

SUMÁRIO

FINANÇAS PÚBLICAS: ANÁLISE DOS ÍNDICES DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO SÃO LOURENÇO.....	10
Bruna Daiana Danieli.....	10
Evaldo Rezende Duarte	10
Jailson da Conceição Teixeira	10
 A IMPORTÂNCIA DA RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA NO ORÇAMENTO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO SÃO LOURENÇO, NO PERÍODO DE 2010 A 2012.....	36
Evaldo Rezende Duarte	36
 AVALIAÇÃO DAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELO TCE-MT NAS PREFEITURAS DO VALE DO SÃO LOURENÇO NO PERÍODO DE 2010 A 2016. ..	53
Francisco Antonio Ananias	53
Evaldo Rezende Duarte	53
Jailson da Conceição Teixeira	53
 DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS PRESTACIONAIS, MÍNIMOEXISTENCIAL E RESERVA DO POSSÍVEL.....	70
Marla Denilse Rheinheimer	70
 REFORMAS EDUCACIONAIS: Limites, Implicações, Tensões E Perspectivas Numa Forma Alternativa De Ensino.....	90
Izelda Goreth dos Santos Mangialardo	90
Gleibiane Silva David	90
Rosemary A. dos Santos Lima Vanderstock.....	90

ABORDAGEM DOS CONTEÚDOS MICROBIOLÓGICOS EM LIVROS DIDÁTICOS DO ENSINO MÉDIO

Victor Hugo de Oliveira Henrique¹

RESUMO

Os livros têm como papel principal divulgar informações aos que procuram aperfeiçoá-la ao longo do tempo, ou seja, mediar dentro de uma sala de aula o conhecimento adquirido pelos professores. No entanto, ele sozinho não conseguiria transmitir ao aluno o “aprender”, faz-se necessário o uso de elementos de aprendizagem dentre os quais se destacam o livro didático, que no Brasil é um dos principais meios dos professores iniciarem alguma ideia do que seja a matéria. Os livros didáticos são elos criados para auxiliar no entendimento de assuntos, não somente pelos alunos com também pelos professores. Foram analisados três exemplares de livros usados na rede pública de ensino. Alguns exemplares abordaram somente aspectos negativos de alguns microorganismos, esquecendo assim de sua importância nas diversas áreas de estudo.

Palavras-chave: Livro Didático; Microbiologia; Ensino Médio.

ABSTRACT

The books are mainly paper disseminate information to those seeking to improve it over time, ie mediate within a classroom knowledge acquired by teachers. However, it alone could not convey to the student "learning", it is necessary to use learning elements among which stand out the textbook, which in Brazil is a major means of teachers initiate any idea what is matter. Textbooks are links created to assist in the understanding of issues, not only by students with also by teachers. We analyzed three copies of books used in public schools. Some copies only addressed negative aspects of some microorganisms, thus forgetting its importance in various fields of study.

Keywords: Textbook; Microbiology; High School.

INTRODUÇÃO

¹ Graduado em Ciências Biológicas pela UFMT e em Pedagogia pela Uniserra. Especialista em Educação pela FAEL e Mestre em Educação pela UNESP.

Uma das tarefas mais árduas e complicadas é selecionar e organizar os conteúdos a serem trabalhados junto com os alunos. Hoje, as escolas se preocupam em selecionar os melhores para que estes passem no vestibular, fugindo assim do seu verdadeiro papel, que é formar cidadãos críticos, para que saiam da sala de aula com condições de debater sobre os diversos assuntos que afetam a sociedade.

Os professores, visando essa problemática selecionam os conteúdos que mais caem no vestibular, muitas vezes deixando de passar algo que está no livro didático somente porque é um assunto que está sendo abolido das provas de vestibulares. Outra dificuldade dentro da sala de aula em relação a atividades práticas é o tempo, que não favorece o professor, ele possui uma carga horária pequena e prioriza os conteúdos que irão cair nas provas de vestibulares, aplicando pesadamente a teoria e se esquecendo da prática.

Dentro dos novos paradigmas educacionais, em um ambiente impregnado de informação, o professor deve ser muito mais um mediador do conhecimento, um problematizador do que aquele que transmite. Já há muito tempo que se percebeu que é fundamental para o aluno aprender a pensar autonomamente, saber comunicar-se, saber pesquisar, saber fazer, ter raciocínio lógico, aprender a trabalhar colaborativamente, fazer sínteses e elaborações teóricas, Muito mais do que apenas memorizar conteúdos “passados” para ele.

As atividades práticas em microbiologia são fundamentais para o desenvolvimento do aluno. Durante os últimos anos, o incremento de procedimentos laboratoriais na área microbiológica e biotecnológica elevou os preços de materiais como vidrarias, meios de cultura, equipamentos e outros. Isso tem dificultado a aquisição de materiais e a manutenção de laboratórios de microbiologia em instituições de ensino, inviabilizando o aprendizado prático. Portanto, faz-se necessária a utilização de meios e materiais alternativos na elaboração e realização de aulas práticas laboratoriais de microbiologia refletindo aspectos teóricos (BARBOSA & BARBOSA, 2010).

Embora atividades práticas sejam importantes para o ensino-aprendizagem dos conteúdos referentes a Ciências da Natureza, como a Microbiologia, é necessário um embasamento teórico, esse embasamento pode ser encontrado no livro didático, que se torna um material utilizado por discentes e docentes na Educação Básica (BARBÊDO & MONERAT, 2014).

Os livros têm como papel principal divulgar informações aos que procuram aperfeiçoá-la ao longo do tempo, ou seja, mediar dentro de uma sala de aula o conhecimento adquirido pelos professores. No entanto, ele sozinho não conseguiria transmitir ao aluno o

“aprender”, faz-se necessário o uso de elementos de aprendizagem dentre os quais se destacam o livro didático, que no Brasil é um dos principais meios dos professores iniciarem alguma ideia do que seja a matéria. É encontrada uma grade gama de livros didáticos no mercado e cabe ao professor a grande responsabilidade de escolher o livro a ser utilizado na sala de aula, para um melhor rendimento dos alunos.

Os livros didáticos são elos criados para auxiliar no entendimento de assuntos, não somente pelos alunos com também pelos professores.

Mas o professor deve sempre possuir outras fontes além do livro didático. A cada ano eles são aperfeiçoados, mas sempre contêm algum erro, afinal a ciência está sempre evoluindo e se atualizando, por isso a consulta em Revistas Científicas é de extrema importância.

O livro didático de Ciências costuma ser um verdadeiro desafio para os autores e professores, pois deve, ao mesmo tempo, abordar conteúdos amplos, sem cair no erro de trazer muitas e desconexas informações, tornando-se algo enciclopédico e inútil a alunos e docentes (ROSA & MOHR, 2010).

Vasconcelos E Souto (2003) afirmam que o livro didático de Ciências tem, ainda, a difícil missão de propor a compreensão de métodos científicos, estimulando os alunos a pensarem, formularem hipóteses e chegarem às próprias conclusões, transformando o conhecimento apresentado em aprendizado real. Este é um desafio ao quais os autores deveriam propor-se ao escrever um livro.

Dando um enfoque a Microbiologia, ela muitas vezes é tratada nos livros didáticos como uma vilã, apontando, na maioria das vezes, os microorganismos como causadores de doenças, mas os microbiologistas insistem em informar que apenas 10% são patogênicos enquanto o restante possui funções ambientais importantes ou têm características que são exploradas para o benefício humano (HARDOIM & MIYAZAKI, 2010).

Desta maneira, esta pesquisa tem como objetivo analisar os conteúdos microbiológicos contidas nos livros didáticos do Ensino Médio.

METODOLOGIA

O trabalho de natureza descritiva foi realizado no município de Cuiabá, MT. Foram selecionados três livros de diferentes editoras, usados no 2º ano do Ensino Médio, que é a série que geralmente se aborda os conteúdos microbiológicos em uso nos anos de 2009 a

2014, recomendados pelo Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM).

O exemplar do PNLEM do ano de 2009 é de autoria de LOPES, S. & ROSSO, S., Biologia: volume único, da editora Saraiva. O exemplar de 2009 a 2011 é de autoria de AMABIS, J. M. & MARTHO, G. R., Biologia dos organismos: volume 2, da editora Moderna e por fim, a amostra de 2012 a 2014 é de autoria de SANTOS, F.S.; AGUILAR, J. B. V.; OLIVEIRA, M. M. A., Biologia: ser protagonista, da editora SM.

Dentro da área de Microbiologia foram analisados os conteúdos referentes a vírus, bactérias, fungos e protozoários de cada exemplar.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

ANÁLISE DOS CONTEÚDOS REFERENTES AOS VÍRUS

O enfoque temático vírus no primeiro livro abordado, da Editora SM e autoria de SANTOS, F. S.; AGUILAR, J. B. V.; OLIVEIRA, M.M.A.; ambos os aspectos, tanto positivo quanto negativo foram bem abordados. O livro trouxe a importância dos vírus na engenharia genética e no equilíbrio do meio ambiente, o livro trouxe também um texto complementar onde pesquisadores brasileiros estão utilizando vírus para melhorar a eficácia na terapia gênica contra o câncer. Nos aspectos negativos o material didático abordou o caráter patogênico dos vírus abordando as doenças causadas por vírus nos seres humanos e os vírus que parasitam plantas, causando doenças nas mesmas.

O segundo livro analisado, da editora Saraiva e autoria de LOPES, S.; ROSSO, S.; os aspectos positivos dos vírus não foram abordados em nenhum momento, ao contrário dos aspectos negativos que foram bem abordados, onde os autores colocaram um tópico “Os vírus e a saúde humana”, este por sua vez, trouxe várias doenças virais. Vírus são microorganismos muito discutidos no meio científico, provavelmente o livro aborda somente aspectos negativos pelo fato de ser do ano de 2005, já que as pesquisas sobre os benefícios dos vírus são recentes.

O terceiro e último livro analisado, da editora Moderna e AMABIS, J. M.; MARTHO, G.R. como autores, trouxe somente aspectos negativos dos vírus, muito semelhante a análise do segundo livro. O livro abordou todas as estruturas dos vírus, ciclo reprodutivo e as doenças causadas por eles, mas nenhum aspecto positivo.

ANÁLISE DOS CONTEÚDOS REFERENTE AS BACTÉRIAS

O enfoque Bactérias já foi melhor trabalhado em comparação com os vírus. O livro da Editora SM trouxe a importância das bactérias no meio ambiente, atuando no ciclo do nitrogênio e a emprego delas na indústria de alimentos e produção de fármacos. Também abordou as doenças causadas pelas bactérias.

LOPES, S.; ROSSO, S.; no livro didático da editora Saraiva trouxeram pouca coisa em benefício as bactérias, trazendo um parágrafo somente, falando da importância delas no ciclo do nitrogênio e trouxe um tópico sobre doenças causadas por bactérias.

O ultimo livro analisado, de AMABIS, J. M.; MARTHO, G.R.; trouxe um tópico muito interessante, chamado “Importância das bactérias para a humanidade” onde abordou as baterias e a biotecnologia, bactérias e a indústria de alimentos, bactérias e a biorremediação e bactérias e a produção de remédios e apresentou um tópico com doenças causadas por bactérias, sendo assim, o livro abordou bem os pontos positivos e negativos.

ANÁLISE DOS CONTEÚDOS REFERENTE AOS PROTOZOÁRIOS

O enfoque temático sobre protozoários, infelizmente, foi abordado apenas os aspectos negativos nos três livros analisados, onde foi apresentado um tópico “Doenças causadas por protozoários” em um livro, “Protozoários e a saúde humana” e “Os protozoários e as doenças” respectivamente. Nenhum dos autores abordou a atuação dos protozoários como importantes componentes dos ecossistemas, bem como fundamentais para a pesquisa, funcionando como modelos para estudos de biologia celular, como indicadores ambientais e, mais recentemente, como fonte de produtos naturais para diversos fins. Apesar de possuir um tamanho diminuto, hoje se sabe que contribuem substancialmente com o metabolismo de ambientes aquáticos e terrestres, servindo de elo entre diferentes níveis tróficos (ALCAMO & ELSON, 2004).

Editora	Autor	Enfoque Temático	Pontos Positivos	Pontos Negativos
SM	SANTOS, F. S.; AGUILAR, J. B. V.; OLIVEIRA, M.M.A.	Vírus	Foram bem abordados.	Foram bem abordados.
SM	SANTOS, F. S.; AGUILAR, J. B. V.; OLIVEIRA, M.M.A.	Bactérias	Foram bem abordados.	Foram bem abordados.
SM	SANTOS, F. S.; AGUILAR, J. B.	Protozoários	Não foram	Foram bem

	V.; OLIVEIRA, M.M.A.		abordados.	abordados.
SM	SANTOS, F. S.; AGUILAR, J. B. V.; OLIVEIRA, M.M.A.	Fungos	Foram bem abordados.	Foram bem abordados.
Saraiva	LOPES, S.; ROSSO, S.	Vírus	Não foram abordados.	Foram bem abordados.
Saraiva	LOPES, S.; ROSSO, S.	Bactérias	Foram pouco abordados	Foram bem abordados.
Saraiva	LOPES, S.; ROSSO, S.	Protozoários	Não foram abordados.	Foram bem abordados.
Saraiva	LOPES, S.; ROSSO, S.	Fungos	Foram pouco abordados	Foram pouco abordados
Moderna	AMABIS, J. M.; MARTHO, G.R.	Vírus	Não foram abordados.	Foram bem abordados.
Moderna	AMABIS, J. M.; MARTHO, G.R.	Bactérias	Foram bem abordados.	Foram bem abordados.
Moderna	AMABIS, J. M.; MARTHO, G.R.	Protozoários	Não foram abordados.	Foram bem abordados.
Moderna	AMABIS, J. M.; MARTHO, G.R.	Fungos	Foram bem abordados	Foram bem abordados

Quadro 1 – Análise geral dos livros didáticos.

ANÁLISE DOS CONTEÚDOS REFERENTES AOS FUNGOS

Quando analisamos os conteúdos referentes a fungos, percebemos que todos os livros abordaram os aspectos positivos e negativos, o primeiro livro analisado trouxe um tópico “Importância dos fungos”, onde abordou o uso dos fungos na indústria e na agricultura e um tópico “Fungos perigosos” onde abordou os fungos venenosos, prejudiciais para a saúde. O segundo livro, da editora Saraiva trouxe dois textos complementares onde um abordava o uso dos fungos na indústria e o outro os fungos venenosos e por fim, o último livro analisado possuía um tópico “Importância ecológica e econômica dos fungos” onde abordou sua importância na decomposição de matéria orgânica, na produção de alimentos, bebidas e medicamentos e outro tópico “Fungos Parasitas” onde abordou doenças causadas por fungos em plantas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou analisar os conteúdos microbiológicos de três livros didáticos usados no ensino público em Cuiabá, MT. O docente, que atua como um mediador do conhecimento tem a liberdade de inovar em suas metodologias pedagógicas através de ferramentas para facilitar a aprendizagem de seus alunos.

A organização do professor é algo importante na realização de diversas metodologias de ensino, e cabe ao professor adaptar para as diversas necessidades de seus alunos, sempre visando a aprendizagem, transformando as aulas de Ciências e/ou Biologia em aulas estimulantes e interessantes.

Realizar atividades práticas na sala de aula não é tarefa fácil, mesmo assim, segundo Godefroid (2010), há professores que conseguem superar essas dificuldades e realizam atividades bem criativas com seus alunos.

Sendo o livro didático um roteiro do conteúdo programático a ser abordado em sala de aula, o que pode ser observado pelas análises, onde alguns exemplares abordaram somente aspectos negativos, referente a alguns microorganismos, cabe ao professor buscar outras fontes de informações e conhecimentos para tornar a aprendizagem significativa.

BIBLIOGRAFIA

ALCAMO, I.E.; ELSON, L.M.; **Microbiologia: um livro para colorir**. São Paulo: Roca, 2004, 105p.

BARBÊDO, G. T.; MONERAT, C. A. A. **Microbiologia no Ensino Fundamental: como os livros didáticos abordam essa temática**. Ensino, Saúde e Ambiente – v 7(1), 2014.

BARBOSA, F.H.F.; BARBOSA, L.P.J.; **Alternativas metodológicas em Microbiologia: viabilizando atividades práticas**. Revista de Biologia e Ciência da Terra. V. 10, nº 2, 2010, p. 134-143.

GODEFROID, R. S. **O Ensino de Biologia e o Cotidiano**. 1ª edição. Editora IBPEX, 2010, 153p.

HARDOIM, E. L.; MIYAZAKI, R.S. **Saúde e Sexualidade**. Cuiabá: UAB/UFMT, 2012.
LIMBERGER, K.M.; SILVA, R.M.; ROSITO, B.A.; **Investigando a contribuição de atividades experimentais nas concepções sobre microbiologia de alunos do ensino Fundamental**. Faculdade de Biociências – PUC-RS. 2009.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Doenças infecciosas e parasitárias: Guia de Bolso**. 7ª Edição, Brasília, 2008. 374p.

NEVES, D. P.; MELO, A. L.; LINARDI, P. M.; VITOR, R. W. A.; **Parasitologia Humana**. 11ª edição. Editora Atheneu, 2005, 494p.

OVIGLI, D.F.B.; **Microorganismos? Sim, na saúde e na doença! Diminuindo distâncias entre universidade e escola pública.** Experiências em Ensino de Ciências – V5(1), 2010, p. 145-158.

PARÂMTROS CURRICULARES NACIONAIS (5ª A 8ª SÉRIES): **Ciências Naturais.** Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1998, 138p.

ROSA, M. D.; MOHR, A. Os fungos na escola: análise dos conteúdos de micologia em livros didáticos do ensino fundamental de Florianópolis. In: VIII Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências, 2011, Campinas. **Anais...**Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2011.

TORTORA, G.J.; FUNKE, B.R.; CASE, C.L.; **Microbiologia.** 8ª Ed. Porto Alegre: Artmed, 2005, 894p.

VASCONCELOS, S.D.; SOUTO, E. **O livro didático de ciências no ensino fundamental - proposta de critérios para análise do conteúdo zoológico.** Ciência & Educação, 9(1): 93-104, 2003.

FINANÇAS PÚBLICAS: ANÁLISE DOS ÍNDICES DE GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO SÃO LOURENÇO.

Bruna Daiana Danieli¹
Evaldo Rezende Duarte²
Jailson da Conceição Teixeira³

RESUMO

A Contabilidade Pública é responsável por registrar e controlar todos os fatos e atos ocorridos no patrimônio público. Assim, este trabalho tem como objetivo principal avaliar o desempenho das gestões fiscais municipais na região do Vale do São Lourenço no decorrer de quatro anos, a fim de averiguar se a alocação do dinheiro público está ocorrendo de forma eficiente para atender as necessidades da população. Para isso, foi desenvolvida análise de dados dos seis índices de gestão fiscal utilizados pelo TCE/MT de cada município entre os anos de 2011 a 2014, estes índices formam um índice geral que enquadra o município em uma das quatro qualificações de gestão: A (Gestão de Excelência), B (Gestão Boa); C (Gestão em Dificuldade) e D (Gestão Crítica). De forma geral os resultados apresentam que os municípios demonstraram dificuldades na gestão fiscal, com qualificações de gestão demonstrando ineficiência gerencial. A exceção é o resultado do município de Jaciara-MT que nos anos de 2011 e 2012 apresenta resultado de gestão B (Gestão Boa), ressalta-se também os resultados do município de Dom Aquino-MT onde durante todo o período pesquisado teve a gestão fiscal avaliada como D (Gestão crítica).

Palavras-chaves: Contabilidade Pública; Índice FIRJAN; Índices de Gestão Fiscal.

ABSTRACT

The Public Accounting is responsible for recording and controlling all the facts and acts occurred in the public patrimony. Thus, the main objective of this study is to evaluate the performance of municipal tax administrations in the region of Vale do São Lourenço over four years, in order to determine if the allocation of public money is taking place efficiently to meet the needs of the population. For that, data analysis of the six tax management indices used by the TCE / MT of each municipality between the years 2011 to 2014 was developed, qualifications: A (Management of Excellence), B (Good Management); C (Difficult Management) and D (Critical Management). In general, the results show that the municipalities showed difficulties in fiscal management, with management qualifications demonstrating managerial inefficiency. The exception is the result of the municipality of Jaciara-MT that in 2011 and 2012 presents results of management B (Good Management),

¹ Graduada em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do Vale do São Lourenço – Eduvale. E-mail:bruna_jacy@hotmail.com

² Professor de Ensino Superior: Especialista em Gestão Empresarial/UNIR; Especialista em Gestão Pública Municipal/UFMT e Mestre em Ciências Contábeis/FUCAPE. Email: erezende_9@hotmail.com

³ Professor de Ensino Superior: Especialista em Tecnologia de Gestão Pública/ESAB; Especialista em Gestão Fiscal e Planejamento Tributário/UNIC e Mestre em Ciências Contábeis/FUCAPE. Email: jailsoncontador@outlook.com

also highlights the results of the municipality of Dom Aquino-MT where throughout the period studied was the management assessed as D (Critical Management).

Keywords: Public Accounting; Index FIRJAN; Fiscal Management Índices.

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios dos tempos a humanidade vem desenvolvendo e aumentando as suas necessidades, e conseqüentemente exigindo melhor qualidade nos serviços que lhes são oferecidos. Essa mudança reflete impreterivelmente no modo como o setor público atende os anseios da coletividade.

Esse maior interesse do cidadão pela transparência e controle da aplicação dos recursos públicos fez com que algumas ferramentas começassem a ser utilizadas para fornecer as informações necessárias que retratassem a verdadeira situação da máquina pública. O principal objetivo dessas ferramentas é verificar se as políticas públicas estão sendo desenvolvidas de forma eficiente a fim de garantir a correta utilização dos recursos públicos almejando o bem estar social. E uma dessas ferramentas é a contabilidade pública.

A contabilidade pública fornece dados que após uma análise crítica reflete a direção que os recursos públicos estão tomando e sua respectiva utilização para o bem da sociedade. E para possibilitar o máximo de bem estar a coletividade são desenvolvidos planejamentos e programações de ações para identificar as necessidades e minimizar os problemas, como é o caso do Orçamento Público.

Para que esses princípios sejam seguidos pelos entes públicos, torna-se necessário a utilização de mecanismos que possam fiscalizar e avaliar a ação governamental e coibir o gerenciamento inadequado dos recursos. Para isso, o controle interno e externo é de suma importância.

Outro método que está sendo amplamente estudado e discutido é a teoria de *accountability*, uma forma de obrigação da prestação de contas, que possibilita a avaliação dos governantes a fim de desenvolver a boa governança. E como principais critérios para avaliar se está ocorrendo uma boa gestão é medir o grau de eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Neste mesmo norte de visão sistêmica gerencial de avaliação de desempenho foram criados indicadores que demonstram a situação financeira e os resultados da administração pública. Utilizando-se desses instrumentos o cidadão pode realizar a avaliação de desempenho daquele governo.

Assim resta evidente a grande importância do contador na geração dessas informações. Pois é ele o responsável por sistematizar esses dados e torná-los mais compreensíveis a população por meio do desenvolvimento da avaliação de desempenho e dos indicadores.

O objetivo deste trabalho é justamente avaliar o desempenho das finanças públicas através do índice FIRJAN na região do Vale do São Lourenço. Para isso, fez-se necessário levantar e comparar os índices de Gestão Fiscal dos municípios. Assim, foi utilizada a pesquisa quantitativa, o método bibliográfico e documental com a coleta de dados a partir dos relatórios do Índice Firjan de cada município estudado.

2. CONTABILIDADE PÚBLICA E ACCOUNTABILITY

A contabilidade é uma ciência que vem se desenvolvendo e se aperfeiçoando para atender a legislação fiscal, mas também informações gerenciais de desempenho aos cidadãos. Ela está presente em uma gama de atividades econômicas e é indispensável na Administração Pública, dando suporte nas tomadas de decisões dos administradores.

O Conselho Federal de Contabilidade – CFC define que “Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios de Contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial das entidades do setor público”.

Nesse sentido, esse ramo da contabilidade tende a evidenciar os atos e fatos referentes à administração e a gestão financeira e patrimonial do governo. Com isso, Slomski (2013) afirma que a contabilidade pública deve-se estruturar de modo que os profissionais ligados a ela não tenham dificuldades na elaboração de relatórios contábil-financeiros.

Vale ressaltar, que os registros contábeis e financeiros devem ser organizados de maneira que possam ser acompanhados desde o início da execução orçamentária e durante todo o seu desenvolvimento. Possibilitando assim, uma maior participação da sociedade no processo da gestão pública.

A Contabilidade Pública é responsável por apresentar informações a fim de guiar todo o processo de planejamento e ciclo orçamentário. Kohama (2000), indica que “A contabilidade é, pois, um instrumento de registro, controle, análise e interpretação de todos os atos e fatos da Administração Pública, através da escrituração sintética das operações financeiras e patrimoniais”.

Nesse contexto, a atuação do contador se torna cada vez mais significativa, pois ele é o responsável por fornecer as informações necessárias para a análise da aplicação dos recursos

públicos demonstrando o real desempenho governamental perante uma ação pública. E dessa forma, a contabilidade pública se torna um instrumento de grande importância para a análise e interpretação das informações financeiras da instituição, possibilitando que a população consiga participar de forma mais contínua nas tomadas de decisões.

Atualmente um importante elemento vem se desenvolvendo amplamente no âmbito da contabilidade pública, a teoria de *accountability*. Uma forma de evidenciação que possibilita a boa governança. Segundo Nakagawa (2007) o *accountability* envolve não apenas a prestação de contas para efeito fiscal, mas também a análise dos resultados, do desempenho governamental.

A adoção do *accountability* no âmbito governamental tende a diminuir a ineficiência dos órgãos de controle, especialmente dos tribunais de contas no Brasil, que se preocupam em fiscalizar a conformidade da execução dos gastos públicos, deixando de lado outros aspectos importantes da atividade pública, em especial os resultados, efeitos e impactos desses gastos para a sociedade.

Percebe-se que o maior desafio da democracia é desenvolver formas e instrumentos do *accountability*, ou seja, processos que possibilitem a avaliação dos agentes públicos permitindo que o cidadão possa controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes.

2.2 Índice de Gestão Fiscal

Os índices responsáveis por mensurar a eficiência da gestão fiscal dos governos é algo recente que está se difundindo e aperfeiçoando, avalia-se como importante, pois fornece informações necessárias para tomadas de decisão dos gestores e acompanhamento por parte da população.

Um dos principais sistemas que contribui para a geração desses índices é o chamado FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), uma organização privada e sem fins lucrativos que representa todas as indústrias do estado do Rio. Ela atua em áreas fundamentais para garantir um crescimento sustentável das indústrias, sendo composto por cinco organizações: SESI, SENAI, IEL, FIRJAN e CIRJ que promovem ações de níveis econômicos, político e social.

O sistema FIRJAN criou o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) que segundo Sena (2012) trata-se de “Uma ferramenta de *accountability* que tem como objetivo estimular a

cultura da responsabilidade administrativa, possibilitando maior aprimoramento da gestão fiscal dos municípios”.

De modo geral, o IFGF tem como objetivo principal avaliar a eficiência da gestão fiscal dos municípios, para fornecer informações que contribuam para uma gestão pública mais eficiente e democrática. Tem periodicidade anual e possibilita a análise comparativa do índice ao longo dos anos.

Perante isso, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso desenvolveu o Índice de Gestão fiscal dos Municípios (IGFM) baseado nos cálculos formulados pelo FIRJAN, ficando assim conhecido como IGFM – MT/TCE. E segundo o Anexo Único da Resolução Normativa Nº 29/2014 – TP “O IGFM – MT/TCE propõe apurar e disseminar informações sobre a qualidade da gestão fiscal dos municípios, identificando a eficácia fiscal no equilíbrio das receitas e despesas, cujos resultados impactam diretamente nas políticas públicas”.

E dessa forma a Resolução Normativa Nº 29/2014 – TP explica “O indicador é apurado de acordo com os resultados dos índices de cada município, e os índices são calculados com base nas informações e dados mensais enviados pelo sistema APLIC”.

A manutenção do IGFM – MT/ TCE é de responsabilidade da Secretaria Geral de Controle Externo. E a extração dos dados para gerar os índices é realizada a cada quatro meses.

Os valores dos índices de cada município podem variar entre 0 (zero) e 1 (um), e quanto mais próximo de 1 melhor a gestão fiscal do município. Conforme este índice os municípios são classificados em quatro conceitos de gestão, que segundo a Resolução Normativa Nº 29/2014 – TP são:

Análise do Índice IGFM

Conceito	GESTÃO	Resultados
A	Excelente	Superiores a 0,8 pts.
B	Boa Gestão	Entre 0,6 e 0,8 pts.
C	Em dificuldade	Entre 0,4 e 0,6 pts.
D	Crítica	Inferiores a 0,4 pts.

Fonte: TCE/MT.

Outra classificação para cálculo do índice de gestão de forma a manter o princípio de equidade em relação aos municípios é o de agrupamento populacional, sendo dividido em:

- Grupo 1 – municípios até 5.000 habitantes;
 Grupo 2 – municípios entre 5.001 e 10.000 habitantes;
 Grupo 3 – municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes;
 Grupo 4 – municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes;
 Grupo 5 – municípios acima de 50.000 habitantes.

O IGFM, de acordo com a Resolução Normativa Nº 29/2014 – TP é composto por seis índices, e o indicador final é a média ponderada entre esses valores:

Índices formadores do IGFM.

ÍNDICE	FÓRMULA DE CÁLCULO
Receita Própria	Capacidade de arrecadação de cada município.
Gasto com pessoal	Despesa com pagamento de pessoal.
Liquidez	Relação entre restos a pagar no ano e os ativos financeiros no exercício seguinte;
Investimentos	Total de investimentos em relação a receita líquida.
Custo da Dívida	Pagamento de juros e amortizações de empréstimos.
RPPS	Superávit/Déficit do Fundo de Previdência Municipal.

Fonte: TCE/MT.

3. METODOLOGIA

De acordo com os procedimentos técnicos a pesquisa foi conduzida pelo método bibliográfico que segundo Gil (2010, p. 29) é baseado em material que já foi publicado, constituído principalmente de livros, artigos e revistas. Além disso, a pesquisa documental que segundo Severino (2007, p. 122) conteúdo de textos que não tiveram tratamento analítico.

A amostra da pesquisa são os municípios do Vale do São Lourenço, sendo: Jaciara, São Pedro da Cipa, Juscimeira e Dom Aquino, foi realizada coleta de dados no site do TCE/MT referente aos índices de gestão fiscal. Para a análise, foram tomados como referência os dados dos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014. Após essa coleta foi realizada a avaliação desses dados nas tabelas apresentadas a seguir para cada um dos seis índices utilizados para avaliar a gestão fiscal. Dessa forma, utilizou-se como fonte documental a coleta de dados.

Quanto aos métodos científicos utilizou-se o método dedutivo que segundo Severino (2007, p. 105) “Dedução: procedimento lógico, raciocínio, pelo qual se pode tirar de uma ou

de várias proposições (premissas) uma conclusão que delas decorre por força puramente lógica. A conclusão segue-se necessariamente das premissas”.

4. ANÁLISE DE DADOS

4.1 ÍNDICE DA RECEITA PRÓPRIA TRIBUTÁRIA (IGFM Receita Própria)

O IGFM Receita Tributária Própria segundo o Anexo Único da Resolução Normativa Nº 29/2014 – TP indica o grau de dependência das transferências constitucionais e voluntárias de outros entes. Significa então o percentual da receita própria tributária (receitas tributárias + multas, juros e correção monetária de receitas tributárias + contribuição de iluminação pública – CIP) em relação ao montante da receita corrente líquida (RCL).

Como cada município possui particularidades foram criados percentuais de receitas próprias para cada grupo populacional (conforme grupos descritos anteriormente). Dessa forma, o cálculo do índice de gestão fiscal fica mais igualitário, conforme a seguir:

Grupo Populacional 1: 14% → Receita Tributária Própria / (RCL x 0,14)

Grupo Populacional 2: 18% → Receita Tributária Própria / (RCL x 0,18)

Grupo Populacional 3: 25% → Receita Tributária Própria / (RCL x 0,25)

Grupo Populacional 4: 30% → Receita Tributária Própria / (RCL x 0,30)

Grupo Populacional 5: 42% → Receita Tributária Própria / (RCL x 0,42)

Fórmula Geral = Receita Tributária Própria / (RCL x % Grupo)

Segue nas tabelas abaixo a demonstração do IGFM Receita Própria para cada ano referenciado para as cidades de Jaciara, São Pedro da Cipa, Juscimeira e Dom Aquino. Nas tabelas são demonstrados o grupo populacional ao qual cada cidade pertence (GRUPO), o valor anual da sua receita tributária própria (RTP), a variação dessa receita de um ano para outro (VARIAÇÃO RTP), o valor anual da receita corrente líquida (RCL), a variação dessa receita no decorrer dos anos (VARIAÇÃO RCL), e o percentual referente a divisão da receita tributária própria pela receita corrente líquida (PERCENTUAL RTP/RCL). Esses valores são aplicados na fórmula citada acima que geram o índice da gestão fiscal do município (IGFM) referente a Receita Própria. Além disso, também é apresentada a variação desses índices de um ano para o outro (VARIAÇÃO IGFM).

Quadro 1 - IGFM - RECEITA PRÓPRIA DE JACIARA								
ANO	GRUPO	RTP	VARIAÇÃO RTP	RCL	VARIAÇÃO RCL	PERCENTUAL RTP/RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	Grupo 4	R\$ 6.803.410,10		R\$ 41.329.405,54		16,46%	0,55	
2012	Grupo 4	R\$ 7.397.938,94	8,74%	R\$ 45.892.699,34	11,04%	16,12%	0,54	-2,08%
2013	Grupo 4	R\$ 7.372.950,75	-0,34%	R\$ 48.575.733,01	5,85%	15,18%	0,51	-5,84%
2014	Grupo 4	R\$ 10.046.427,32	36,26%	R\$ 54.016.079,32	11,20%	18,60%	0,62	22,55%

Fonte: A pesquisa.

A RTP apresentou leve queda no ano 2013, mas um crescimento significativo em 2014. Enquanto a sua RCL aumentou no período. Aplicando esses valores na fórmula Geral do IGFM Receita Própria e aplicando a porcentagem de 30% referente ao grupo populacional, foi encontrado um índice nos anos de 2011, 2012 e 2013 abaixo de 0,60, porém no ano de 2014 esse índice subiu para uma classificação melhor devido ao aumento da RTP e da RCL ocorrido nesse ano.

Dessa forma observa-se que as finanças avaliadas apresentaram constante elevação durante o período pesquisado, exceção ao resultado para variação do RTP onde em 2013 apresenta resultado negativo significando queda na arrecadação tributária própria. O resultado para RCL também é menor no período pesquisado, mas demonstra crescimento nesta arrecadação. Destaca-se ainda o resultado do ano de 2014, onde houve aumento significativo da RTP e reflexos no IGFM.

Quadro 2 - IGFM - RECEITA PRÓPRIA DE SÃO PEDRO DA CIPA								
ANO	GRUPO	RTP	VARIAÇÃO RTP	RCL	VARIAÇÃO RCL	PERCENTUAL RTP/RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	Grupo 1	R\$ 265.642,25		R\$ 7.520.496,27		3,53%	0,25	
2012	Grupo 1	R\$ -		R\$ -			0	
2013	Grupo 1	R\$ 317.950,17		R\$ 8.834.459,10		3,60%	0,26	
2014	Grupo 1	R\$ 644.083,47	102,57%	R\$ 10.443.990,61	18,22%	6,17%	0,44	71,33%

A cidade de São Pedro da Cipa pertence ao grupo populacional 1, pois possui menos de 5.000 habitantes. A sua RTP teve um crescimento no decorrer dos anos, e um aumento de 102,57% no ano de 2014 em relação a 2013. Assim aconteceu com a RCL que apresentou crescimento de um ano para outro. O ano de 2012 não apresenta informações, pois o município não enviou os dados para geração dos índices restando prejudicada a análise. Aplicando os valores na fórmula Geral do IGFM Receita Própria e aplicando a porcentagem de 14% referente ao grupo populacional, apresenta evolução em 2014 esse índice subiu devido ao aumento da RTP e da RCL ocorrido neste ano.

Quadro 3 - IGFM - RECEITA PRÓPRIA DE JUSCIMEIRA								
ANO	GRUPO	RTP	VARIAÇÃO RTP	RCL	VARIAÇÃO RCL	PERCENTUAL RTP/RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	Grupo 3	R\$ 2.656.635,35		R\$ 16.085.940,88		16,52%	0,66	
2012	Grupo 3	R\$ 1.670.675,46	-37,11%	R\$ 16.892.604,88	5,01%	9,89%	0,4	-40,12%
2013	Grupo 3	R\$ 2.365.840,39	41,61%	R\$ 20.205.254,04	19,61%	11,71%	0,47	18,40%
2014	Grupo 3	R\$ -		R\$ -			0	

Fonte: A pesquisa.

O ano de 2014 não apresenta informações, pois o município não enviou os dados para geração dos índices. Aplicando esses valores na fórmula Geral do IGFM Receita Própria e aplicando a porcentagem de 25% referente ao grupo populacional, foi encontrado um índice no ano de 2011 de 0,66, porém no ano de 2012 esse índice obteve uma queda devido a queda da RTP. Entretanto, no ano 2013 o índice encontrado foi melhor, porém continuou baixo.

Dessa forma observa-se que os resultados das finanças municipais são inconstantes, chamando a atenção o resultado da RTP no ano de 2012 que apresentou significativa queda comparada a 2011, isso provocou queda acentuada no índice variação IGFM. O aumento em 2013 de 41,61% na RTP demonstra “falso aumento” na RTP já que observando o ano de 2011 esta arrecadação ainda manteve-se abaixo sendo suficiente para tornar a variação do IGFM positiva, mas longe do resultado obtido em 2011.

Quadro 4 - IGFM - RECEITA PRÓPRIA DE DOM AQUINO								
ANO	GRUPO	RTP	VARIAÇÃO RTP	RCL	VARIAÇÃO RCL	PERCENTUAL RTP/RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	Grupo 2	R\$ 752.209,78		R\$ 13.067.739,68		5,76%	0,32	
2012	Grupo 2	R\$ 843.797,55	12,18%	R\$ 14.707.140,79	12,55%	5,74%	0,32	-0,34%
2013	Grupo 2	R\$ 1.194.402,75	41,55%	R\$ 15.111.093,23	2,75%	7,90%	0,44	37,78%
2014	Grupo 2	R\$ 1.650.504,77	38,19%	R\$ 17.157.547,83	13,54%	9,62%	0,53	21,70%

Fonte: A pesquisa.

Aplicando os valores apresentados na fórmula Geral do IGFM Receita Própria e aplicando a porcentagem de 18% referente ao grupo populacional, foram encontrados índices nos anos de 2011 e 2012 muito críticos, porém nos anos de 2013 e 2014 esse índice obteve um aumento devido ao aumento tanto da RTP quanto da RCL.

Destaca-se na avaliação aumento constante na RTP e os elevados índices de variação em 2013 e 2014, estes resultados contrapõem o resultado para RCL principalmente no ano de 2013 com tímido crescimento. O resultado para variação do IGFM demonstra significativa

melhora no índice com crescimento constante do IGFM durante o período, exceção feita a estabilidade no período de 2011 para 2012.

4.2 INDICE DA DESPESA COM PESSOAL (IGFM GASTO COM PESSOAL)

Segundo TCE/MT o IGFM gasto com pessoal “Representa quanto os municípios comprometem sua receita corrente líquida (RCL) com pagamento de pessoal. Tendo em vista que esse é um dos gastos com maior participação na despesa total de um município”.

Um dos mecanismos de controle utilizado pela LRF é justamente a limitação dos gastos com o pessoal a fim de despertar nos gestores a responsabilidade com os bens públicos e o equilíbrio das contas do governo. Segundo o TCE/MT para o município ser considerado com uma gestão de excelência é necessário obter índice igual ou menor que 40% a média dos municípios do estado do Mato Grosso no ano de 2012 foi de 48,56%.

Conforme o TCE/MT foi observado que não existe uma variação significativa dos gastos com pessoal entre as quantidades populacionais, por esse motivo utiliza-se o mesmo critério para todos os grupos populacionais.

Fórmula Geral:

Gasto de Pessoal / RCL = < 40% = 1

Gasto de Pessoal / RCL = > 60% = 0

Gasto de Pessoal / RCL = entre 40 e 60% = $((60 - (\text{gasto de pessoal} / \text{RCL}) \times 100)) \times (1 / 20)$

Segue nas tabelas abaixo a demonstração do IGFM Gasto com Pessoal para cada ano referenciado para as cidades de Jaciara, São Pedro da Cipa, Juscimeira e Dom Aquino. Nas tabelas são demonstrados os valores anuais da receita corrente líquida (RCL), dos gastos com pessoal, da variação dos gastos com pessoal de um ano para o outro e do percentual dos gastos com pessoal em relação a RCL. Esses valores são aplicados na formula citada acima que geram o índice da gestão fiscal do município (IGFM) referente aos gastos com pessoal. Além disso, também é apresentada a variação desses índices de um ano para o outro (VARIAÇÃO IGFM).

Quadro 5 - IGFM - GASTO COM PESSOAL DE JACIARA						
ANO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	GASTO COM PESSOAL	VARIAÇÃO GASTO PESSOAL	GASTO COM PESSOAL/RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 41.329.405,54	R\$ 19.104.059,67		46,22%	0,69	
2012	R\$ 45.892.699,34	R\$ 22.009.405,46	15,21%	47,96%	0,60	-12,56%
2013	R\$ 48.575.733,01	R\$ 27.589.873,78	25,35%	56,80%	0,16	-73,41%
2014	R\$ 54.016.079,32	R\$ 32.288.659,61	17,03%	59,78%	0,01	-93,00%

Fonte: A pesquisa.

A cidade de Jaciara apresentou crescimento constante da RCL no período pesquisado, sendo que os gastos com pessoal também apresentaram crescimento. Aplicando os valores apresentados na fórmula Geral do IGFM Gasto com Pessoal foi encontrado um índice no ano de 2011 de 0,69, no ano de 2012 o índice decresceu para 0,60, e em continuidade nos anos de 2013 e 2014 esses índices apresentaram queda crítica isso devido ao aumento constante da despesa com pessoal no município.

Assim avalia-se que durante o período pesquisado que o município apresenta aumento com gasto com pessoal maior que a evolução da RCL, isso provocou variação de queda constante no índice IGFM que provocou também variação negativa no IGFM.

Quadro 6 - IGFM - GASTO COM PESSOAL DE SÃO PEDRO DA CIPA						
ANO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	GASTO COM PESSOAL	VARIAÇÃO GASTO PESSOAL	GASTO COM PESSOAL/RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 7.520.496,27	R\$ 4.083.336,71		54,30%	0,29	
2012	R\$ -	R\$ -			0	
2013	R\$ 8.834.459,10	R\$ 4.816.887,08		54,52%	0,27	
2014	R\$ 10.443.990,61	R\$ 5.536.956,43	14,95%	53,02%	0,35	27,54%

Fonte: A pesquisa.

A cidade de São Pedro da Cipa apresentou um crescimento da RCL no decorrer dos anos e com maior intensidade no ano de 2014, mas em compensação os gastos com pessoal também cresceram. O ano de 2012 não apresenta informações, pois o município não enviou os dados para geração dos índices restando prejudicada a análise. Aplicando os valores apresentados na fórmula Geral do IGFM Gasto com Pessoal foi encontrado índices nos anos de 2011, 2013 e 2014 bastante elevados próximos ao limite estabelecido pela Lei 101/2000 (LRF) houve aumento constante da despesa com pessoal no município comprometendo mais de 50% do total das receitas corrente líquida do ano.

Quadro 7 - IGFM - GASTO COM PESSOAL DE JUSCIMEIRA						
ANO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	GASTO COM PESSOAL	VARIAÇÃO GASTO PESSOAL	GASTO COM PESSOAL/RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 16.085.940,88	R\$ 8.995.706,12		55,92%	0,2	
2012	R\$ 16.892.604,88	R\$ 8.979.414,42	-0,18%	53,16%	0,34	67,83%
2013	R\$ 20.205.254,04	R\$ 11.311.744,16	25,97%	55,98%	0,2	-41,32%
2014	R\$ -	R\$ -			0	

Fonte: A pesquisa.

A cidade de Juscimeira apresentou tímido crescimento da RCL nos anos 2011 e 2012, com aumento mais expressivo no ano 2013. Os gastos com pessoal apresentaram leve diminuição em 2012, crescendo 25,97% em 2013. O ano de 2014 não apresenta informações, pois o município não enviou os dados para geração dos índices restando prejudicada a análise. Aplicando os valores apresentados na fórmula Geral do IGFM Gasto com Pessoal foi encontrado um índice elevado nos anos de 2011, 2012 e 2013 devido as despesas com pessoal comprometer mais de 50% do total das receitas corrente liquida do ano próximos ao limite imposto pela Lei 101/2000 (LRF).

Quadro 8 - IGFM - GASTO COM PESSOAL DE DOM AQUINO						
ANO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	GASTO COM PESSOAL	VARIAÇÃO GASTO PESSOAL	GASTO COM PESSOAL/RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 13.067.739,68	R\$ 6.204.393,16		47,48%	0,63	
2012	R\$ 14.707.140,79	R\$ 7.489.240,46	20,71%	50,92%	0,45	-27,50%
2013	R\$ 15.111.093,23	R\$ 8.364.411,61	11,69%	55,35%	0,23	-48,80%
2014	R\$ 17.157.547,83	R\$ 8.874.763,15	6,10%	51,73%	0,41	78,01%

Fonte: A pesquisa.

A cidade de Dom Aquino apresentou crescimento da RCL no decorrer dos anos, assim como as despesas com pessoal também cresceram, mas com menor intensidade em 2014, representando 6,10% a mais que no ano anterior. Aplicando os valores apresentados na fórmula Geral do IGFM Gasto com Pessoal foi encontrado um índice alto no ano de 2011 provocado pelo baixo comprometimento da RCL com gasto com pessoal, no ano de 2012 esse índice apresentou queda drástica de -27,50% provocado pelo aumento desproporcional nos gastos com pessoal. Em 2013 o município apresentou queda mais significativa de -48,80% pois os gastos com pessoal passaram a comprometer mais de 55% das receitas corrente liquidas anuais. Porém em 2014 houve significativa melhora no índice já que o aumento da

RCL foi bem maior que o aumento do gasto com pessoal elevando o índice IGFM em 78,01% em comparação com o ano anterior.

4.3 INDICE DE LIQUIDEZ (IGFM – LIQUIDEZ)

Segundo o TCE/MT o IGFM de Liquidez “Determina a relação, no curto prazo, entre o montante de recursos disponíveis e o quanto ela deve pagar. Revelando a capacidade da Administração de cumprir com seus compromissos de pagamentos imediatos com terceiros”.

Em outras palavras, esse índice representa a capacidade do município em cumprir com os seus compromissos de pagamentos a terceiros.

Fórmula Geral:

Disponibilidade – RPPS / Passivo Financeiro – RPPS $\geq 1,25$ = IGF Liquidez = 1

Disponibilidade – RPPS / Passivo Financeiro – RPPS = 0 = IGF Liquidez = 0

$0 < \text{IGF} < 1 = (\text{Disponibilidade} - \text{RPPS}) / (\text{Passivo Financeiro} - \text{RPPS}) * 0.8$

Segue nas tabelas abaixo a demonstração do IGFM Liquidez para cada ano referenciado para as cidades de Jaciara, São Pedro da Cipa, Juscimeira e Dom Aquino. Nas tabelas são demonstrados os valores anuais do passivo financeiro, da disponibilidade e o percentual da disponibilidade em relação ao passivo financeiro. Além disso, também é apresentada a variação desses índices de um ano para o outro (VARIAÇÃO IGFM).

Quadro 9 - IGFM - LIQUIDEZ DE JACIARA							
ANO	PASSIVO FINANCEIRO	VARIAÇÃO PASSIVO FIN.	DISPONIBILIDADE	VARIAÇÃO DISPONIB.	DISPONIBILIDADE /PASSIVO FINANCEIRO(%)	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 1.371.347,20		R\$ 12.133.376,95		884,78%	1	
2012	R\$ 2.222.878,08	62,09%	R\$ 12.089.800,98	-0,36%	543,88%	1	0%
2013	R\$ 1.498.669,75	-32,58%	R\$ 13.244.790,90	9,55%	883,77%	1	0%
2014	R\$ 3.123.318,55	108,41%	R\$ 4.517.801,09	-65,89%	144,65%	1	0%

Fonte: A pesquisa.

O município de Jaciara apresentou variação bastante inconstante no período pesquisado já que apresenta elevado crescimento no passivo financeiro em 2012 e 2014, e queda significativa em 2013. Chama a atenção para queda da disponibilidade no ano de 2014 de -65,89% o que provocou queda significativa no índice de Disponibilidade/passivo financeiro para 144,65% muito abaixo dos índices dos anos anteriores.

Quadro 10 - IGFM - LIQUIDEZ DE SÃO PEDRO DA CIPA							
ANO	PASSIVO FINANCEIRO	VARIAÇÃO PASSIVO FIN.	DISPONIBILIDADE	VARIAÇÃO DISPONIB.	DISPONIBILIDADE /PASSIVO FINANCEIRO(%)	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 853.505,58		R\$ 461.006,82		54,01%	0,43	
2012	R\$ -		R\$ -			0	
2013	R\$ 1.150.430,12		R\$ 1.119.779,02		97,34%	0,78	
2014	R\$ 1.557.040,57	35,34%	R\$ 946.948,14	-15,43%	60,82%	0,49	-37,52%

Fonte: A pesquisa.

O município de São Pedro da Cipa obteve uma crescente evolução de seu passivo financeiro. Já sua disponibilidade teve um aumento, porém no último ano apresentou uma queda de 15,43%. O ano de 2012 não apresenta informações, pois o município não enviou os dados para geração dos índices restando prejudicada a análise. Aplicando os valores apresentados na fórmula de IGFM Liquidez foi encontrado para o ano de 2011 o índice mais baixo do período, porém no ano 2013 esse índice teve aumento e no ano de 2014 apresentou queda considerável retornando para uma classificação de dificuldade devido seus recursos terem diminuído enquanto seus compromissos com terceiros aumentado.

Quadro 11 - IGFM - LIQUIDEZ DE JUSCIMEIRA							
ANO	PASSIVO FINANCEIRO	VARIAÇÃO PASSIVO FIN.	DISPONIBILIDADE	VARIAÇÃO DISPONIB.	DISPONIBILIDADE /PASSIVO FINANCEIRO(%)	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 2.267.583,49		R\$ 534.983,24		23,59%	0,19	
2012	R\$ 1.889.258,33	-16,68%	R\$ 747.199,95	39,67%	39,55%	0,32	67,67%
2013	R\$ 780.866,22	-58,67%	R\$ 1.243.610,26	66,44%	159,26%	1	216,06%
2014	R\$ -		R\$ -			0	

Fonte: A pesquisa.

O município de Juscimeira apresentou nos seus dois primeiros anos uma disponibilidade que não era suficiente para cobrir seu passivo, porém no ano de 2013 seus recursos tiveram um crescimento de 66,44% e seu passivo reduziu 58,67% demonstrando assim uma boa situação. O ano de 2014 não apresenta informações, pois o município não enviou os dados para geração dos índices restando prejudicada a análise. Aplicando os valores apresentados na fórmula de IGFM Liquidez foi encontrado para os anos de 2011 e 2012 um índice crítico, enquanto que no ano de 2013 a situação do indicador municipal melhorou consideravelmente provocado pelo aumento na disponibilidade e queda no passivo financeiro.

Quadro 12 - IGFM - LIQUIDEZ DE DOM AQUINO							
ANO	PASSIVO FINANCEIRO	VARIAÇÃO PASSIVO FIN.	DISPONIBILIDADE	VARIAÇÃO DISPONIB.	DISPONIBILIDADE /PASSIVO FINANCEIRO(%)	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 2.513.880,49		R\$ 542.902,60		21,60%	0,17	
2012	R\$ 2.992.980,51	19,06%	R\$ 1.098.372,73	102,31%	36,70%	0,29	69,91%
2013	R\$ 2.335.036,27	-21,98%	R\$ 727.012,28	-33,81%	31,13%	0,25	-15,16%
2014	R\$ 3.196.976,56	36,91%	R\$ 893.092,01	22,84%	27,94%	0,22	-10,28%

Fonte: A pesquisa.

O município de Dom Aquino apresentou variação do seu passivo e da sua disponibilidade no decorrer dos quatro anos, apresentando sempre valor menor na disponibilidade comparada ao passivo financeiro. Porém no ano de 2014 seus recursos tiveram um aumento de 22,84% e seu passivo também aumentou em uma porcentagem de 36,91%. Aplicando os valores apresentados na fórmula de IGFM Liquidez foi encontrado para todos os anos um índice baixo, mesmo com aumento na disponibilidade o resultado não cobre o passivo financeiro, aliás, ressalta-se a discrepância nos valores. Dessa forma a variação do IGFM mostra-se negativa nos anos de 2013 e 2014, sendo que mesmo no ano de 2012 com variação positiva o índice de 0,29 mostra-se baixo revelando dificuldades no indicador municipal.

4.4 INDICE DE INVESTIMENTOS (IGFM – INVESTIMENTOS)

Os investimentos municipais são essenciais para promover o bem-estar da população, trazendo uma qualidade de vida melhor e proporcionando uma gama de benefícios econômicos. Os investimentos públicos ocorrem em todas as áreas como saúde, educação, transporte, iluminação pública, estradas entre outros.

Dessa forma, o índice de investimento demonstra o valor investido nos municípios em relação à receita corrente líquida. Porém o montante considerado para cálculo é a despesa líquida com investimento e não o valor global das despesas.

Fórmula Geral:

Investimento / RCL > 15% = 1

Investimento / RCL = 0% = 0

Investimento / RCL < 15% = 1+ (((Investimento / Receita Corrente Líquida) – 0,15) / 0,15)

Segue nas tabelas abaixo a demonstração do IGFM Investimentos para cada ano referenciado para as cidades de Jaciara, São Pedro da Cipa, Juscimeira e Dom Aquino. Nas tabelas são demonstrados os valores anuais da Receita Líquida Corrente (RCL), Investimento, variação do investimento, e o percentual do investimento em relação a receita corrente líquida. Esses valores são aplicados na fórmula citada acima que geram o índice do investimento do município (IGFM) referente a investimento. Além disso, também é apresentada a variação desses índices de um ano para o outro (VARIAÇÃO IGFM).

Quadro 13 - IGFM - INVESTIMENTOS DE JACIARA						
ANO	RCL	INVESTIMENTO	VARIAÇÃO INVESTIMENTO	PERCENTUAL INVESTIMENTO RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 41.329.405,54	R\$ 10.328.276,76		24,99%	1	
2012	R\$ 45.892.699,34	R\$ 8.654.468,56	-16,21%	18,86%	1	0%
2013	R\$ 48.575.733,01	R\$ 3.491.297,59	-59,66%	7,19%	0,48	-52,08%
2014	R\$ 54.016.079,32	R\$ 4.116.514,44	17,91%	7,62%	0,51	6,03%

Fonte: A pesquisa.

O município de Jaciara apresentou um aumento progressivo da sua RCL no decorrer dos anos, porém houve diminuição dos valores investidos. No ano de 2014 houve um pequeno aumento dos investimentos representando 17,91%, mas resultado bastante distante do valor investido em 2011. Aplicando os valores apresentados na fórmula de IGFM Investimento foi encontrado para os anos de 2011 e 2012 um índice com valor máximo, em contrapartida nos anos de 2013 e 2014 esse índice teve uma considerável queda devido os valores de investimentos terem caído.

Quadro 14 - IGFM - INVESTIMENTOS DE SÃO PEDRO DA CIPA						
ANO	RCL	INVESTIMENTO	VARIAÇÃO INVESTIMENTO	PERCENTUAL INVESTIMENTO RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 7.520.496,27	R\$ 884.304,29		11,76%	0,78	
2012	R\$ -	R\$ -			0	
2013	R\$ 8.834.459,10	R\$ 272.725,56		3,09%	0,21	
2014	R\$ 10.443.990,61	R\$ 1.003.833,28	268,07%	9,61%	0,64	211,37%

Fonte: A pesquisa.

O município de São Pedro da Cipa apresentou aumento considerável de sua RCL, enquanto o valor investido caiu de 2011 para 2013 consideravelmente, mas em 2014 apresentou crescimento de 268,07%. O ano de 2012 não apresenta informações, pois o município não

enviou os dados para geração dos índices restando prejudicada a análise. Aplicando os valores apresentados na fórmula de IGFM Investimentos foi encontrado para o ano de 2011 o índice mais elevado, porém no ano de 2013 apresenta queda brusca devido sua queda nos valores investidos, e no ano de 2014 apresenta novamente aumento devido crescimento nos investimentos.

Quadro 15 - IGFM - INVESTIMENTOS DE JUSCIMEIRA						
ANO	RCL	INVESTIMENTO	VARIAÇÃO INVESTIMENTO	PERCENTUAL INVESTIMENTO RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 16.085.940,88	R\$ 1.004.567,48		6,25%	0,42	
2012	R\$ 16.892.604,88	R\$ 1.256.615,96	25,09%	7,44%	0,5	19,12%
2013	R\$ 20.205.254,04	R\$ 1.546.384,42	23,06%	7,65%	0,51	2,88%
2014	R\$ -	R\$ -			0	

Fonte: A pesquisa.

O município de Juscimeira apresentou crescimento tanto de sua RCL quanto de seu investimento no decorrer dos anos analisados. No ano de 2013 seu valor investido teve um aumento de 23,06% quando no anterior foi de 25,09% essa variação demonstra crescimento regular nos investimentos. O ano de 2014 não apresenta informações, pois o município não enviou os dados para geração dos índices restando prejudicada a análise. Aplicando os valores apresentados na fórmula de IGFM Investimentos foi encontrado para todos os anos índices valores próximos a 0,50 o que coloca os indicadores municipais em posição intermediária. Ressalta-se a variação do IGFM de 2011 para 2012 com um crescimento de 19,12%.

Quadro 16 - IGFM - INVESTIMENTOS DE DOM AQUINO						
ANO	RCL	INVESTIMENTO	VARIAÇÃO INVESTIMENTO	PERCENTUAL INVESTIMENTO RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 13.067.739,68	R\$ 164.690,65		1,26%	0,08	
2012	R\$ 14.707.140,79	R\$ 630.043,54	282,56%	4,28%	0,29	240%
2013	R\$ 15.111.093,23	R\$ 76.319,95	-87,89%	0,51%	0,03	-88,20%
2014	R\$ 17.157.547,83	R\$ 721.815,48	845,78%	4,21%	0,28	732,34%

Fonte: A pesquisa.

O município de Dom Aquino apresentou crescimento em sua RCL nos quatro anos. O valor de seus investimentos oscilou de um ano para outro, com aumento significativo em 2012 e 2014 e queda drástica em 2013. Destaca-se o aumento da variação do investimento de 2013 para 2014 de 845,78%. Aplicando os valores apresentados na fórmula de IGFM Investimentos foi encontrado para todos os anos índices baixos, mesmo com o aumento nos

investimentos em 2014 o índice IGFM variou 732,34% em relação ao ano anterior, mas mantendo resultado do IGFM baixo revelando situação crítica do indicador municipal.

4.5 INDICE DO CUSTO DA DÍVIDA (IGFM – CUSTO DA DÍVIDA)

Esse índice, segundo TCE/MT, revela o comprometimento do orçamento com pagamentos de juros, encargos e amortizações de empréstimos contraídos em exercícios anteriores. Em outras palavras, mostra o custo da dívida em relação ao montante da RCL.

O comprometimento máximo varia conforme o grupo populacional. Portanto, se o percentual do custo da dívida em relação a RCL for igual ou maior que as porcentagens correspondente a cada grupo o seu IGFM Custo da Dívida será 0 (zero):

Grupo 1 = 0,20%

Grupo 2 = 0,30%

Grupo 3 = 0,50%

Grupo 4 = 2,00%

Grupo 5 = 2,50 %

Se o percentual do custo da dívida em relação a RCL representar 0 (zero) o seu IGFM Custo da Dívida será 1 (um).

Mas, se o percentual do custo da dívida em relação a RCL for entre 0 (zero) e o percentual do grupo populacional, o seu IGFM Custo da Dívida será definido pela fórmula a seguir: $((\% \text{grupo} - ((\text{juros} + \text{encargos} + \text{amortização da dívida}) / \text{RCL}) \times 100)) \times (1 / \% \text{grupo})$

Nas tabelas são demonstrados os valores anuais do custo da dívida do município, a variação desse custo, a Receita Líquida Corrente (RCL), e o percentual do custo da dívida em relação à receita corrente líquida. Esses valores são aplicados na fórmula citada acima que geram o índice do custo da dívida do município (IGFM).

Quadro 17 - IGFM - CUSTO DA DÍVIDA DE JACIARA						
ANO	CUSTO DÍVIDA	VARIAÇÃO CUSTO DA DÍVIDA	RCL	PERCENTUAL DO CUSTO DA DÍVIDA/RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 986.907,74		R\$ 41.329.405,54	2,39%	0	
2012	R\$ 1.138.611,37	15,37%	R\$ 45.892.699,34	2,48%	0	
2013	R\$ 1.403.472,86	23,26%	R\$ 48.575.733,01	2,89%	0	
2014	R\$ 1.219.825,92	-13,09%	R\$ 54.016.079,32	2,26%	0	

Fonte: A pesquisa.

O município de Jaciara apresentou aumento no seu custo de dívida entre 2011 e 2013, porém em 2014 essa dívida apresenta queda de 13,09%. Em contrapartida a RCL apresenta crescimento no decorrer desses anos. Aplicando os valores apresentados na fórmula de IGFM Custo da Dívida foi encontrado para todos os anos índices zero, já que esse município se enquadra no grupo populacional 4 e o percentual do custo da dívida em relação ao RCL apresenta resultado maior que 2%.

Quadro 18 - IGFM - CUSTO DA DÍVIDA DE SÃO PEDRO DA CIPA						
ANO	CUSTO DÍVIDA	VARIAÇÃO CUSTO DA DÍVIDA	RCL	% DO CUSTO DA DÍVIDA/RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 155.971,56		R\$ 7.520.496,27	2,07%	0	
2012	R\$ -		R\$ -		0	
2013	R\$ 326.709,49		R\$ 8.834.459,10	3,70%	0	
2014	R\$ 41.909,01	-87,17%	R\$ 10.443.990,61	0,40%	0	

Fonte: A pesquisa.

A RCL apresenta crescimento no decorrer do período pesquisado. O ano de 2012 não apresenta informações, pois o município não enviou os dados para geração dos índices restando prejudicada a análise. Aplicando os valores apresentados na fórmula de IGFM Custo da Dívida foi encontrado para todos os anos índices com valor zero, já que esse município se enquadra no grupo populacional 1 e o percentual do custo da dívida em relação ao RCL apresentar índice bastante acima de 0,20%.

Quadro 19 - IGFM - CUSTO DA DÍVIDA DE JUSCIMEIRA						
ANO	CUSTO DÍVIDA	VARIAÇÃO CUSTO DA DÍVIDA	RCL	PERCENTUAL DO CUSTO DA DÍVIDA/RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 871.460,73		R\$ 16.085.940,88	5,42%	0	
2012	R\$ 1.391.359,00	59,66%	R\$ 16.892.604,88	8,24%	0	
2013	R\$ 631.388,45	-54,62%	R\$ 20.205.254,04	3,12%	0	
2014	R\$ -		R\$ -		0	

Fonte: A pesquisa.

O município de Juscimeira apresentou um crescimento de 59,66% de sua dívida no ano 2012, porém uma queda de -54,62% no ano de 2013. Entretanto, a RCL apresentou crescimento constante no período. O ano de 2014 não apresenta informações, pois o município não enviou os dados para geração dos índices restando prejudicada a análise.

Aplicando os valores apresentados na fórmula de IGFM Custo da Dívida foi encontrado para todos os anos índices zero, já que esse município se enquadra no grupo populacional 3 e o percentual do custo da dívida em relação ao RCL apresenta índice maior que 0,50%.

Quadro 20 - IGFM - CUSTO DA DÍVIDA DE DOM AQUINO						
ANO	CUSTO DÍVIDA	VARIAÇÃO CUSTO DA DÍVIDA	RCL	PERCENTUAL DO CUSTO DA DÍVIDA/RCL	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 511.497,15		R\$ 13.067.739,68	3,91%	0	
2012	R\$ 538.163,14	5,21%	R\$ 14.707.140,79	3,66%	0	
2013	R\$ 421.230,04	-21,73%	R\$ 15.111.093,23	2,79%	0	
2014	R\$ 167.300,96	-60,28%	R\$ 17.157.547,83	0,98%	0	

Fonte: A pesquisa.

O município de Dom Aquino apresentou queda do seu custo de dívida no decorrer dos anos, mas em maior intensidade em 2014 apresentando uma diminuição de -60,28%. A sua RCL teve aumento constante durante o período. Aplicando os valores apresentados na fórmula de IGFM Custo da Dívida foi encontrado para todos os anos índices com valores zero, já que esse município se enquadra no grupo populacional 2 e o percentual do custo da dívida em relação ao RCL ter dado maior que 0,30%.

4.6 INDICE DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO RPPS

Este índice, de acordo com o TCE/MT, verifica o resultado orçamentário do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, quando este for instituído pelo município. Em outras palavras, demonstra o quanto o fundo de previdência social é superavitário ou deficitário.

FÓRMULA GERAL:

Quando a receita orçamentária do RPPS / Despesa orçamentária do RPPS ≥ 5 o IGFM = 1

Quando a receita orçamentária do RPPS / Despesa orçamentária do RPPS = 0 o IGFM = 0

Quando a receita orçamentária do RPPS / Despesa orçamentária do RPPS entre 0 e 5 o IGFM será = (receita orçamentária do RPPS / Despesa orçamentária do RPPS) * 0,20

Segue nas tabelas abaixo a demonstração do IGFM Resultado Orçamentário do RPPS para cada ano referenciado para as cidades de Jaciara, São Pedro da Cipa, Juscimeira e Dom Aquino. Nas tabelas são demonstrados os valores anuais da receita orçamentaria do RPPS, a variação dessa receita, a despesa orçamentário do RPPS, a variação dessa despesa e o percentual da receita em relação a despesa orçamentária do RPPS. Esses valores são aplicados

na formula citada acima que geram o índice do Resultado Orçamentário do RPPS do município (IGFM). Além disso, também é apresentada a variação desses índices de um ano para o outro (VARIAÇÃO IGFM).

Quadro 21 - IGFM - RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO RPPS JACIARA							
ANO	RECEITA ORÇAMENTÁRIA RPPS	VARIAÇÃO RECEITA ORÇAM.	DESPESA ORÇAMENTÁRIA RPPS	VARIAÇÃO DESPESA ORÇAM.	RECEITA/ DESPESA ORÇAM. DO RPPS	IGFM	VARIAÇÃO IGFM
2011	R\$ 3.385.043,44		R\$ 1.923.027,91		1,76	0,3521	
2012	R\$ 3.958.924,83	16,95%	R\$ 2.360.270,11	22,74%	1,68	0,3355	-4,71%
2013	R\$ 3.484.094,49	-11,99%	R\$ 2.670.413,28	13,14%	1,3	0,2609	-22,24%
2014	R\$ 5.179.932,32	48,67%	R\$ 3.061.203,06	14,63%	1,69	0,3384	29,70%

Fonte: A pesquisa.

O município de Jaciara possui o Regime Próprio de Previdência e a receita orçamentária arrecadada desse regime teve um crescimento no decorrer dos anos e em especial no ano de 2014 que aumentou 48,67%. Em compensação as suas despesas orçamentárias do RPPS também aumentaram. Aplicando os valores apresentados na fórmula de IGFM Resultado Orçamentário do RPPS foi encontrado para todos os anos índices próximos a 0,30 com variação negativa nos anos de 2012 e 2013.

Os municípios de São Pedro da Cipa, Juscimeira, Dom Aquino não instituem o Regime Próprio de Previdência. E por isso, não apresentam os índices de gestão fiscal nesse quesito.

4.7 IGFM GERAL

O IGFM Geral é formado pela média dos indicadores dos índices, e dessa forma demonstra a eficiência fiscal dos municípios relacionados aos resultados obtidos em suas receitas e despesas.

Para os municípios que instituíram o Regime Próprio de Previdência Social, o IGFM Geral é composto pela média dos seis indicadores com os seguintes pesos:

IGFM Receita Própria: 20%

IGFM Gasto com Pessoal: 20%

IGFM Investimentos: 20%

IGFM Liquidez: 20%

IGFM Custo da Dívida: 10%

IGFM Resultado Orçamentário do RPPS: 10%

Fórmula = (Receita Tributária Própria * 0,20) + (Despesa com Pessoal * 0,20) + (Investimentos * 0,20) + (Liquidez * 0,20) + (Custo da dívida * 0,1) + (Resultado orçamentário do RPPS * 0,1)

Para os municípios que não instituíram o Regime de Previdência Próprio, o IGFM Geral é composto pela média dos 5 indicadores com os seguintes pesos:

IGFM Receita Própria: 22,2%

IGFM Gasto com Pessoal: 22,2%

IGFM Investimentos: 22,2%

IGFM Liquidez: 22,2%

IGFM Custo da Dívida: 11,1%

Fórmula = (Receita Tributária Própria * 0,222) + (Despesa com Pessoal * 0,222) + (Investimentos * 0,222) + (Liquidez * 0,222) + (Custo da dívida * 0,111).

O índice encontrado com a aplicação dos valores nas formulas acima devem variar de 0 a 1, e quanto maior melhor é a gestão fiscal do município. Na tabela abaixo foi apresentado o IGFM Geral de cada município do vale do São Lourenço para os anos de 2011 a 2014.

Quadro 22 – IGFM GERAL				
ANO	JACIARA	SÃO PEDRO DA CIPA	JUSCIMEIRA	DOM AQUINO
2011	0,68	0,39	0,33	0,27
2012	0,66	-	0,34	0,30
2013	0,46	0,34	0,48	0,21
2014	0,46	0,43	-	0,32

Fonte: A pesquisa.

O município de Jaciara apresentou nos anos de 2011 e 2012 índices com classificação B (Boa Gestão), porém nos anos de 2013 e 2014 esse índice teve uma queda e o município recebeu classificação C (Gestão em Dificuldade).

O município de São Pedro da Cipa apresentou nos anos de 2011 e 2013 índices com classificação D (Gestão Crítica), porém no ano de 2014 esse índice apresenta crescimento sendo classificado como C (Gestão em Dificuldade). O ano de 2012 não apresentou índice, pois o município não enviou as informações para confecção dos índices.

O município de Juscimeira apresentou nos anos de 2011 e 2012 índices com classificação D (Gestão Crítica), porém no ano 2013 apresenta crescimento nesse índice e o

município recebeu classificação C (Gestão em Dificuldade). O ano de 2014 não apresenta índice, pois o município não enviou as informações para confecção dos índices.

O município de Dom Aquino apresentou em todos os anos índices com classificação D (Gestão Crítica), revelando dificuldades orçamentárias e financeiras na gestão municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contabilidade pública está iniciando a adaptação à gestão gerencial e possivelmente levará algum tempo para efetivamente colocá-la em prática. Uma vez, que se trata de uma gestão caracterizada pelo uso de práticas gerenciais com foco no princípio da eficácia.

O objetivo da presente pesquisa foi demonstrar e avaliar a evolução da Gestão Fiscal dos municípios do Vale do São Lourenço.

Nesse contexto, pode-se constatar a partir da análise realizada que os municípios do Vale do São Lourenço não conseguiram atingir um índice eficiente no período pesquisado. Estes resultados sugerem planejamento orçamentário inadequado e conseqüentemente a ineficiente aplicação dos recursos públicos. Demonstra dificuldades na gestão das finanças municipais, sendo que o município de Jaciara apresenta os melhores índices, seguido dos municípios de Juscimeira e São Pedro da Cipa enquanto que o município de Dom Aquino apresenta a situação mais crítica segundo os indicadores de Gestão Fiscal.

Ressalta-se que um orçamento eficiente é fundamental para que o gestor possa visualizar e atender as reais necessidades da população a fim de atingir os resultados com eficiência máxima. Além disso, a sociedade tem o dever de acompanhar as políticas desenvolvidas e a gestão dos recursos financeiros nos seus municípios para minimizar desvios e más condutas dos administradores.

E nesse sentido, a contabilidade tem papel fundamental para o controle da gestão pública, pois possibilita que as informações financeiras cheguem de forma mais clara a sociedade. Assim, os índices de gestão fiscal são um grande avanço para o aumento da transparência, do monitoramento, do controle e avaliação das ações governamentais.

Dessa forma a presente pesquisa aponta a ineficiência na gestão financeira dos municípios do Vale do São Lourenço no período pesquisado, conforme índices de Gestão Fiscal apresentados pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso TCE/MT. A exceção é a gestão realizada no município de Jaciara-MT, no período de 2011 e 2012 avaliada como Boa conforme os índices estabelecidos, destaca-se ainda a Gestão avaliada como crítica em todo o período da pesquisa no município de Dom Aquino.

Como sugestão para futuras pesquisas seria avaliar a média na variação dos indicadores dos índices de gestão fiscal. Bem como avaliar períodos de crise econômica e período eleitoral como possíveis influenciadores do nível de gestão.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 1997, 52 p. Cadernos ENAP; n. 10.

ANDRADE, Maria Margarida. Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ARAUJO, Inaldo da Paixão Santos. Redescobrimo a Contabilidade Governamental: Uma Mudança de Paradigmas para uma Melhor Transparência. Rio de Janeiro: Renaval, 2004.

BEUREN, Ilse Maria; LONGARAY, André Andrade; RAUPP, Fabiano Maury; SOUSA, Marcos Aurélio Batista de; COLAUTO, Romualdo Douglas; PORTON, Rosimere Alves de Bona. Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática. 3 ed. 6 reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

BLISKA, Anita Vera; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues. A Administração Pública Gerencial. Faculdade de Sertãozinho – FASERT. 2001.

BRASIL. Artigo 70 da Constituição (1988). Constituição da Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL, Artigo 81 Capítulo III da Lei nº 4.320/1964, de 17 de Março de 1964.

BRASIL. Artigo 163 da Constituição (1988). Constituição da Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

CAMARGO, Francielle de O; GUIMARAES, Klicia M. S. O Principio da Eficiência na Gestão Pública. Revista CEPPG – CESUC – Centro de Ensino Superior de Catalão, ano XVI Nº 28, 1º Semestre/2013.

CARVALHO, Deusvaldo; CECCATO, Marcio. Manual completo de contabilidade pública. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Orçamento por desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. Revista de Gestão USP, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 13-25, janeiro-março 2010.

Conselho Federal de Contabilidade. Princípios fundamentais e normas brasileiras de contabilidade. — Brasília: CFC, 2003.

FREITAS, Igor Vilas Boas de; TANCREDI, Marcio; FILHO, João Trindade Cavalcante;

MENEGUIN, Fernando B. Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de Abordagem. SEEP/Senado Federal. Agosto/2013. Disponível em www.interlegis.leg.br.

GIACOMO, Waldemar Alvaro Di. O new public management no Canadá e a gestão pública contemporânea. Interfaces Brasil/Canadá. Rio Grande, Nº 5, 2005.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JANNUZZI, Paulo de M. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, Editora Alínea, 2. ed., 2003.

KOHAMA, Hélio. Contabilidade pública: teoria e prática. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

Lei da responsabilidade fiscal. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/lei-de-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: 24/08/2014 às 22h53min.

LUNELLI, Reinaldo Luiz. A elaboração do orçamento público. Disponível em: <http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>. Acesso em: 24 de ago. de 2014 às 19h18min.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otavio. Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Issn 1415-4765 texto para discussão nº 787. Diretoria de Estudos Sociais do IPEA e da UERJ e Instituto de Economia (IE) da UFRJ. Rio de Janeiro, abril de 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. Finanças públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MATO GROSSO. Resolução Normativa Nº 29/2014 – TP, de 02 de Dezembro de 2014. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. Cuiaba/MT.

NAKAGAWA, Masayuki. Accountability: a razão de ser da contabilidade. Revista Contabilidade & Finanças/On-line versão ISSN 1808-057X/Rev. vol.18 no. 44. São Paulo. 2007.

OLIVEIRA, Antônio de; FILHO, Jorge Ribeiro de Toledo. Análise do Sistema de Contabilidade Pública como Suporte ao Controle do Ciclo Orçamentário dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba/Pr. Contab. Vista & Rev., v. 18, n. 3, p. 81- 105, jul./ set. 2007.

PEREIRA, Luiz C. B.; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 2 Ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius. Administração Pública Contemporânea: Política, Democracia e Gestão. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br. Acesso em 30/08/2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 23. Ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SLOMSKI, Valmor. Manual de contabilidade pública: de acordo com as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público (IPSASB/IFAC/CFC). 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. Índice IGFM/MT – TCE. Disponível em <http://cidadeao.tce.mt.gov.br/igfmtce>. Acesso em 25/07/2015.

UNICEF. (1990) Guide for monitoring and evaluation. New York, 1990.

A IMPORTÂNCIA DA RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA NO ORÇAMENTO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO SÃO LOURENÇO, NO PERÍODO DE 2010 A 2012.

Evaldo Rezende Duarte¹

RESUMO

Através do presente estudo buscou-se avaliar o comportamento e a evolução da arrecadação das Receitas Tributárias nos Municípios do Vale do São Lourenço (Dom Aquino, Jaciara, Juscimeira e São Pedro da Cipa) no triênio de 2010 a 2012. Diminuir a dependência de recursos externos, buscando sustentabilidade municipal na geração de receitas deveria ser prioridade de governo. Assim no presente estudo foi realizada coleta de dados junto ao TCE/MT sobre a Arrecadação Tributária Própria e em especial dos Tributos de: IPTU, ITBI e ISS no período de 2010 a 2012, estes dados foram avaliados e comparados aos Municípios da mesma região e também aos Municípios com mesmo perfil populacional. Percebeu-se não haver um sistema adequado de gerenciamento de Arrecadação Tributária e que esta arrecadação apresenta pequena relevância no Orçamento Municipal. Que houve significativas quedas na arrecadação dos Tributos ao longo do período pesquisado, percebeu-se ainda que os resultados dos Municípios da região do Vale do São Lourenço estão em geral abaixo da média dos Municípios com mesmo Perfil Populacional. Desta forma com a inconstância da arrecadação Tributária Própria, assim como o mal resultado da comparação com os municípios com mesmo perfil populacional conclui-se não haver um Sistema de Planejamento e Gestão Tributária eficiente nos Municípios pesquisados.

Palavras-chave: Gestão Tributária, Fontes de Receitas Municipais, Tributos Municipais.

ABSTRACT

The aim of this study was to evaluate the behavior and evolution of the collection of Tax Revenues in the Municipalities of Vale do São Lourenço (Dom Aquino, Jaciara, Juscimeira and São Pedro da Cipa) in the three-year period from 2010 to 2012. Reducing dependence on resources externalities, seeking municipal sustainability in the generation of revenues should be a priority of government. Thus, in the present study data were collected from the TCE / MT on the Own Tax Collection and in particular from the Taxes of: IPTU, ITBI and ISS in the period from 2010 to 2012, these data were evaluated and compared to the Municipalities of the same region and municipalities with the same population profile. It was noticed that there is not an adequate system of Tax Collection Management and that this collection has little relevance in the Municipal Budget. That there were significant falls in the collection of Taxes over the period studied, it was also noticed that the results of the Municipalities of the region of the São Lourenço Valley are generally below the average of Municipalities with the same Population Profile. In this way, with the inconsistency of the Own Tax collection, as well as the poor result of the comparison with the municipalities with the same population

¹ Bacharel em Ciências Contábeis EDUVALE/2007/Esp. Gestão Empresarial UNIR/2009/ Esp. Gestão Pública Municipal UFMT/2013/ Mestre em Ciências Contábeis FUCEPE/ES-2018 / Professor de Ensino Superior na Faculdade EDUVALE/MT, Professor e Tutor EAD na UNEMAT/UAB; email: erezende_9@hotmail.com.

profile, it is concluded that there is no efficient Tax Planning and Management System in the Municipalities surveyed.

Keywords: Tax Administration, Municipal Revenue Sources, Municipal Taxes.

1 Introdução

É papel do Estado desenvolver atividades públicas através de seu governo a fim de que as necessidades e oportunidades sociais possam ser atendidas, para esta operacionalização o orçamento público e a arrecadação municipal tem papel essencial a fim de prover o Governo dos recursos necessários a investimentos.

Assim com a crescente responsabilidade em proporcionar o bem-estar ao cidadão, melhorando sua qualidade de vida através de uma administração pública eficiente, cresce também a demanda por recursos para investimentos, assim a arrecadação Tributária Própria assume grande relevância no contexto orçamentário municipal. Em cenários de crise mundial e seus reflexos na política nacional aumentam a vulnerabilidade econômico-financeira dos municípios.

No que refere-se ao Orçamento Público, é salutar ressaltar que este é um instrumento de planejamento estratégico de médio prazo, sob duas vertentes: A área financeira (receitas e despesas) interligada a outra área de planejamento responsável pela formulação e efetivação das políticas públicas de Governo. Dentro deste contexto de planejamento e arrecadação de receita, as receitas Tributárias que são provenientes da atuação estatal do próprio Governo, podem assumir papel diferenciado proporcionando autonomia e independência a administração, possibilitando ainda a efetivação das políticas públicas.

Assim o Governo é extremamente dependente de recursos e por sua vez deve instituir uma Gestão Tributária Municipal eficiente e eficaz. Esta gerência deve possibilitar arrecadação sem onerar demasiadamente a população, mas também não deve se omitir na cobrança dos Tributos que posteriormente devem ser revertidos em prol da coletividade. Para o aprimoramento e aperfeiçoamento da Gestão Tributária os Municípios passam a contar com auxílio externo onde o Governo Federal promulgou através da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) dispositivo que garante a disponibilização de assistência técnica e incentivo financeiro para investimentos no aperfeiçoamento destes sistemas de arrecadação.

Neste sentido estão ocorrendo investimentos estatais através do Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos –

BNDES/PMAT que tem como objetivo aperfeiçoar a Administração Tributária através da gestão eficiente e aumento de arrecadação.

No aspecto de arrecadação Tributária além do retorno social ocasionadas pelos investimentos desta arrecadação cria-se ainda obrigação legal onde a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe em seu art. 14 que haja “requisitos para a legalidade da renúncia de receita tributária”, sendo assim, o governante não detém o poder discricionário sobre a cobrança dos impostos e tributos estipulados por Lei. Ainda sobre o Princípio Constitucional da Legalidade elencado no art. 37 da CF, a administração pública em sua atuação deve ater-se aquilo previsto em Lei, ou seja, autorização prévia, a executar aquilo que a Lei lhe impõe.

Desta forma ao instituir o Orçamento Público, que torna-se Lei em sentido formal, o Governo cria a responsabilidade por sua execução e conseqüentemente pela arrecadação Tributária prevista nesta Lei. Para justificar qualquer tipo de falta de arrecadação, só seria possível havendo renúncia de receita com autorização Legislativa e em casos muito específicos.

Portanto o presente estudo avaliou a importância da gestão tributária, através da arrecadação tributária própria, no orçamento municipal. Para isso foi realizada análise quanto o total arrecadado com impostos e tributos municipais comparando-os com o total da receita municipal. A pesquisa avaliou ainda como é o comportamento da arrecadação tributária própria municipal ao longo dos três anos do período pesquisado, bem como realizou a comparação dos índices de arrecadação com os municípios da mesma região e com os municípios com o mesmo perfil populacional. Analisando a participação de cada tributo e imposto e sua influência na arrecadação Tributária Própria e na Receita Corrente Municipal. Ressaltando que não é objetivo desta pesquisa, a discussão acerca de questões econômicas, filosóficas ou culturais relacionadas à criação das obrigações Tributárias, nem tão pouco desvios de conduta dos agentes públicos na destinação dos recursos.

Buscou-se conhecer qual a situação da arrecadação municipal, qual o nível de independência e autonomia financeira do município quanto a repasses de outros entes federativos (Estado, Federação), bem como proporcionar informações que possam auxiliar os municípios a buscarem alternativas próprias de arrecadação.

Assim o presente estudo divide-se em quatro capítulos o primeiro faz a introdução apresentado o objetivo do trabalho bem como sua importância acadêmica, profissional e também social, a seguir no segundo capítulo expõe o referencial teórico acerca do assunto, com a colocação das ideias de autores sobre o assunto bem como da Legislação aplicável, no

terceiro capítulo será demonstrada a metodologia utilizada no desenvolvimento desta pesquisa e no quarto será apresentado a análise dos dados e as considerações finais.

2 Orçamento Público e Receitas Tributárias.

O Tributo é uma obrigação imposta aos indivíduos e pessoas jurídicas de recolher valores ao Estado. O Sistema Tributário Brasileiro surgiu com a Emenda Constitucional 18, de 1º de dezembro de 1965. Os princípios gerais do Sistema Tributário Nacional – STN são regulamentados pela Constituição Federal de 1988, no seu art. 145, englobando os conceitos de tributos, impostos, taxas e contribuição de melhoria.

O limite para a tributação é previsto no artigo 50 e nos artigos seguintes da CF/1988. Já o § 5 do art. 150 da CF, impõe o esclarecimento a respeito dos impostos que incidem sobre mercadorias e serviços, mas infelizmente, a população ainda encontra dificuldade em obter informações acerca dos tributos cobrados nos produtos/serviços e consequentemente saber qual o nível de arrecadação do governo.

O município detém várias fontes de receitas, assim é dever do gestor avaliar a Gestão Tributária Municipal a fim de verificar sua efetividade na arrecadação, como também analisar a relação entre justiça social e eficiência. Incentivando e estimulando a formalização e o recolhimento dos Tributos. Cabe ainda ao gestor municipal no aspecto gerencial “... fazer a comparação entre o que o município está arrecadando e o que outros municípios do mesmo porte têm obtido de receita, por fonte... esta comparação auxilia na identificação de fontes alternativas ou de arranjos inovadores” Guia Básico para Gestão nos Municípios (2008) “Apoio à Gestão Municipal”, pp. 24.

Segundo Kohama (1991, p.88), o governo tem como prioridade fundamental, melhorar o nível de vida da população. Assim para executar suas ações necessita de arrecadar receitas e para isso utiliza técnicas de planejamento e programação de ações que são condensadas no Sistema de Planejamento Tributário.

Conforme Angélico (1994, p.44), as receitas arrecadadas pelos contribuintes em forma de Tributos, Taxas e Contribuições de Melhoria devem retornar ao município através de atividades realizadas para a população “Receita tributária é a resultante de cobrança de tributos pagos pelos cidadãos em razão de suas atividades, suas rendas, suas prioridades e dos benefícios diretos e imediatos recebidos do estado”. As receitas tributárias são tão importantes para os municípios que a União criou estratégia a fim de estimular esta arrecadação auxiliando na modernização da administração da arrecadação tributária. O art. 64 da Lei de

Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000), determina que “A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei complementar”.

Os Tributos e Impostos devidos ao município pelos contribuintes são definidos e regulamentados pela Constituição Federal. Os Impostos e Tributos de caráter municipal são: IPTU, ISS e o ITBI. É dever do Município instituir e regulamentar as alíquotas de cobrança, uma vez regulamentada torna-se Lei e devem produzir os efeitos de arrecadação. Esta regulamentação é proposta pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo na Câmara Municipal. Muitos Municípios deixam de ter um corpo mínimo de fiscais equipados e bem treinados, remunerados adequadamente com trabalhos coordenados. Com isso é facilitada a sonegação Tributária e conseqüentemente se deixa de arrecadar. (Manual de Orientação para o Crescimento da Receita Tributária Municipal, FGV, 2001, p. 34).

A arrecadação tem papel fundamental dentro da elaboração dos gastos de governo e conseqüentemente do orçamento, porém os gestores municipais enfrentam certa influência política de modo a não cobrarem impostos, sob pena de desgaste eleitoral.

Os municípios têm muita dificuldade para cobrar impostos porque estes oneram a população. A aceitação desses impostos de dará na medida em que a população aprove a destinação desses recursos e entenda que eles estão sendo bem aplicados. Assim, é fundamental que fique bem claro na discussão do orçamento com a população, quanto a Prefeitura vai cobrar de IPTU, de ISS e de ITBI.(Manual de Orientação para o Crescimento da Receita Própria Municipal, 2001, p. 20).

A renúncia de Receita Tributária Municipal não diz respeito ao poder discricionário do Governo em arrecadar ou não Tributos instituídos por Lei. Conforme disposto no §1º do art. 14 da LRF, a Renúncia de Receita compreende:

“A anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

A Constituição Federal em seu art. 165, § 2º imputa a LDO o dever de dispor sobre a Legislação Tributária, assim de acordo com o ciclo orçamentário o Executivo precisa propor alteração na Legislação que após ser avaliada pelo Legislativo pode ser votada e autorizada, dessa forma criando autorização prévia para renúncia de receita. Cabe ressaltar que na sequência do referido artigo existe a regulamentação para concessão da renúncia de receita a saber: “§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado

do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”. Assim é nítida a responsabilidade do Governo em executar a arrecadação de tributos municipais, havendo a alternativa de renúncia de receita apenas em casos específicos e autorizados por lei, devendo inclusive indicar medidas compensatórias de arrecadação tributária municipal. Sendo dever do Governo a inscrição em Dívida Ativa para fins de execução fiscal dos inadimplentes.

Pode ocorrer no âmbito municipal à criação de Lei que beneficie o contribuinte, anistiando juros e multas sobre Tributos, juristas indicam que a aplicação de acréscimos em alguns casos trata-se apenas de correção monetária dos valores sendo assim, abrir mão destes valores também caracterizaria renúncia de receita. Neste aspecto segundo Freitas (2010, p.07):

Evidente que, na prática, muitos Prefeitos acabam conseguindo a aprovação de leis desta natureza sem o mínimo atendimento aos requisitos descritos no artigo 14 da LRF, ou ainda dissimulando o cumprimento destes mesmos requisitos, afirmando em textos vagos e imprecisos que tais condições estão sendo observadas e cumpridas, sem, de fato, comprova-las. Ao assim agirem, os Prefeitos e todos aqueles que concorreram para a produção de efeitos destas leis estão incidindo em atos de improbidade administrativa, a teor do que estabelecem o artigo 10 da Lei 8.429/92 – LIA.

Ainda segundo Freitas (2010), “a concessão destes benefícios a grande parte dos inadimplentes, teria finalidades escusas e na maioria das vezes guarda relação íntima com período eleitoral”. Sendo assim a exceção existente quanto à arrecadação Tributária que deveria ter como fato motivador o interesse coletivo, acaba por vezes sendo utilizada com vistas à promoção da imagem do Governante tornando-se ferramenta política.

O Orçamento Público têm papel relevante não apenas no aspecto financeiro, mas também no que refere-se ao Planejamento Governamental (PPA), pois além de estimar as receitas e fixar as despesas, estabelece os programas de governo, suas metas e prioridades. Através deste planejamento estabelece-se ainda os recursos necessários ao desenvolvimento destas ações. Terminada esta fase de planejamento o Orçamento Público passa a ser executado através da LDO e da LOA, para isso faz-se fundamental a arrecadação de receitas que vão subsidiar os gastos públicos.

As Leis Orçamentárias são os instrumentos efetivos de participação popular e de concepção do planejamento integrado com o aspecto financeiro. Organizar os recursos e sua destinação para atender as demandas sociais através daquilo que fora estabelecido no planejamento é o grande desafio do Orçamento Público. Assim o Orçamento Público é uma Lei no sentido formal, discutida e elaborada junto à comunidade, com vistas a potencializar os

gastos do governo, este instrumento deve ser discutido e elaborado em todas as esferas de governo, com legislação e prazos específicos a cada ente.

O município detém várias fontes de receitas, assim é dever do gestor avaliar a Gestão Tributária Municipal a fim de verificar sua efetividade na arrecadação, como também analisar a relação entre justiça social e eficiência. Incentivando e estimulando a formalização e o recolhimento dos Tributos. Cabe ainda ao gestor municipal no aspecto gerencial “... fazer a comparação entre o que o município está arrecadando e o que outros municípios do mesmo porte têm obtido de receita, por fonte... esta comparação auxilia na identificação de fontes alternativas ou de arranjos inovadores” Guia Básico para Gestão nos Municípios (2008) “Apoio à Gestão Municipal”, p. 24.

Torna-se assim nítida e evidente a necessidade e a importância da Gestão Tributária com vistas a prover o governante de recursos suficientes para investimentos nas políticas públicas.

3 METODOLOGIA

3.1 Caracterização da amostra

3.1.1 Perfil populacional e econômico de Dom Aquino.

O Município de Dom Aquino possui área de 2.204,157 km² e população em 2010 de 8.171 habitantes, possuindo densidade demográfica (hab/km²) de 3,71 e Índice de Desenvolvimento Humano e Municipal – IDHM de 0,690 em 2010, do total de habitantes são 4.222 homens e 3.949 mulheres (IBGE, 2010). Ainda segundo o IBGE no município de Dom Aquino, o Pib Per capita anual corresponde a R\$: 25.757,09.

3.1.2 Perfil populacional e econômico de Jaciara.

O Município de Jaciara possui área de 1.653,537 km² e população em 2010 de 25.647 habitantes, possuindo densidade demográfica (hab/km²) de 15,51 e Índice de Desenvolvimento Humano e Municipal – IDHM de 0,735 em 2010, do total de habitantes são 12.981 homens e 12.666 mulheres (IBGE, 2010). Ainda segundo o IBGE no Município de Jaciara, o Pib Per capita anual corresponde a R\$: 18.601,61.

3.1.3 Perfil populacional e econômico de Juscimeira.

O Município de Juscimeira possui área de 2.206,127 km² população em 2010 de 11.430 habitantes, possuindo densidade demográfica (hab/km²) de 5,18 e Índice de Desenvolvimento Humano e Municipal – IDHM de 0,714 em 2010, do total de habitantes são 5.960 homens e 5.470 mulheres (IBGE, 2010). Ainda segundo o IBGE no Município de Juscimeira, o Pib Per capital anual corresponde a R\$: 17.241,47.

3.1.4 Perfil populacional e econômico de São Pedro da Cipa.

O Município de São Pedro da Cipa possui área de 342.952 km² com população em 2010 de 4.158 habitantes, possuindo densidade demográfica (hab/km²) de 12,12 e Índice de Desenvolvimento Humano e Municipal – IDHM de 0,660, do total de habitantes são 2.149 homens e 2.009 mulheres (IBGE, 2010). Ainda segundo o IBGE no Município de São Pedro da Cipa, o Pib Per capital anual corresponde a R\$: 7.192,53.

3.2 Técnicas de Pesquisa

O presente estudo caracteriza-se conforme sua natureza como pesquisa aplicada, segundo GIL (2010) a pesquisa aplicada procura evidenciar conhecimentos sobre determinados fenômenos que provoquem uma atitude prática, neste caso a pesquisa espera contribuir explicitando a arrecadação tributária própria a fim de demonstrar a necessidade da adoção de mecanismos mais eficientes que possam aumentar esta arrecadação.

Caracteriza-se ainda como explicativa a fim de medir a eficiência da gestão tributária através dos resultados de arrecadação. A fonte de coleta de dados foram relatórios emitidos pelo TCE/MT, a abordagem de análise dos dados quantitativa onde segundo GIL (2010) os resultados dever ser quantificados, mensurados através de técnicas estatísticas (percentual, média, etc.) para embasar a conclusão do trabalho.

Nesta pesquisa foi utilizado o método dedutivo, onde conforme resultados da arrecadação municipal será deduzido o nível de eficiência da gestão tributária municipal.

4 Análise dos dados

A receita corrente municipal é o ingresso de recursos decorrentes das atividades do Estado para serem aplicadas em despesas correntes e/ou de capital na execução das atividades públicas conforme disposto na Lei 4.320/64, art. 11. Classificam-se em: Receita Tributária; Patrimonial; Industrial; De Contribuições; Agropecuária, De Serviços e Transferências Correntes. A presente pesquisa abordará a arrecadação Tributária Própria.

Quadro 1: Receita Corrente Total

Município	Receita Corrente Total (R\$)		
	2010	2011	2012
DOM AQUINO	13.722.170,59	14.847.016,61	14.993.848,36
JACIARA	38.983.208,04	46.514.955,71	46.245.600,48
JUSCIMEIRA	16.267.084,36	17.959.528,90	16.901.377,30
SAO PEDRO DA CIPA	7.435.016,31	8.683.938,58	5.242.478,63

Fonte: Elaborado pelo autor.

O município de Dom Aquino apresentou variação com aumento de aproximadamente 8,2% da arrecadação de Receitas Correntes de 2010 para 2011 e com variação bem menor no período de 2011 a 2012 de cerca de 1%.

O município de Jaciara apresentou variação de aproximadamente 19,3% da arrecadação de Receitas Correntes de 2010 para 2011, porém permaneceu quase estável apresentando ligeira queda na arrecadação das receitas correntes no período de 2011 a 2012 de cerca de 0,6%.

O município de Juscimeira apresentou variação superior de aproximadamente 10,4% na arrecadação de Receitas Correntes de 2010 para 2011 mantendo-se praticamente estável com ligeira queda de arrecadação no período de 2011 a 2012 de cerca de 5,9%.

O município de São Pedro da Cipa apresentou aumento na arrecadação da Receita Corrente Total no período de 2010 para 2011 de cerca de 16,8%, porém apresentou queda significativa no período subsequente referente a 2011 para 2012 de cerca de 39,6%.

Assim percebe-se que mesmo com as diferenças provocadas pelo perfil de cada município estes não apresentam índices de crescimento estáveis, ocorrendo em alguns casos queda na arrecadação da Receita Corrente, isso deve refletir no financiamento das atividades públicas e dificultar a formulação de planejamento estratégico a médio prazo.

Os Municípios na contramão econômica acumulam quedas na arrecadação Tributária Própria, exceção feita ao Município de Jaciara. Além de quedas consecutivas na arrecadação ressaltando a discrepância na arrecadação de um período para outro subsequente, conforme dados do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT:

Quadro 2: Total da Receita Tributária Própria

Município	Total Receita Tributária Própria (R\$)		
	2010	2011	2012
DOM AQUINO	617.229,55	613.544,17	541.815,39
JACIARA	3.699.039,39	4.660.490,46	5.771.502,92
JUSCIMEIRA	2.312.701,27	2.102.598,10	1.065.377,77
SAO PEDRO DA CIPA	155.280,59	256.501,03	65.972,28

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre à arrecadação da Receita Tributária Própria o município de Dom Aquino apresenta seguidas quedas na arrecadação de cerca de 0,6% no período de 2010 a 2011 e queda mais significativa de cerca de 11,7% no período de 2011 para 2012.

O município de Jaciara apresenta elevação uniforme do índice de arrecadação da Receita Tributaria Própria variando cerca de 26% no período de 2010 a 2011, já no período de 2011 a 2012 o índice de aumento da arrecadação variou cerca de 23,8%.

No município de Juscimeira a arrecadação da Receita Tributaria Própria apresenta seguidas quedas com variação de cerca de 9,1% no período de 2010 a 2011 apresenta ainda índice bastante elevado de queda na arrecadação no período de 2011 a 2012 de cerca de 49,3%.

No município de São Pedro da Cipa a arrecadação da Receita Tributaria Própria apresenta índice bastante elevado de crescimento de cerca de 65,2% no período de 2010 a 2011, mas apresenta também queda bastante acentuada no período de 2011 a 2012 de cerca de 74,3%.

Assim pode-se analisar que referentes aos municípios do Vale do São Lourenço pesquisados o município de Jaciara apresenta índices uniformes de crescimento na arrecadação municipal, o município de Dom Aquino apresenta consecutivas percas com arrecadação municipal, assim como, o município de Juscimeira. O município de São Pedro da Cipa apresenta índices inconstantes uma vez que apresentou elevado crescimento num

período e acentuada queda no período posterior. Dessa forma observa-se de maneira geral inconstância no crescimento dos índices de arrecadação Tributária Própria, em vários momentos observam-se quedas, fato difícil de ser justificado já que a tendência do Município deveria ser de crescimento, fortalecimento da economia e consequente aumento na arrecadação Tributária Própria, esta inconstância pode influenciar diretamente o financiamento e o planejamento das políticas públicas dos governos municipais.

Quadro 3: Receita Tributária Própria sobre a Receita Corrente.

Município	% Receita Tributária Própria sobre a Receita Corrente			Média dos Municípios com mesmo perfil populacional			Média dos Municípios da mesma região		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
DOM AQUINO	4,50%	4,13%	3,61%	6,44%	6,32%	7,62%	7,84%	7,85%	10,14%
JACIARA	9,49%	10,02%	12,48%	10,83%	9,28%	13,71%	7,84%	7,85%	10,14%
JUSCIMEIRA	14,22%	11,71%	6,30%	9,67%	8,91%	11,95%	7,84%	7,85%	10,14%
SAO PEDRO DA CIPA	2,09%	2,95%	1,26%	5,48%	5,37%	6,00%	7,84%	7,85%	10,14%

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que refere-se a comparação entre municípios com mesmo perfil populacional e municípios da mesma região os dados indicam que o município de Dom Aquino apresenta índice de arrecadação bastante inferior ao municípios com mesmo perfil populacional, chegando a arrecadar menos que 50% em 2012 da média dos municípios com mesmo perfil populacional, quanto a comparação aos municípios da mesma região essa diferença aumenta ainda mais arrecadando pouco mais de 30% da média de arrecadação dos municípios da mesma região em 2012. Portanto avaliando os dados percebe-se que o Município de Dom Aquino, perdeu significativamente arrecadação Tributária no período pesquisado, apresentando resultados preocupantes.

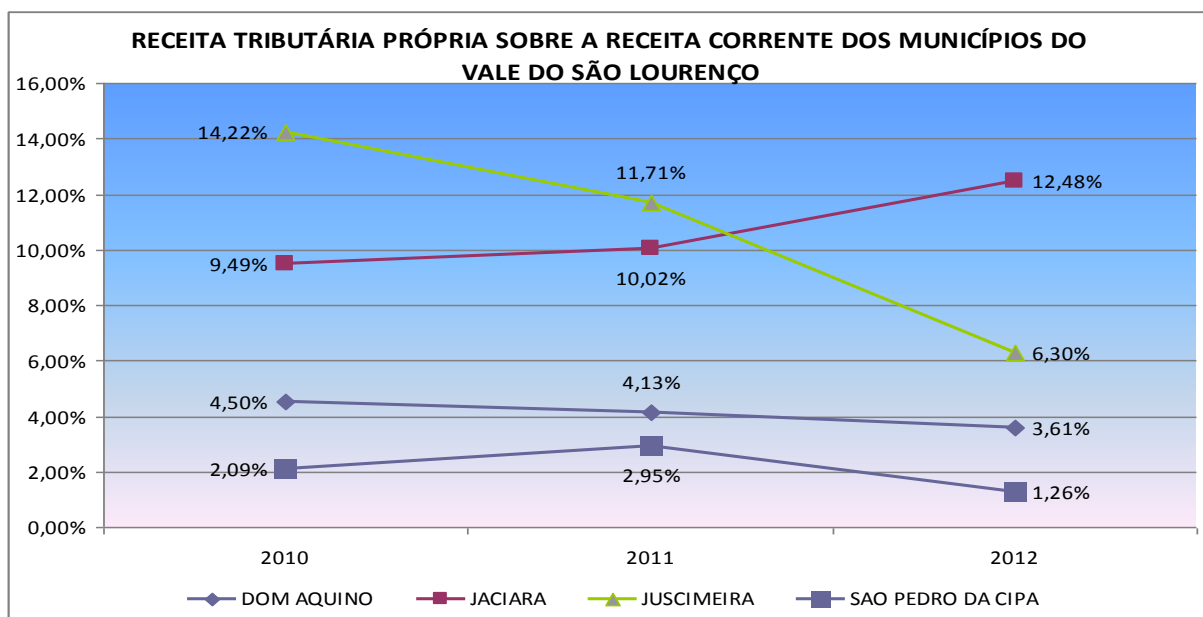
O município de Jaciara apresenta índices próximos de arrecadação comparado aos municípios com mesmo perfil populacional, alcançando inclusive em 2011 índice de arrecadação superior a média dos municípios com mesmo perfil, no que refere-se à comparação com os municípios da mesma região o município de Jaciara apresenta índices de

arrecadação superiores a média dos municípios em todo período pesquisado, os índices de Jaciara atingem cerca de 20% a mais do que a média dos municípios da mesma região.

O município de Juscimeira apresenta resultados positivos de arrecadação nos anos de 2010 e 2011, onde obteve índices de arrecadação superiores a média dos municípios com mesmo perfil populacional, inclusive com margem considerável em 2010 de cerca de 47% a mais de índice de arrecadação. Chama atenção o péssimo resultado obtido em 2012, onde o índice de Juscimeira representa apenas cerca de 53% da média de arrecadação dos municípios com mesmo perfil populacional no período.

O município de São Pedro da Cipa apresenta os piores índices municipais entre os municípios pesquisados, apresentando índices muito abaixo comparado aos municípios com mesmo perfil populacional, os índices apresentados indicam cerca de 40% de arrecadação comparada a média dos municípios de mesmo perfil populacional nos anos de 2010 e cerca de 55% em 2011, em 2012 o resultado foi ainda pior o índice de arrecadação do município de São Pedro da Cipa representa apenas cerca de 20% do índice médio de arrecadação dos municípios com mesmo perfil populacional. No que refere-se a comparação com municípios da mesma região, as diferenças são ainda maiores e o município de São Pedro da Cipa chega a apresentar índice de arrecadação de apenas 12% do índice médio de arrecadação dos municípios da mesma região.

Gráfico 1: Receita Tributária Própria e Receita Corrente.



Fonte: Elaborado pelo autor.

O município de Dom Aquino apresenta consecutivas quedas nos índices de Receita Tributária Própria sobre a Receita Corrente, têm diminuição de 8,2% no período de 2010 para 2011 e 12,6% no segundo período de 2011 para 2012.

O resultado da participação da Receita Tributária Própria sobre a Receita Pública no Município de Jaciara apresenta consecutiva elevação de 5,6% no período de 2010 para 2011 e 24,5% no segundo período de 2011 para 2012.

O resultado da participação da Receita Tributária Própria sobre a Receita Pública no Município de Juscimeira apresenta consecutivas quedas, sendo 17,7% no período de 2010 para 2011 e 46,2% no segundo período de 2011 para 2012.

O resultado da participação da Receita Tributária Própria sobre a Receita Pública no Município de São Pedro da Cipa apresenta aumento de 41,1% no período de 2010 para 2011 e queda drástica no segundo período de 2011 para 2012 de 57,3%.

Sobre o percentual da Receita Tributária Própria em relação a Receita Corrente avalia-se que o município de Jaciara apresenta os maiores índices, ou seja, é o município que detém maior participação de recursos próprios, arrecadados no próprio Governo, como fonte de receitas de seu Orçamento seus índices variam de 9,49% até 12,48% no período pesquisado.

O município de Juscimeira vem logo a seguir com índices de participação da arrecadação própria na Receita Corrente que variam de 6,30% até 14,22% ressaltando que o menor índice foi alcançado no último período pesquisado, fato que deve despertar atenção, pois não seria compreensível queda na arrecadação com crescimento populacional e econômico.

O Município de Dom Aquino apresenta variação com queda de índice ao longo do período pesquisado, assim como no Município de São Pedro da Cipa apresenta inconstância com relativo aumento percentual de cerca de 40% de 2010 para 2011 e depois queda acentuada de cerca de 60% para 2012.

De modo geral avalia-se ser pouco significativa a participação da arrecadação Tributária Própria em todos os municípios pesquisados, já que o maior índice foi atingido pelo Município de Juscimeira de 14,22% demonstrando clara dependência das Transferências de recursos externos de outros entes da Federação.

Portanto visualiza-se que a situação de arrecadação Tributária Própria comparando-a a arrecadação de Receitas Correntes, aponta que o município de Jaciara apresenta situação mais estável, com índices lineares de crescimento, sendo ainda o único município a apresentar índices superiores de arrecadação em comparação a média dos municípios da mesma região em todos os anos. Percebe-se ainda que o município de Juscimeira também apresenta índices

melhores que os municípios com mesmo perfil e dos municípios da mesma região nos anos de 2010 e 2011, porém apresenta queda considerável no ultimo ano pesquisado. Já o município de Dom Aquino apresenta índices inferiores tanto para média dos municípios do mesmo perfil, quanto a média dos municípios da mesma região em todo o período.

A situação de arrecadação mais delicada é do município de São Pedro da Cipa, que apresenta índices muito inferiores a media dos municípios da mesma região e com mesmo perfil, chegando a arrecadar apenas 12% da média arrecadada pelos municípios da mesma região em 2012.

5 Considerações Finais

De modo geral avalia-se que o comportamento da arrecadação Tributária Própria é bastante irregular nos municípios pesquisados. Na maioria dos casos, ocorreram quedas nos índices de arrecadação e participação dos Tributos Municipais. Evidencia-se não haver um sistema de Gestão e Planejamento eficiente, já que na maioria das situações ocorre elevado aumento num determinado período e queda drástica no período subsequente. A receita Tributária como fonte de recursos próprios mereceria maior atenção e um acompanhamento mais preciso, fato que evitaria tamanha distorção nos resultados. Percebe-se ainda a pequena relevância da participação destes Tributos na Arrecadação da Receita Corrente Municipal, já que os índices apresentados demonstram uma participação média de cerca de 4% no Município de Dom Aquino, de 10% no Município de Jaciara, também cerca de 10% no Município de Juscimeira e de apenas 2% em média no Município de São Pedro da Cipa.

Assim percebe-se a necessidade de adoção de mecanismos capazes de potencializar a arrecadação Tributária proporcionando recursos para investimentos.

A Arrecadação Tributária Própria dos municípios pesquisados demonstra ainda, quedas consecutivas no período, com exceção ao Município de Jaciara que no triênio apresenta sucessivos aumentos na arrecadação municipal e do Município de São Pedro da Cipa no ano de 2011. Assim percebe-se que sem justificativa plausível os Municípios pesquisados deixaram de arrecadar Tributos ao longo do período pesquisado. Cabe ressaltar ainda as quedas drásticas de arrecadação ocorridas no último período (ano eleitoral).

Na avaliação quanto aos Municípios da mesma região, demonstra-se no geral que os Municípios de Jaciara e Juscimeira apresentam índices superiores de participação da arrecadação Tributária na Receita Corrente, enquanto que os Municípios de São Pedro da Cipa e Dom Aquino apresentam resultados inferiores a média da região.

Quanto à avaliação dos Municípios com mesmo perfil populacional conclui-se que o Município de Juscimeira apresenta índices bastante superior nos dois primeiros exercícios e o Município de Jaciara apresenta índice superior a média no ano de 2011, sendo que os Municípios nos demais exercícios apresentam índice bastante abaixo da média dos Municípios com mesmo perfil populacional.

Outro ponto que merece destaque é a arrecadação com ISS que em todos os Municípios pesquisados apresenta-se como o mais relevante, sendo responsável em vários exercícios por índices superiores a 50% de participação na arrecadação Tributária Própria. Ressalta-se ainda a inconstância no valor da arrecadação total deste imposto ao longo do período e a queda drástica no último período pesquisado (ano eleitoral).

Quanto à análise temporal no triênio percebe-se que a maioria dos Municípios pesquisados apresenta queda na Arrecadação Tributária Própria, exceção feita ao Município de Jaciara que conseguiu elevar a Arrecadação Tributária Própria no período. No que refere-se a participação das Receitas Tributárias sobre a Receita Corrente comparando-se a média dos municípios da mesma região o desempenho de Jaciara e Juscimeira demonstram resultados superiores em quase todo o período, enquanto Dom Aquino e São Pedro da Cipa apresentam resultados inferiores a média regional.

Assim conclui-se que os Tributos Municipais tem pouca representatividade e consequente relevância dentro da arrecadação Municipal, que os resultados apresentados pelos Municípios pesquisados demonstram na maioria dos casos resultados inferiores aos Municípios com mesmo perfil, indicando não haver um sistema de Gestão Tributária eficiente.

A inconstância dos índices apresentados é surpreendente, com altas elevadas em determinado período seguida de quedas drásticas no período subsequente, o que pode indicar um sistema de planejamento tributário inadequado. Convém salientar as quedas ocorridas no último período pesquisado em todos os Municípios, como causa desta queda e matéria para o desenvolvimento de pesquisas futuras pode-se analisar a influência do período eleitoral na arrecadação Tributária Municipal e o comportamento da Dívida Ativa Tributária Municipal.

Desta forma o presente estudo através da avaliação dos dados recomenda a adoção de mecanismos de gerenciamento e aperfeiçoamento no que refere-se à Gestão Tributária em todos os Municípios pesquisados, de forma que seja proporcionado aumento de arrecadação de maneira consciente e sustentável, sem aumento da carga tributária, mas tão somente com adoção de mecanismos de execução da Legislação já existente, a fim de que esta arrecadação possa proporcionar investimentos que possibilitem melhora na qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

Angélico (1994, p.44)

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, DF: Senado; 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 03**, de 17 de Março de 1993. Altera os Arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE-PB. **Cartilha de orientações aos Prefeitos eleitos**. Paraíba/2009.

BRASIL. Tribunal de contas do Estado de Mato Grosso – TCE-MT. **Indicadores de relevância**. Cuiabá/2013. Disponível em: <http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/424>

BRASIL. **Código Tributário Nacional**, 1966.

BRASIL. Presidência da República. **Guia Básico para Gestão nos Municípios**. Brasília (DF), 2008. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/Inicio_18_12.pdf. Acesso em 04 de Abril de 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento e de Desenvolvimento. **Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal**. Brasília (DF), 2001. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Fgv.pdf

BRASIL. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de Dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Confederação Nacional dos Municípios - CNM. **Finanças: Procedimentos para otimizar a arrecadação Municipal**. Brasília: CNM, 2012. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/03.%20Finan%C3%A7as%20%20Procedimentos%20para%20otimizar%20a%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20municipal.pdf>

Freitas (2010, p.07):

IBGE. **Censo Demográfico 2010**, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Programa de Modernização da Administração Tributária. BNDES/PMAT. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Procedimentos/FINEM/pmat.html, Acesso em 15 de Março de 2014.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática** 3. Ed – São Paulo: Atlas 1991

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/CodTributNaci/ctn.htm>, Acesso em 30 de Novembro de 2013.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, Acesso em 30 de Novembro de 2013

AVALIAÇÃO DAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELO TCE-MT NAS PREFEITURAS DO VALE DO SÃO LOURENÇO NO PERÍODO DE 2010 A 2016.

Francisco Antonio Ananias¹

Evaldo Rezende Duarte²

Jailson da Conceição Teixeira³

RESUMO

A presente pesquisa estudou a evolução dos apontamentos de irregularidades pelo TCE-MT, nos municípios do Vale do São Lourenço no período de 2010 a 2016. Foi desenvolvida pesquisa com o objetivo de compilar, avaliar, quantificar e demonstrar os apontamentos por grau de relevância e tipo, com base nos relatórios técnicos disponíveis no portal do TCE-MT das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, por ocasião do julgamento das contas públicas anuais. Avaliou-se a evolução através do número de apontamentos. Dessa forma a pesquisa espera contribuir evidenciando a recorrência de apontamentos em especial sobre Licitações com vistas a enfatizar a necessidade de adoção de mecanismos de controle eficientes. Os resultados apontam que os auditores apontaram 482 irregularidades no período, sendo que 91,90% estão classificadas como graves e gravíssimas. Sendo que o tema Licitações é o mais recorrente nos apontamentos realizados.

Palavras-chave: Controle Externo; Administração Pública; Irregularidades.

ABSTRACT

The present study studied the evolution of irregularities by TCE-MT, in the municipalities of the Vale do São Lourenço from 2010 to 2016. A research was developed with the objective of compiling, evaluating, quantifying and demonstrating the notes by degree of relevance and type, based on the technical reports available on the TCE-MT portal of audits carried out by the Court of Auditors of the State of Mato Grosso, on the occasion of the judgment of the annual public accounts. The evolution was evaluated through the number of notes. In this way the research hopes to contribute by highlighting the recurrence of special notes on Bids with a view to emphasizing the need to adopt efficient control mechanisms. The results indicate that the auditors pointed out 482 irregularities in the period, with 91.90% being classified as serious and very serious. The topic of Bidding is the most recurrent item in the notes.

Keywords: External Control; Public administration; Irregularities.

¹Graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do Vale do São Lourenço – Eduvale. E-mail: franciscoanancias@ig.com.br

²Professor de Ensino Superior: Especialista em Gestão Empresarial/UNIR; Especialista em Gestão Pública Municipal/UFMT e Mestre em Ciências Contábeis/FUCAPE. Email: erezende_9@hotmail.com

³Professor de Ensino Superior: Especialista em Tecnologia de Gestão Pública/ESAB; Especialista em Gestão Fiscal e Planejamento Tributário/UNIC e Mestre em Ciências Contábeis/FUCAPE. Email: jailsoncontador@outlook.com

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira cada vez mais ciente dos seus direitos e deveres, manifesta-se com preocupação e vigilante quanto às atuações dos administradores e servidores públicos de todas as esferas da administração pública. Destacadamente, com relação aos gastos dos recursos públicos em contratação de uma obra, de um serviço, na compra de um produto, locação ou alienação.

Diante dessa situação é evidente e necessária uma efetiva qualidade do “Controle Externo” em relação aos gastos públicos, notadamente quanto à legalidade nos processos licitatórios em relação ao que a lei estabelece para contratação de terceiros para execução de obras, prestação de serviços e nas de compras de bens e de materiais.

Com a finalidade de nortear e restringir a ação de administradores e servidores públicos foi criada a lei 8666/93, com o intuito de fiscalizar, disciplinar, monitorar e dar transparência aos processos licitatórios.

Portanto, o objetivo deste estudo é avaliar as irregularidades apontadas pelo TCE-MT nas Prefeituras do Vale do São Lourenço no período de 2010 a 2016. Diante dessa premissa compilar, avaliar, quantificar e demonstrar as irregularidades por grau de relevância e tipo.

A metodologia utilizada será a pesquisa exploratória, bibliográfica, documental, quantitativa e fundamentada pelo método dedutivo, baseado em relatórios técnicos produzidos por auditores do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, de 2010 a 2016, os quais se encontram disponíveis no portal do TCE-MT, espaço do cidadão, por ocasião do julgamento e a aprovação anual das contas públicas.

A pesquisa demonstrou que, no período de 2010 a 2014, foram 482 irregularidades este resultado foi observado no relatório técnico preliminar, antes da apresentação das contrarrazões municipais, dessa forma não foi alvo da presente pesquisa avaliar se as irregularidades foram sanadas ou mantidas, mas tão somente a quantidade de apontamentos preliminar e grau de classificação. Sendo que desse total 96,68% foram classificadas como graves e gravíssimas, principalmente nas conduções de processos de licitações e de desembolso para quitação de despesas.

Com relação aos anos de 2015 e 2016, foram destacados 16 registros de irregularidade para os municípios do Vale do São Lourenço. Essa redução se deve a mudança na metodologia de trabalho do Tribunal de Contas de Mato Grosso, o que prejudicou de forma parcial a coleta de dados.

2 REFERÊNCIAL TEÓRICO

2.1 Processo Licitatório

Licitação, conforme Art. 3º da Lei 8666/93, é um procedimento pelo qual a Administração pública seleciona a proposta mais vantajosa, observando sempre a de melhor qualidade e a menos onerosa, para a contratação e realização de obra pública, prestação de serviço ou fornecimento de bens. É um processo que deve ser acessível a todo cidadão e seguir o processo constitucional da isonomia, da legalidade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento correlatos.

Para Felgueiras (2010, p. 103), licitação é o método pelo qual a Administração pública, direta, seleciona a melhor proposta apresentada por fornecedores e prestadores de serviços devidamente qualificados.

Conforme Carvalho (2010, p. 730), licitação é um procedimento administrativo, impessoal, dos entes públicos, para selecionar a proposta que apresenta mais vantagens financeiras para o licitante, dentro dos limites das leis e que não contenham atos ilícitos.

O Tribunal de Contas de Mato Grosso (2016) define licitação “como o conjunto de procedimentos administrativos (administrativos porque parte da administração pública) para as compras ou serviços contratados pelos governos Federal, Estadual ou Municipal, ou seja, todos os entes federativos”.

Pode-se, de forma mais simples, entender licitação como um processo formal/legal em que os gestores públicos estimulam a concorrência a fim de contratar a melhor proposta para compra e aquisição de bens e serviços no mercado.

No Art. 45, da lei complementar nº 8666/93, encontra-se definido que para o julgamento da melhor proposta devem ser observados pela Comissão de Licitação ou responsável pelo processo os seguintes tipos de licitação: Menor Preço, Melhor Técnica e Melhor Técnica e Menor Preço.

As Modalidades de Licitação, de acordo com a lei 8666/1993 e lei 10.520/2002, são seis: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Leilão e pregão.

Uma licitação começa pela necessidade da administração pública de adquirir um bem, um produto, de contratar um serviço ou realizar uma obra. O que é chamado de objeto da licitação.

Conforme o Art. 3º da Lei 8666/93, o documento que contém as informações do objeto da licitação e dos requisitos que o fornecedor deve cumprir para participar da licitação é chamado de instrumento convocatório, que são definidos como edital ou carta convite.

O procedimento licitatório, em conformidade com a Lei 8666/93, Art. 38, tem início com o planejamento e prossegue até a assinatura do respectivo contrato ou a emissão de documento correspondente. Portanto, o procedimento basicamente possui duas fases, interna e externa.

A fase interna menciona Fonseca (2014, p.3), delimita e determina as condições do ato convocatório antes de trazê-las ao conhecimento público. Durante a fase interna da Licitação, a Administração terá a oportunidade de corrigir falhas, porventura verificadas no procedimento, sem precisar anular atos praticados.

Já a fase externa, salienta Fonseca (2014, p. 3), tem início com a publicação do edital ou com a entrega do convite e termina com a contratação do fornecimento de um bem ou a compra de um produto, da execução da obra ou da prestação do serviço. Na fase externa, qualquer falha ou irregularidade constatada, inexistindo a possibilidade de solução, levará a anulação do procedimento.

Relata Otero (2012, p. 30), historicamente, no Brasil, o primeiro registro de licitação realizado de forma legal foi em 1862, por obrigação do Decreto número 2.926, que regulamentava os serviços arrematados pelo Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Atualmente, os termos de legislação das licitações ocorreram com a Promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu a obrigatoriedade legal de utilização de procedimento licitatório na Administração Pública. Esse princípio constitucional consta no art. 37, Inciso XXI, que deve ser obedecido em todos os níveis de governo, sem exceção de nenhum órgão.

A Constituição Federal, Art. 22, Inciso XXVII, determina ainda, que a União é quem tem competência exclusiva para legislar sobre a matéria geral que envolva licitações e contratos.

A determinação constitucional foi regulamentada por meio da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, a qual se tornou conhecida como a Lei de Licitações e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Com o surgimento do Pregão, em 2002, que é a sexta modalidade de licitação, foi criada a Lei 10.520 que rege os pregões. Para assuntos que a lei do Pregão não responder, recorre-se à Lei 8.666.

Para facilitar e adequar às regras gerais e às particularidades de cada ente público, as duas leis permitem que os governos façam seus Regulamentos próprios. Contudo, nenhuma Lei, Decreto ou Regulamento, nas esferas estadual e municipal, pode ferir o que ditam as Leis 8.666 e 10.520, e, principalmente, nenhuma lei pode ferir a Constituição Federal de 1988.

Descreve Otero (2012, p. 41), o procedimento em regra é para todo ente público selecionar seus fornecedores por meio de procedimento licitatório, mas como existem sempre as exceções, nas licitações não podia ser diferente, motivo pelo qual existem casos ou hipóteses ressalvadas na Lei de Licitações (8666/93), conhecidos como os casos de contratação direta.

A Lei de Licitações, número 8666/93, nos artigos 17, 24 e 25, determina três formas de contratação direta, a licitação dispensável, a dispensada ou a inexigível.

Otero (2012, p. 41) explana que para as contratações diretas, os casos deverão ser comunicados, dentro de três dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para a eficácia dos atos. Em todas as formas de contratação direta, deve existir o processo de licitação conforme dita a Lei de Licitações.

Nas contratações diretas, praticamente, apenas a fase externa da licitação deixa de ser obrigatória, já que existe toda a preparação do certame e a execução do contrato.

Dentre os possíveis motivos de dispensa de licitação, explica Otero (2012, p. 45), destacam-se as contratações de pequeno valor em que os custos de realizar a licitação seriam maiores do que o próprio contrato e, ainda, existem os casos de guerra, emergência ou calamidade pública, que requer urgência.

Para Otero (2012, p.45), no caso de uma licitação considerada deserta, quando não há interessados, tem a possibilidade de contratar fornecedor sem licitação, desde que justifique a impossibilidade de realizar nova licitação e se mantenham as condições do edital, inclusive preço. Para compra de imóvel com finalidade essencial para as atividades da Administração, se apenas um imóvel atende à necessidade, entende-se que não tenha a licitação.

Os administradores e funcionários públicos responsáveis por um processo licitatório tem o dever de conhecer e de cumprir a legislação vigente sobre o assunto, para que o processo seja conduzido com absoluta ética e honestidade, observando a supremacia dos interesses público e zelo ao princípio da legalidade.

2.2 Comissão de Licitação

Para o certame, explica Poltronieri (2004, p. 39), é constituída uma Comissão de Licitação, ou seja, forma-se um grupo, permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.

A Comissão de Licitação, esclarece Carvalho (2010, p. 749), deve ser composta de no mínimo por três membros, sendo que pelo menos dois deverão ser servidores qualificados pertencentes aos quadros dos Órgãos da Administração responsáveis pela licitação. No caso de convite, nas pequenas unidades administrativas, devido à pouca disponibilidade de pessoal, a Comissão de Licitação pode ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente.

2.3 Controle Externo - Tribunal de Contas

O sistema de controle externo no Brasil, segundo Felgueiras (2007, p. 198), é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. Portanto, observa-se que a função dos Tribunais de Contas é a de órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle da execução do orçamento e da aplicação dos recursos públicos.

O órgão responsável pela fiscalização dos gastos públicos no âmbito federal é o Tribunal de Contas da União (TCU). Nos estados e municípios, na maioria dos casos, a responsabilidade é dos Tribunais de Contas dos estados (TCE's).

Em relação aos estados e municípios existem algumas particularidades, pois há locais onde existem um Tribunal de Contas Estadual e também um Tribunal de Contas do Município (TCM), responsável pela fiscalização da capital, ou dos Municípios. (Melo, 2012)

A Constituição federal de 1988, art. 31, § 4º, veda a criação de Tribunais, Conselhos e órgãos de contas municipais.

Salienta Melo (2012), os municípios que já possuíam tais instituições antes da promulgação da Constituição atual poderão mantê-las.

Por imposição da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas é um órgão autônomo, que auxilia o Poder Legislativo a exercer o controle externo, fiscalizando os gastos dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo.

Os Tribunais de Contas, conforme esclarece Melo (2012), não fazem parte do Poder Judiciário, conforme a Constituição Federal de 1988, são órgãos administrativos com a função de realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos

entes federativos, da Administração Pública, inclusive as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Explica Melo (2012), a competência fiscalizadora dos Tribunais de Contas são exercidas com a realização de auditorias e inspeções em entidades e órgãos da Administração Pública. Os procedimentos licitatórios, conforme escreve Melo (2012), também são fiscalizados pelos Tribunais de Contas, que podem expedir medidas cautelares para evitar futura lesão ao erário.

A partir da Constituição de 1988, para Melo (2012), a instituição Tribunal de Contas consolidou-se através do importante papel de proteção do patrimônio público. Os Tribunais de Contas não pertencem a nenhum dos três poderes, passaram a ter natureza jurídica de instituição autônoma.

As Cortes de Contas tiveram, inclusive, reconhecidas pelo STF, a competência para apreciar a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público. Desta forma, as atribuições dos Tribunais de Contas ultrapassaram as discussões sobre a legalidade no controle orçamentário, financeiro, contábil operacional e patrimonial, fortalecendo-se a atribuição de fiscalização baseada na legitimidade do órgão e no princípio da economicidade. (Melo, 2012)

O Tribunal de Contas da União é composto por nove ministros que possuem as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Os Tribunais de Contas dos Estados são estruturados de acordo com o disposto nas Constituições Estaduais, porém cumprindo a Constituição Federal do Brasil de 1988.

No estado de Mato Grosso, conforme a Constituição do Estado, Art. 49, promulgada em 1989, o TCE-MT é integrado por sete conselheiros, sendo quatro escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo chefe do executivo.

Explica Melo (2012) que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, Art. 71, os Tribunais de Contas possuem competência judicante que é a de realizar o julgamento das contas anuais dos administradores e demais responsáveis pelo erário na Administração Pública. Também possuem competência sancionatória quanto a aplicação de sanções por ilegalidades de contas e despesas.

2.4 Atuação do Tribunal de Contas do Mato Grosso

O Tribunal de Contas de Mato Grosso, conforme estabelecido pela Constituição Estadual de 1989, Art. 47 e 48, é a instituição pública de controle externo responsável por

zelar pelo patrimônio público e fiscalizar a aplicação dos recursos do estado de Mato Grosso. Qualquer pessoa ou entidade, que utilize dinheiro, bens ou valores públicos em Mato Grosso, oriundos do Estado ou dos Municípios, tem que prestar contas ao TCE-MT.

Todo o trabalho realizado pelo TCE-MT está definido no artigo 71 da Constituição Federal, nos artigos 47 e 48 da Constituição Estadual, na [Lei Complementar nº. 269/2007](#) (Lei Orgânica do TCE-MT) e na [Resolução nº. 14/2007](#), Regimento Interno do TCE-MT.

Mensalmente e anualmente, os órgãos são obrigados a enviar informações sobre os recursos recebidos e as despesas realizadas. É sobre estas informações que o Tribunal trabalha, analisando e emitindo decisões sobre as contas públicas. (TCE-MT, 2016)

A principal função do Tribunal de Contas de Mato Grosso é a de fiscalizar a legalidade, legitimidade e economicidade das despesas públicas, ou seja, acompanhar a correta aplicação dos recursos públicos para que as taxas e impostos recolhidos retornem para a sociedade em serviços de qualidade como, saúde, educação, segurança, etc.

Além disso, o Tribunal de Contas de Mato Grosso também executa um trabalho preventivo e orientativo aos gestores, com cursos de capacitação e elaboração de cartilhas, manuais e publicações técnicas. (TCE-MT, 2016)

3 METODOLOGIA

3.1 Pesquisa Exploratória

Esta pesquisa será desenvolvida no Vale do São Lourenço, que compreende os municípios de Dom Aquino, Jaciara, Juscimeira e São Pedro da Cipa.

Para isso foram compilados dados referente a apontamentos efetuados em relatórios técnicos elaborados pelos auditores do TCE-MT, afim de avaliar se os processos licitatórios são a principal causa de irregularidades encontradas nos municípios do Vale do São Lourenço.

Foi desenvolvida uma Pesquisa Exploratória, que é aquela que visa proporcionar maior familiaridade com o problema, visando torná-lo explícito ou a construir hipóteses Gil (2010, p.27).

3.2 Pesquisa Bibliográfica

Caracteriza-se, também, como pesquisa bibliográfica, pois o material utilizado para coletar os dados foram os relatórios técnicos elaborados pelos auditores do Tribunal de Contas de Mato Grosso, para julgamento das contas anuais dos municípios, os quais se encontram disponíveis no site do TCE-MT, espaço do cidadão.

Pesquisa elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, de artigos, de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet Gil (2010, p.29).

3.3 Pesquisa Documental

É considerada também uma pesquisa documental, já que a fonte dos dados pesquisados são os relatórios técnicos divulgados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, por ocasião do julgamento das contas anuais dos municípios.

Pesquisa Documental elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico conforme Gil (2010, p.30).

3.4 Pesquisa Quantitativa

A análise de dados utilizou-se de pesquisa quantitativa onde foram tabulados os apontamentos que constam nos relatórios técnicos do Tribunal de Contas de Mato Grosso, no período de 2010 a 2016.

Na pesquisa quantitativa considera-se que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão, etc.) Gil (2010, p. 36).

3.5 Método Dedutivo

O presente estudo, ainda tem como método de pesquisa o método dedutivo, o qual, de acordo com Gil (2008, p. 9), trata-se de um método proposto pelos racionalistas Descartes, Spinoza e Leibniz que pressupõe que só a razão é capaz de levar ao conhecimento verdadeiro.

O raciocínio dedutivo, enfatiza Gil (2008, p.9), tem o objetivo de explicar o conteúdo das premissas. Por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, chega a uma conclusão. Usa o silogismo, construção lógica para, a

partir de duas premissas, retirar uma terceira logicamente decorrente das duas primeiras, denominada de conclusão.

Para Severino (2007, p.105), “Dedução: procedimento lógico, raciocínio, pelo qual se pode tirar de uma ou de várias proposições (premissas) uma conclusão que delas decorre por força puramente lógica. A conclusão segue-se necessariamente das premissas”.

Severino (2007, p. 105) conclui, ainda, em sua obra, que em razão do conhecimento de que todos os homens são mortais, portanto ao olhar para uma pessoa é sabido que a mesma irá morrer.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A pesquisa foi realizada em relatórios técnicos preliminares, ou seja, sem levar em consideração se foram mantidos ou sanados os apontamentos de auditorias realizadas por auditores do Tribunal de Contas de Mato Grosso, no período de 2010 a 2016, nas Prefeituras do Vale do São Lourenço, que compreende os municípios de Dom Aquino, Jaciara, Juscimeira e São Pedro da Cipa.

Tabela 1 - Município de Dom Aquino – MT

Dom Aquino MT								
QUANTIDADE DE APONTAMENTOS POR NATUREZA								
NATUREZA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
GRAVES	4	11	15	26	16	0	5	77
GRAVÍSSIMAS	1	1	2	2	2	2	0	10
MODERADAS	0	1	0	2	2	0	0	5
TOTAL	5	13	17	30	20	2	5	92
QUANTIDADE DE APONTAMENTOS POR ASSUNTO								
ASSUNTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
LICITAÇÃO	0	2	3	9	4	0	0	18
DESPESA	1	1	3	6	4	0	0	15
PRESTAÇÃO DE CONTAS	1	1	2	1	1	0	1	7
CONTRATO	0	0	1	0	1	0	0	2
CONTABILIDADE	0	1	1	1	0	0	0	3
CONTROLE INTERNO	0	1	1	3	3	0	0	8
GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA	1	2	4	5	2	1	1	16
PESSOAL	2	2	0	1	0	0	0	5
DIVERSOS/OUTROS	0	3	2	4	5	1	3	18
TOTAL	5	13	17	30	20	2	5	92

Fonte: TCE-MT – Espaço do Cidadão

Na análise dos relatórios técnicos das contas anuais da administração pública do município de Dom Aquino, período de 2010 a 2016, relativo as gestões de 2009 a 2012 e 2013 a 2016, verifica-se irregularidades graves e gravíssimas. Foram apontadas 77 irregularidades graves, 10 gravíssimas e 05 moderadas.

Os assuntos com maior incidência de apontamentos na gestão no período pesquisado, foram Licitação, Gestão Fiscal e Despesa.

Nas licitações, em descumprimento a Lei 8666/1993, foram mencionados fracionamentos de valores para modificar a modalidade do procedimento licitatório ou promover a dispensa para a contratação sem a necessidade do procedimento de concorrência.

Quanto às despesas e a Gestão Fiscal/Financeira, são procedimentos não autorizados e pagamentos de antecipações salariais a servidor público, o que é vedado pela Lei 4320/64.

A evolução dos apontamentos indica aumento de 300% avaliando o período de 2010 a 2014.

Em 2015 e 2016 foram 07 irregularidades apenas. É oportuno registrar que a metodologia do Tribunal de Contas para a elaboração dos relatórios de avaliação e julgamento das contas anuais dos municípios foi modificada a partir de 2015, motivo que deve ser considerado para a redução dos apontamentos de irregularidades em 2015 e 2016.

Tabela 2 - Município de Jaciara MT

Jaciara – MT								
QUANTIDADE DE APONTAMENTOS POR NATUREZA								
NATUREZA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
GRAVES	11	7	24	28	21	0	2	93
GRAVÍSSIMAS	0	0	2	3	4	0	0	9
MODERADAS	1	4	0	0	1	0	0	6
TOTAL	12	11	26	31	26	0	2	108
QUANTIDADE DE APONTAMENTOS POR ASSUNTO								
ASSUNTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
LICITAÇÃO	1	7	5	13	9	0	0	35
DESPESA	3	1	11	2	5	0	0	22
PRESTAÇÃO DE CONTAS	1	0	1	2	1	0	0	5
CONTRATO	0	0	0	0	0	0	0	0
CONTABILIDADE	4	1	0	1	2	0	0	8
CONTROLE INTERNO	0	0	2	4	2	0	0	8
GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA	2	0	2	5	4	0	1	14
PESSOAL	1	1	1	0	0	0	0	3
DIVERSOS/OUTROS	0	1	4	4	3	0	1	13
TOTAL	12	11	26	31	26	0	2	108

Fonte: TCE-MT – Espaço do Cidadão

No período, foram destacadas pelo TCE-MT 108 irregularidades, onde 94,44% são consideradas graves e gravíssimas. Dentre os apontamentos se destacam procedimentos licitatórios realizados em descordo com a Lei 8666/1993, e a realização de despesas em desacordo com a Lei 4320/64.

Nas licitações, estão apontamentos de irregularidades em função da não realização de processos licitatórios em casos previstos em lei, fracionamento de despesas de um mesmo

objeto para modificar a modalidade ou promover a dispensa de licitação e inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

Em relação as despesas irregulares estão situações não autorizados, concessão de adiantamento salarial a servidor público mesmo sendo proibido por lei, pagamentos de bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e realização de despesa sem o empenho prévio.

Comparando o período de 2010 a 2014, as irregularidades evoluíram 116,66%, pois passaram de 12 para 26 irregularidades.

Porém, nos anos de 2015 e 2016, foram apenas dois apontamentos em função de mudanças na metodologia de fiscalização do TCE-MT, pois os apontamentos em estudo não foram evidenciados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, por ocasião do julgamento anual das contas dos municípios.

Tabela 3 - Município de Juscimeira MT

JUSCIMEIRA – MT								
QUANTIDADE DE APONTAMENTOS POR NATUREZA								
NATUREZA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
GRAVES	19	12	13	32	8	1	2	87
GRAVÍSSIMAS	4	2	2	1	3	0	1	13
MODERADAS	0	1	2	8	0	0	0	11
TOTAL	23	15	17	41	11	1	3	111
QUANTIDADE DE APONTAMENTOS POR ASSUNTO								
ASSUNTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
LICITAÇÃO	1	7	3	18	0	0	0	29
DESPESA	4	2	2	7	1	0	0	16
PRESTAÇÃO DE CONTAS	1	0	1	1	1	0	0	4
CONTRATO	0	0	0	0	1	0	0	1
CONTABILIDADE	4	1	1	7	1	0	0	14
CONTROLE INTERNO	4	1	2	6	3	0	1	17
GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA	4	0	4	0	1	0	1	10
PESSOAL	2	2	3	1	0	0	0	8
DIVERSOS/OUTROS	3	2	1	1	3	1	1	12
TOTAL	23	15	17	41	11	1	3	111

Fonte: TCE-MT – Espaço do Cidadão

Na análise dos relatórios técnicos das contas anuais do Município de Juscimeira, verifica-se que houveram 111 apontamentos relevantes no período de 2010 a 2016.

Do total dos apontamentos 90,09% são considerados graves e gravíssimas, onde se destacam os processos de licitações, controle interno e as realizações de despesas.

Nos apontamentos de irregularidades das licitações estão indicações como não realização de processos licitatórios, contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superior aos de mercado e inexistência de acompanhamento e fiscalização

da execução contratual por um representante da administração pública, especialmente designado.

Nas despesas, apresentam irregularidades como não autorizada, sem a emissão de empenho e ausência de documentos comprobatórios.

Entre 2010 e 2013 os apontamentos apresentam trajetória ascendente com número elevado de crescimento, a partir de 2014 houve significativa redução nos apontamentos.

Em 2015 e 2016, foram apenas 4 apontamentos devido mudanças de metodologia no processo de avaliação pelo TCE-MT das contas anuais dos municípios.

Tabela 4 - Município de São Pedro da Cipa – MT

SÃO PEDRO DA CIPA – MT								
QUANTIDADE DE APONTAMENTOS POR NATUREZA								
NATUREZA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
GRAVES	37	15	26	25	36	1		140
GRAVÍSSIMAS	7	1	2	1	1	2		14
MODERADAS	1	1	0	14	1	0		17
TOTAL	45	17	28	40	38	3		171
QUANTIDADE DE APONTAMENTOS POR ASSUNTO								
ASSUNTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
LICITAÇÃO	4	3	6	9	9	0		31
DESPESA	7	4	3	8	3	0		25
PRESTAÇÃO DE CONTAS	4	1	2	0	2	0		9
CONTRATO	1	2	2	2	3	0		10
CONTABILIDADE	5	0	2	5	5	0		17
CONTROLE INTERNO	8	3	3	5	8	0		27
GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA	9	1	3	3	4	1		21
PESSOAL	2	1	1	0	1	0		5
DIVERSOS/OUTROS	5	2	6	8	3	2		26
TOTAL	45	17	28	40	38	3		171

Fonte: TCE-MT – Espaço do Cidadão

No período de 2010 a 2016, nos relatórios técnicos de análise para julgamento e aprovação das contas anuais do município de São Pedro da Cipa, foram destacados 171 apontamentos. Desse total, 140 foram considerados de natureza grave, 14 gravíssimas e 17 moderadas.

Do montante destes apontamentos, 48,53% são pertinentes aos assuntos Licitação, Despesa e Controle Interno.

Nas licitações, os apontamentos irregulares geralmente estão nos procedimentos de acolhimento das propostas e no fracionamento de um mesmo objeto, para modificar a modalidade de procedimento ou promover a dispensa do processo licitatório.

No assunto despesa as irregularidades estão nos pagamentos sem emissão de empenho, concessão irregular de diárias e ausência de documentos comprobatórios.

Foram 168 apontamentos no período de 2010 a 2014, sendo que durante o período houve oscilação na quantidade de apontamentos em que 2010, 2013 e 2014 apresentam maiores resultados e 2011, 2012 e 2015 menores resultados.

4.1 Análise de Dados

Com base na pesquisa nos relatórios técnicos emitidos pelos Auditores do Tribunal de Contas de Mato Grosso, período de 2010 a 2014, nos municípios do vale do São Lourenço, verifica-se que foram realizados 482 apontamentos, sendo que desse total 91,90% foram anomalias classificadas como graves e gravíssimas, principalmente nas conduções de processos de licitações, desembolso para quitação de despesas e controle interno.

Com relação aos anos de 2015 e 2016, houve apenas 16 apontamentos para os municípios pesquisados. Nesse período, a redução ou inexistência nos apontamentos se deve a mudança na metodologia de trabalho do Tribunal de Contas de Mato Grosso, por ocasião da avaliação e julgamento das contas anuais dos municípios de Mato Grosso, o que prejudicou de forma parcial a coleta de dados para avaliação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho foi elaborado com o intuito de demonstrar os principais apontamentos realizados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, por ocasião da avaliação das contas anuais das gestões das Prefeituras do Vale do São Lourenço, que são os municípios de Dom Aquino, Jaciara, Juscimeira e São Pedro da Cipa.

Dentro desse contexto, destaca-se a importância do controle externo em avaliar e fiscalizar para que se tenha uma gestão pública transparente e eficiente. Certamente, havendo uma administração pública voltada a administrar com obediência as leis, diretrizes fiscais, zelo e honestidade, os recursos públicos serão melhor investidos em projetos que realmente beneficiam a população atendendo aos anseios sociais.

Embora, entende-se que os trabalhos de controle externo ora exercido pelo Tribunal de Contas, principalmente pelos seus auditores através das auditorias realizadas sejam eficientes e necessários, ainda existem diversos apontamentos que apresentam-se como sanados após os municípios apresentarem contrarrazões ao relatório preliminar.

Percebe-se ainda que mesmo mantidos os apontamentos o resultado na maioria dos casos é multa aos gestores com valores extremamente insignificantes.

Dessa forma, diante do objetivo do trabalho de avaliar e quantificar os apontamentos preliminares realizados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, nos municípios de Dom Aquino, Jaciara, Juscimeira e São Pedro da Cipa, conclui-se que a maior ocorrência de irregularidades diz respeito ao assunto licitação e em seguida com o desembolso para quitação despesas.

É necessário enfatizar que a pesquisa foi parcialmente prejudicada em função de mudança na metodologia de trabalho de avaliação e de fiscalização do Tribunal de Contas de Mato Grosso, já, que, nos anos de 2015 e 2016, foram identificados apenas 16 apontamentos nos relatórios técnicos para julgamento das contas anuais.

Em 19/05 e 10/10/2017, atendendo pedido de informação, o TCE-MT esclareceu que, em 2015 e 2016, por ocasião da implantação de novo modelo de fiscalização, as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, não foram submetidas a julgamento do Tribunal Pleno ou Câmaras. Essa situação é definida anualmente pelo Colegiado de Membros de acordo com critérios de risco, materialidade e relevância conforme art. 188, RITCE.

Diante desta situação, sugere-se para trabalhos futuros avaliar os apontamentos segundo sua classificação nos municípios do Estado de Mato Grosso.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.

BRASIL. Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, 21 de junho de 1993.

BRASIL. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, 17 de julho de 2002.

CARVALHO, Deusvaldo. Orçamento e contabilidade pública: teoria, prática e mais de 800 exercícios. - 5. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2010 – 2ª reimpressão.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE MARINGÁ. Núcleo de Educação a distância: Licitações e contratos na administração pública/ Luís Fernando Otero. Maringá- PR, 2012. 194 p. Disponível em: www.ead.cesumar.br/moodle2009/lib/ead/arquivosApostilas/1490.pdf. (Acesso: 13/09/2016, às 16h)

FELGUEIRAS, José Antônio. **Contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado, 2007. 307 p.

Fonseca, Albérico Santos. Fases de uma Licitação / Albérico Santos Fonseca. – João Pessoa, PB: [s.n], 2014.1. 8 p. **Material didático da disciplina Bases Procedimentais da Administração Pública** – Faculdade Paraibana - Curso de Direito, 2014.1. Disponível em: www.fap-pb.edu.br/aluno/arquivos/material_didatico/direito/.../fases_licitacao.pdf (Acesso: 18/10/2017, às 13h00)

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa** – 5. Ed. – São Paulo: Atlas, 2010. 179 p.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social** / Antonio Carlos Gil. - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

MATO GROSSO. **Constituição do Estado de Mato Grosso**: texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1989, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 01/1991 a 71/2014. Cuiabá: ALMT, 2014.

MATO GROSSO. **LEI COMPLEMENTAR Nº 269, de 22 de janeiro de 2007**. (Atualizada até janeiro/2015). ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/legislacao?categoria=4> (acesso: 17/10/2017, às 10h22)

MATO GROSSO. **RESOLUÇÃO 14, DE 02/10/2007** (Atualizada até 12/09/2017) Versão Atualizada e Consolidada “Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas, nos termos da Lei Complementar 269, de 29 de janeiro de 2007 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso”. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/legislacao?categoria=10> (Acesso: 17/10/2017, às 10h14)

MELO, Verônica Vaz de. **Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: < http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198 >. Acesso em out 2017.

POLTRONIERI, Renato. **Licitação e contratos administrativos: segundo o direito positivo**: (Elucidário das normas gerais positivadas, anotadas e comentadas pertinentes às obras, serviços, incluindo publicidade, compras, alienações e locações nas esferas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios). São Paulo, SP: Editora Juarez de Oliveira, 2004. 402 p.

PORTAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PÚBLICA. Disponível em: www.controlepublico.org.br/controle-social/controle-externo (acesso 12/10/2017, às 19h21)

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. Ed. rev. e atual. – São Paulo, SP: Editora Cortez, 2007. 304 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/> (acesso: 28/10/2017, às 10h15)

TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO. <http://www.tce.mt.gov.br/> (acesso: 13/09/2016, as 17h17)

DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS PRESTACIONAIS, MÍNIMOEXISTENCIAL E RESERVA DO POSSÍVEL

Marla Denilse Rheinheimer¹

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo fazer uma breve análise da relação da teoria do mínimo existencial com a teoria da reserva do possível, originárias do direito alemão, adaptadas e difundidas em nosso país. Também tem por escopo a breve análise de algumas ementas de acórdãos do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal que tratam de direitos fundamentais sociais de cunho prestacional, mais especificamente da área da saúde e educação. Para se chegar à conclusão deste trabalho foi realizada uma revisão teórico-bibliográfica sobre o tema utilizando-se o método dedutivo.

Palavras chaves: Direito Constitucional; Direito Internacional, Direitos Sociais.

INTRODUÇÃO

A teoria da reserva do possível (*der vorbehalt des möglichen*) surgiu na Alemanha, em 1972, no julgamento do paradigmático caso *numerus clausus* que discutia o acesso ao curso de ensino superior. Na oportunidade, o Tribunal Constitucional Alemão “[...] firmou jurisprudência no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade [...]”. (SARLET, 2008, p. 306).

Muito embora o contexto jurídico e social Germânico seja totalmente distinto da realidade brasileira, essa teoria foi importada pelo nosso sistema jurídico, com algumas modificações, não sendo aplicada tal como foi desenvolvida pela Corte Constitucional Alemã. Aqui no Brasil “a preocupação inicial com a proporcionalidade e razoabilidade (aquilo que razoavelmente se pode exigir) deu lugar para a questão da disponibilidade de recursos, o custo dos direitos” (OLSEN, 2006, p. 194/195).

A RESERVA DO POSSÍVEL E A PRESERVAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL

A noção de mínimo existencial (*existenzminimum*), por sua vez, foi consagrada e

¹ Este texto faz parte da Monografia de especialização em Direito Constitucional ofertado pela Escola de Ensino Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Que foi orientada pelo Professor Mestre Dr. Miguel Shlessarenko Junior, 2011.

difundida no Direito Alemão, onde praticamente todos os autores concordam que o Estado Social deve garantir à sociedade uma existência com dignidade (um mínimo social).

Ana Paula de Barcellos afirma que o mínimo existencial é formado pelas condições materiais básicas para a existência e corresponde a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana, correspondendo a quatro elementos: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça. Nas palavras da autora:

[...] o chamado *mínimo existencial*, formado pelas condições materiais básicas para a existência, corresponde a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer a eficácia jurídica positiva ou simétrica. [...] o mínimo existencial que ora se concebe é composto de quatro elementos, três materiais e um instrumental, a saber: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça. Repita-se, ainda uma vez, que esses quatro pontos correspondem ao núcleo da dignidade da pessoa humana a que se reconhece eficácia jurídica positiva e, *a fortiori*, o *status* de direito subjetivo exigível diante do Poder Judiciário. (BARCELOS, 2010, p. 70).

Ainda que na doutrina brasileira não exista uma definição exata acerca do que seria o mínimo existencial, “[...] é possível reconhecer que determinadas prestações materiais incumbidas ao Estado pelo constituinte são essenciais para a manutenção da vida humana com dignidade.” (OLSEN, 2006, p. 344). Afinal, a dignidade da pessoa humana constitui um dos princípios fundamentais basilares da República Federativa do nosso país.

A PREPONDERÂNCIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A RELAÇÃO COM A RESERVA DO POSSÍVEL

Na doutrina pátria, o mínimo existencial tem sido relacionado como sendo o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais prestacionais e se encontra diretamente ligado ao direito à vida e ao princípio da dignidade da pessoa humana, devendo ser identificado a partir da análise de cada caso concreto. Em contraponto, a teoria da reserva do possível - que tem sido considerada como uma espécie de limite fático e jurídico dos aludidos direitos – não poderá, pura e simplesmente, constituir óbice a efetivação do direito fundamental social prestacional reclamado, tampouco como argumento impeditivo da intervenção judicial ou como uma desculpa genérica com vistas a legitimar a omissão Estatal em virtude do não cumprimento de seus deveres constitucionalmente definidos, notadamente em relação à efetivação das prestações sociais.

A relação existente entre o mínimo existencial e a reserva do possível assume particular relevância quando envolve a efetivação dos direitos fundamentais sociais prestacionais, uma vez que para as prestações necessárias para a efetivação destes direitos sempre dependem da disponibilidade financeira do Estado, bem como da capacidade jurídica do destinatário das normas que consagram aqueles direitos, que tem o dever constitucional de assegurá-los.

Ricardo Lobo Torres ressalta que o mínimo existencial não se sujeita à reserva do possível:

A proteção positiva do mínimo existencial não se encontra sob a reserva do possível, pois sua fruição não depende do orçamento nem de políticas públicas, ao contrário do que acontece com os direitos sociais. Em outras palavras, o Judiciário pode determinar a entrega das prestações positivas, eis que tais direitos fundamentais não se encontram sob a discricionariedade da Administração ou do Legislativo, mas se compreendem nas garantias institucionais da liberdade, na estrutura dos serviços públicos essenciais e na organização de estabelecimentos públicos (hospitais, clínicas, escolas primárias, etc.). (TORRES, 2010, p. 74).

Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtiner Figueiredo chamam à atenção para a importância dos princípios administrativos da moralidade e da eficiência na questão da administração da escassez de recursos públicos e da otimização da efetividade dos direitos sociais, ressaltando que “[...] resta abrangida na obrigação de todos os órgãos estatais e agentes políticos a tarefa de maximizar os recursos e minimizar o impacto da reserva do possível” (SARLET, 2010, p. 32), além do ônus de comprovar a falta efetiva ou a eficiente aplicação dos recursos indispensáveis à satisfação dos direitos a prestações.

O princípio da proporcionalidade deverá nortear a atuação dos órgãos públicos e particulares, incidindo na sua dupla dimensão: da proibição de excesso e de insuficiência. Além disso, deverá “[...] atuar sempre como parâmetro necessário de controle dos atos do poder público, inclusive dos órgãos jurisdicionais, igualmente vinculados pelo dever de proteção e efetivação dos direitos fundamentais”. (SARLET, 2010, p. 32).

Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtiner Figueiredo ressaltam, ainda, que um “[...] eventual impacto na reserva do possível certamente poderá ser, se não completamente neutralizado, pelo menos minimizado, mediante o controle (também judicial!) das decisões políticas acerca da alocação de recursos [...]”. (SARLET, 2010, p. 34).

O mínimo existencial, portanto, há de prevalecer sobre a reserva do possível, especialmente em se tratando de direitos fundamentais sociais prestacionais.

[...] embora o conteúdo judicialmente exigível dos direitos sociais como direitos a prestações não possa ser limitado à garantia do mínimo existencial, quando este estiver em causa [...] há que reconhecer aquilo que já se designou de direito subjetivo definitivo a prestações [...] e, portanto, plenamente exigível também pela via jurisdicional. As objeções atreladas à reserva do possível não poderão prevalecer nesta hipótese, portanto, providências que assegurem, no caso concreto, a prevalência da vida e da dignidade da pessoa, inclusive o cogente direcionamento ou redirecionamento de prioridades em matéria de alocação de recursos, pois é disso que no fundo se está a tratar. Até mesmo a tese de que a reserva do possível poderia servir de argumento eficiente a afastar a responsabilidade do Estado (por ação ou omissão, vale dizer!) não nos parece possa ser aceita, ainda mais de modo generalizado, na esfera das prestações que inequivocadamente dizem como o mínimo existencial. (SARLET, 2010, p. 36)..

De acordo com o pensamento de Jorge Reis Novais, reproduzido por Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtiner Figueiredo, a reserva do possível deve vigorar como mandado de otimização dos direitos fundamentais com o fim de impor ao Estado, tanto quanto possível, o dever de promover as condições ótimas de efetivação da prestação estatal em causa, preservando os níveis de realização já atingidos, o que aponta para a necessidade do reconhecimento de uma proibição de retrocesso, ainda mais naquilo que se está a preservar o mínimo existencial. (SARLET, 2010, p. 37).

POSICIONAMENTO RECENTE DO STJ E DO STF SOBRE O TEMA

No Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Supremo Tribunal Federal (STF) não é novidade a análise das teorias do mínimo existencial e da reserva do possível para a solução de casos concretos que envolvem direitos fundamentais sociais prestacionais (mais precisamente aqueles relacionados ao direito à saúde e à educação, apenas para citar alguns exemplos), exercendo, dessa forma, o controle judicial das políticas públicas, concretizando direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

Em julgamento realizado em 08/06/2010, os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na seara do direito fundamental à saúde (acerca do fornecimento de medicamentos pelo Estado - no caso, o município), por unanimidade negaram provimento ao Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.136.549-RS, nos termos do voto do Relator (Ministro Humberto Martins), ressaltando que a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas não se pode dar de forma indiscriminada, de modo a violar o princípio da separação dos Poderes, no entanto, quando a Administração

Pública indubitavelmente violar direitos fundamentais – e acrescenta-se aqui especialmente os direitos fundamentais sociais de cunho prestacional - por meio da execução ou falta injustificada de programas de governo, se torna legítima a interferência do Poder Judiciário como instrumento para restabelecer a integridade da ordem jurídica violada². (BRASIL, 2010).

Para os aludidos Ministros, o princípio da reserva do possível não pode ser utilizado de forma indiscriminada, mas também não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial, ressaltando que qualquer ação judicial que tenha por finalidade a promoção de uma existência minimamente decente não pode ser considerada como desarrazoada, uma vez que garantir a dignidade da pessoa humana é um dos objetivos principais do Estado brasileiro³. (BRASIL, 2010).

Os Ministros deixam claro que se não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira do Estado, também não haverá empecilho jurídico para que o Poder Judiciário determine a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político, uma vez que a omissão injustificada do destinatário da norma que define direitos fundamentais (que tem o dever constitucional de efetivar as políticas públicas essenciais a fim de promover a dignidade da pessoa humana) não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário, até porque este não constitui um departamento do Poder Executivo, mas, sim, um Poder independente que detém parcela da soberania nacional⁴. (BRASIL, 2010).

Diz a ementa:

ADMINISTRATIVO – CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS – DIREITO À SAÚDE – FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS – MANIFESTA NECESSIDADE – OBRIGAÇÃO DO PODER PÚBLICO – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – NÃO Oponibilidade da reserva do possível AO MÍNIMO EXISTENCIAL. 1. Não podem os direitos sociais ficar condicionados à boa vontade do Administrador, sendo de fundamental importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos

² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp nº 1136549/RS, Brasília, DF, publicado no DJe 21 de junho de 2010. Disponível em <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp nº 1136549/RS, Brasília, DF, publicado no DJe 21 de junho de 2010. Disponível em <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp nº 1136549/RS, Brasília, DF, publicado no DJe 21 de junho de 2010. Disponível em <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais. 2. Tratando-se de direito fundamental, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal. 3. In casu, não há empecilho jurídico para que a ação, que visa a assegurar o fornecimento de medicamentos, seja dirigida contra o município, tendo em vista a consolidada jurisprudência desta Corte, no sentido de que "o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS) é de responsabilidade solidária da União, Estados-membros e Municípios, de modo que qualquer dessas entidades têm legitimidade ad causam para figurar no pólo passivo de demanda que objetiva a garantia do acesso à medicação para pessoas desprovidas de recursos financeiros" (REsp 771.537/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 3.10.2005). Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1136549/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 08/06/2010, DJe 21/06/2010)⁵. (BRASIL, 2010).

Não foi diferente o entendimento expressado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.041.197-MS, julgado em 25/08/2009, também na área da saúde, oportunidade em que o Ministro Humberto Martins (Relator), basicamente com os mesmos fundamentos do Agravo Regimental em Recurso Especial acima colacionado, ressaltou que um mínimo de dignidade humana por meio de serviços públicos essenciais, tais como a educação e a saúde, é uma das finalidades republicanas constitucionalmente garantidas pela Lei Fundamental brasileira de 1988, de tal sorte que não pode ser condicionada à conveniência política do administrador público. Para o aludido Ministro o agente político, consciente de sua responsabilidade, deve determinar a inclusão orçamentária dos valores necessários para suprir a falta de equipamentos hospitalares nos exercícios financeiros seguintes, evitando, desta forma, demandas judiciais para a sua implementação. Vejamos a ementa:

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS – DIREITO À SAÚDE – FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS A HOSPITAL UNIVERSITÁRIO – MANIFESTA NECESSIDADE – OBRIGAÇÃO DO ESTADO – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – NÃO-OPONIBILIDADE DA RESERVA DO POSSÍVEL AO MÍNIMO EXISTENCIAL. 1. [...]. 2. [...]. 3. A partir da consolidação constitucional dos direitos sociais, a função estatal foi profundamente modificada, deixando de ser eminentemente legisladora em prol das liberdades públicas, para se tornar mais ativa com a missão de transformar a realidade social. Em decorrência, não só a administração pública recebeu a incumbência de criar e implementar políticas

⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp nº 1136549/RS, Brasília, DF, publicado no DJe 21 de junho de 2010. Disponível em <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

públicas necessárias à satisfação dos fins constitucionalmente delineados, como também, o Poder Judiciário teve sua margem de atuação ampliada, como forma de fiscalizar e velar pelo fiel cumprimento dos objetivos constitucionais. 4. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais. Com efeito, a correta interpretação do referido princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser a de utilizá-lo apenas para limitar a atuação do judiciário quando a administração pública atua dentro dos limites concedidos pela lei. Em casos excepcionais, quando a administração extrapola os limites da competência que lhe fora atribuída e age sem razão, ou fugindo da finalidade a qual estava vinculada, autorizado se encontra o Poder Judiciário a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada. 5. O indivíduo não pode exigir do estado prestações supérfluas, pois isto escaparia do limite do razoável, não sendo exigível que a sociedade arque com esse ônus. Eis a correta compreensão do princípio da reserva do possível, tal como foi formulado pela jurisprudência germânica. Por outro lado, qualquer pleito que vise a fomentar uma existência minimamente decente não pode ser encarado como sem motivos, pois garantir a dignidade humana é um dos objetivos principais do Estado Democrático de Direito. Por este motivo, o princípio da reserva do possível não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial. 6. Assegurar um mínimo de dignidade humana por meio de serviços públicos essenciais, dentre os quais a educação e a saúde, é escopo da República Federativa do Brasil que não pode ser condicionado à conveniência política do administrador público. A omissão injustificada da administração em efetivar as políticas públicas constitucionalmente definidas e essenciais para a promoção da dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário. Recurso especial parcialmente conhecido e improvido. (REsp 1041197/MS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 25/08/2009, DJe 16/09/2009)⁶.(BRASIL, 2009).

A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, no Recurso Especial nº 811.608-RS, julgado em 15/05/2007, em voto de relatoria do Ministro Luiz Fux, ressaltou que a implementação do Modelo de Assistência à Saúde do Índio e à instalação material dos serviços de saúde à população indígena localizada em área no Rio Grande do Sul, foi solucionada pelo Tribunal de Justiça deste Estado à luz de preceitos constitucionais que, com base na doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet, decidiu o caso conforme consta da ementa que segue na íntegra:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONCRETAS. DIREITO À SAÚDE (ARTS. 6º E 196 DA CF/88). EFICÁCIA IMEDIATA. MÍNIMO EXISTENCIAL. RESERVA DO POSSÍVEL. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DECIDIU A CONTROVÉRSIA À LUZ DE INTERPRETAÇÃO

⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1041197/MS, Brasília, DF, publicado no DJe 16 de setembro de 2009. Disponível em <<http://www.stj.ius.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535, I e II, DO CPC. NÃO CONFIGURADA. 1. Fundando-se o Acórdão recorrido em interpretação de matéria eminentemente constitucional, descabe a esta Corte examinar a questão, porquanto reverter o julgado significaria usurpar competência que, por expressa determinação da Carta Maior, pertence ao Colendo STF, e a competência traçada para este Eg. STJ restringe-se unicamente à uniformização da legislação infraconstitucional. Precedentes jurisprudenciais do STJ: RESP 804595/SC, DJ de 14.12.2006 e Ag 794505/SP, DJ de 01.02.2007 2. A questão debatida nos autos - implementação do Modelo de Assistência à Saúde do Índio e à instalação material dos serviços de saúde à população indígena situada em área no Rio Grande do Sul - foi solucionada pelo Tribunal *a quo* à luz de preceitos constitucionais, conforme se infere do voto condutor do acórdão recorrido, *verbis*: "(...) O direito fundamental à saúde, embora encontrando amparo nas posições jurídico- constitucionais que tratam do direito à vida, à dignidade da pessoa humana e à proteção da integridade física (corporal e psicológica), recebeu no texto constitucional prescrição autônoma nos arts. 6º e 196 [...]. Mesmo que situado, como comando expresso, fora do catálogo do art. 5º da CF/88, importante destacar que o direito à saúde ostenta o rótulo de direito fundamental, seja pela disposição do art. 5º, § 2º, da CF/88, seja pelo seu conteúdo material, que o insere no sistema axiológico fundamental - valores básicos - de todo o ordenamento jurídico. INGO WOLFGANG SARLET, ao debruçar-se sobre os direitos fundamentais prestacionais, bem posiciona o tema: Preliminarmente, em que pese o fato de que os direitos a saúde, assistência social e previdência - para além de sua previsão no art. 6º da CF - se encontram positivados nos arts. 196 e ss. da nossa Lei Fundamental, integrando de tal sorte, também o título da ordem social, e não apenas o catálogo dos direitos fundamentais, entendemos não ser sustentável a tese de que os dispositivos não integrantes do catálogo carecem necessariamente de fundamentalidade. Com efeito, já se viu, oportunamente, que por força do disposto no art. 5º, § 2º, da CF, diversas posições jurídicas previstas em outras partes da Constituição, por equiparadas em conteúdo e importância aos direitos fundamentais (inclusive sociais), adquirem também a condição de direitos fundamentais no sentido formal e material, ressaltando, todavia, que nem todas as normas de ordem social compartilham a fundamentalidade material (e, neste caso, também a formal), inerente aos direitos fundamentais. Além disso, percebe-se, desde já, que as normas relativas aos direitos sociais do art. 6º da CF exercem a função precípua de explicitar o conteúdos daqueles. No caso dos direitos à saúde, previdência e assistência social, tal condição deflui inequivocamente do disposto no art. 6º da CF: 'São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Além disso, poderia referir-se mais uma vez a íntima vinculação entre os direitos a saúde, previdência e assistência social e os direitos à vida e o princípio da dignidade da pessoa humana, renunciando, neste particular, a outras considerações a respeito deste aspecto. (in *A eficácia dos direitos fundamentais*, 3ª ed., Livraria do Advogado, 2003, Porto Alegre, p. 301/302). Os direitos fundamentais, consoante a moderna diretriz da interpretação constitucional, são dotados de eficácia imediata. A Lei Maior, no que diz com os direitos fundamentais, deixa de ser mero repositório de promessas, carta de intenções ou recomendações; houve a conferência de direitos subjetivos ao cidadão e à coletividade, que se vêem amparados juridicamente a obter a sua efetividade, a realização em concreto da prescrição constitucional. O princípio da aplicabilidade imediata e da plena eficácia dos direitos fundamentais está encartado no § 1º, do art. 5º, da CF/88: As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Muito se polemizou, e ainda se debate, sem que se tenha ocorrida a pacificação de posições acerca do significado e alcance exato da indigitada norma constitucional. Porém,

crescente e significativa é a moderna ideia de que os direitos fundamentais, inclusive aqueles prestacionais, têm eficácia *tout court*, cabendo, apenas, delimitar-se em que extensão. Superou-se, assim, entendimento que os enquadrava como regras de conteúdo programático a serem concretizadas mediante intervenção legislativa ordinária. Desapegou-se, assim, da negativa de obrigação estatal a ser cumprida com espeque nos direitos fundamentais, o que tinha como consequência a impossibilidade de categorizá-los como direitos subjetivos, até mesmo quando em pauta a omissão do Estado no fornecimento do mínimo existencial. Consoante os novos rumos interpretativos, a par de dar-se eficácia imediata aos direitos fundamentais, atribuiu-se ao intérprete a missão de desvendar o grau dessa aplicabilidade, porquanto mesmo que se pretenda dar máxima elasticidade à premissa, nem sempre se estará infenso à uma *interpositio legislatoris*, o que não ocorre, vale afirmar, na porção do direito que trata do mínimo existencial.(...) Merece lembrança, ainda, que a atuação estatal na concretização da sua missão constitucional deve orientar-se pelo Princípio da Máxima Efetividade da Constituição, de sorte que "a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um princípio operativo em relação a todos e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da actualidade das normas pragmáticas (Thoma), é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais)." (JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, in *Direito Constitucional*, 5ª edição, Coimbra, Portugal, Livraria Almedina, p. 1208). Incumbe ao administrador, pois, empreender esforços para máxima consecução da promessa constitucional, em especial aos direitos e garantias fundamentais. Desgarra deste compromisso a conduta que se escuda na ideia de que o preceito constitucional constitui *lex imperfecta*, reclamando complementação ordinária, porquanto olvida-se que, ao menos, emana da norma eficácia que propende ao reconhecimento do direito subjetivo ao mínimo existencial; casos há, inclusive, que a disciplina constitucional foi além na delineação dos elementos normativos, alcançando, então, patamar de eficácia superior que o mínimo conciliável com a fundamentalidade do direito. A escassez de recursos públicos, em oposição à gama de responsabilidades estatais a serem atendidas, tem servido de justificativa à ausência de concretização do dever-ser normativo, fomentando a edificação do conceito da "reserva do possível". Porém, tal escudo não imuniza o administrador de adimplir promessas que tais, vinculadas aos direitos fundamentais prestacionais, quanto mais considerando a notória destinação de preciosos recursos públicos para áreas que, embora também inseridas na zona de ação pública, são menos prioritárias e de relevância muito inferior aos valores básicos da sociedade, representados pelos direitos fundamentais. O Ministro CELSO DE MELLO discorreu de modo lúcido e adequado acerca do conflito entre deficiência orçamentária e concretização dos direitos fundamentais: "Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à 'reserva do possível' (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, 'The Cost of Rights', 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua

atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da 'reserva do possível' - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (...) 3. Inexiste ofensa ao art. 535, I e II, CPC, quando o Tribunal de origem pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos, cujo decisor revela-se devidamente fundamentado. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão. Precedente desta Corte: RESP 658.859/RS, publicado no DJ de 09.05.2005. 4. In casu, o Tribunal de origem pronunciou-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos embargos de declaração - nulidade do processo decorrente da ausência de intimação da Advocacia Geral da União, para oferecer impugnação aos embargos infringentes, consoante disposto nos arts. 35 e 36 da LC 73/93 e art. 6º da Lei 9.028/95, consoante se infere do voto-condutor exarado às fls. 537/542. 5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido. (REsp 811.608/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 15/05/2007, DJ 04/06/2007, p. 314).⁷ (BRASIL, 2007).

Na área da saúde, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 368.564-DF, julgado em 13/04/2011, na esteira do voto do Ministro Marco Aurélio, ressaltou que a saúde é direito de todos e dever do Estado, incumbindo a este viabilizar os tratamentos cabíveis. É o que diz a ementa:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PREQUESTIONAMENTO – CONFIGURAÇÃO – RAZÃO DE SER. O prequestionamento não resulta da circunstância de a matéria haver sido arguida pela parte recorrente. A configuração do instituto pressupõe debate e decisão prévios pelo Colegiado, ou seja, emissão de juízo sobre o tema. O procedimento tem como escopo o cotejo indispensável a que se diga do enquadramento do recurso extraordinário no permissivo constitucional. Se o Tribunal de origem não adotou entendimento explícito a respeito do fato jurígeno veiculado nas razões recursais, inviabilizada fica a conclusão sobre a violência ao preceito evocado pelo recorrente. SAÚDE – TRATAMENTO – DEVER DO ESTADO. Consoante disposto no artigo 196 da Constituição Federal, “a saúde é direito de todos e dever do Estado (...)”, incumbindo a este viabilizar os tratamentos cabíveis. (RE 368564, Relator(a): Min. Menezes Direito, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 13/04/2011, DJe-153 publicado em 10-08-2011 EMENT VOL-02563-01 PP-00064 RSJADV set., 2011, p. 51-68)⁸. (BRASIL, 2011).

Em sede de direito à educação, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 1185474-SC, julgado em 20/04/2010, de relatoria do Ministro Humberto

⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 811.608/RS, Brasília, DF, publicado no DJe em 04 de junho de 2007. Disponível em <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 368564, Primeira Turma, Brasília, DF, publicado no DJe em 10 de agosto de 2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

Martins, ressaltou que a insuficiência de recursos orçamentários não pode ser considerada, em si, mera falácia, até porque a doutrina e a jurisprudência Alemã, conscientes disso, elaboraram a teoria da reserva do possível (*Der Vorbehalt des Möglichen*), segundo a qual os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado. Por outro lado, ressaltou o relator, é necessário buscar uma conciliação entre estas limitações fáticas e a necessidade de efetivação dos direitos fundamentais, razão pela qual é preciso analisar o que seja a reserva do possível, qual o seu alcance e em que condições a tese pode ser alegada.⁹ (BRASIL, 2010).

Para o aludido Ministro, os direitos que estão intimamente ligados à dignidade da pessoa humana, dentre os quais se encontram aqueles relacionados às liberdades civis e aos direitos prestacionais essenciais como a educação e a saúde, não podem ser limitados em razão da escassez de recursos orçamentários, até porque esta é fruto das escolhas do administrador público. Tomando por base a tese do "mínimo existencial" desenvolvida pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, de acordo com a qual a impossibilidade de concretização de todos os direitos sociais não impede que as pessoas possam pleitear, no mínimo, o acesso a condições mínimas para uma vida digna, o Ministro ressalta que pelo fato de não haver recursos para tudo, é que deve ser garantido ao menos o suficiente para uma vida com dignidade, sendo que esse mínimo existencial não pode ser postergado e deve ser a prioridade do Poder Público e somente depois de atendido é que pode ser aberta a possibilidade para a efetivação de outros gastos, não entendidos, num juízo de razoabilidade, como essenciais.

Finaliza seu raciocínio ressaltando que, em princípio, a teoria da reserva do possível não pode ser oposta ao mínimo existencial, ainda mais em relação àqueles direitos fundamentais que a Constituição Federal elegeu como prioritários, como é o caso da educação infantil. É o que esclarece a ementa:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL - ACESSO À CRECHE AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS - DIREITO SUBJETIVO - RESERVA DO POSSÍVEL - TEORIZAÇÃO E CABIMENTO - IMPOSSIBILIDADE DE ARGUIÇÃO COMO TESE ABSTRATA DE DEFESA - ESCASSEZ DE RECURSOS COMO O RESULTADO DE UMA DECISÃO POLÍTICA - PRIORIDADE DOS DIREITOS

⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1185474/SC, Brasília, DF, publicado no DJe em 29 de abril de 2010, Disponível em <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

FUNDAMENTAIS - CONTEÚDO DO MÍNIMO EXISTENCIAL -
ESSENCIALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO - PRECEDENTES

DO STF E STJ. 1. A tese da reserva do possível assenta-se em ideia que, desde os romanos, está incorporada na tradição ocidental, no sentido de que a obrigação impossível não pode ser exigida (*Impossibilium nulla obligatio est* - Celso, D. 50, 17, 185). Por tal motivo, a insuficiência de recursos orçamentários não pode ser considerada uma mera falácia. 2. Todavia, observa-se que a dimensão fática da reserva do possível é questão intrinsecamente vinculada ao problema da escassez. Esta pode ser compreendida como "sinônimo" de desigualdade. Bens escassos são bens que não podem ser usufruídos por todos e, justamente por isso, devem ser distribuídos segundo regras que pressupõe o direito igual ao bem e a impossibilidade do uso igual e simultâneo. 3. Esse estado de escassez, muitas vezes, é resultado de um processo de escolha, de uma decisão. Quando não há recursos suficientes para prover todas as necessidades, a decisão do administrador de investir em determinada área implica escassez de recursos para outra que não foi contemplada. A título de exemplo, o gasto com festividades ou propagandas governamentais pode ser traduzido na ausência de dinheiro para a prestação de uma educação de qualidade. 4. É por esse motivo que, em um primeiro momento, a reserva do possível não pode ser oposta à efetivação dos Direitos Fundamentais, já que, quanto a estes, não cabe ao administrador público preterir-los em suas escolhas. Nem mesmo a vontade da maioria pode tratar tais direitos como secundários. Isso, porque a democracia não se restringe na vontade da maioria. O princípio do majoritário é apenas um instrumento no processo democrático, mas este não se resume àquele. Democracia é, além da vontade da maioria, a realização dos direitos fundamentais. Só haverá democracia real onde houver liberdade de expressão, pluralismo político, acesso à informação, à educação, inviolabilidade da intimidade, o respeito às minorias e às ideias minoritárias etc. Tais valores não podem ser malferidos, ainda que seja a vontade da maioria. Caso contrário, se estará usando da "democracia" para extinguir a Democracia. 5. Com isso, observa-se que a realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador. Não é por outra razão que se afirma que a reserva do possível não é oponível à realização do mínimo existencial. 6. O mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na "vida" social. 7. Sendo assim, não fica difícil perceber que dentre os direitos considerados prioritários encontra-se o direito à educação. O que distingue o homem dos demais seres vivos não é a sua condição de animal social, mas sim de ser um animal político. É a sua capacidade de relacionar-se com os demais e, através da ação e do discurso, programar a vida em sociedade. 8. A consciência de que é da essência do ser humano, inclusive sendo o seu traço característico, o relacionamento com os demais em um espaço público - onde todos são, in abstrato, iguais, e cuja diferenciação se dá mais em razão da capacidade para a ação e o discurso do que em virtude de atributos biológicos - é que torna a educação um valor ímpar. No espaço público - onde se travam as relações comerciais, profissionais, trabalhistas, bem como onde se exerce a cidadania - a ausência de educação, de conhecimento, em regra, relega o indivíduo a posições subalternas, o torna dependente das forças físicas para continuar a sobreviver e, ainda assim, em condições precárias. 9. Eis a razão pela qual o art. 227 da CF e o art. 4º da Lei n. 8.069/90 dispõem que a educação deve ser tratada pelo Estado com absoluta prioridade. No mesmo sentido, o art.

54 do Estatuto da Criança e do Adolescente prescreve que é dever do Estado assegurar às crianças de zero a seis anos de idade o atendimento em creche e pré-escola. Portanto, o pleito do Ministério Público encontra respaldo legal e jurisprudencial. Precedentes: REsp 511.645/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18.8.2009, DJe 27.8.2009; RE 410.715 AgR / SP - Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22.11.2005, DJ 3.2.2006, p. 76. 10. Porém é preciso fazer uma ressalva no sentido de que mesmo com a alocação dos recursos no atendimento do mínimo existencial persista a carência orçamentária para atender a todas as demandas. Nesse caso, a escassez não seria fruto da escolha de atividades não prioritárias, mas sim da real insuficiência orçamentária. Em situações limítrofes como essa, não há como o Poder Judiciário imiscuir-se nos planos governamentais, pois estes, dentro do que é possível, estão de acordo com a Constituição, não havendo omissão injustificável. 11. Todavia, a real insuficiência de recursos deve ser demonstrada pelo Poder Público, não sendo admitido que a tese seja utilizada como uma desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho social. No caso dos autos, não houve essa demonstração. Precedente: REsp 764.085/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 1º.12.2009, DJe 10.12.2009. Recurso especial improvido. (REsp 1185474/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 20/04/2010, DJe 29/04/2010 RSTJ vol. 219, p. 225)¹⁰. (BRASIL, 2010).

A Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 639337, de relatoria do Ministro Celso de Mello, julgado em 23/08/2011, também se manifesta nesse sentido em relação a o direito à educação.

Segundo o que se extrai do voto do Ministro Celso de Mello (relator), o direito à educação (prerrogativa constitucional) qualifica-se como um dos direitos constitucionais mais expressivos, cujo inadimplemento impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva. A não adoção de políticas públicas consequentes e responsáveis para a sua implementação, notadamente o acesso a creches e pré-escolas, qualifica-se como censurável situação de inconstitucionalidade por omissão.¹¹ (BRASIL, 2011).

Observa-se que, embora seja invocada como parâmetro a ser observado pela decisão judicial, a teoria da reserva do possível encontra seus limites na exigência constitucional do mínimo existencial, que emana diretamente do princípio constitucional fundamental da dignidade da pessoa humana, que representa verdadeiro valor-fonte que inspira toda a ordem constitucional.¹² (BRASIL, 2011).

De acordo com o Ministro Celso de Mello, a noção de mínimo existencial resulta

¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1185474/SC, Brasília, DF, publicado no DJe em 29 de abril de 2010, Disponível em <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 639337 AgR, Brasília, DF, publicado no DJe em 15 de setembro de 2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 639337 AgR, Brasília, DF, publicado no DJe em 15 de setembro de 2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

implícita do artigo 1º, inciso III, e do artigo 3º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, constituindo um complexo de prerrogativas que visam garantir condições adequadas de uma existência digna, sendo que a cláusula da reserva do possível não pode ser invocada pelo Estado com o fim de desobrigar-se, de forma dolosa, do cumprimento de suas obrigações constitucionalmente instituídas.¹³ (BRASIL, 2011).

Outro parâmetro invocado pelo aludido Ministro diz respeito à proibição de retrocesso se traduzindo pela garantia das conquistas sociais já alcançadas, que não poderão ser reduzidas ou suprimidas pelo Poder Estatal. É o que se extrai da ementa colacionada na íntegra:

CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS “ASTREINTES” CONTRA O PODER PÚBLICO - DOUTRINA - JURISPRUDÊNCIA - OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL - PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA - QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO - PRINCÍPIO “JURA NOVIT CURIA” - INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO - IMPOSSIBILIDADE - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 639337 AgR, Brasília, DF, publicado no DJe em 15 de setembro de 2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuam, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. -Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.

DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgredir, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. - A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. Precedentes. A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”. - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em

decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. [...]. (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 publicado em 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125).¹⁴ (BRASIL, 2011)

Assim, observa-se que o posicionamento dos Tribunais Superiores tem se mostrado bastante avançado em relação à concretização de direitos fundamentais sociais prestacionais pelo Poder Judiciário, através da implementação de políticas públicas, quando lhe é posto caso concreto no qual é constatada a omissão Estatal (do poder competente), sendo certo que a reserva do possível não pode gerar óbice ao atendimento dos valores constitucionalmente definidos como supremos, devendo ser garantido pelo menos um mínimo para que a sociedade viva com dignidade.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 639337 AgR, Brasília, DF, publicado no DJe em 15 de setembro de 2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

CONCLUSÃO

A teoria da reserva do possível (*Der Vorbehalt des Möglichen*), de origem germânica, não pode ser considerada elemento integrante dos direitos fundamentais, como se fosse parte de seu núcleo essencial ou mesmo como se estivesse enquadrada no âmbito do que se convencionou denominar de limites imanentes dos direitos fundamentais, mas, sim, uma espécie de limite jurídico e fático dos aludidos direitos, que, de acordo com o caso concreto, pode ter uma atuação justamente no sentido de garanti-los. É certo que as circunstâncias do caso concreto, aliadas a uma interpretação dos direitos em conformidade com os ditames da Constituição Federal brasileira, deverão nortear a aplicação da teoria da reserva do possível em nosso ordenamento jurídico, não podendo ela – a reserva do possível – constituir uma caixinha de surpresas da qual os poderes públicos – destinatários da norma constitucional - podem sacar toda a sorte de desculpas para o não cumprimento dos direitos fundamentais.

O conteúdo do mínimo existencial, por sua vez, que também tem origem no Direito Alemão. É impossível, no entanto, estabelecer um elenco taxativo dos elementos nucleares do mínimo existencial, ou seja, um rol fechado de posições subjetivas negativas e positivas que correspondam ao mínimo existencial, sendo certo que o seu conteúdo sempre depende da análise do caso concreto, à luz das necessidades de cada pessoa e de seu núcleo familiar.

O certo é que, ainda que na doutrina brasileira não exista uma definição exata acerca do que seria o mínimo existencial, é possível reconhecer que determinadas prestações materiais incumbidas ao Estado pelo constituinte são essenciais para a manutenção da vida humana com dignidade.

Tem sido ele - o mínimo existencial - relacionado com o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais prestacionais e se encontra diretamente ligado ao direito à vida e ao princípio da dignidade da pessoa humana, devendo ser identificado a partir da análise de cada caso concreto.

A teoria da reserva do possível - que tem sido considerada como uma espécie de limite fático e jurídico dos aludidos direitos – não poderá, pura e simplesmente, constituir óbice a efetivação do direito fundamental social prestacional reclamado, tampouco como argumento impeditivo da intervenção judicial ou como uma desculpa genérica com vistas a legitimar a omissão Estatal em virtude do não cumprimento seus deveres constitucionalmente definidos, notadamente em relação à efetivação das prestações sociais

A reserva do possível deve vigorar como mandado de otimização dos direitos fundamentais, com o fim de impor ao Estado o dever de promover as condições ótimas de efetivação da prestação estatal em causa, preservando, além disso, os níveis de realização já atingidos, o que aponta para a necessidade do reconhecimento de uma proibição de retrocesso, ainda mais naquilo que se está a preservar o mínimo existencial

Por fim, observa-se que o posicionamento dos Tribunais Superiores tem se mostrado bastante avançado em relação à concretização de direitos fundamentais sociais prestacionais pelo Poder Judiciário, através da implementação de políticas públicas, quando lhe é posto caso concreto no qual é constatada a omissão Estatal (do poder competente), sendo certo que a reserva do possível não pode gerar óbice ao atendimento dos valores constitucionalmente definidos como supremos, devendo ser garantido pelo menos um mínimo para que a sociedade viva com dignidade.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. In: Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível” / org. SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de ... [et al.], 2ª ed. rev. e ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. In: **Vade Mecum universitário RT** [Equipe RT]. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp nº 1136549/RS, Brasília, DF, publicado no DJe em 21 de junho de 2010. Disponível em <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 811.608/RS, Brasília, DF, publicado no DJe em 04 de junho de 2007, Disponível em <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1041197/MS, Brasília, DF, publicado no DJe em 16 de setembro de 2009. Disponível em <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1185474/SC, Brasília, DF, publicado no DJe em 29 de abril de 2010, Disponível em <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 639337 AgR, Brasília, DF, publicado no DJe em 15 de setembro de 2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE nº 368564, Brasília, DF, publicado no DJe em 10 de agosto de 2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

FARIAS, Luciano Chaves de. **Mínimo existencial: um parâmetro para o controle judicial das políticas sociais de saúde**. [Mestrado]. Universidade Católica do Salvador. Salvador, 2010. Disponível na internet: <<http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/cp138920.pdf>>. Acesso em 06 de novembro de 2011.

FREITAS, Luiz Fernando Calil de. **Direitos fundamentais: limites e restrições**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais frente à reserva do possível**. [Mestrado]. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006. Disponível na internet: <<http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/cp007711.pdf>>. Acesso em 08 de novembro de 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9ª ed. rev. e ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

_____. **Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1998**. Disponível na Internet: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_o_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf>. Acesso em 05 de novembro de 2011.

_____. FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. In: Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”/org. SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de ... [et al.], 2ª ed. rev. e ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1988.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª ed. rev. e atual. (até a EC nº 62, de 9.11.2009, com adendo das EC nº 63 e 64/2010). São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Garantias econômicas, políticas e jurídicas da eficácia dos Direitos Sociais**. Disponível na Internet: <<http://www.mundojuridico.adv.br/cgi-bin/upload/texto110.doc>>. Acesso em 05 de novembro de 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”/org.**

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de ... [*et al.*],
2ª ed. rev. e ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

REFORMAS EDUCACIONAIS: Limites, Implicações, Tensões E Perspectivas Numa Forma Alternativa De Ensino

Izelda Goreth dos Santos Mangialardo ¹

Gleibiane Silva David ²

Rosemary A. dos Santos Lima Vanderstock ³

RESUMO

Em virtude das mudanças que vem ocorrendo na área educacional, este trabalho pretende refletir sobre o cenário das reformas educacionais e consequentemente, o currículo no interior das escolas. O objetivo é compreender as políticas que estão arraigadas no processo de implantação e implementação na forma alternativa de organizar o ensino, que estão estabelecidas pela Lei da Educação Básica- LDB 9.394/96 e de forma singular, a organização do ensino no Estado de Mato Grosso, Ciclo de Formação Humana. Considerando a profusão de reformas educacionais que estão sendo discutidas e implantadas em diversos setores educacionais, há indícios da busca pela garantia da qualidade do ensino/aprendizagem.

Palavras-chave: Reforma educacional. Currículo.Ciclo. Organização do trabalho pedagógico.

ABSTRACT

Because of changes that have occurred in education, this study aims to reflect on the scene of educational reforms and consequently the curriculum within schools. The goal is to understand the policies that are rooted in the deployment and implementation process in alternative way of organizing education which are established by the Education Act basically LDB 9.394 / 96 and in a unique way, the organization of teaching in the state of Mato Grosso, Cycle of Human Development. Considering the wealth of educational reforms that are being discussed and implemented in various educational sectors, there is evidence of the search for quality assurance in teaching/learning.

Keywords: Education Reform. Curriculum. Cycle. The Pedagogical Work Organization.

INTRODUÇÃO

Este texto apresenta o cenário das reformas educacionais na educação brasileira e, de modo singular, traz uma reflexão sobre a escola organizada por ciclo de formação humana. O objetivo é compreender as políticas que estão arraigadas no processo de implantação e implementação na forma alternativa de escolaridade estabelecida pela lei em vigor. O que se

¹ Mestranda do PPGEdu da Universidade Federal de Mato Grosso – Campus Rondonópolis – MT/Brasil izeldgoreth@hotmail.com.

² Mestra em Formação de Professores e Políticas Públicas Educacionais pelo PPGEdu da Universidade Federal de Mato Grosso – Campus Rondonópolis– MT/Brasil. Gleibi.pva@gmail.com.

³ Graduação em Licenciatura Plena em Pedagogia – UFMT e Especialista em Psicopedagogia. roseprofemary@hotmail.com

percebe é que a educação está sendo sempre repensada, e essas discussões geram as reformas educacionais em busca pela melhoria da qualidade educacional.

A educação, no decorrer de sua história, passou por inúmeras transformações com o intuito de melhorar o processo de ensino aprendizagem. Nessa trajetória educacional, muitas mudanças e reformas educacionais têm repercutido nas escolas.

1 UM POUCO SOBRE AS REFORMAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

No Brasil, várias reformas aconteceram na década de 1920, época em que não havia um sistema organizado de educação pública, ou seja, controlado como é hoje pelo Ministério de Educação (MEC). Sem adentrar a essas reformas, porque nesse artigo não há espaço para aprofundar-me, cito as que se destacaram nesse período. Em 1920, Sampaio Dória realiza, em São Paulo, a primeira dessas reformas regionais do ensino, que, segundo Lopes(2011), encontra-se fundamentada nos princípios de Dewey. Em alguns estados do Brasil, foram levadas a cabo por educadores conhecidos como escolanovistas. A autora descreve os princípios de Dewey:

O nome mais conhecido do progressivismo é o de John Dewey, cujos princípios de elaboração curricular residem sobre os conceitos de inteligência social e mudança. Ele advoga que o foco do currículo é a experiência direta da criança como forma de superar o hiato que parece haver entre a escola e o interesse dos alunos. (LOPES, 2011, p.23)

Em 1924, Anísio Teixeira traz para a Bahia a experiência que adquiriu nos Estados Unidos com seu professor John Dewey, o qual foi o idealizador da Escola Nova. Na década de 1920, na área educacional, foi um período de grandes iniciativas, tido como a década das reformas educacionais. Nos anos de 1925 a 1928, aconteceram as reformas no Rio Grande do Norte, onde José Augusto Bezerra de Menezes dá continuidade ao movimento de reformas. Entre 1927-1928, é a vez do Paraná, com Lisímaco Costa; no Estado de Minas Gerais, Francisco Campos desponha com sua reforma, e, no Distrito Federal, a reforma é liderada por Fernando de Azevedo.

De acordo com Luz (2009), a utilização do artifício da reforma, para tentar dar conta dos problemas da educação, foi uma prática encetada em todo país. Segundo o autor, a necessidade de expansão escolar para combater o analfabetismo, aliada à busca por novos métodos de ensino, caracterizaram essas reformas fortemente.

Na reforma de Sampaio Dória, a luta pela democracia – que o levou ao exílio – foi sua principal preocupação, ao iniciar, em 1920, a primeira, dentre várias que se seguiriam, tentativa de reforma do ensino público no Brasil. Teve também como preocupação a maneira de ensinar e seu interesse em tornar mais completo o aprendizado da arte de ensinar.

Anísio Teixeira, considerado o inventor da escola pública no Brasil e idealizador das mudanças que marcaram a educação brasileira no século 20, defendia a oferta de educação gratuita para todos.

Conforme aponta Menezes (2001), a Reforma Francisco Campos foi marcada pela articulação junto aos ideários do governo autoritário de Getúlio e seu projeto político e ideológico, implantado sob a ditadura, conhecida como “Estado Novo”. Essa Reforma estabeleceu, a nível nacional, a modernização do ensino secundário brasileiro e definiu uma série de medidas, como o aumento do número de anos do curso secundário e sua divisão em dois ciclos, a seriação do currículo, a frequência obrigatória dos alunos às aulas e a reestruturação do sistema de inspeção federal.

Com o Projeto de Reforma de Ensino elaborado por Fernando de Azevedo, houve algumas polêmicas, devido às inovações no âmbito político-educacional, principalmente no que concerne à contratação de funcionários para diferentes cargos, pois o mesmo defendia a realização de concursos públicos. O Projeto visava, também, a implementação de um sistema público de ensino primário único para ricos e pobres, a gratuidade e obrigatoriedade escolares.

Houve renovação dos métodos pedagógicos e organização dos cursos de aperfeiçoamento de professores e a reforma de programas escolares em torno dos princípios da Escola Nova.

Essas reformas, de Sampaio Dória em São Paulo e de Francisco Campos em Minas Gerais, bem como de outros reformadores educacionais em diferentes estados, tinham como objetivo comum diminuir a grande massa de analfabetos.

Como expõe Lopes (2011), mais recentemente, a proposta pedagógica dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), traz alguns elementos do progressivismo de Dewey.

De acordo com a autora, o progressivismo “se constitui como uma teoria curricular única que encara a aprendizagem como um processo contínuo e não como uma preparação para a vida adulta.” (LOPES, 2011, p.23)

Nesse sentido, é importante ressaltar que o foco central do currículo, para Dewey, está na resolução de problemas sociais. Segundo Ricci (2003), em meados da década de 80, o Brasil experimenta reformas educacionais de natureza progressista, tendo como referência o

acompanhamento do desenvolvimento humano e maior autonomia escolar. Na Constituição Federal de 1988, nos art. 205 e 214, foram definidos todos os princípios que norteariam o ensino no país, baseado nas políticas públicas definidas pelas instâncias Federais, Estaduais e Municipais. Já o artigo 205 dispõe que:

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.

Um dos marcos, na década de 90, foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Dessa conferência resultou o documento intitulado como Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Os resultados foram de posições consensuais na luta pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos, capazes de tornar universal a educação fundamental e de ampliar as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos (BRASIL, 1997, p.14).

Nessa mesma década foi criada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394, de 1996), que substituiu a 5.692/71 e consolida e amplia o dever do poder público para com a educação em geral e em particular com o Ensino Fundamental.

A LDB 9.394/96, capítulo II, no art. 22, define a finalidade da Educação Básica como, “A educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.”

Ainda na década de 90 surgem os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), logo após a criação da LDB 9.394/96, como uma referência curricular para atender aos profissionais que buscam pela qualidade do ensino. A proposta dos PCN veio ao encontro do disposto pela atual LDB em seu art. 26: Os currículos de ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser contemplada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

A LDB 9.394/96 define uma base curricular e determina que Estados e Municípios definam a parte diversificada de currículos. É importante trazer, nessa pesquisa, a contextualização das políticas educacionais na década de 90, momentos em que se deram as reformas educacionais, a aprovação da LDB 9.394/96, culminado na elaboração dos PCNs.

Nesse sentido, o documento do MEC, traz a seguinte afirmação:

Essa LDB reforça a necessidade de se propiciar a todos a formação básica comum, o que pressupõe a formulação de um conjunto de diretrizes capazes de nortear os currículos e seus conteúdos mínimos, incumbência que, nos termos do art. 9º, inciso IV, é remetida para a União. Para dar conta desse amplo objetivo, a LDB consolida a organização curricular de modo a conferir uma maior flexibilidade no trato dos componentes curriculares, reafirmando desse modo o princípio da base nacional comum (Parâmetros Curriculares Nacionais), a ser completada por uma parte diversificada em cada sistema de ensino e escola na prática, repetindo o art.210 da Constituição Federal.(BRASIL, 1997, p. 14).

A justificativa da proposta dos Parâmetros Curriculares Nacionais é que auxiliam o professor na tarefa de reflexão e discussão de aspectos do cotidiano da prática pedagógica a serem transformados continuamente pelo professor. Mas é necessário que considerem a realidade das escolas, as pessoas que ali estão se esforçando para fazer acontecer a educação de qualidade tão almejada.

Nessa perspectiva, pode se observar que esta proposta para elaboração dos PCN não tenha levado em consideração as experiências bem sucedidas por escolas públicas, as tensões, dificuldades, limites e expectativas de professores de diversas regiões, mas propostas com opiniões de especialistas que não têm conhecimento da realidade das escolas a nível nacional.

Talvez por isso a incoerência de um currículo único, sem respeitar as diferenças, aparece apenas para que as escolas sejam controladas.

No que aborda o documento do MEC, como explica Moreira (2007, p. 6), sobre a organização interna nas escolas, com a perspectiva de atender aos desafios postos pelas orientações e normas vigentes, é preciso olhar de perto a escola, seus sujeitos, suas complexidades e rotinas e fazer as indagações sobre suas condições concretas, sua história, seu retorno e sua organização interna. Torna-se fundamental, com essa discussão, permitir que todos os envolvidos se questionem e busquem novas possibilidades sobre currículo: o que é? Para que serve? A quem se destina? Como se constrói? Como se implementa?

É muito importante dar voz e vez aos envolvidos diretamente no processo educacional, permitir que se perguntem, conheçam o que está posto, tirem suas dúvidas, porque não é nada fácil simplesmente executar tal tarefa sem que haja considerações dos atores envolvidos na realidade escolar. É necessário, também, frisar a importância do trabalho coletivo dos profissionais da Educação para a construção de parâmetros de sua ação profissional. Entendemos que as propostas, diretrizes e políticas curriculares (Orientações curriculares, Parâmetros curriculares, Ciclo de Formação Humana) que são direcionadas às escolas, não são produzidas no âmbito escolar com a participação da comunidade. Salienta Moreira (2007):

Os conhecimentos escolares provêm de saberes e conhecimentos socialmente produzidos nos chamados “âmbitos de referência dos currículos”. Que são esses âmbitos de referência? Podemos considerá-los como correspondendo: (a) às instituições produtoras do conhecimento científico (universidades e centros de pesquisa); (b) ao mundo do trabalho; (c) aos desenvolvimentos tecnológicos; (d) às atividades desportivas e corporais; (e) à produção artística; (f) ao campo da saúde; (g) às formas diversas de exercício da cidadania; (h) aos movimentos sociais. (MOREIRA, 2007, p. 22. Grifos do autor.)

Segundo Arroyo (2007), a organização curricular afeta a organização do trabalho pedagógico na escola. Assim, a organização de nosso trabalho é condicionada pela organização escolar que, por sua vez, é inseparável da organização curricular.

No interior das escolas, há certa preocupação com essa política de reformas – Organização por Ciclo de Formação Humana, e emergem questionamentos: O que e como vou ensinar? O que contemplar no Projeto Político Pedagógico? São inquietações constantes, até porque as escolas são submetidas às avaliações externas. Como argumenta Moreira (2007, p.17), sobre as inquietações que afloram no cotidiano escolar, “Coletivos de educadores e educadoras de escolas e Redes vêm expressando inquietações sobre o que ensinar e aprender, sobre que práticas educativas privilegiar nas escolas, nos congressos de professores e nos dias de estudo e planejamento”. É importante destacar a necessidade de as escolas compreenderem o que é realmente o currículo, já que, como destaca o autor, “é por intermédio do currículo que as coisas acontecem na escola”. Todavia, como lembra Lopes (2011), ainda que seja uma pergunta simples: o que é currículo?, não existe uma resposta fácil, refletindo que,

Desde o início do século passado ou mesmo desde um século antes, os estudos curriculares têm definido currículo de formas muito diversas e várias dessas definições permeiam o que tem sido denominado currículo no cotidiano nas escolas. Indo dos guias curriculares propostos pela rede de ensino àquilo que acontece em sala de aula, currículo tem significado, entre outros, a grade curricular com disciplinas/atividades e cargas horárias, o conjunto de ementas e os programas das disciplinas/atividades, os planos de ensino dos professores, as experiências propostas e vividas pelos alunos. Há, certamente, um aspecto comum a tudo isso que tem sido chamado de currículo: a ideia de organização, prévia ou não, de experiências/situações de aprendizagem realizadas por docentes/redes de ensino de forma a levar a cabo um processo educativo. (LOPES, 2011, p.19).

Nas escolas, o conceito de currículo é restrito a conteúdos a serem ensinados e aprendidos. Sacristan (2000), afirma que “o currículo é um elemento nuclear de referência para analisar o que a escola é de fato como instituição cultural e na hora de elaborar um projeto alternativo de instituição”. Assim o autor apresenta a concepção de currículo:

O currículo é muitas coisas ao mesmo tempo: ideias pedagógicas, estruturação de conteúdos de uma forma particular, detalhamento dos mesmos, reflexo de aspirações educativas mais difíceis de moldar em termos concretos, estímulo de habilidades nos alunos, etc.(SACRISTAN, 2000, p.173).

O que se percebe é que o currículo vai além de conteúdos pré-definidos e envolve toda uma cultura da organização escolar. O currículo é espaço de tensão, de luta, de disputa. Essa tensão vem da prática social e repercute na escola.

2 MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO: POR UMA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR

Nesse momento, o Brasil passa por mais uma mudança. Enquanto os municípios discutem suas diretrizes, ainda baseadas nos PCN, o MEC, através de especialistas formadores de professores e representantes de associações como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), criaram um texto preliminar que se encontra em discussão para a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), definido como descritivo de conteúdos escolares necessários para cada ano e segmento da Educação Básica. Mas o que é necessário?

Necessário para quem? A Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC) quer determinar os direitos de aprendizagem e desenvolvimento em uma proposta que valerá para as redes públicas e particulares de ensino.

Mesmo que a discussão sobre currículo seja antiga, há os defensores da BNCC e os que acreditam na impossibilidade da proposta, devido à escola ter sua variedade cultural. Mas há a argumentação, segundo Denis Mizne, da Fundação Lemann, de que a base ditará apenas 60% dos currículos e que o restante caberá às escolas definirem⁴. Nesse sentido, há que se pensar como uma empresa, com aglomerado econômico que acumula riqueza no Brasil, pode definir políticas públicas educacionais? Isso pode ser uma tentativa de controle às escolas.

Diante disso, o que pode acontecer nas escolas são inquietações e preocupações a fim de se organizarem, bem como uma preocupação no que tange à necessidade de rever e discutir a relação entre a base, a proposta definida pela rede e o próprio Projeto Político Pedagógico.

⁴ Disponível em: <http://revistaescola.abril.com.br/políticas-públicas/base-nacional-comum-curricular-curriculo-ppp-mec-812097.shtml>. Acesso em: dezembro de 2015

Segundo Sacristan (1999), para o poder político é mais fácil e mais barato alterar o currículo prescrito do que criar as condições que tornariam realum currículo mais integrado, o que depende dos professores, dos materiais ou livros didáticos. Para o autor, a inovação significa luta contra as condições existentes.

O Brasil, desde a década de 80, experimenta referencial educacional de natureza progressista, tendo como referência o acompanhamento do desenvolvimento humano e autonomia escolar. As reformas introduziram novidades organizacionais e de concepção no sistema educativo brasileiro. Dentre as que se destacaram, temos o sistema de Ciclo de Formação Humana.

A LDB 9.394/96, em seu art. 23, dá abertura para definir a forma de organizar o ensino:

Art. 23 - A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

Desde a década de 80 existem críticas ao modelo tradicional de ensino. Considerando que os sistemas educacionais têm a liberdade de optar pela forma que considerarem melhor para estabelecerem suas opções políticas e formativas, houve uma mudança radical na forma de organizar o ensino, de série para ciclo, no que se refere à organização dos tempos e espaços, gestão da escola, trabalho pedagógico na sala de aula, avaliação da aprendizagem, relacionamento com os pais e com a comunidade, bem como o relacionamento dos alunos com a escola e com o conhecimento.

Não é nada fácil organizar, nas escolas, o trabalho, os tempos, os espaços, os saberes e as experiências de socialização da maneira mais respeitosa para com as temporalidades do desenvolvimento humano. A organização por Ciclos de Formação Humana, vai significando que todos repensem o seu papel, seu perfil e a função social do educador.

De acordo com Arroyo (1999), à medida que vamos construindo propostas inovadoras, em que a organização dos ciclos entra como uma das inovações centrais, questionamos essa concepção e essa prática de formação.

3 ESTADO DE MATO GROSSO: LUTA POR UMA FORMA ALTERNATIVA DE ENSINO

Em Mato Grosso, com a intenção de que as políticas e práticas educacionais busquem atender às novas necessidades da contemporaneidade, há certo desafio de propiciar a todos uma educação pública com qualidade. Nesse sentido, o Estado implanta a organização estrutural por meio da Organização dos Ciclos de Formação Humana. É importante ressaltar que, a partir da LDB 9.394/96 foi implantado em Mato Grosso, em 1996, em caráter experimental, em 22 escolas, o Projeto Terra. Esse Projeto visava uma forma diferente de organização do ensino, para adequar a escola à realidade da comunidade do campo.

Em 1998, o Estado implanta o Ciclo Básico de Aprendizagem (CBA), sob a portaria nº 032/98 da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC/MT). Para dar continuidade à implantação do CBA, a SEDUC propôs a implantação gradativa dos Ciclos de Formação para todo Ensino Fundamental e, com isso, até os dias atuais, o Ensino Fundamental da rede pública do Estado de Mato Grosso está organizado por Ciclos de Formação Humana.

As escolas Estaduais foram as primeiras a implantarem o Ciclo e receberam, em 2002, orientações para o desenvolvimento dessa nova forma de ensino, pela Resolução 262/02 do Conselho Estadual de Mato Grosso. Diz o Art. 2:

Art. 2 - A opção pelo regime escolar por ciclos de formação deve fundamentar-se numa concepção pedagógica específica e distinta na consideração dos tempos e dos modos de aprendizagem, na utilização de recursos e métodos didáticos, na organização do trabalho e dos ambientes escolares, nos processos de avaliação e de participação, na articulação com outras políticas públicas de suporte social, produtos de elaboração coletiva e da decisão de cada comunidade escolar, expressas no Projeto Pedagógico da escola e nos seus diversos instrumentos de planejamento e ação.

O Estado de Mato Grosso passa por momentos de delicadeza com relação às escolas organizadas por Ciclo de Formação Humana. O que se discute é que muitos alunos do nono ano do Ensino Fundamental não dominam as quatro operações em matemática e ainda não conseguem ler um enunciado, fragilidades ensino que se atribuem às escolas e à organização do ciclo de formação humana. Mainardes (2007) salienta, sobre a política de ciclos:

Não obstante fica no texto a constatação de que a política de ciclos possui uma retórica progressista e, na maioria dos casos, tem sido implementada por partidos progressistas. Apesar disso, muitas vezes, a implementação dessa política não tem levado a avanços significativos no que se refere à consolidação de princípios e valores fundamentais, tais como democracia, igualdade e inclusão. O campo das pedagogias críticas no Brasil precisa ser reforçado tanto nos seus aspectos teóricos quanto práticos. (MAINARDES, 2007, p. 194).

Segundo Silva (2009), educação de qualidade social implica assegurar que os bens culturais sejam socialmente distribuídos entre todos. Não se restringe a fórmulas matemáticas, tampouco a resultados pré-estabelecidos a priori e a medidas lineares descontextualizadas.

No estado de Mato Grosso, com objetivo de discutir a política da escola organizada por ciclo de formação, houve alguns movimentos contrários aos Ciclos. No primeiro momento, a intenção era mesmo de mudar essa forma de escolaridade que está posta.

Dizem os professores, sobre a proposta da escola organizada por ciclos de formação, nos estudos do Horade Trabalho e Pedagógico Coletivo, não é que a proposta seja ruim, mas que não há cumprimento da proposta apresentada e, por consequência, não há como essa política funcionar. Assim, questionam o que fazer para corrigir as deficiências e dificuldades que vêm aumentando, mascarando a proposta do ciclo de que ele não reprova, de que não há necessidade de estudar? Quem sai beneficiado com a política de formação humana? Como agir com o aluno que não conseguiu consolidar as aprendizagens propostas para cada ciclo, mesmo com os projetos de Apoio? Como fazer dar certo uma proposta que está desconectada da realidade de nosso país?

Esclarece Fernandes (2011), sobre os ciclos:

Como se pode constatar, todos têm que compreender que a organização da escola por ciclos de formação, ao trazer uma nova configuração para a escola, exige mais do que improvisações, adaptações e boa vontade. É preciso elaborar um novo projeto pedagógico escolar em que toda a escola, a SEDUC- MT, as Universidades, os governos, os movimentos sociais e profissionais assumam a responsabilidade pela formação cidadã de todos os alunos na escola.(FERNANDES, 2011, p.11)

É necessário que todos tenham responsabilidades para fazer acontecer a política educativa que está posta, e não simplesmente acabar com o sistema de ensino que está implantado. Tudo isso gera gastos e desgastes, criar uma nova forma de ensino, sem antes implementar essa política que já está implantada. Na escola organizada por ciclos de formação não basta apenas não reprovar, mas possibilitar a aprendizagem de todos. Primeiramente, é preciso entender qual a finalidade da escola para poder ensinar conhecimentos. A escola é necessária porque preciso de conhecimentos e o conhecimento precisa passar pelo meu campo de linguagem.

O Ciclo é um conjunto de concepções distintas, não é estática/fechada essa definição. Na verdade, nada é definitivo, muito menos a definição de ciclos. O Ciclo é um hibridismo, vários teóricos deram suas contribuições na proposta e cada um defende suas concepções,

como Saviani (Pedagogia histórico crítica), Libâneo (Pedagogia crítico social dos conteúdos) e Paulo Freire (Pedagogia Libertadora). O Ciclo é essa fusão, por isso, as instituições precisam construir sua política, concepção de ciclo, construir sua proposta, sentar e debater no chão da escola.

Há muitos anos criou-se essa política da não reprovação que, segundo Mainardes (2007), teve início por volta de 1910, com o objetivo de contenção de gastos, que consideravam que a reprovação de alunos onerava os cofres públicos. Em países como China, Coréia, Holanda, Finlândia e Japão, a reprovação é proibida em lei.

Mas o que discutimos aqui é que a aprendizagem não pode ficar em segundo plano, e os professores também não estão contentes quanto a como estão agindo com a proposta da escola organizada por ciclo de formação, já que, no que rege a lei, a mesma está sendo implantada de forma parcial, pois não houve respeito a pontos fundamentais, como observar as diferenças entre os sujeitos, pluralidade cultural, e não padronizar as habilidades. Quando apostamos nesta ideia, ela se distancia da realidade e admitimos a ideia de controle, por isso, é preciso garantir os elementos importantes para a formação dos alunos. Nesse sentido, observamos que não temos elementos concretos para afirmar que os ciclos não funcionam.

Algumas outras questões muito importantes precisam ser pensadas. A proposta define um articulador para os alunos, tendo em vista que eles têm o direito de aprender, mas quais são as condições estruturais, o apoio pedagógico para desenvolver o trabalho na escola? Preconiza, também, uma sala de superação para alunos que não têm o mesmo ritmo que os outros, e uma equipe multidisciplinar. Tudo isso, fica omissos. Reflete Arroyo (1999, p. 153):

Penso que uma das tarefas urgentes das pesquisas e análises, das políticas e dos currículos de formação é superar a visão tradicional e avançar em outro olhar que leve as pesquisas, teorias, políticas e currículos na direção do que há de mais constante, mais permanente no velho e sempre novo ofício de educar, de humanizar, de formar as mentes, os valores, os hábitos, as identidades, de produzir e aprender o conhecimento. Não é essa a função social e cultural da educação básica e de seus mestres? Não é esse o subsolo, tão denso quanto tenso, no qual sempre se situou o ofício de mestre, a função pedagógica? (ARROYO, 1999, p.153).

É necessário que a escola organizada por Ciclo de Formação Humana trabalhe na perspectiva da inclusão, da educação como direito e voltada para a formação humana. O modo como a política do Ciclo foi implementada, e a falta de oportunidades legítimas de participação dos profissionais da educação (professores, coordenadores, diretores), os quais conhecem a realidade escolar, representaram obstáculos relevantes.

Nesse sentido, é necessário dar voz e vez aos profissionais. Não é justo dizer que há resistência dos professores à forma de ensino por ciclos: o que há por trás da política são vozes que nada têm a ver com o processo educacional. O acompanhamento e a participação dos envolvidos nas questões escolares é de suma importância, uma vez que não podemos ficar na busca por modelos de educação, mas compreender a proposta, porque não é nada fácil conceber uma nova proposta de ensino e continuar com a mesma postura. Arroyo (1999), faz uma ressalva sobre esse processo de mudança:

É interessante acompanhar todo o processo de elaboração e implementação das propostas pedagógicas que tentam recuperar outra concepção de educação básica e tentam uma organização escolar que dê conta do desenvolvimento humano, de seus ciclos. Esse processo é concomitante a um movimento de confronto com pensamentos, valores, representações, culturas escolares e profissionais. É um confronto com a própria imagem de educadores. Há uma tensa desconstrução-construção de referências, de culturas. Há um tenso processo de desenvolvimento humano, social, cultural dos professores. Há uma formação concomitante. É frequente ouvirmos de professores que participam de coletivos de profissionais de ciclo: não foi fácil, perdemos o chão, o tapete de nossa cultura seriada, mas nos fizemos outros, não somos os mesmos, não dá para voltar atrás. Somos outros e outras como professores e como pessoas. (ARROYO,199, p.161).

Diante do exposto, sabemos que as Reformas são importantes, e as mudanças, necessárias, mas que possam vir não de forma autoritária, mas democrática, dando oportunidades às escolas de trabalhar com a autonomia necessária, porque é no espaço da escola que acontece a interação dos envolvidos no processo educativo. Sabemos que essas mudanças acontecem gradativamente e que também elas não são pontuais, mas é preciso, como diz Arroyo (1999), buscar um novo sentido ou reencontrar os velhos sentidos no seu ofício e na função social e cultural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É muito importante sermos conhecedores das leis, mas questionadores, não podemos ficar omissos, alheios às reformas, pois, muitas vezes, nossos direitos passam despercebidos, ou seja, o que rege a lei no documento não é cumprido em sua íntegra e, muitas vezes, pode ser cumprido somente através de várias lutas sindicais, sociais, políticas e econômicas.

É necessário frisar que toda reforma curricular é parte de uma política de desenvolvimento do país. Em nosso país, muitas reformas acontecem e as mesmas, muitas vezes, não permanecem, fracassam. E por que fracassam? Por que o insucesso? Será falta de

apoio financeiro para sua manutenção? Políticas de recursos humanos? Ou política de formação de professor? O que parece é que essas políticas são temporárias, ou seja, essas políticas de currículo, na verdade, são políticas de governo, porque, a cada mandato, pensa-se numa política e, mal ela é consolidada, há troca de governo e, por consequência, outra reforma educacional.

Com isso, nas escolas, os professores vão se perdendo e, portanto, não há engajamento, uma vez que as pessoas passam a desacreditar nas políticas. Assim, indagamos: O que aconteceu com as reformas anteriores? Dos movimentos dos anos de 61 e 71? As leis 4.024/61 e a 5.692/71, simplesmente foram extinguidas e substituídas, enquanto continuam os mesmos equívocos. É necessário refletir sobre os acontecimentos que estão tão próximos de nós. O que pode acontecer com a proposta dos Ciclos de Formação Humana? Simplesmente excluí-la e substituí-la, ao invés de implementar, fazer cumprir o que rege a proposta, a lei?

Segundo Arroyo (1999), toda nova organização do trabalho educativo traz consequências sérias em todos os níveis, sobretudo em nossa autoimagem profissional.

REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel G. Ciclos de desenvolvimento humano e formação de educadores. Educação e Sociedade, ano XX, nº 68, 1999.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. Parâmetros Curriculares Nacionais: introdução aos parâmetros curriculares/Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/EF, 1997.

CADERNO DE PESQUISA. Nº 108. São Paulo. Nov. 1999. A reforma educacional espanhola: entrevista com Mariano Enguita e Gimeno Sacristan.

FERNANDES, Jorcelina Elisabeth. A Organização da Escola de Ensino Fundamental em Ciclos de Formação da Rede Estadual de Mato Grosso: Concepções, estratégias e perspectivas inovadoras. In: VIII Encontro Estadual de Educação do SINTEP-MT: Demanda da Educação e Organização Curricular realizado em 14 e 15 de outubro de 2011 – Centro de Eventos do Pantanal – Cuiabá-MT.

LOPES, Alice Casimiro. Teorias de currículo. São Paulo: Cortez, 2011.

LUZ, José Augusto Ramos da. Um olhar sobre a educação na Bahia: a salvação pelo ensino Primário (1924-1928), Salvador, 2009.

MAINARDES, Jefferson. Reinterpretando os ciclos de aprendizagem. São Paulo: Cortez, 2007.

MATO GROSSO. Conselho Estadual de Educação. Parecer nº 262/02. In: Bataru: 40 anos.

Edição Especial – Cuiabá: Central de Texto, 2002.

MOREIRA, Antônio Flávio Barbosa. Indagações sobre currículo: currículo, conhecimento e cultura. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thaís Helena dos. Verbete Reforma Francisco Campos. Dicionário Interativo da educação Brasileira – Educabrazil. São Paulo. 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/reforma-francisco-campos>. Acesso em: 13 de fev. 2016.

Revista espaço acadêmico. Ano II nº 021- fevereiro 2003. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/021/21ruda.htm>

SACRISTÁN, J. Gimeno. O currículo: uma reflexão sobre a prática. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SILVA. Maria Abadia. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. Ades, Cedes, Campinas, 2009.

<http://revistaescola.abril.com.br/políticas-públicas/base-nacional-comum-curricular-curriculo-ppp-mec-812097.shtml>. Acesso em: dezembro de 2015.