Sumário

Prefácio **xxvii**
Carlos Ari Sundfeld

Introdução **1**

Nota metodológica **7**

I A realidade municipal paulista **11**

1 Comportamento demográfico **13**
1.1 Uma breve visão geral do comportamento demográfico paulista 13
1.1.1 Por faixa populacional 13
1.1.2 Evolução populacional 16
Conclusões parciais 18

2 Comportamento orçamentário **21**
2.1 Receitas 21
2.2 Transferências federais e estaduais: a dependência financeira interfederativa 31
2.3 Despesas 37
Conclusões parciais 40

II A dependência de pessoas privadas **43**

3 O peso da dependência privada nas despesas municipais **45**

3.1 As principais categorias de despesas 45
Conclusões parciais 49

4 A dependência do mercado: as contratações públicas 51
4.1 As aquisições, serviços e obras 51
4.2 Gastos com as contratações públicas 53
4.2.1 Em valores absolutos 53
4.2.2 Em valores relativos 56
Conclusões parciais 60

5 A dependência dos delegatários privados: concessões e permissões de serviço público e as parcerias público-privadas 63
5.1 Serviço público 63
5.2 Gastos com as delegações de serviço público 67
5.2.1 Em valores absolutos 67
5.2.2 Em valores relativos 70
Conclusões parciais 73

6 A dependência social: as parcerias com a sociedade civil 75
6.1 O terceiro setor 75
6.2 Repasses ao terceiro setor 80
6.2.1 Em valores absolutos 80
6.2.2 Em valores relativos 81
6.2.3 Por faixa populacional 83
6.2.4 Quadro comparativo 88
6.2.5 Comparativo da série histórica 89
6.3 Gasto público nas áreas da saúde, educação e assistência social 91
Conclusões parciais 92

7 A dependência na saúde 95
7.1 Gastos com saúde 95
7.1.1 Em valores absolutos 95
7.1.2 Categorias 96
7.1.3 Repasses ao terceiro setor em saúde 97

7.1.3.1 Em valores absolutos 97
7.1.3.2 Em valores relativos 99
7.1.3.3 Por faixa populacional 102
7.1.3.4 Quadro comparativo 116
7.1.3.5 Principais entidades beneficiárias 118
Conclusões parciais 120

8 A dependência na educação 123
8.1 Gastos com educação 123
8.1.1 Média de gastos comparativa 123
8.1.2 Em valores absolutos 124
8.1.3 Categorias 125
8.1.4 Repasses ao terceiro setor em educação 126
8.1.4.1 Em valores absolutos 126
8.1.4.2 Em valores relativos 127
8.1.4.3 Por faixa populacional 130
8.1.4.4 Quadro comparativo 138
8.1.4.5 Principais entidades beneficiárias 143
Conclusões parciais 144

9 A dependência na assistência social 147
9.1 Gastos na assistência social 147
9.1.1 Em valores absolutos 147
9.1.2 Categorias 148
9.1.3 Repasses ao terceiro setor em assistência social 149
9.1.3.1 Em valores absolutos 149
9.1.3.2 Em valores relativos 151
9.1.3.3 Por faixa populacional 154
9.1.3.4 Quadro comparativo 166
9.1.3.5 Principais entidades beneficiárias 169
Conclusões parciais 170

10 A dependência privada em perspectiva comparada: outras capitais brasileiras 173
Conclusões parciais 177

11 Dependência privada total **179**
11.1 Média de gastos comparativa 179
11.1.1 Terceiro setor 179
11.1.2 Dependência privada total 181
11.2 Dependência transversal comparativa 182
11.2.1 Terceiro setor 182
11.2.2 Dependência privada total 183
11.3 Somatório dos gastos com contratações públicas, delegações e parcerias com o terceiro setor 186
11.3.1 Em valores absolutos 186
11.3.2 Em valores relativos 187
11.3.2.1 Por faixa populacional 190
11.3.2.2 Quadro comparativo 199
Conclusões parciais 200

III Parâmetros jurídicos da dependência **203**

12 Do contrato administrativo ao Estado contratante **205**
12.1 A insuficiência explicativa de um Direito Administrativo centrado na autoridade 206
12.2 Da faculdade de contratar à necessidade de atuar por meio de relações 208
12.3 A fragmentação dos institutos e a unidade do problema administrativo 210
12.4 A autoridade que permanece e as decisões que se distribuem 213
12.5 A autonomia municipal e o sinal da dependência 216
12.6 Os dados não revelam uma única forma de dependência 217
12.7 O tempo contratual e os limites da ideia de escolha permanente 219
12.8 O que importa ao administrativista: os destinatários da atuação e os limites do controle 221
12.9 Do Estado contratante à reconstrução do objeto do Direito Administrativo 223
Conclusões parciais 226

13 A governança da dependência e as capacidades estatais 229
13.1 A diferença entre uma Administração que entrega e uma Administração que governa 230
13.2 A capacidade do parceiro não se transfere por contrato 232
13.3 Esvaziamento, deslocamento e ampliação: efeitos que podem coexistir 235
13.4 Coordenação: aquilo que nenhum contrato isolado consegue assegurar 237
13.5 A dependência decisiva pode estar onde o orçamento menos a revela 240
13.6 Participação não é prestação: a sociedade não se esgota nos seus executores 242
13.7 O tempo da dependência: aprender com a rede ou aprender a depender dela 244
13.8 Capacidade estatal residual: a preservação da motivação real e concreta 247
13.9 O ofício do servidor na Administração dependente: de executor a gestor de vínculos 251
13.10 Da regularidade do instrumento à governabilidade do arranjo 253
Conclusões parciais 254

14 As capacidades estatais residuais e a tipologia da dependência 257
14.1 A capacidade estatal residual como bem público 258
14.1.1 A capacidade residual como meio implícito e necessário ao exercício da competência 258
14.1.2 Afetação, bens reversíveis e integridade da competência administrativa 259
14.2 Conceito de dependência 260
14.2.1 A distribuição das tarefas e a distribuição das capacidades 260
14.2.2 Três tensões que a noção de capacidade residual precisa enfrentar 261

14.2.3 O que a pesquisa mede e o que sua interpretação acrescenta 263
14.3 Dependência financeira 264
14.3.1 Financiamento externo e autonomia de atuação 264
14.3.2 O poder de financiar e a dependência de executar . . . 265
14.3.3 A permanência do financiamento e a trajetória da dependência 267
14.4 Dependência operacional 268
14.4.1 Os meios de execução e o problema da substituição . . 268
14.4.2 A heterogeneidade interna dos municípios 270
14.4.3 A continuidade não é a mera sobrevivência do contrato 272
14.4.4 A concentração de funções em um mesmo contratado: o fornecedor universal 273
14.5 Dependência técnica 275
14.5.1 A contratação do especialista e a formação do juízo público 275
14.5.2 A capacidade construída fora do vínculo burocrático permanente 277
14.5.3 A capacidade técnica também pode ser consumida pelo controle 279
14.6 Dependência informacional 280
14.6.1 Conhecer a atividade não é apenas receber seus registros 280
14.6.2 A escolha do indicador pode restringir o conhecimento do resultado 282
14.6.3 A informação como relação institucional 283
14.7 Dependência tecnológica 284
14.7.1 A infraestrutura de execução também condiciona a decisão 284
14.7.2 A Administração como compradora de sua própria aprendizagem 286
14.7.3 Acesso, controle e uso público dos dados 287
14.7.4 Inteligência artificial: da dependência da execução à dependência do juízo 288

14.7.5 Os dados da execução dependente: bens públicos digitais, dados abertos e regime de uso 290
14.8 Dependência regulatória 296
14.8.1 A regulação entre a competência formal e a definição prática dos padrões 296
14.8.2 A adaptação dos contratos e os seus limites 297
14.8.3 Controle que constitui capacidade e controle que a esgota 298
14.9 Dependência social e territorial 299
14.9.1 O território como condição de acesso, conhecimento e atuação 299
14.9.2 A capacidade das organizações da sociedade civil e as desigualdades dentro da rede 301
14.9.3 Participar da execução não é representar todos os destinatários 302
Conclusões parciais 303

15 A formação relacional do interesse público 307
15.1 Interesse público como responsabilidade pública: o conceito, os interesses primários e os secundários 308
15.2 A participação privada na formação prática do interesse público 312
15.3 Assimetria informacional e captura cognitiva 315
15.4 Discricionariedade administrativa na Administração dependente 318
15.5 Consensualidade, negociação e prevalência do interesse público 322
15.6 Motivação, transparência e controle da decisão dependente 323
Conclusões parciais 327

16 O regime jurídico da dependência administrativa 331
16.1 Dever de identificação prévia da dependência 333
16.1.1 Matriz de risco da dependência administrativa 335
16.2 Dever de planejamento da capacidade administrativa . 338

16.3 Dever de preservar e recompor capacidade estatal residual 340
16.4 Dever de gestão da assimetria informacional 344
16.5 Dever de continuidade e substituibilidade 345
16.5.1 A contenção da concentração de fornecedores: o fornecedor universal 347
16.6 Dever de governança dos vínculos 348
16.6.1 A conformação dos vínculos às políticas públicas de pessoal do serviço público 350
16.7 Dever de transparência da cadeia de execução 351
16.8 Responsabilidade pela dependência criada ou tolerada 352
Conclusões parciais 355

Conclusões finais **359**
1. A tese: a dependência altera as condições de exercício da função administrativa sem alterar a titularidade das competências 359
2. O que a pesquisa demonstra e o que não autoriza presumir 360
3. Interesse público: formação relacional e motivação 361
4. Discricionariedade e condições materiais do juízo público 362
5. Motivação e transparência da decisão dependente 364
6. Planejamento, capacidade residual e regime de deveres . . 365
7. Controle e responsabilidade na Administração dependente 367
8. A contribuição da obra 368

Referências **371**