cidadania, essa servirá como ferramenta para a reivindicação de outros direitos, efetivando, mesmo que minimamente, a dignidade da pessoa humana. Kant (tradução, 2000), reclama a dignidade como um valor moral entre os homens. Essa não pode ser comercializada ou trocada, como uma mercadoria que tem preço - sendo esse um valor externo -, mas sim, uma prerrogativa que sustenta o homem como fim, e não meio para alcançar outros fins. É com esse pressuposto que muitos dos Estados contemporâneos são formados, junto à motivações de cunho econômico, reconhecendo a importância da liberdade do homem e de ações que possam garantir a dignidade de sua pessoa na comunidade em que vive.

2.1.2 Direitos fundamentais na ordem democrática

O conceito de direitos fundamentais muitas vezes é tratado como, direitos do homem e/ou direitos humanos (COMPARATO, 2015). No que tange à semântica do conceito, trata-se, em suma, de algo “...*inerente à própria condição humana*” (Id.), cabendo então entender quais são os mecanismos que efetivam aquilo que entendemos como fundamental para a garantia da liberdade e da boa vida de um indivíduo. De acordo com a doutrina jurídica

germânica, os direitos fundamentais, ou, *grunderchte*, são os direitos humanos formalmente reconhecido pelas instâncias e autoridades competentes pela elaboração de normas e leis, seja em contexto nacional, tal como internacional. Comparato (2015), afirma que isso resulta nas relações dentro de uma comunidade:

O reconhecimento dos direitos humanos [...] exerce, também, uma função pedagógica no seio da comunidade, no sentido de fazer prevalecer os grandes valores éticos, os quais, sem esse reconhecimento oficial, tardariam a se impor na vida coletiva (p.).

Como colocado anteriormente, a garantia da liberdade da pessoa humana é fundamental para a busca e afirmação de sua dignidade. Amartya Sen (2010), economista indiano, acredita que um dos mecanismos para garantir essa liberdade e a cidadania do sujeito está pautada no reconhecimento e seguridade dos direitos políticos e civis para que os homens possam participar das decisões políticas e reivindicar suas demandas. O autor afirma que esses direitos:

[...] dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública apropriada. A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo [...]. Essa é uma parte do papel “instrumental” da democracia [...].

Esse esforço para o *sofrimento intenso*, de acordo com Kant (2000), produz uma consciência moral. A personificação dessa consciência pode se dar através da criação de leis, que vão buscar, institucionalmente, assegurar que algumas necessidades e sofrimentos que são tangíveis, possam ser combatidos. A construção do Estado Democrático de Direito (BOBBIO, 2004) passa por algumas fases que são produto da ideia apresentada acima: (i) fase da positivação, ou, reconhecimento formal dos direitos, como a Declaração de 48; (ii) fase da generalização, ou, a construção da ideia de igualdade entre os indivíduos; (iii) fase da internacionalização, ou, a ideia de cooperação internacional entre Estados e órgãos internacionais na promoção da garantia desses direitos e, por fim, (iv) a especificação, que trata então do sujeito, do “ser em situação”¹, como o direito da mulher, do refugiado, das crianças.

Na Introdução de “*A Era dos Direitos*”, Bobbio entende que os direitos do homem, a democracia e a paz andam juntos, uma vez que na ordem democrática os sujeitos são vistos como cidadãos, e a garantia legal dessa condição é posta por alguns direitos fundamentais, esses que vão sustentar a paz perpétua, defendida por Kant (2000), como fim das atividades e vida do homem em sociedade que estão em consciência moral.

¹ BOBBIO, Norberto. Era dos direitos. Elsevier Brasil, 2004.

2.1.3 Marcos históricos e políticos dos direitos humanos

Em 1979, Karel Vasak, jurista tcheco-francês, apresentou à academia uma possível linha histórica dos direitos do Homem, que resultam nas *gerações de direitos, ou dimensões*. Vasak buscou mostrar ao mundo uma provável evolução dos direitos do homem, evolução essa baseada nos lemas da revolução francesa: liberdade, igualdade e fraternidade. De acordo com o autor, os direitos da dita *primeira geração* são a base dos direitos do homem na Era Moderna, implicando em reflexões e ações do Estado que preze pela individualidade do sujeito em sua vivência social, ou seja, ninguém poderá violar algumas garantias que são dadas a outrem, sendo essa ideia chamada de *direito negativo*.

Quanto à *segunda geração*, são direitos baseados na busca pela igualdade de oportunidades e que afetam um grupo, comunidade, povo, sendo esses conjunto de garantias pautadas no *direito positivo*, no qual há uma prestação do Estado, ou alguém, para que outro possa usufruir de outros direitos que lhe foram garantidos formalmente. Por fim, a *terceira geração* está inserida na discussão de internacionalização de direitos (BOBBIO, 2001), na qual se leva em consideração a humanidade e as gerações vindouras, e também as discussões sobre crescimento econômico e as relações do países centrais - ou mais desenvolvidos - e os periféricos - ou menos desenvolvidos - (SACHS, 2008). A tabela abaixo apresenta os principais marcos históricos e institucionais que marcam as gerações de direitos:

(Tabela 1) Gerações de Direitos e Marcos Históricos

Dimensão	Fundamento	Marco Institucional
1º Políticos e civis	Liberdade	Constituição dos Estados Unidos da América (1787) e Declaração Francesa dos direitos do Homem e do Cidadão (1789)
2º: Econômicos, sociais e culturais	Igualdade	Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948)
3º: Solidariedade: Paz, meio ambiente e desenvolvimento	Fraternidade	Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000) e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015)

Fonte: Bibliografia analisada. Tabela de elaboração própria.

Vale ressaltar que há uma mudança na configuração do Estado ao longo do tempo que permite a evolução desses direitos e do reconhecimento da dignidade humana. Por exemplo, a passagem o contexto da *terceira geração* é o momento de amadurecimento de diversos acordos internacionais, sejam eles políticos, tal como econômicos, que ajudam a expandir a globalização, e resulta em entender o homem/mulher como cidadão/cidadã global, sujeito/a de ações, programas e políticas de cooperação, principalmente em relação ao meio ambiente e desenvolvimento, que possam condicionar uma vida segura e com bem-estar. A *segunda geração* **COMPLETAR**

2.2 Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

1.2.1 Desigualdades, políticas públicas e finanças públicas

A história do Estado brasileiro é permeada por diversas desigualdades, sendo essas de caráter histórico, e logo, estrutural, afetando ainda hoje a vida de milhares de brasileiras e brasileiros. Essas desigualdades são pautadas, principalmente, por questões de renda, gênero e raça, o que configura uma população com um enorme delta de acesso à efetivação de seus direitos. Trato efetivação, pois a asseguaração formal de sua dignidade é colocada, no contexto contemporâneo, na Constituição de 1988, apresentada já em seu preâmbulo que procura instituir um Estado Democrático que tenha como premissas “*assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais [...], o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça. [...]*”. Ação para assegurar essas diretrizes devem ser positiva, ou seja, presente e atuante em assegurar esses direitos.

Ricardo Paes de Barros (2000) defende que o papel das políticas deve ser de caráter estrutural e compensatório tratando as desigualdades de nossa sociedade, e por isso, essas são mostram como a alternativa de atuação positiva mais estruturada à combater a desigualdade institucional e estrutural do Brasil. De acordo com Gilmar Mendes (2011), se a atuação do Estado sobre direitos deve ser positiva, logo, de intervenção social, portanto, há custos para tal, e isso pressupõe que onde há um Estado Social, deve ser presente também um Estado Fiscal. Para gastar, na lógica dos Estados Modernos, devemos arrecadar, e isso torna o caráter das finanças públicas além de meramente instrumental, mas também ético, uma vez que, como afirma Gustavo Amaral, no debate entre direito, escassez e escolha, sua atividade nos “*forçam a levar em conta, de modo público, os sacrifícios que nós, como comunidade, decidimos fazer, a explicar do que pretendemos abrir mão em favor de objetivos mais*

importantes”² (Grifo meu). Uma vez que há arrecadação de recursos, que serão empenhados como gastos, faz sentido, de acordo com a estrutura do Estado de Direito no qual o sujeito é visto como cidadão e, portanto, o Estado deve agir com responsabilidade e transparência diante desse, percebe-se a necessidade de controle desses recursos, bem como o controle da efetividade, economicidade e eficiência de tais, sendo isso, dentro da estrutura estatal brasileira, papel dos Tribunais de Contas.

1.2.2 Tribunais de Contas no Brasil: Histórico e estrutura pós-1988

Os Tribunais de Contas no Brasil foram criados em 1890, sendo suas atividades iniciais focadas em “*registros prévio e posterior das despesas e da tomada de conta de exatores quanto à receita e despesa, e tesoueiros e pagadores*”, um controle meramente sobre o fluxo de arrecadação e gastos por parte do Estado, preocupando-se tão somente com a legalidade dos gastos perante a jurisdição brasileira. A partir de 1967, os Tribunais de Contas (doravante TCs) começam a realizar inspeções para fundamentar os julgamentos dos gastos dos bens públicos. Após mais de 70, muitos juristas e ministros do Tribunal de Contas entenderam que havia necessidade de ampliar as competências do órgão, uma vez que o Estado brasileiro crescia cada vez mais, seja em sua estrutura, tal como na oferta de serviços, enquanto órgãos de controle, como o TC se mantinham com o arquétipo do final do século XIX, o que resultou em 1985 no 13º Encontro dos Tribunais de Contas do Brasil, em Salvador.

As idéias e trabalhos deste encontro deram as bases para as discussões na Constituinte, em 1988, presentes na Seção “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária” De acordo com o Artº 70 da Constituição de 1988, cabe aos TCs:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade**, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**. (p. , grifo meu)

² AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas**. Renovar, 2001.

1.2.3 Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: Histórico, estrutura e competências

A estrutura dos Tribunais de Contas no País tem como premissa básica a análise e fiscalização das contas públicas em níveis diferentes de atuação. Compete ao: Tribunal de Contas da União (TCU), o trabalho sob os gastos e fluxos de recursos à nível federal. Enquanto aos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), são responsáveis pelo parecer de contas à nível estadual e aos municípios que estejam sob sua jurisdição. Há ainda, casos marginais, de municípios com seus próprios tribunais, como no caso do município de São Paulo. Essa estrutura fortalece o federalismo brasileiro, uma vez que as competências e méritos de cada nível de julgo e trânsito são extremamente detalhadas, criando assim um arcabouço de fiscalização de *accountability* de acordo com a realidade e complexidades de cada nível da federação.

A estrutura do TCE de São Paulo é discutida desde a primeira república, e já havia indícios e movimentos para que uma instituição garantisse a legalidade dos fluxos de receita e despesa por parte do Estado. Já na república, após diversos reformulações e trâmites, o TCE ganha força institucional com o Decreto-Lei 16690/47, e ganha competências como para “acompanhamento do orçamento; [...] expedir instruções às repartições, sobre prestação e tomada de conta;”³ e “responder às consultas formuladas pelos secretários de Estado, a respeito de dúvidas sobre a execução de preceitos legais relativos ao orçamento, contabilidade e finanças públicas”. Após o golpe militar de 1964, São Paulo recebe uma nova Constituição em 1967 que apresenta uma seção exclusiva para a estrutura e competências do TCE-SP. Além de aumentar o número de ministros, sendo 11 nomes indicados pelo governador, o órgão se divide internamente para acompanhamento das finanças públicas estaduais e municipais separadamente, além de agregar representantes da Procuradoria da Fazenda para integrar Fazendo do Estado e TCE.

A estrutura vigente do Tribunal é garantida pela Lei Complementar N° 709/93 e define, em suma, como competência geral:

“atuar na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de São Paulo e de seus Municípios, exceto o da Capital, bem como na das respectivas entidades de administração direta ou indireta e

³ TCE-SP. Legislação Histórica Estadual. Histórico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em <<https://www.tce.sp.gov.br/historico>>

na das fundações por eles instituídas ou mantidas, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.”

Se até 1988, os TCs do país tinham competência para análise balanço e de despesas orçamentárias, como já exposto, após as movimentações por integrantes e aliados aos tribunais durante a redemocratização, percebe-se uma nova orientação para os gastos públicos que chega em São Paulo. Com a fiscalização operacional e as fiscalizações ordenadas, órgão começa a entender as complexidades, virtudes e vícios de como é feita a aplicação e o uso dos recursos. Novamente, não se coloca somente o quanto e com o que se é gasto, mas como, e qual a viabilidade e equação econômica que vise uma gestão pública eficaz, efetiva e eficiência buscando se empenhar por resultados, não somente em visibilidade política, mas na garantia de direitos de sua comunidade.

3. Metodologia

A metodologia toma papel fundamental nesta pesquisa. Haja vista que, diante da falta de literatura sobre os assuntos de forma correlata, busca-se construir com rigor os meios para fundamentar o estudo. A abordagem qualitativa se torna a base empírica de todo o processo de construção da pesquisa. O propósito dessa abordagem não está pautado na mensuração ou em enumerar eventos e fatos, mas sim, buscar descrever, participar e assim, correlacionar, a relação de pessoas, lugares e processos interativos (Godoy, 95). Ou seja, seu objeto sempre será em *“compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo”* (IDEM, 95).

De acordo com esse autor, essa abordagem leva quatro premissas para sua efetivação e compromisso com o rigor da investigação científica baseada em evidências sólidas. Primeiramente, ela tem como compromisso o estudo do ambiente natural, e por isso, há uma necessidade do pesquisador em se relacionar com o ambiente e a situação em foco. Depois, percebemos o papel da palavra como instrumento estratégico visto que o processo é tão importante quanto os resultados e/ou o produto da análise, e por isso, a descrição das observações, seja por anotações de campo, desenhos, e a transcrição de entrevistas, buscando então mapear e enriquecer as observações, além de aferir além de “percepções”. Os participantes de uma situação tomam papel central nas relações com o pesquisador, haja vista

que a percepção de quem está diretamente conectado ao espaço, como já exposto, a riqueza da fonte de dados, já que buscamos entender a interação entre os agentes. Por fim, os dados e evidências aqui podem confrontar hipóteses pré-estabelecidas, uma vez que as abstrações são baseadas nos dados então coletados.

Com esses parâmetros estabelecidos, esta pesquisa tomou como procedimentos técnicos: (i) a entrevista de servidores do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; (ii) a análise de jurisprudência e construção de um banco de dados de acórdãos, súmulas e votos que tratem de direitos fundamentais, sendo isso, uma análise documental; (iii) análise das redes sociais do TCE-SP; e por fim, (iv) análise bibliográfica dos principais autores e autoras sobre os dois campos de estudo, com ideias já expostas na seção anterior, além de documentos e convenções internacionais sobre Direitos Fundamentais, como a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948). As entrevistas foram feitas com dois servidores do Tribunal de Contas do Estado, Manuela Prado Leitão, coordenadora do Observatório do Futuro, e Gustavo Andrey de Almeida, assessor técnico procurador, que somam 81 minutos e 49 segundos de material coletado. Cabe uma ressalva neste procedimento: há uma necessidade de entender e ouvir os municípios que estão sob o TCE-SP, buscando assim diversificar as percepções sobre a atuação do órgão sob o campo de direitos humanos. Alguns servidores e gestores de determinados municípios foram acionados para entender essas relações, mas não puderam prosseguir com as conversas, e portanto, não há entrevistas com o ponto de vista desses atores sobre a temática.

Quanto à análise de jurisprudência e construção de um banco de dados de acórdãos, súmulas e votos, utilizou-se alguns mecanismos pelo site oficial do TCE-SP. O primeiro foi o Serviço de Informações aos Cidadãos⁴, com requerimento feito no dia 29/11/2018 solicitando acesso aos dados, relatórios e outros documentos referentes ao aplicativo “Fiscalize com o TCE-SP”, buscando encontrar dados georreferenciados de denúncias de violações contra direitos fundamentais. O pedido foi indeferido pelo Tribunal, que alegou falta de dados e relatórios consolidados sobre o aplicativo. Além disso, foram analisados relatórios referentes à chamada Fiscalização Ordenada (doravante FO), que são atividades coordenadas e in loco de agentes do TCE-SP em diversos territórios do Estado para validar a execução e realização de políticas públicas. Foram analisados relatórios de 2017 a

⁴TCE-SP. Serviço de Informações ao Cidadão-SIC. Disponível em <https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/sic>>;

2019, subdivididos em áreas e objetos, dispostos na Tabela 2 (Relatórios de Fiscalização Ordenada de 2017 a 2019 por Área e Objeto de Estudo).

:

(Tabela 2) Relatórios de Fiscalização Ordenada de 2017 a 2019 por Área e Objeto de Estudo

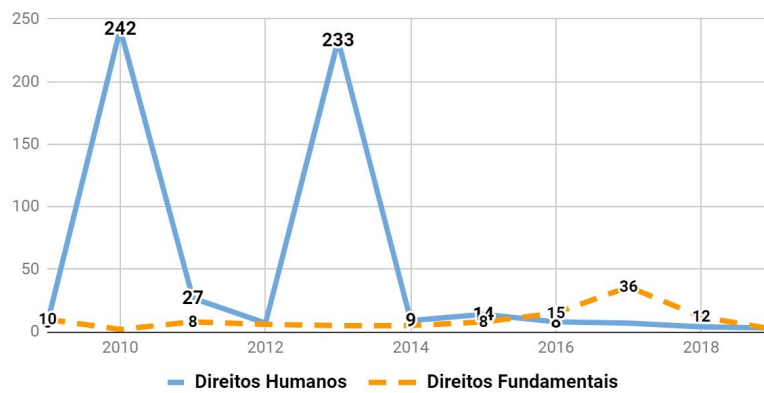
Área	Objeto	Data da FOc
Saúde	Hospitais UPAs e UBSs	2019 - 25/06
	Almoxarifado da Saúde	2018 - 28/06
	Hospitais e AMEs Estaduais	2018 - 27/03
Meio Ambiente	Resíduos Sólidos	2017 - 26/10
Educação	Merenda Escolar	2019 - 28/05
	Transporte Escolar	2019 - 26/03
	Fornecimento de Material, Livro	2019 - 27/02
	Creche Municipal	2018 - 27/09

Fonte: Elaboração própria com dados do Sistema de Papel de Trabalho Inteligente do TCE-SP⁵

Por fim, na plataforma de busca da jurisprudência deste Tribunal, algumas palavras chaves foram usadas buscando encontrar súmulas, votos, pareceres e acórdãos, sendo essas “direitos humanos”; “direitos fundamentais” e “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”. O balanço dessas pesquisas, de 2009 a 2018, é encontrado no gráfico abaixo.

(Gráfico 1): Balanço de Jurisprudência do TCE-SP - 2009 a 2018

⁵TCE-SP. Fiscalização Ordenada. Disponível em <<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AFiscaOrde%3AFiscaOrde.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>>



Fonte: Elaboração própria com dados do bando de Jurisprudência do TCE-SP

Aprofundando a pesquisa, foram pesquisados os documentos nesse banco de dado com essas palavras chaves entre 2018 e 2019. Com o total de 24 documentos, em diferentes áreas, foram estudadas as sentenças e pareceres de processos com os termos usados. Como discutido na seção anterior, há uma discussão frequente sobre o uso de “direitos fundamentais” e de “direitos humanos” como sinônimos ou não, ou se um antevê o outro, etc. Tendo isso em mente, optou-se por usar as duas terminologias, a fim de não limitar a busca de dados e enriquecer as informações que sustentam a pesquisa.

Na pesquisa dos documentos referentes ao ciclo 2018 - 2019, esses foram divididos nas seguintes áreas:

(Tabela 3) Balanço da Jurisprudência do TCE-SP por Temática (2018-2019)

Jurisprudência (2018 - 2019) por Área do TCE	
Assunto Correlato	Qnt de Documentos
Cultura	1
Educação	4
Saúde	4
Assistência Social	6
Acesso à Informação	2
Pessoal	6
Esporte	1

Total	24
--------------	-----------

Fonte: Elaboração própria com dados do bando de Jurisprudência do TCE-SP

Por fim, a motivação da escolhas das áreas para análise da pesquisa foram: Cultura, Educação, Saúde, Assistência Social, Acesso à Informação e Esporte. são fundamentadas nos debates e na agenda de direitos do Homem e Mulher que buscam entender o atendimento e efetividade de condições mínimas de vida que possam lhes dar oportunidades ao longo de sua vida. Sendo assim, faz-se uma leitura do papel necessário do direito à cultura, previsto no Artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (doravante DUDH), que sustenta que *“Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de desfrutar das artes e de participar do processo científico e de seus benefícios”*. Quanto ao direito à educação, previsto no Artigo 26 deste mesmo documento, prevê que *“Todo ser humano tem direito à educação. A educação será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A educação elementar será obrigatória. A educação técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.”* Quanto ao direito à saúde, de acordo com o entendimento da Organização Mundial da Saúde em 1948 (OMS), sustenta-se que *“Saúde é o estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença”*.

Em relação ao direito à assistência social, prevista no Artigo 22º da DUDH, entende-se que *“Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.”* Quanto ao direito ao acesso à informação, previsto pelo Artigo 19º da DUDH, sustenta-se que *“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.”* E por fim, quanto ao direito ao esporte, de acordo com o Artigo 24 deste documento, entende-se que *“Todo ser humano tem direito a repouso e lazer, inclusive à limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas.”*

4. Resultados

4.1 A Influência da Agenda Global NO TCE-SP: A criação do Observatório do Futuro.

“A atribuição do tribunal enquanto órgão de controle de fiscalização ele tem que cumprir esse papel: Ser os olhos da população...Divulgar essas informações de forma que a gente possa cada vez mais melhorar a qualidade de vida da população; melhorar a qualidade dos serviços que são oferecidos.” - Sidney Beraldo, Presidente do TCE-SP⁶

A uma concordância na academia que os regimes internacionais, sendo essas normas, acordos, convenções, etc, têm cada vez mais trabalhado, e influenciado, todo o aparato de administração pública dos Estados, em seus diversos níveis e formas (Abbott e Snidal, 1998). Há diversos caminhos que induzem essa relação. Por ora, são aplicadas sanções e ações com caráter corretivo, tal como, a distribuição de know-how sobre temáticas com aplicabilidade e oportunidade de se tornarem políticas públicas. Há uma contribuição efetiva dos regimes internacionais em apoiar, e induzir, os Estados na garantia de diretrizes comuns que beneficiem a Terra e o Sujeito.

Nessa mesma discussão, há alguns caminhos que são trilhados na influência das políticas domésticas, como normas e discursos internacionais. Esse caminho pode ser percebido a partir de um encontro em Setembro de 2000 em Nova Iorque na Sede da ONU: A construção e divulgação dos Objetivos do Milênio. Após uma série de estudos e acompanhamento de indicadores e métodos a nível global, países signatários junto às Nações Unidas, constroem uma agenda propositiva que seja capaz de responder os desafios previstos para o começo do milênio, como pobreza, igualdade de gênero, redução da mortalidade infantil e respeito ao meio ambiente, entre outros. Essa agenda foi implementada em diversos Estados dando orientações e servindo de insumo para a formulação e implementação de

⁶ Entrevista concedida à Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP no dia 31/01, durante o lançamento do Observatório do Futuro. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=ljkmme-JrHk>>

políticas públicas, como o programa Fome Zero, implementado no governo Lula em 2003 (Oliveira e Schimidt, 2010)⁷. De acordo com dados com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), reduziu os índices de fome pela metade, de 10,7% à 5%⁸.

Entre 2015 e 2017, o TCE-SP amadureceu sua metodologia de fiscalização e avaliação da municipal através de alguns indicadores. Dentre esses, temos o IEGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal), que analisa a efetividade das ações da gestão local na educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, infraestrutura e prevenção dos cidadãos e cidadãs, e governança por tecnologia da informação.⁹ O desenvolvimento dessa tecnologia é concorrente com o debate internacional sobre as metas globais estabelecidas em 2000, que gera um novo produto a partir da reflexão dos avanços e barreiras para alcance do que se foi almejada. É nesse contexto que nasce a Agenda de 2030 pela ONU, junto aos seus países signatários, tal como diversas organizações da sociedade civil, que estabelece novos marcos para o cenário de desenvolvimento contemporâneo, conhecidos então como Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹⁰.

Essa agenda trabalha com três “p”: pessoas, planeta e prosperidade. Em seu preâmbulo, há uma declaração e uma chamada pública em reconhecimento ao status quo de nossas relações com a humanidade, com a Terra e com o que entendemos como progresso. Aqui, busca-se uma reflexão sobre nossos modos de produção e todo o sistema capitalista que deturpou parte de nossa sociedade ao aumentar desigualdades sociais, produzindo mais lixo e emitindo gases nocivos à Terra, bem como um ciclo vicioso, violento e injusto de crescimento econômico. A Agenda de 2030 estabelece assim 17 novos Objetivos para a humanidade, que se desmembra em outros 169 focalizados, num chamado de cooperação entre governos, sociedade civil, empresa e todo o arcabouço dos regimes internacionais.

Se nos ODS temos uma agenda empenhada com a garantia da vida humana no presente e para o futuro, e, na literatura sobre direitos fundamentais, encontramos diversas

⁷Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. “Fome Zero: Uma História Brasileira”. Disponível em <<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>>;

⁸ REVISTA EXAME. “Brasil reduziu em 50% o número de pessoas que sofrem fome. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/brasil/brasil-reduziu-em-50-o-numero-de-pessoas-que-sofrem-fome/>>;

⁹ TCE-SP. IEGM/TCE-SP: índice de efetividade da gestão municipal. Disponível em <<https://iegm.tce.sp.gov.br/help.html>>;

¹⁰ ONU. Agenda 2030. Disponível em <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>

reflexões sobre a necessidade de garantir meios de existência da dignidade humana, e por fim, se há um compromisso das finanças públicas em alocar e garantir ações efetivas que promovam qualidade de vida, sendo o TCE-SP um forte ator na fiscalização desta última, percebe-se uma forte correlação entre as temáticas, que se apresenta então como pano de fundo de um memorando de entendimento elaborado entre o TCE-SP e o PNUD em 2017, que origina então o Observatório do Futuro.

De acordo com a coordenadora do Observatório, Manuela Leitão, em entrevista realizada para esta pesquisa, o PNUD e o TCE juntam esforços para alcançar assim as metas estabelecidas pela agenda internacional. O papel do TCE neste núcleo é garantir a sistematização e sensibilização de gestores públicos locais, através de produção acadêmica, workshops e espaço de boas práticas para que os municípios possam aprender um com os outros. A coordenadora reforça esse papel estratégico deste espaço, uma vez que esse é capaz de influenciar prefeitos e prefeitas a adicionarem uma gama de experiências e ações com territórios que, possivelmente, têm estruturas econômicas, sociais e culturais próximas, aumentando assim sua bagagem de conhecimento para uma tomada de decisão em suas políticas públicas que sejam efetivas para a realidade local.

Além desse caráter de disseminador de conhecimento, o núcleo é uma nova ferramenta para a fiscalização do empenho de gastos públicos municipais. A metodologia está se expandindo cada vez mais, mas tem incentivado governos a construir políticas públicas baseadas em evidências e planejamento, à luz dos ODS. Neste contexto, o IEGM serve como instrumento avaliatório e fiscalizador da implementação dessa agenda global, e assim, da garantia de direitos essenciais à dignidade humana.

4.2 Disrupção jurisdicional: O uso do ODS 4 (Educação de Qualidade) como parâmetro de avaliação de políticas públicas voltadas à educação em nível municipal

“Guiando autoridades para a tomada de decisões mais conscientes, estimulando investimentos governamentais alinhados com os ODS e encorajando ações coordenadas entre governos, setor privado e sociedade civil, contribuiremos, sem dúvida nenhuma, para o futuro

que queremos e que depende de todos nós.” - Equipe do Observatório do Futuro¹¹

Nos debates sobre justiça social e dignidade humana, a educação é vista como um dos principais instrumentos de enfrentamento à redução de desigualdades e pobreza. Objeto que parece caminhar pela autonomia do sujeito, garantindo assim caminhos de emancipação de um status quo que o possa impedir de construir sua própria narrativa individual na sociedade por escolha própria, ao invés de viver com limitações impostas por uma determinada estrutura social, sendo essas muitas vezes, desigual. Neste cenário, as teorias sobre desenvolvimento social expõem em suas teses a necessidade de democratização do acesso à informação e à educação, exatamente por entender que o sujeito é peça chave no crescimento econômico e amadurecimento de instituições locais que garantam a dignidade da pessoa humana (SEN, 2010).

Na Agenda de 2030, a educação é explorada no ODS 4 - Educação de Qualidade, num chamado por ações com caráter inclusivo, equitativo e com qualidade, através de 10 metas e indicadores. A temática, por mais que esteja em constante exposição na agenda nacional, e global, se apresenta no documento além de um marco institucional, presente em acordos internacionais e legislações locais, como no caso do Brasil que assegura o direito à educação em sua constituição¹². O objetivo é colocado como um compromisso, que seja efetivado além de campanhas de governos locais, ou ações pontuais entre governo e sociedade civil, mas sim, numa busca por uma metodologia de construção e acompanhamento de políticas públicas planejadas e que visem o empoderamento do sujeito de seu status quo, pra que então possa escolher a vida que bem desejar (SEN, 2010).

No primeiro semestre de 2019, o Observatório do Futuro lançou um relatório sobre o cenário da educação do Estado de São Paulo e seus municípios¹³ (644) à luz das metas do ODS 4, utilizando dados oriundos do IEGM, além do uso de informações das Fiscalizações Ordenadas. No que tange ao empenho de gastos governamentais sobre a educação, a Constituição de 88 prevê ao menos 25% dos gastos municipais em políticas públicas e

¹¹ FUTURO, Observatório do. A educação como um objetivo de desenvolvimento sustentável. TCE-SP, 2019

¹² “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

¹³ FUTURO, Observatório do. A educação como um objetivo de desenvolvimento sustentável. TCE-SP, 2019

programas da pasta, além do FUNDEB¹⁴ (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), gerido a nível nacional e distribuído para os outros entes da federação, que tem sido uma importante fonte de recursos complementar ao teto constitucional da pasta. Como órgão responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial desses territórios, compete ao TCE-SP assegurar a veracidade e qualidade do gasto empenhado nas políticas de educação.

No gráfico “Gasto total de Municípios Paulistas em Educação”, percebe-se uma variação de gastos na pasta entre 2008 a 2017, percebendo uma variação no aumento de gastos presente até 2014, e retardada entre 2015 a 2017. O contexto de crise política e econômica influenciou na baixa de arrecadação de recursos, limitando o empenho orçamentário para políticas públicas desse campo. De acordo com dados deste relatório¹⁵, percebe-se um aumento, mesmo que marginal, de municípios que aplicaram o mínimo de gastos do FUNDEB - 95% - durante o exercício financeiro da gestão, de 610 para 627. Esse dado pode ser correlacionado à diminuição gradativa nos últimos 5 anos de municípios com contas rejeitadas pelo TCE-SP por não empenharem os mínimos orçamentários, ou de forma eficaz, garantidos à educação, passando de 39 para 17 entre 2015 a 2016 ¹⁶.

Posto isso, juntamente às fiscalizações ordenadas, o TCE-SP tem fomentado uma cultura e debates importantes acerca do empenho e gastos de recursos na pasta da educação. Haja vista que não compete ao mérito do Tribunal definir qual é a melhor decisão para o gestor ou gestora da ponta, o órgão tem fortalecido então uma linha de gestão por evidências. Nessa, não há imposição, mas sim um trabalho metodológico criterioso em fornecer e trabalhar com dados e análises que ofertam insumos para ajustes e novas elaborações de trabalhos e agendas de problemas públicos.

Com as metas da ODS 4, juntamente, aos indicadores de educação desenvolvido pelo TCE-SP, vários municípios encontram agora um suporte de gestão pública mais refinado e acessível, visto que algumas ferramentas e debates não condizem com a realidade de

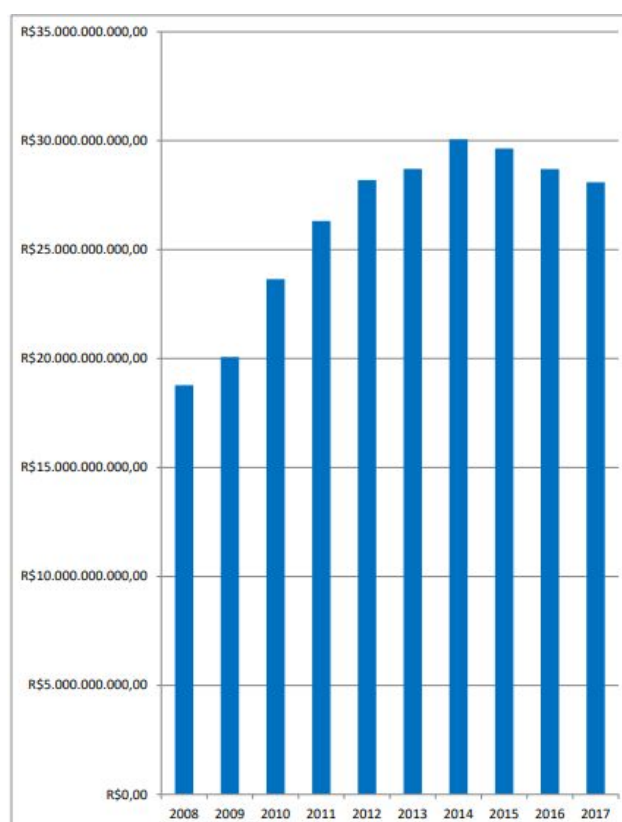
¹⁴ LEI FUNDEB

¹⁵ FUTURO, Observatório do. A educação como um objetivo de desenvolvimento sustentável. Pag 20. TCE-SP, 2019

¹⁶ FUTURO, Observatório do. A educação como um objetivo de desenvolvimento sustentável. Pag 16 TCE-SP, 2019

formação técnica de tomadores de decisão nos municípios do país. E assim, há um fortalecimento institucional e pragmático em garantir novas políticas e programas públicos que sejam eficazes em detrimento aos desafios municipais, eficientes com os recursos das finanças públicas locais, e efetivos em garantir direitos fundamentais dos munícipes.

(Gráfico 2) Gasto total dos Municípios Paulistas em Educação



Fonte: TCM-SP 2019. Relatório “A educação como um objetivo de Desenvolvimento Sustentável”

Portanto, com esse engajamento de formação e troca de conhecimentos, somado à uma cultura de políticas por evidências, o TCE-SP têm cumprido o papel de fiscalizar objetivos da agenda global em escala local. Não que há amarras e garantias dos municípios em detrimento à essas normas, mas na busca por uma convergência de melhora da vida individual e coletiva com esforços além da União. A instituição tem criado um campo de troca entre municípios, e publicado artigos, relatórios e encontros presenciais regionais que dão a oportunidade de líderes políticos e gestores públicos de trabalharem em cooperação e convergência. Vale ressaltar que para alguns, esse movimento do TCE-SP pode ser hostil às lideranças públicas, uma vez que parece forçar esses a trabalharem por outras vias não

tradicionais com recursos públicos, além de cobrar seriedade no controle e avaliação desses fluxos. Para outros, esse movimento é inspirador, não somente por trazer normas e diretrizes que podem influenciar a avaliação de gasto local, mas sim em repensar todo o ciclo de política pública, garantindo sustentabilidade, financeira e institucional, de políticas desde sua formulação até sua avaliação, seja ela feita pelo TCE-SP e/ou outros atores.

5. Conclusão

Diantes dos resultados e debates teóricos apresentados, entende-se que o TCE-SP tem papel na efetivação de direitos fundamentais. Essa hipótese é testada e comprovada por alguns fatores. O primeiro deles, é o entendimento do aparato do Estado brasileiro, em suas diversas instituições, em construir e fortalecer um Estado Democrático de Direito, e assim, ser responsável pela garantia de direitos de sua comunidade. Há um claro esforço e movimento do Tribunal de Contas da União, e em especial, do Estado de São Paulo nesse processo. Suas diversas publicações e eventos, têm criado uma nova figura desse órgão fiscalizador: suas atividades não estão tão somente concentradas em validar o que, quanto e quando foi gasto, mas sim, como feito. Isso é corroborado, se entendemos que as finanças públicas é uma variável fundamental para toda e qualquer atividade pública, principalmente aquelas que trabalham diretamente em prol do bem de sua população.

Além disso, o TCE-SP toma notoriedade no Brasil e América Latina, ao ser convidado para construir uma trabalho comum com um dos braços da ONU, o PNUD, que gera assim o Observatório do Futuro. É importante perceber que o TCE foi chamado por seu pioneirismo e protagonismo na formação e implementação de novas metodologias, e aqui se encaixa o Índice de Efetividade Municipal, que são úteis, não somente para o órgão, mas para aqueles atores que outrora tiveram papel passivo nessa relação, os municípios, e agora são convidados a adotar uma postura de co-responsabilidade e proativa em construir políticas e programas sustentáveis, não somente em seus gastos, mas em sua efetividade.

O fortalecimento de uma gestão pública baseada em evidências pelo TCE-SP corrobora a hipótese apresentada. Os debates acerca de direitos fundamentais muitas vezes adotam postura reflexiva e metodológica, e pouco pragmáticas, e quando feitas assim, de forma focalizada. Entender que os direitos de toda e qualquer pessoa humana está sendo discutido nos processos orçamentários como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, é voltar ao que gere a Administração Pública:

garantir o bem comum de nossa população. Com isso, ao disponibilizar a metodologia de avaliação e as recomendações com base nessas análises, além de construir espaços de boas práticas, o TCE-SP alcance municípios que muitas vezes estão distantes, seja por formação técnica, seja por cultura política, de debates, agendas e instrumentos que, quando compartilhados de forma didática, nos colocam numa mesma corrida, concorrente, em garantir a dignidade humana.

Este trabalho contribui assim com a linha teórica, ao construir e provar a correlação de (i) instituições que nem sempre estão em foco da população, como o Executivo, em agendas sobre a pessoa humana; e (ii) o papel dessas instituições com agendas globais, adaptando práticas e metodologias às realidades locais. Ou seja, dado suas competências e méritos, o TCE-SP é capaz de induzir municípios e o Estado de São Paulo em gastos que sejam responsáveis e justos, não somente em seus fluxos, mas em seu propósito enquanto coisa pública.

Cabe aqui como possível reflexão, como esse movimento protagonizado pelo TCE-SP pode se expandir aos outros Tribunais de Contas dos Estados, e até mesmo o da União. O conhecimento técnico e metodológico não pode ser preso somente à realidade paulistana, evitando assim a criação de uma ilha de insulamento burocrático, como visto em diversas experiências do Estado. O trabalho com evidências difundido gera assim um alcance em escala nas realidades da administração público que seja responsiva e sustentável na construção de suas políticas, e que acima de tudo, garanta a cidadania às suas comunidades.

Por fim, há algumas oportunidades de temas que podem ser explorados e assim complementarem essa agenda de pesquisa. Uma dessas, é entender o ciclo de políticas públicas e suas disparidades em diversos contextos de gestão pública influenciados por espaços de boas práticas entre seus dirigentes. Outra, é entender e mapear as experiências de regimes internacionais, organizações e órgãos de médio porte (à nível estadual, por exemplo) e sua influência histórica em municípios nas diversas regiões brasileiras.

6. Referências

ARANTES, Rogério Bastos; ABRÚCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *A imagem dos tribunais de contas subnacionais*. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, v. 56, nº 1, 2005, p. 57-83.

ARENDT, Hannah. *A condição humana* (1958). Tradução: Roberto Raposo, v. 5, 1991.

- BOBBIO, Norberto. *Era dos direitos*. São Paulo: Elsevier, 2004.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- DE BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, p. 123-142, 2000.
- DE PAULA SANTOS, Aparecida. O papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para o cumprimento da Agenda 2030. *Cadernos*, v. 1, n. 3, p. 12-24, 2019.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo e dignidade da pessoa humana*. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 13, n. 52, p. 13-33, 2013.
- DO BRASIL, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 2010.
- LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos avançados*, v. 11, n. 30, p. 55-65, 1997.
- KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 1995.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. Saraiva Educação SA, 2013.
- PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos, o princípio da dignidade humana e a constituição brasileira de 1988. *Revista dos tribunais*, São Paulo, v. 94, n. 833, p.41-53, mar. 2005
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluído, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SLACK, Lucy. The post-2015 Global Agenda—a role for local government. *Commonwealth Journal of Local Governance*, p. 3-11, 2015.
- VASAK, Karel. Human rights: As a legal reality. The international dimensions of human rights, v. 1, p. 3-10, 1982.
- WARING, Colleen G.; MORGAN, Stephen L. *Public Sector Performance Auditing in Developing Countries*. In: SHAH, Anwar (coord.). *Performance Accountability and Combating Corruption*. Washington, D.C: The World Bank, 2007

7. Anexos (350 palavras)

Inserir, ao final, questionários, roteiros de entrevistas e outras informações úteis para leitores.