

# Gestão municipal no Brasil

## modernização, cooperação e humanização

José Mario Brasiliense Carneiro  
Lívio Antonio Giosa  
Murilo Lemos de Lemos  
(organizadores)

oficina municipal  
escola de cidadania e gestão pública



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG



CFA  
Conselho Federal de  
Administração

CRA-SP  
CENTRO DO  
CONHECIMENTO

GEGP  
Grupo de Estudos em  
Gestão Pública

TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS:  
OFICINA MUNICIPAL  
Rua Padre Garcia Velho, 73 – Cj. 61 e 64 – Pinheiros  
CEP: 05420-030 – São Paulo – SP  
CNPJ: 05.159.170/0001-37  
Tel.: (011) 3032-4330 – info@oficinamunicipal.org.br  
www.oficinamunicipal.org.br

Prefixo editorial: 89434  
Número do ISBN: 978-65-89434-02-3  
Título: Gestão municipal no Brasil: modernização, cooperação e humanização  
Tipo de suporte: papel  
Edição: 1ª  
Ano: 2021

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade  
de seus autores e autoras

ORGANIZADORES  
José Mario Brasiliense Carneiro  
Lívio Antonio Giosa  
Murilo Lemos de Lemos

REVISÃO  
Marta Donila

DESIGN GRÁFICO  
Beatriz Dorea (capa e projeto gráfico)  
Karime A. Zaher (diagramação)

IMPRESSÃO  
Geográfica

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Gestão municipal no Brasil : modernização, cooperação e humanização / José Mario  
Brasiliense Carneiro, Lívio Giosa, Murilo Lemos de Lemos (organizadores) -- 1. ed. -- São  
Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021.

ISBN 978-65-89434-02-3

I. Administração municipal - Brasil 2. Administração pública 3. Cooperação 4.  
Humanização 5. Modernização I. Carneiro, José Mario Brasiliense. II. Giosa, Lívio. III.  
Lemos, Murilo Lemos de.

21-60162

CDD-352.1430

Índices Para Catálogo Sistemático:  
I. Brasil: Gestão municipal: Administração pública  
352.1430981  
Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

# A Oficina Municipal

A Oficina Municipal é uma Escola de Cidadania e Gestão Pública que desde 2002 colabora com o fortalecimento da vida democrática em nível local e com a formação de gestores públicos municipais responsáveis pelas políticas públicas essenciais para a população.

A maior parte de nossos alunos são profissionais que trabalham em Prefeituras e Câmaras Municipais e buscam se aperfeiçoar tecnicamente de modo a gerir de maneira responsável e competente as suas cidades. Também realizamos diversas atividades para promover o engajamento de cidadãos e cidadãs em seus bairros e comunidades e despertar seu interesse para os assuntos políticos locais e nacionais, sobretudo, sobre os problemas da gestão pública municipal.

Acreditamos que os municípios são, por natureza, escolas de civismo e de governo. Por isso escolhemos o nome de Oficina Municipal: um local onde se aprende trabalhando e se trabalha aprendendo.

Temos observado que na esfera local e regional estão surgindo soluções criativas, solidárias e intersetoriais para problemas sociais, ambientais e econômicos. Muitas iniciativas são fruto da colaboração entre organizações da sociedade civil, empresas, universidades e poder público. Colaborar com estes agentes, públicos e privados, que empreendem transformações positivas no cotidiano das cidades é a nossa vocação.

Nossa equipe reúne pessoas com formação e experiência em diversas áreas, incluindo gestão pública, ciência política, filosofia e pedagogia, que se integram pelo trabalho em prol do bem comum, com alegria, acolhimento e autonomia.

## **A PARCERIA COM A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER**

A parceria entre a Fundação Konrad Adenauer (KAS – Konrad- -Adenauer-Stiftung) e OM iniciou-se em 2002 com o objetivo geral de fortalecer a política municipal por meio da formação humana e da capacitação técnica. Atualmente um dos focos da parceria é oferecer atividades para políticos, gestores públicos e representantes da sociedade civil interessados em melhor conhecer as instituições democráticas do Estado de Direito. A parceria toma como base os valores democrata-cristãos e busca contribuir para que eles sejam aplicados na prática.

Dois grandes objetivos estratégicos norteiam essa parceria, tanto nas atividades quanto em nossas publicações:

**A.** A compreensão da Democracia e do Estado de Direito pelos atores sociais relevantes, com base nos valores democrata-cristãos;

**B.** Tomadores de decisão, titulares de mandatos e gestores públicos de governos locais estão comprometidos em fortalecer e modernizar a administração municipal no sentido da descentralização e da regionalização.

# Grupo de Excelência em Gestão Pública

Fundado em 2003, o *Grupo de Excelência em Gestão Pública – GEGP*, ligado ao Conselho Regional de Administração de São Paulo – CRA/SP – é formado por Administradores, profissionais de diversas áreas de formação e estudiosos da Administração Pública.

Seus principais objetivos são pesquisar novas tendências da Gestão Pública eficiente, em especial como essas tendências e necessidades refletem no perfil exigido para o Administrador Público em todas as esferas de Governo, principalmente nos municípios.

O foco principal do *Grupo de Excelência em Gestão Pública (GEGP)* é, também, organizar no CRA-SP um núcleo conteudista que discuta permanentemente o posicionamento do administrador para influenciar as organizações e agências públicas. Assim, os objetivos permanentes do GEGP estão abaixo identificados:

- Organizar no CRA-SP uma base de discussão sobre o papel do administrador público no cenário da gestão pública em todos os âmbitos;
- Trazer experiências de ações virtuosas voltadas para o “campo de públicas” de modo a compartilhar conhecimentos;

- Gerar conteúdos (físicos e virtuais) de modo a transmitir aos associados e interessados a criar núcleos de discussão nas Regionais e dinamizar estas iniciativas;
- Organizar base de dados dos administradores públicos para multiplicação destas práticas;
- Organizar eventos (fóruns, palestras, workshops), de modo a multiplicar conhecimento para os diversos públicos interessados nesta temática;
- Oferecer ao Conselho Federal de Administração - CFA estas informações a fim de contribuir com estes entendimentos em nível nacional.

O grupo já realizou centenas de eventos virtuais e presenciais com participação de importantes autoridades, servidores públicos, acadêmicos e parceiros da iniciativa privada, buscando fortalecer a troca e disseminação de conhecimentos e o fortalecimento das redes de colaboração em busca de governos mais eficientes, eficazes e efetivos.

Este livro é o resultado de muitas interações desta rede, e nosso grupo está aberto a todos que quiserem contribuir para uma melhor Administração Pública: [centro.conhecimento@crasp.gov.br](mailto:centro.conhecimento@crasp.gov.br).

#### **Membros do Grupo (Núcleo Executivo)**

Lívio Antonio Giosa – Coordenador

Marcia de Oliveira

Murilo Lemos de Lemos – Vice Coordenador

Paulo César Rufino

Adriano Augusto Souza

Ricardo Ciccacio

Antonio Celso de Paula Albuquerque Filho

Roberto Andrade e Silva

Felipe Romera

Rogério Tadeu da Silva

José Guimar Cocco Jr.

Simone de Mello Lins

Luiz Carlos Marques Ricardo

Roberto Andrade e Silva

# Sumário

<b>Prefácio</b>	<b>13</b>
José Mario Brasiliense Carneiro	
Lívio Antonio Giosa	
Murilo Lemos de Lemos	

## **SEÇÃO 1** **Municípios, democracia e cidadania no Brasil**

<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>29</b>
<b>A cidade com alma segundo a fenomenologia de Edith Stein: a sutil dinâmica constitutiva do corpo social em Belo Horizonte</b>	
Miguel Mahfoud	

<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>54</b>
<b>Democracia e descentralização na Constituição de 1988: o processo de elevação dos Municípios ao status de entes da Federação</b>	
José Fogaça	

<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>72</b>
<b>Gestão Municipal em um país de pequenas e médias cidades</b>	
Alexandre Gonçalves de Amorim	

<b>CAPÍTULO 4</b>	<b>92</b>
<b>Regiões metropolitanas e consórcios intermunicipais – esferas regionais em prol das questões locais</b>	
Eder dos Santos Brito	
Marcos Camargo Campagnone	

<b>CAPÍTULO 5</b>	<b>115</b>
<b>Espaço público, mobilidade e caminhabilidade: as cidades para os cidadãos</b>	
Mauro Callilari	

## **SEÇÃO 2** **Planejamento e Gestão Municipal**

<b>CAPÍTULO 6</b>	<b>135</b>
<b>Soluções colaborativas para problemas públicos: contribuições do ciclo de políticas públicas e da inovação</b>	

Cecília Olivieri  
Bruno Martinelli  
Raphaella Teles

<b>CAPÍTULO 7</b>	<b>154</b>
<b>Planejamento estratégico municipal e o cenário 2021-2024</b>	
Raphael Borella Pereira da Silva	
Fernando de Souza Coelho	
Ingrid Cristine Rodrigues Nascimento	

<b>CAPÍTULO 8</b>	<b>174</b>
<b>Gestão de pessoas, para pessoas e com pessoas na administração municipal: impacto na qualidade das políticas públicas</b>	
Murilo Lemos	
Márcia Oliveira	

<b>CAPÍTULO 9</b>	<b>191</b>
<b>Orçamento público, licitações e administração de contratos: gestão, eficiência e suporte legal</b>	
Paulo Cesar Rufino	

<b>CAPÍTULO 10</b>	<b>213</b>
<b>Transição de mandato e gestão municipal em situações de calamidade pública</b>	
Mírian Lucia Pereira	
Fernando de Souza Coelho	
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz	
Francisco Ricardo Duarte	

<b>SEÇÃO 3</b>		<b>SEÇÃO 4</b>	
<b>Participação democrática, tecnologia e sustentabilidade</b>		<b>Inovação e modernização na Gestão Municipal</b>	
<b>CAPÍTULO 11</b>	237	<b>CAPÍTULO 16</b>	341
<b>Cidades sustentáveis, inteligentes e saudáveis</b>		<b>Arrecadação e gasto público: desafios da modernização da gestão tributária</b>	
Diego de Melo Conti		Francisco Ramos Mangieri	
Maurício Lamano Ferreira			
<b>CAPÍTULO 12</b>	254	<b>CAPÍTULO 17</b>	359
<b>Governo local e sociedade civil: participação democrática e o papel do Poder Legislativo</b>		<b>PPPs e concessões para as cidades brasileiras: como os novos gestores municipais podem utilizá-las?</b>	
Simone de Melo Lins		Daniel Keller de Almeida	
José Guimar Cocco Jr.		Tomas Anker	
Fernando Távora Machado			
<b>CAPÍTULO 13</b>	275	<b>CAPÍTULO 18</b>	380
<b>Atendimento ao cidadão e governo digital</b>		<b>Terceirização e inovação na gestão municipal</b>	
Antonio Celso de Paula Albuquerque Filho		Lívio Giosa	
<b>CAPÍTULO 14</b>	292	<b>CAPÍTULO 19</b>	399
<b>Programa Municipal de Melhoria Ambiental (PMMA): um olhar para a descentralização da coleta seletiva no seu município</b>		<b>Índice CFA de governança municipal</b>	
Felipe Zito Romera		Mauro Kreuz	
Flavio Nakaoka		Fábio Mendes Macêdo	
<b>CAPÍTULO 15</b>	316	<b>CAPÍTULO 20</b>	409
<b>O Fórum CB27: Promoção do Desenvolvimento Sustentável pela Gestão Ambiental Municipal das Capitais Brasileiras</b>		<b>Compras públicas nos municípios em contexto de crise: aquisições de bens e serviços para fazer frente à COVID-19</b>	
Ana Abreu		Alexandre Levin	
		<b>POSFÁCIO</b>	429
		Mauro Kreuz	





## Prefácio

José Mario Brasiliense Carneiro

Lívio Antonio Giosa

Murilo Lemos de Lemos

Esta obra é uma realização da parceria entre a Oficina Municipal (OM), Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) e Grupo de Excelência em Gestão Pública (GEGP), do Conselho Regional de Administração de São Paulo (CRA-SP). O objetivo fundamental deste livro é chamar a atenção do público para a importância estratégica e para a atualidade do tema da **Gestão Municipal no Brasil**. Temos visto nos órgãos de imprensa especializados em política local, bem como em obras dedicadas à gestão pública, exemplos importantes de como as Prefeituras Municipais vêm se dedicando ao enfrentamento da pandemia do COVID-19 desde 2020. Isso, por vezes, ocorre de forma heroica, por exemplo, quando Prefeitos e Prefeitas, Vereadores e Vereadoras, ao lado de Agentes Públicos que atuam no campo da saúde adoecem gravemente, ou mesmo, chegam a dar suas vidas nas batalhas cotidianas em favor do bem-estar de suas comunidades. Com este livro rendemos também a nossa mais sincera homenagem a estas pessoas, muitas delas amigas e amigos da Oficina Municipal e das instituições parceiras aqui representadas.

Neste momento dramático nada mais justo, portanto, do que dedicar um livro à complexa questão da administração pública das 5.568 cidades brasileiras. Como dissemos, está sob a responsabilidade dos governos municipais boa parte do enfrentamento desta crise sanitária. Importante, no

entanto, notar que a crescente responsabilização dos Municípios torna visível uma força de caráter centrífugo do poder decisório em direção aos níveis subnacionais de governo que já vinha ocorrendo antes da crise sanitária. Os Grupos de Gestão de Crise (com este, ou com nomes semelhantes) têm sido instalados nas Prefeituras para responder com maior agilidade aos problemas urgentes do cotidiano graças à disponibilidade de profissionais qualificados que há décadas vêm se dedicando à saúde no contexto do SUS. É importante que se diga ainda que, em geral, estes grupos têm um caráter inter-setorial, envolvendo também as áreas da educação, assistência social, defesa civil, segurança pública, obras e infraestrutura, habitação, transporte público, dentre outros setores de caráter estratégico.

Neste contexto de crise também se tornou estratégica a articulação entre as Prefeituras Municipais e os Governos dos Estados o que aponta para um fortalecimento dos níveis subnacionais de gestão na Federação brasileira. Não resta dúvida que é muito menor a distância entre as Prefeituras e os Governos Estaduais se comparada à distância entre os Governos locais e o Governo Federal. No contexto de crise, este nível de coordenação federativa subnacional vem ganhando musculatura por meio de processos e instâncias de gestão que, muito provavelmente, irão permanecer constituídas e operantes para além do período da pandemia. Estas novas institucionalidades indicam que é possível realizar pequenas reformas de Estado com base no protagonismo dos agentes políticos e administrativos fundados nas demandas reais da sociedade civil, como ficará demonstrado nesta publicação.

Mas não é apenas em situações de crise, como a que estamos atravessando, que os Governos locais têm tido uma importância destacada na Federação brasileira. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que elevou o Município à condição de ente federativo, as Prefeituras passaram a ser as responsáveis por boa parte das políticas públicas fundamentais para a população. É o caso do já referido setor da saúde, no que diz respeito ao atendimento primário, bem como, da educação infantil e fundamental que vem passando pelo processo de municipalização. Isso sem falar na gestão dos sistemas de abastecimento de água e saneamento

ambiental, seja através de concessões ou de serviços autônomos, que agora contam com um novo marco regulatório. As áreas típicas dos serviços urbanos também vêm ganhando maior eficiência, eficácia e efetividade nos campos tipicamente locais como o transporte público, a mobilidade urbana, a iluminação pública, a coleta de lixo e a conservação de praças e jardins. Nos últimos vinte anos também progrediram, e muito, em termos de novos marcos legais e investimentos públicos, os setores estruturantes do planejamento e da infraestrutura urbana, bem como, da habitação e regularização fundiária.

Queremos dizer com isso que, no dia a dia, o cidadão e a cidadã brasileira dependem cada vez mais da boa gestão pública em nível local e tem podido contar com um corpo de gestores cada vez mais qualificado. Este argumento ficará bastante claro neste livro que logrou reunir trinta e cinco autores e autoras, das mais diversas áreas de interesse para a Gestão Municipal no Brasil. São vinte artigos que, juntamente com este Prefácio e o Posfácio, oferecem aos leitores uma visão sistêmica da administração pública, que busca dar conta de aspectos teóricos e práticos. Seguindo o método da fenomenologia e da pesquisa aplicada à gestão pública os autores perpassam os seguintes blocos temáticos organizados em quatro Seções: 1. Municípios, democracia e cidadania no Brasil (capítulo 1 a 5); 2. Planejamento e Gestão Municipal (capítulo 6 ao 10); 3. Participação democrática, tecnologia e sustentabilidade (capítulo 11 ao 15); 4. Inovação e modernização na Gestão Municipal (capítulo 16 ao 20).

A primeira Seção, que trata da questão dos *Municípios, democracia e cidadania no Brasil*, foi especialmente concebida para dar um pano de fundo à obra e marcar uma perspectiva humanista, fundada no pensamento social de tradição judaico-cristã. A ideia é que este referencial possa estabelecer o diálogo com outras visões filosóficas e tradições culturais que inspiram a ação política. Este tem sido um esforço permanente desde a criação desta escola de cidadania e gestão pública, a Oficina Municipal, no trabalho que realiza em estreita parceria com a Fundação Konrad Adenauer. Como se sabe, trata-se de uma fundação política alemã vinculada ao partido da União Demócrata Cristã (CDU), com larga experiência democrática à frente da chancelaria alemã sob a liderança de Estadistas do

porte de Konrad Adenauer, Helmut Kohl e Angela Merkel. Todos eles governaram colocando em evidência o artigo primeiro da Lei Fundamental da Alemanha que visa à promoção da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental do ensino social cristão. Da mesma forma, a tradicional colaboração do Governo Federal alemão com os Estados (*Länder*) e Municípios (*Gemeinde/Städte*), apoia-se na estrutura federativa fundada, por sua vez, nos princípios sociais da subsidiariedade e da solidariedade.

Tendo em conta estes princípios, logo no primeiro capítulo, se nota uma abordagem humanista no título *A Cidade com Alma Segundo a Fenomenologia de Edith Stein: A Sutil Dinâmica Constitutiva do Corpo Social em Belo Horizonte*, onde o autor, Miguel Mahfoud, discorre sobre a capital mineira na perspectiva da fenomenologia, escola filosófica fundada por Edmund Husserl no início do século XX. A fenomenologia surgiu para se contrapor ao positivismo e a uma tendência cientificista que buscava aplicar os métodos das ciências exatas (*Naturwissenschaft*) às ciências humanas (*Geistwissenschaft*). Parece ser provocador iniciar um livro sobre Gestão Pública, que muitas vezes tende a assumir um viés tecnicista, com esta abordagem filosófica e antropológica. Sem embargo, a pergunta que se deve fazer logo de início é a seguinte: como governar uma cidade sem ter em conta as pessoas e as comunidades que nela vivem? Habitar uma cidade significa compartilhar os seus espaços, criar uma experiência social, *viver* a cidade, como nos indica Mahfoud.

Os cinco primeiros capítulos caminham nessa mesma direção e afirmam, sob distintos pontos de vista, que para se gerir uma cidade é necessário compreendê-la na sua integralidade. Isso se nota no segundo capítulo com o título *Democracia e Descentralização na Constituição de 1988: o processo de elevação dos municípios ao status de entes da Federação*, de José Fogaça, que nos apresenta o projeto político da descentralização consolidado na já referida Constituição Federal de 1988, cuja redação, muito original, dotada de um certo ineditismo, elevou os 5.568 Municípios à condição de *entes* da Federação, dotados de relativa autonomia política, tributária e administrativa frente aos Estados. Trata-se de um capítulo testemunhal que mostra como o texto constitucional de 1988 deu um novo impulso à democracia no país, uma vez que as cidades passaram a

ser o cenário onde as pessoas participam efetivamente da política local, e também nacional, através de movimentos e organizações políticas de vários matizes. O autor nos chama a atenção para as possibilidades de participação direta nos processos de tomada de decisão nas instâncias consultivas e deliberativas que vem sendo gradativamente instaladas pelos governos locais no sentido de permitir uma maior participação, motivada pelo espírito de solidariedade, ao lado da democracia representativa por meio dos tradicionais Poderes Legislativo e Executivo.

O terceiro capítulo de **Alexandre Amorim** trata da *Gestão Municipal em um país de pequenas e médias cidades*, portes estes que definem a maioria dos municípios no Brasil. O artigo afirma que administrar um município não é uma tarefa simples devido às enormes disparidades regionais presentes em todo território brasileiro. Muitas vezes as políticas públicas formuladas em nível federal e estadual no campo da educação, saúde, saneamento básico, transporte público, entre outras, não levam em consideração tais diferenças regionais e tendem a uniformizar programas e projetos que se distanciam das realidades locais. Obviamente, as necessidades da população são melhor percebidas pelos gestores municipais e, neste sentido, a ideia de autonomia local se confunde com o conceito de democracia. Nas últimas décadas experiências como o orçamento participativo, dentre outras, tem possibilitado o afloramento da vontade pública graças aos processos de escuta e participação direta que se estabelecem no momento da formulação e durante toda a gestão das políticas públicas municipais.

Aprofundando a questão do poder local, o capítulo quatro escrito por **Eder Brito e Marcos Campagnone** sobre *Regiões Metropolitanas e Consórcios Intermunicipais* nos apresenta duas maneiras de pensar o processo de descentralização e regionalização do país: as regiões metropolitanas, previstas na Constituição Federal e os Consórcios Intermunicipais, consagrados pela Lei 11.107/2005. Tratam-se de modelos de governança que privilegiam a cooperação horizontal, que ainda se encontra em um estado muito aquém do seu pleno potencial quando comparamos a federação brasileira com outros países tais como os EUA e a já referida Alemanha. A questão da governança, em especial, das chamadas Megacidades, não pode

prescindir desta colaboração em diversos setores que vão da segurança à saúde pública, do saneamento ambiental ao transporte intermodal. O tema da governança e do território vai além das estruturas federativas e toca o próprio ordenamento econômico. Sabe-se, por exemplo, que o raio de influência econômica e financeira das capitais brasileiras sobre as cidades do entorno é muito grande pois, em lugar de um desenvolvimento multipolar, optamos pela concentração do capital industrial e da infraestrutura urbana que vem desafiando sobremaneira os gestores.

Logo a seguir temos um capítulo de **Mauro Callilari** analisando a problemática do *Espaço Público, Mobilidade e Caminhabilidade*, trazendo uma reflexão aprofundada sobre a mobilidade do ponto de vista dos cidadãos e cidadãs. Trata-se de um tema que felizmente vêm ganhando força nos últimos anos, diante da necessidade de se resgatar a cidade para as pessoas que a habitam. Espaço público, qualidade de vida, atividade física e até mesmo a dimensão da contemplação das belezas urbanas tornam-se, cada vez mais, elementos fundamentais para a definição da identidade dos territórios em nível local. O artigo traz à tona também a questão da mobilidade, que tem provocado os gestores públicos, especialmente nas capitais, onde os diferentes modais de transporte ainda não dão conta da demanda. O caminhar pela cidade coroa o texto como um convite à ocupação, intensa e generosa, dos espaços públicos pelas pessoas.

A segunda seção do livro é aberta logo na sequência e desloca a atenção do leitor para o tema do *Planejamento e Gestão Municipal*, reunindo um conjunto de cinco capítulos bastante complementares e entrelaçados. No primeiro texto, de **Cecília Olivieri, Bruno Martinelli e Raphaela Teles**, com o título *Soluções Colaborativas para Problemas Públicos*, se apresenta o tradicional ciclo de políticas públicas, ligado ao tema contemporâneo da inovação, com foco no cidadão e na organização pública. O artigo traz uma reflexão teórica e ao mesmo tempo prática sobre os processos de elaboração e execução de políticas em nível local em uma perspectiva criativa. Isso porque, como já dito, vem havendo um deslocamento do poder decisório sobre políticas públicas para o nível local, através dos processos de descentralização, por exemplo, da saúde e educação, que obrigam uma revisão completa das instâncias dos três níveis de governo

implicadas no ciclo das políticas públicas. Estas transformações têm exigido uma maior clareza sobre os processos organizacionais que vão dos órgãos gestores centrais às estruturas burocráticas no nível de rua onde se dá, efetivamente, o atendimento aos cidadãos e cidadãs. Como se sabe, atualmente é impossível dissociar o aperfeiçoamento dos instrumentos de acompanhamento, o controle de políticas das inovações tecnológicas do atendimento ao cidadão, propriamente dito. Como se costuma dizer, o melhor controlador da política é o usuário ou beneficiário dos serviços e infraestrutura pública.

Seguindo nesta mesma linha, o capítulo sete, de **Raphael Borella, Fernando Coelho e Ingrid Rodrigues Nascimento** trata do *Planejamento Estratégico Municipal* na perspectiva dos mandatos municipais que tiveram início em 2021 e irão concluir-se em 2024. O artigo reafirma o planejamento municipal como um instrumento fundamental para eleger as prioridades do governo, através de instrumentos específicos tais como o Plano Plurianual (PPA), Plano Diretor, Plano Municipal de Saúde, Plano Municipal de Educação, Plano de Resíduos Sólidos, dentre outros. O artigo traz uma perspectiva otimista e ao mesmo tempo crítica tendo em vista que os instrumentos de planejamento ainda estão em processo de desenvolvimento nos níveis locais de governo. Seu potencial de fortalecimento no futuro é gigantesco e exigirá, cada vez mais, profissionais da gestão qualificados para exercitar esta perspectiva estratégica de médio e longo prazo. Espera-se que a capacidade estatal instalada possa, inclusive, estimular e pressionar avanços na tramitação de propostas de reforma tributária em trâmite no Congresso Nacional que possam fortalecer a capacidade de arrecadação e gasto em nível local. Isso sem falar do conceito de *planejamento regional integrado* que também tenderá a ganhar maior força nos já referidos consórcios intermunicipais, bem como nas regiões metropolitanas, polos de desenvolvimento, *clusters*, comitês de bacia hidrográfica e outras unidades regionais de planejamento e gestão.

O capítulo oito de **Murilo Lemos e Márcia Oliveira** sobre *Gestão de Pessoas, para Pessoas e com Pessoas na Administração Municipal* trabalha a questão do desenvolvimento profissional dentro da administração pública e deixa clara a posição dos autores de que o fator humano



é um dos principais desafios nas Prefeituras Municipais e demais órgãos que integram a administração pública direta e indireta. O artigo discorre sobre a temática com profundidade e competência, apresentando caminhos possíveis para superar os obstáculos burocráticos e legais de modo que possa se dar um efetivo desenvolvimento humano e profissional no setor público local. Dentre várias questões abordadas pelos autores, o tema dos investimentos em formação humana e capacitação técnica de agentes públicos se revela como um dos instrumentos fundamentais para melhoria da qualidade do trabalho, com impactos diretos na qualidade da formulação e gestão das Políticas Públicas locais.

Em seguida, o capítulo nove, de **Paulo Cesar Rufino**, versando sobre *Orçamento Público, Licitações e Administração de Contratos*, trata dos processos da gestão e do suporte legal como elementos centrais para o sucesso estratégico das políticas orçamentárias. Pode-se afirmar com bastante tranquilidade que em todos os municípios a área orçamentária e financeira das prefeituras vem ganhando força nos últimos anos, em grande medida, graças à crescente competência técnica dos gestores destes setores. Esta classe profissional vem se organizando em associações e distintas instâncias de intercâmbio de boas práticas. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi certamente um divisor de águas que determinou uma estreita ligação entre orçamento público e formulação de políticas públicas, fixando um marco que não terá como retroceder no futuro. Ao contrário, com ajuda da tecnologia e da inteligência artificial, este vasto campo de gestão irá certamente prosseguir em um processo de aperfeiçoamento constante dos mecanismos licitatórios e contratuais de modo a garantir, ao mesmo tempo, qualidade e transparência aos processos fundamentais para a gestão pública municipal.

Por fim, o último capítulo da seção dois trata da delicada, e muitas vezes negligenciada, questão da transição de mandato. O texto de **Mírian Lucia Pereira, Fernando Coelho, Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz e Francisco Duarte** tem como título *Transição de Mandato e Gestão Municipal em Situações de Calamidade Pública*. O artigo é muito feliz por trazer este tema para o contexto atual de pandemia e lançar luzes sobre as eleições municipais de 2020. O texto busca dar conta dos cenários

de calamidade pública que muitas vezes atingem as cidades também por questões climáticas, dentre outras. A atualidade do tema na verdade provoca os gestores públicos no sentido de que se busque modelos de transição eficientes e que este aspecto se constitua como parte fundamental de uma nova cultura política. Trata-se de privilegiar as políticas de Estado, de longo prazo, sem prejuízo dos programas de governo. Infelizmente, muitas vezes, os projetos de poder, que operam no curto e médio prazo, se instalam na máquina pública ao arrepio dos interesses cidadãos constituindo, como já dito, um aspecto delicado, porém, fundamental a ser iluminado pela reflexão crítica que aqui se pretende.

A terceira seção do livro versa sobre temas provocantes para o presente, e para o futuro das cidades, quais sejam, a *Participação democrática, tecnologia e sustentabilidade*. Seu primeiro artigo (Capítulo II) de Diego Conti e Maurício Ferreira com o título *Cidades Sustentáveis, inteligentes e saudáveis* atualiza a discussão sobre a tão buscada sustentabilidade das cidades, que vem ganhando notoriedade nas últimas décadas, impulsionadas pelas cúpulas mundiais dedicadas ao meio ambiente e aos graves problemas da geração de energia renovável e das mudanças climáticas. O texto integra o tema da sustentabilidade com a questão das cidades inteligentes e saudáveis que, mais e mais, são sonhadas pelos cidadãos em função da qualidade de vida que podem oferecer. Em especial, no contexto da nova economia, onde se intensifica o trabalho em casa, os grandes centros urbanos perdem parte de sua atratividade em favor de cidades interioranas que buscam um perfil mais sustentável.

O capítulo doze de Simone de Melo Lins, José Guimar Cocco Jr. e Fernando Távora Machado sobre *Governo Local e Sociedade Civil* retoma a questão da participação democrática, abordada na primeira seção do livro, e aprofunda a questão do papel do Poder Legislativo e da participação direta dos cidadãos em instâncias consultivas e deliberativas, dentre elas, as audiências públicas. A questão da participação vem merecendo uma crescente atenção, também, no que diz respeito à utilização de aplicativos para celulares que facilitam a consulta às informações, agendamento de serviços, reclamações aos serviços públicos, pagamentos de taxas e impostos online e uma miríade de possibilidades apoiadas na ciência de

dados e na inteligência artificial. Na mesma linha, o décimo terceiro capítulo do livro, escrito por **Antonio Celso Albuquerque Filho** versa sobre o *atendimento ao cidadão*, tendo como exemplo a experiência iniciada no governo da Bahia, em 1995, com a implantação do governo digital, analisando seus prós e contras. Os desafios atuais encontrados por esse modelo que se espalhou em diversas capitais e cidades brasileiras, não apenas do Nordeste, mas de todo o país, tornou-se uma agenda permanente da gestão pública. Como já dito, as inovações trazidas pelos aplicativos em celulares hoje apontam para uma integração cada vez mais efetiva entre centrais de atendimento presenciais, que ganharam o nome genérico de “poupa tempo”, quando se exige a tramitação de documentos físicos, em papel, e processos totalmente digitalizados.

O capítulo quatorze, de **Felipe Romera e Flavio Nakaoka**, apresenta o *Programa Municipal de Melhoria Ambiental (PMMA)* trazendo um olhar específico sobre o tema da descentralização da coleta seletiva em nível municipal. O PMMA também coloca a educação ambiental em evidência e focaliza a agenda ecológica como o carro chefe dos processos de planejamento e gestão na perspectiva hoje inquestionável da já referida sustentabilidade. Caminhando exatamente na mesma linha o capítulo quinze, de **Ana Carolina Abreu**, versa sobre o *Fórum CB27* e a *Promoção do Desenvolvimento Sustentável pela Gestão Ambiental Municipal das Capitais Brasileiras*. A autora trabalha a questão socioambiental com foco na experiência deste colegiado de Secretários de Meio Ambiente que tem tido um papel fundamental enquanto instância representativa com alcance nacional. O artigo da Coordenadora de Projetos da Fundação Konrad Adenauer discute ainda a necessidade de um novo modelo de governança que seja capaz de estabelecer diversas interconexões entre os vários setores da gestão, na perspectiva do desenvolvimento sustentável. O desafio da gestão das capitais em contextos metropolitanos se torna ainda mais complexo quando as manchas urbanas se fundem (*conurbação*) e as fronteiras intermunicipais ficam praticamente invisíveis. Isso traz impactos importantes para diversos setores, dentre eles, a questão hídrica e energética.

A última seção do livro, intitulada *Inovação e modernização na gestão municipal*, se inicia com um artigo sobre os desafios encontrados na

*gestão tributária*, com Francisco Ramos Mangieri apontando de que forma os desafios da modernização da gestão tributária exigem projetos específicos e estratégias de implantação muito complexas. A maior parte dos médios e grandes municípios brasileiros vêm buscando a modernização dos processos de arrecadação no sentido de dar uma maior eficiência à tributação. As pequenas cidades também não ficam para trás nos esforços arrecadatórios, tendo em vista a diminuição dos repasses estaduais e federais. Não resta dúvida que as propostas de reforma tributária em trâmite no Congresso, aqui já mencionadas, deverão ser acompanhadas de perto pelos governos locais para que suas diretrizes sejam realmente favoráveis ao processo de descentralização de recursos de modo que os municípios possam fazer frente às crescentes demandas da sociedade por serviços de qualidade.

Na sequência, o capítulo dezessete, de Daniel Kelles de Almeida e Tomas Anker faz um mergulho no tema das *Parcerias Público Privadas (PPPs) e das concessões nas cidades brasileiras*. Os modelos de PPPs tem variado muito em todo o território nacional, ainda que a legislação federal garanta uma certa uniformidade e diretrizes claras no sentido da segurança jurídica. O autor busca responder de modo prático de que maneiras os gestores municipais que estão iniciando seus mandatos, podem utilizar tais instrumentos de forma efetiva. É natural que nas capitais e nos governos estaduais as PPPs tenham se desenvolvido com maior eficiência por uma questão de escala e interesse econômico. Sem embargo, o tema está colocado para o conjunto dos municípios brasileiros. As Parcerias Público-Privadas e as Concessões surgiram como alternativas no sentido da melhoria da gestão da infraestrutura e dos serviços públicos. Os dois modelos precisam ser bem conhecidos e o artigo esclarece as vantagens de cada um, orientando como podem ser implantados na prática na esfera local de governo.

Indo na mesma direção, o capítulo dezoito, de Lívio Giosa, sobre *Terceirização e Inovação na Gestão Municipal*, desenvolve estes temas profundamente desafiadores de forma didática e muito bem atualizada. Os dois conceitos (terceirização e inovação) se tornaram verdadeiras palavras de ordem e estão atraindo a atenção de prefeitos e gestores de uma nova

geração de políticos que chega ao poder na recém iniciada terceira década do século XXI. Uma geração para a qual a tecnologia faz parte do cotidiano e não mais se questiona a sua aplicação no campo de públicas. Trata-se, na verdade, de uma nova cultura de gestão bastante diferente daquela que foi encampada pelos gestores dos anos 1990 e início de 2000 que deram início aos desafiadores processos de municipalização. Grandes saltos qualitativos, por exemplo, na área da saúde e da educação, já foram dados pela maior parte das cidades brasileiras. Daqui para frente, o aperfeiçoamento destas, e outras políticas públicas, irá exigir ainda maiores competências de liderança cada vez mais apuradas e, sempre que possível, associadas a instrumentos de gestão mais e mais intensivos em tecnologia de ponta.

Caminhando para conclusão do livro, o capítulo dezenove, de **Mauro Kreuz e Fábio Mendes Macedo**, apresenta um interessante índice de governança elaborado pelo Conselho Federal de Administração – CFA, o *Índice CFA de Governança Municipal*, que visa auxiliar os gestores públicos em três dimensões distintas e complementares: financeira, gestão e desempenho. Graças ao índice hoje é possível comparar modelos de gestão, buscar experiências de êxito, acompanhar séries históricas de dados sociais e, sobretudo, aperfeiçoar a gestão com vistas a uma maior qualidade de vida e justiça social. Concluindo a publicação, o capítulo vinte, de **Alexandre Levin**, aborda a questão das *Compras públicas nos municípios em contexto de crise*. Como se sabe, as aquisições de bens e serviços para fazer frente à COVID-19 têm sido a prioridade das Prefeituras em todo o país, no momento em que lançamos esta obra. O contexto atual de crise decorrente da pandemia não dá indicações claras da sua extensão no tempo e no espaço. Por isso o autor destrincha a nova lei nº 13.979/2020 que teve como objetivo facilitar as contratações emergenciais que os municípios foram obrigados a efetuar para combater as situações de crise no sistema de saúde.

O triste e dramático contexto da pandemia no qual esta obra foi elaborada não pode, definitivamente, ser evitado, minimizado ou encoberto. Sem embargo, o conjunto de artigos aqui apresentados não pretendem, em absoluto, caminhar no sentido de uma perspectiva pessimista com relação à gestão pública municipal. Ao contrário, como procuramos evidenciar

logo na primeira seção, esta obra quer lançar um olhar de esperança para a dignidade da pessoa humana e sua capacidade de superação de crises, quaisquer que sejam elas. A solidariedade que vem brotando nas famílias e nas comunidades locais, em especial, nas camadas mais pobres da sociedade, é inegável. Os gestores públicos municipais estão acompanhando este movimento e se aproximando, mais e mais, dos cidadãos e cidadãs e de sua vida no cotidiano das cidades. Nesta dinâmica vem surgindo um conjunto de oportunidades para o aperfeiçoamento da gestão pública que, como ocorre em toda situação de crise, possibilita a superação de desafios, por pior que possam de início parecer. Devemos acreditar, mais do que nunca, na mudança das estruturas ultrapassadas e, sobretudo, no surgimento de uma nova cultura política e administrativa, mais humana e mais justa, que aponte para um novo e virtuoso caminho para os Municípios do Brasil.

Desejamos a todos e todas uma boa leitura!



Seção 1

**Municípios,  
democracia e  
cidadania no Brasil**





## CAPÍTULO I

# A cidade com alma segundo a fenomenologia de Edith Stein: a sutil dinâmica constitutiva do corpo social em Belo Horizonte

Miguel Mahfoud

Quem já se deparou com uma bolha de sabão em local muito frio e gelado pôde admirar sua estrutura constitutiva, que se torna visível pela cristalização. É algo comovedor enxergar a estrutura íntima e sutil daquela matéria. Surpreende também o revelar-se de sua estrutura dinâmica complexa e, ao mesmo tempo, de sua imensa fragilidade. De fato, com a cristalização daquela estrutura, a bolha se desintegra em uma fração de segundo... Por outro lado, logo somos levados a comparar aquela cristalização com os cristais de pedra e seu padrão tridimensional bem definido: outro objeto, diversa matéria, mas uma comunhão essencial com o anterior quanto à estrutura, quanto à agregação de seus elementos constitutivos. Diante da pedra cristal, com materialidade firme, dura, estável, e da bolha de sabão, frágil, flexível, efêmera, podemos apreender uma unidade sutil, não meramente conceitual ou abstrata. Reconhecemos uma estrutura em comum que constitui uma e outra, de modo tão fundamental a ponto de uma alteração na sua dinâmica estrutural, levar ao desmantelamento do próprio objeto.

Ao mesmo tempo, a apreensão de algo específico e particular pode se dar dentro dessa vivência do aspecto universal: a própria estrutura sutil, íntima e compartilhada entre aqueles objetos abre caminho também para as particularidades. Algo de identitário se evidencia na própria dinâmica

constitutiva; assim, as montanhas (com sua universal estabilidade, longevidade, historicidade, horizontes amplos e liberdade) acaba sendo também identidade de Minas Gerais, figurando o próprio corpo social local. E a cidade de Belo Horizonte comunga vivamente essa identidade com as montanhas: inclusive, os belo-horizontinos costumam ter orientação espacial ao se localizarem pelas montanhas locais; trata-se de uma típica, cotidiana e concreta vivência e organização da vida da cidade compartilhada pelos sujeitos.

## 1. PARADOXOS DA CIDADE, CAMPOS DE TOMADA DE POSIÇÃO

É interessante que isso aconteça em Belo Horizonte, cidade fundada em 1897 com um projeto de criar ruptura com a história de Minas Gerais, de se contrapor aos grandes centros de então (Ouro Preto e Mariana), avaliados como irremediavelmente associados ao colonialismo e ao poder imperial. Na ruptura concebida em termos de diverso futuro político e social, a cidade já nasce com estética republicana: arquitetura monumental, avenidas largas e fartos jardins em ruas e parques. Embora todos esses aspectos sejam valorizados e admirados pelos habitantes locais, pode-se afirmar que a ruptura não vingou.

Por um lado, Belo Horizonte é caracterizada pela íntima e concreta associação com as montanhas; e, por outro, pela forte e viva vinculação com a história de Minas Gerais, assim como também à origem rural do estado<sup>1</sup>, a despeito de ser uma metrópole bastante moderna. Os habitantes mantêm um ideal de vida rural manifesto em tantos aspectos da vida cotidiana, como o modo amplo de ocupar a rua e demais espaços abertos e públicos, o costume de manter pequenas plantações de milho, mandioca, pimentas, etc. em quintais ainda que bem pequenos, no gosto de ouvir o canto do galo em qualquer parte da cidade, na manutenção de cavalos e

1. Aspectos que podem ser facilmente confirmados e bem admirados pelo visitante do *Museu de Artes e Ofícios* em Belo Horizonte. O museu é atualmente administrado pelo Serviço Social da Indústria de Minas Gerais (SESI-MG) em parceria com Instituto Cultural Flávio Gutierrez (ICFG), Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH).

carroças utilizadas em pequenos transportes até apoiada pelo poder público municipal, o gosto de manter o apelido da cidade de “Roça iluminada”... A contínua reconstituição de elementos rurais na vida urbana moderna se evidencia também pelo ideal bastante compartilhado de nos fins de semana poder imergir em algum local com características rurais no entorno da cidade, como ação de contínua recuperação das raízes rurais. Na verdade, essa característica vai apresentando um paradoxo dessa cidade: rural e urbana-industrial a um só tempo; apegada à própria história enquanto se apresenta moderna e contemporânea.

Paradoxos como esses podem ser examinados como modos particulares, e peculiares, de lidar com as condições da existência humana, algo muito importante, a ponto de constituir a identidade de uma cidade. Outro paradoxo significativo nesta perspectiva é a contínua, e ativa, manutenção do antigo juntamente com o cultivo do novo em Belo Horizonte. Nisso se manifesta viva a raiz barroca da cultura local. Música, teatro e literatura são elementos estruturantes da cultura barroca e são justamente esses que vivem de modo significativo na sensibilidade típica dos cidadãos no cotidiano, nas formas criativas de relação social, bem como nas manifestações culturais que projetam a cidade no âmbito nacional e internacional.

O novo e o antigo, bem como o rural e o urbano, também se articulam clara e criativamente na culinária mineira de Belo Horizonte. Restaurantes claramente modernos, de reconhecimento local e nacional, oferecem comida mineira, bem ao gosto contemporâneo, ancorando-se na cultura rural, tanto na composição dos pratos quanto na estética do ambiente. Diversos restaurantes com estética claramente atual mantêm, voluntariamente, alguns elementos antigos que contrastam com a ambientação geral (podendo, inclusive, serem apresentados quebrados ou enferrujados) trazendo o elemento antigo ao lado do novo, criando assim uma ambientação reconhecida como familiar e própria dos belo-horizontinos.

Nesse mesmo âmbito da comida típica local como espaço de articulação do antigo e do novo, um fenômeno social, bastante significativo

para os moradores de Belo Horizonte, é o concurso gastronômico “Comida di Buteco”<sup>2</sup>. O boteco é o bar pequeno e rústico, ambiente informal, na simplicidade radical dos utensílios, mobília e decoração, na liberdade do atendimento, com vários elementos improvisados. A simplicidade é a chave da rusticidade, amplamente valorizada, cultivada e cultuada nessa cidade moderna e contemporânea. Talvez o auge seja o “Bar do Caixote”<sup>3</sup>, localizado na região central, de comércio popular, próximo ao Mercado Municipal de Belo Horizonte. Funcionando desde 1993, o boteco famoso e procurado não tem uma cadeira sequer, nem mesmo mesa, tendo caixotes por substitutos. Interessante pensar que as características típicas do boteco acabaram se tornando, com “Comida di Buteco”, um evento gastronômico de grandes proporções em Belo Horizonte. Com o objetivo de “transformar vidas através da cozinha de raiz”, tem incidência documentada no aperfeiçoamento dos bares participantes, em termos de identidade ambiental e culinária, fortalecimento de identidade, além de se tornar um evento de enorme participação dos moradores locais. “Comida di Buteco”, desde 2000, articula recriações de comida típica de boteco mineiro, levantando a bandeira da “simplicidade e autenticidade”, revitalizando as características rústicas dos locais. Muito significativo também, em termos de fenômeno social, o fato de o evento ter se espalhado pelo país, “exportando” o ideal de reconstrução da vida contemporânea e urbana com um conjunto de elementos antigos e rurais. Significativo, também, o fato de que, ao conceberem a ampliação do concurso para outros estados brasileiros, os organizadores do “Comida di Buteco” tiveram certa dúvida quanto às condições de outras cidades assumirem aquele ideal, uma vez que ele é visto como algo integrado à identidade mineira e belo-horizontina. Questionavam se a proposta poderia vingar num bar demasiadamente organizado, temendo gerar algo não reconhecido como familiar

---

2. Sobre o fenômeno “Comida di Buteco”, consulte <http://www.comidadibuteco.com.br>.

3. Bar do Caixote, consulte: <https://www.soubh.com.br/estabelecimentos/bares/bar-do-caixote>

Esse fenômeno evidencia a força e a importância social da relação novo-antigo com a recriação de elementos enraizados. Mostra também outro elemento paradoxal e característico da vida em Belo Horizonte: a convivência do ideal de liberdade conjugado com uma fixação nos próprios elementos de enraizamento. Por um lado, um ideal forte de sair em busca de elementos rurais, de cultivar ares diferentes do cotidiano na cidade, com liberdade de criação e de protagonismo, em iniciativas culturais nas ruas, praças e parques (festas, teatro, música, espaços de brincadeira, clubes de choro e de samba, etc.); por outro lado, um apego bairrista ao próprio lugar. Assim, é frequente encontrar quem valorize bastante certos locais mineiros de importância histórica ou ecológica (como a cidade de Ouro Preto ou o Santuário do Caraça) sem nunca ter chegado a visitá-los. Este é apenas um exemplo de uma dinâmica bastante mais ampla de se ter esse horizonte aberto de valorização e manter-se fixado em seu próprio local. Trata-se de mais uma interessante forma típica, e peculiar, de lidar com os paradoxos vivos na cultura da cidade.

Outro paradoxo que se encontra na vida social belo-horizontina se refere à interligação entre ação e inércia. Por um lado, a vida social é feita de contínuas tomadas de posição e de ação em relação aos eventos e, nesse sentido, há diversos grupos que organizam iniciativas diferentes no âmbito social, bem como, há muita valorização de tomadas de posições públicas, especialmente coletivas. E, paradoxalmente, há também uma clara e grande valorização da inércia como resistência e como expressão silenciosa de poder. Um forasteiro desavisado frequentemente interpreta certos posicionamentos como não tomadas de posição. Uma leitura a partir do cerne dos processos pessoais e coletivos permite apreender uma solução coletivamente compartilhada de utilizar a inércia como refreamento de certos processos comunitários e sociais nos quais o sujeito não quer tomar parte, ou mesmo, quer se contrapor, demonstrando, na inércia, sua força de alterar o processo. Não se associar à ação de alguém pode ser vivido, frequentemente, como um silêncio que inviabiliza a pessoa de avançar. Há uma forma de não ação que, paradoxalmente, é ação e expressão, força capaz de intervir no campo social. No campo político, ou outros âmbitos

de relação social, é famosa a expressão “come-quieto”. Ela quer dizer que o sujeito realiza uma ação que o fortalece, interessa ou agrada, ainda que pelo estratégico silêncio e pela inércia, onde, somente aparentemente, sem agir, ele está atuando decididamente naquele campo.

Outra expressão significativa, frequentemente utilizada na cidade, é o termo “esconder o ouro”, também ancorado na tradição regional. Conseguir não mostrar o ouro encontrado foi uma estratégia nas cidades mineadoras no tempo em que a cobrança de impostos era baseada na quantidade de produção, uma maneira de se contrapor ao poder local e colonial. Essa modalidade de resistência e confronto pela negação é amplamente difundida no cotidiano, manifestando-se em diversas modalidades, tais como, cortar o ritmo de alguém que se impõe por pressa, desacelerar ou manter o passo lento ao atravessar uma rua forçando um carro a reduzir a velocidade, e ainda, valorizar o “fazer-se de bobo” como uma expressão de esperteza. Todas elas são leituras de ação na inércia, ou resistência, numa modalidade local bastante característica e viva de lidar com certos paradoxos na vida cotidiana da cidade.

Outro elemento que caracteriza o modo típico de lidar com paradoxos na cidade se refere à autoimagem coletiva do belo-horizontino como sendo de grande sociabilidade. É bastante conhecido – e ostensivamente afirmado – o fato de Belo Horizonte ter em torno de doze mil bares, a maior quantidade *per capita* do todo o País. Como já apontado, o lugar de encontro de amizade ou negócios é o bar ou boteco. A liberdade e a autenticidade são cultivadas na sociabilidade em torno e entre as mesas dos bares. A representação social do belo-horizontino típico como muito sociável e acolhedor é assim sustentada. Ao mesmo tempo, por outro lado, há uma grande valorização da intimidade reservada: ser convidado à casa e, particularmente, à cozinha, é comprovação de privilégio. A conjugação típica desses elementos paradoxais se dá assim: a forte sociabilidade se atesta, principalmente, com a recepção reservada. A intimidade preservada é privilégio de alguns, confirmando a sociabilidade. Mesmo no interior do âmbito familiar, tomado como clã relativamente compacto, nem todos os

novos membros agregados por casamento têm acesso a certos segredos de família. É reservado o contato com documentos da história familiar ou segredos familiares de culinária, sendo a abertura, de cada um deles, considerada um privilégio das relações sociais vivas, ativas e importantes. Esse é outro interessante modo típico de lidar com os paradoxos entre abertura e fechamento nas interações pessoais e nas relações sociais.

## **2. ALMA HUMANA COMO DINÂMICO CERNE CONSTITUTIVO DE PESSOA E COMUNIDADE**

É possível procurar, e encontrar, nesses modos típicos e compartilhados de elaborar a experiência social, o cerne constitutivo da pessoa e da comunidade, assim como se pode, em certo momento, ler a estrutura dinâmica constitutiva da bolha de sabão no cristal de pedra e na montanha. Um cerne que está permitindo a consistência e a estruturação. No caso dos seres vivos, o cerne é uma força viva em ato, também responsável pela integridade e possibilidade de renovação e crescimento daquele ser. No ser humano, aquela força viva é também de natureza espiritual, inclusive nos processos vividos nas relações sociais e comunitárias. Assim, apreendendo o cerne da dinâmica, deparamo-nos com elementos amplamente compartilhados e universais, mas os tomamos pelo modo todo peculiar com que são vivenciados e que apontam para a identidade (CASTANHA DE QUEIROZ; MATTHIAS, 2019; MAHFOUD, 2019a; SAVIAN JÚNIOR, 2019; STEIN, 2003).

Lendo o cerne da vida pulsando no tecido social, apreendendo ali o estruturar-se da vida acontecendo enquanto se tecem relacionamentos e relações sociais, notam-se dinâmicas não mecânicas. Não são sucessão de eventos casuais ou reações mecânicas, nem reprodução aleatória por cadeia de reações. Trata-se de vida pulsando – com sua própria força edificante do tecido social – afirmada por meio de tomadas de posição de sujeitos (individuais ou coletivos) (ALES BELLO, 2000; STEIN, 1993, 1999d, 2013).

Os paradoxos podem ser vividos como vida autêntica por serem ocasião de tomadas de posição enraizadas: tomar posição no mundo-da-vi-



da mantida pelo próprio cerne pessoal constitui as relações como corpo social vivo. Para que as tomadas de posição sejam capazes de afirmar a dinâmica constitutiva da própria pessoa, e de seu corpo social, é preciso que estejam ancoradas na força vital-espiritual em ato (em si mesmo, na própria história, em sua tradição). Desse modo, tomar posição diante de paradoxos fortalece o sujeito e, ao mesmo tempo, seu campo de relações pessoais, comunitárias, sociais e até mesmo políticas (ALES BELLO, 2015; STEIN, 1999d).

Tomadas de posição efetivamente pessoais – porque ancoradas no cerne de seu viver – tornam-se construtoras de identidade pessoal e coletiva.

Toma-se posição no mundo-da-vida, no mundo que temos em comum. Vivemos num mundo de significados compartilhados, e nele o sujeito se constitui segundo sua individualidade própria e única, podendo, inclusive, contribuir de modo original com a constituição do mundo-da-vida. De fato, a impossibilidade de compartilhar significados gera grande sofrimento, tendendo a uma ruptura psíquica estrutural. Ao mesmo tempo, um corpo social vivo com identidade se constitui no compartilhamento de estratégias e significados, mantidos pelas contínuas tomadas de posição.

Todo corpo material existe enquanto integrar os elementos de que ele é composto. No caso de corpos vivos, a integração se dá em força da dinâmica de vida que o constitui. Nos seres humanos, a mesma integração se dá por intrínsecas forças vitais-espirituais, justamente a *alma humana*. Ela atua inclusive na articulação interpessoal de vivências, formando corpos sociais com características humanas (SAVIAN JÚNIOR, 2019).

Tal articulação interpessoal se baseia, sobretudo, na dinâmica de tomadas de posição de um em relação a outros. Tomadas de posição ancoradas na dinâmica vital-espiritual podem constituir movimento com pessoalidade, viabilizar articulações e mudanças no corpo social, e ancorá-lo – também ele – na vida propriamente humana. Tomadas de posição ancoradas geram vida e flexibilização das estruturas dinâmicas constitutivas da pessoa e das relações humanas.

Certos posicionamentos poderiam tender a estagnar avaliações e relacionamentos, tornando-os disfuncionais à vida pessoal e social. De fato, certos juízos pessoais mantidos enrijecidos podem se assemelhar à disfuncionalidade de tradições mantidas como mero conteúdo formal ou estético, como se tivessem valor em si mesmas.

Portanto, a tomada de posição segundo a dinâmica intrínseca à constituição da pessoa é fundamental para que cada agrupamento social tenha sua própria dinâmica de vida. Tal integração intrínseca e tal vitalidade na comunidade precisam de *sustentadores*. São pessoas que pela própria tomada de posição ativam a força vital e a dinâmica formadora de vida pessoal de sua comunidade, sendo elas mesmas provocadoras de tomadas de posição autênticas e integradas ao corpo social; geram reconhecimento da necessidade de implicação pessoal enraizada em uma história que está se dando. Eventualmente, o sustentador pode coincidir com uma liderança formal, mas não é a função, por si mesma, que tornaria alguém sustentador. Os sustentadores podem não ter função formal de autoridade; podem ser simples membros de uma comunidade, e até crianças numa comunidade-família (MAHFOUD, 2007; STEIN, 1993, 1999d).

### 3. SUSTENTADORES DA DINÂMICA VITAL COMUNITÁRIA NA CIDADE

Podemos identificar em Belo Horizonte alguns sustentadores de sua característica dinâmica vital. Um deles, certamente, é o Grupo Galpão. O grupo teatral nasce em 1982, aliado à tradição do teatro de rua, mantendo-se como trupe de teatro popular mesmo em peças bastante sofisticadas. Com “A rua da amargura: 14 passos lacrimosos sobre a vida de Jesus” (adaptação da clássica peça *O Mártir do Calvário* de Eduardo Garrido), ganha grande notoriedade e reconhecimento na cidade no início da década de 1990 com a proposta de estilo circo-teatro, fortemente ancorada na religiosidade popular. Na peça “Romeu e Julieta”, o Grupo Galpão (2003) se torna provocação à valorização da cultura local com evidente abertura à

integração viva e autêntica com outras culturas: tomam o texto clássico de Shakespeare com uma estética popular e rural, bem ao gosto de Belo Horizonte e Minas Gerais, integrando cantigas de roda e serestas tradicionais que ganham sentido todo próprio, ao mesmo tempo em que fecundam de familiaridade e sensibilidade local aquela história clássica da literatura universal, com uma conjugação plenamente harmônica entre erudito e popular. Tal capacidade de articulação – com potência de gerar sínteses novas e ancoradas na cultura local e universal – sintoniza-se de forma especial com a dinâmica vital própria de Belo Horizonte, favorecendo-a. Interessante também o fato de o Grupo Galpão ter chegado a apresentar essa peça no *Globe Theatre* (o histórico teatro em que Shakespeare apresentava suas peças, em Londres) em duas ocasiões, sempre com grande sucesso, ainda que representando em português, com cantigas de nossa tradição, com instrumentos rústicos populares locais, atuando sobre e em torno de um automóvel como nos teatros de rua. A força que o Grupo Galpão tem para a vida da cidade é evidente quando este se apresenta em praças públicas, sempre reunindo milhares de pessoas numa sintonia e silêncio comovedores.

Outro personagem significativo de Belo Horizonte, que podemos considerar um sustentador da comunidade local, é o compositor e instrumentista Toninho Horta (\*1948), membro do famoso grupo “Clube da Esquina” (composto também por Milton Nascimento, Wagner Tiso, Lô Borges, Beto Guedes e Márcio Borges) que, reunindo-se no bairro Santa Teresa na década de 1960, marcou a história da música popular brasileira ao gerar um movimento musical com características originais e enraizadas na cultura local. Toninho Horta tem incidência no jazz internacional e muitos admiradores inclusive no Japão; com musicalidade altamente sofisticada, é ao mesmo tempo reconhecido pelo grande público como um ícone da música local. Um notável exemplo da complexidade aliada à simplicidade, tão característica da cultura belo-horizontina, é o fato de há anos Toninho Horta ser encontrado tocando violão num boteco da família, bem rústico, no bairro de Santa Teresa: simplesmente tocando em

roda com tantos músicos que se reúnem pelo gosto de tocarem juntos a autêntica música local, reunindo sempre grande número de admiradores em torno deles, mesmo em pé, participando do acontecimento cultural e comunitário.

Os contadores de histórias e causos são outros sustentadores da dinâmica vital da cidade de Belo Horizonte. São vários os grupos de contadores, e frequentes eventos e cursos os agregam à cidade. Numa dinâmica de intenso e vivo relacionamento com o público, a contação busca tornar presença o conteúdo narrado. Grandes projetos sociais integram os contadores de história como recurso vitalizador de seus processos. Mesmo na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), um projeto da Faculdade de Letras utilizou por muitos anos contadores de histórias para levar os mitos gregos às escolas públicas da cidade; e a Faculdade de Medicina por várias vezes incorporou o “Grupo Miguilim”, de jovens e adolescentes contadores, da cidade natal de Guimarães Rosa, especializados em declamar contos roseanos na dinâmica de contação de histórias, com grande força de enraizamento (MIZIARA; MAHFOUD, 2006). Através de histórias tradicionais e relatos autorais, repetição de causos conhecidos ou originais, a contação veicula certa sofisticação técnica com elementos propositalmente simples, tornando-se força construtiva da cultura local segundo sua dinâmica característica e seu modo próprio de lidar com paradoxos.

Outro personagem, muito significativo para a cidade de Belo Horizonte, que podemos considerar como sustentador, é Pe. Pigi Bernareggi (\*1939-†2021), missionário italiano que, chegando ao Brasil no início da década de 1960, inseriu-se desde logo na periferia belo-horizontina. Por muitíssimos anos se dedicou às comunidades locais enfrentando o problema de moradia urbana em favelas e bairros populares, apoiando movimentos sociais dos sem-casa. Sua presença mobilizadora junto à comunidade, sempre explicitamente baseada na Doutrina Social da Igreja, incluía sua participação ativa nos trabalhos de pedreiros nos mutirões de construção de casas ou capelas nos bairros populares, ainda que continuasse a trabalhar como professor de filosofia na Pontifícia Universidade

Católica de Minas Gerais. Pode-se afirmar, sem receio de errar, que todo o bairro Primeiro de Maio e o Jardim Felicidade se estruturaram a partir dos movimentos populares sustentados pela presença de Pe. Pigi ao longo de muitos anos. A experiência comunitária naqueles bairros teve grande impacto nos movimentos populares brasileiros na década de 1980, período de final da ditadura militar e início da redemocratização do país (PROJETO HISTÓRIA VIVA, 2008).

Muito interessante notar que, mesmo sendo estrangeiro, Pe. Pigi se tornou um sustentador da comunidade na cidade. O modo como ele se introduziu em bairros periféricos e favelas, parece indicar um fator-chave para isso. Em certa ocasião, perguntaram-lhe como ele lidava com o estranhamento cultural, sendo estrangeiro e originário de outro nível socioeconômico. A resposta foi surpreendente: o que ele estranhava era aquela pergunta, porque a experiência que ele fazia não era de chegar à comunidade local levando algo externo – o que justificaria certo choque, incompreensão – e exigiria um trabalho para superar o distanciamento enquanto ele afirmaria elementos importantes para si e sua cultura. Pelo contrário, o que ele encontrava era uma profunda sintonia humana numa vida comunitária efetiva, deixando-o tão à vontade, que às vezes se sentia mais em casa do que em sua própria casa e em seu próprio país. Responde que era possível construir a partir do reconhecimento de um elemento de valor no outro, ao qual você deseja sinceramente se associar, ser comunidade; e não se constrói quando se quer colocar ali algo que não está, entrando em relacionamento para modificar o outro, quando se instaurou a dinâmica de estranhamento, distanciamento e luta contra a realidade. Pelo contrário, Pe. Pigi entrava na relação viva; ele é quem era introduzido naquela dinâmica comunitária, e por isso tinha condições de ajudar pessoas e comunidades a crescerem; podia contribuir para que aquela dinâmica sutil, construtiva, vital e decisiva para que relações pessoais e sociais significativas se configurassem sempre mais. Assim, ele foi formador da vida social cotidiana, formador de movimentos sociais, a ponto de incidir na constituição física da cidade com a estruturação e urbanização dos bairros populares.

Com tal disposição humana radicalmente simples e profunda, Pe. Pigi mostrou à cidade que a favela não era algo a ser eliminado, mas valorizado pela capacidade construtiva e geradora de vida e humanidade, como fenômeno humano que tem a contribuir com toda a sociedade (BERNAREGGI; RESI, 1982).

Ele é sustentado não por autoridade formal ou cargo funcional, mas por compartilhar intimamente a vida na comunidade, ajudando a constituir a realidade que também o gera.

Vale aqui destacar que os movimentos sociais nos bairros Primeiro de Maio e Jardim Felicidade originaram propostas oficiais da Prefeitura de Belo Horizonte como o Pró-Favela, buscando favorecer o mundo de relações já existentes naquele contexto comunitário popular, gerador de vida e organização social durante os processos de urbanização, tomando as vivas relações comunitárias como recursos sociais (FREITAS, 2018).

Vê-se como a sensibilidade e as tomadas de posição enraizadas em alguém pode se tornar gerador de dinamismo comunitário e social, chegando a formular leis específicas sistematizando, de modo original, políticas públicas de enfrentamento de problemas concretos e graves da população.

#### **4. ALMA CONSTITUTIVA DO CORPO SOCIAL**

A alma de uma pessoa é dinamismo constitutivo de sua corporeidade (ativo em cada uma das partes do corpo) e também fonte de sua identidade pessoal; assim também aquela dinâmica constitutiva pulsa em cada mínimo elemento de seu ser como dinamismo de força vital-espiritual, inclusive na dimensão psíquica da pessoa, como fator fundante da contínua formação, âncora para a construção de uma identidade autêntica, permitindo consolidar personalidade e caráter. Uma personalidade toma posições pessoais diante de sua comunidade, contribuindo com sua constituição; por outro lado, a própria comunidade (constituída por forças vitais-espirituais e psíquicas) pode formar-se com personalidade própria e se tornar capaz de sustentar a vida das pessoas que a constituíram. Uma comunidade viva pode chegar a contribuir

com a formação e estruturação funcional da sociedade e do Estado. Inclusive, um enfraquecimento da vida das comunidades, bem como da relação entre elas, tenderia a levar a um enfraquecimento da funcionalidade da sociedade e do Estado. A fragilização ou enrijecimento da dinâmica constitutiva de um corpo material levaria à sua desintegração; igualmente, a falta de vitalidade e inter-relação das comunidades como vida poderia ter como consequência a fragilização da sociedade por enrijecimento de suas estruturas, mantidas por força de poder extrínseco, mas tendendo à desintegração. Pessoa, comunidade, sociedade e Estado dependem do fluir da força sutil e intimamente constitutiva da vida (STEIN, 1993, 1999d).

Podemos, então, tomar a cidade viva como corpo social vivo, em que sua dinâmica sutil e sua força vital-espiritual constitutiva pulsam em cada mínima parte dele, pulsam nas diversas formas de ação e de tomadas de posição enraizadas. Também no corpo social vivo da cidade certas áreas representam funcionalidades específicas; podemos conceber – como recurso compreensivo – as áreas da cidade como partes de um corpo humano. Vejamos, neste sentido, o caso de Belo Horizonte.

A cidade tem um pólo intelectual que pode representar a *cabeça* do corpo social da cidade, lócus da produção de conhecimento e valorização do pensamento. Em Belo Horizonte, podemos considerar que a UFMG seja esse pólo: a cidade tende a admirá-lo e valorizá-lo por isso e também pelo seu potencial de gerar ascensão socioeconômica. Juntamente com o reconhecimento nacional e internacional como instituição de excelência (bem qualificada no *ranking* das universidades brasileiras), vem sendo valorizada cada vez mais pela própria cidade devido a sua presença e participação na vida da sociedade. É valorizada como força construtiva e recurso para enfrentamento de questões vitais (culturais, técnico-científicas, econômicas, sanitárias, sociais, etc.). A instituição agrega pessoas oriundas de todo o estado, tornando Belo Horizonte um centro de formação de grande alcance.

O risco e o paradoxo a ser enfrentado é o de ser um polo responsável pela ascensão social e consolidação de poder de intervenção na realidade sociopolítica, mas – também por isso – gerador de elitismo. Em nossa

cultura ocidental, o risco é a cabeça ter sua funcionalidade desintegrada do resto do corpo; risco de valorizar sua atividade como destacada das demais, permanecendo isolada no estilo “torre de marfim”. A frequente crítica que se utiliza dessa expressão parece indicar que o risco esteja de algum modo sendo enfrentado e questionado.

Nos últimos anos, a UFMG vem protagonizando importante movimento de articulação da universidade com as esferas municipais e estaduais. Tal postura de integração de forças políticas diversas caracteriza esse dinamismo como construtivo dentro dos paradoxos e dos riscos tão comuns na nossa sociedade.

Um aspecto interessante da participação da UFMG na vida da cidade é o fato de a universidade ter autorizado a construção do estádio de futebol apelidado de “Mineirão” no terreno de seu principal campus, evidenciando uma abertura da universidade para a vida da cidade em seus aspectos amplos, não estritamente educacionais ou científicos. Assim como se mantém a compreensão cindida entre cabeça e outras partes do corpo, também no nosso caso poucos belo-horizontinos conhecem essa participação da universidade; as ocasiões de jogos resultam em certa tensão no campus (por receio de que a área possa sofrer algum dano ou por dificuldades de locomoção na região).

Nesses aspectos todos, notamos que permanece o paradoxo: há abertura (viabilizando a participação da universidade na vida da cidade) convivendo com cisão (entre o campo intelectual e a vida do cidadão comum da cidade).

Continuando a associar o corpo social da cidade ao corpo humano, o *coração* de Belo Horizonte seriam os bairros populares, e as favelas, centros de cultivo de vida comunitária: ali as relações pessoais estão vitalizadas e são fundamentais para a humanização do cotidiano. Revelam-se vitais em termos de criatividade que brota dos enfrentamentos conjuntos dos problemas de sobrevivência, inclusive em termos de produção artística e cultural. Mas, sobretudo, são vitais quanto à radical necessidade humana de relacionamentos pessoais.

Pe. Pigi Bernareggi frequentemente evidenciava a todos de Belo Horizonte que a cidade vive graças ao fluxo de vida humana emanado coti-



dianamente, desde os bairros populares e favelas como os rios fecundando todo o campo social, como veias embebendo de vida o tecido social de todo o corpo-cidade. Aquelas pessoas simples, vivendo de relações pessoais e comunitárias, valorizando relacionamentos e vida humana no presente, saindo diariamente de seus bairros periféricos e se inserindo na cidade toda, vitalizam as relações humanas, sem as quais a cidade se tornaria sempre mais inóspita (BERNAREGGI; RESI, 1982).

Os paradoxos nesse âmbito são imensos. Por um lado, há vitalidade reconhecida; por outro, os bairros e favelas permanecem espaços de invisibilidade: aquelas pessoas espalhando-se pela cidade são, muitas vezes, tomadas como invisíveis, sem considerar a força construtiva cotidiana que efetivamente são. É muito fácil, em nossa sociedade, que se tomem esses sujeitos puramente por seu aspecto instrumental (bons cuidadores de crianças, doentes e idosos; boas cozinheiras, etc.; quase a substituir o trabalho que fora próprio de escravos domésticos). São tomados pela exploração de suas capacidades instrumentais, mas, paradoxalmente, mesmo nesses campos ressequidos eles os irrigam com a vida característica do mundo de relações comunitárias. Tal paradoxo grave, coloca em evidência que não sabemos lidar com o mundo de relações do qual dependemos.

Sendo os bairros populares o coração pulsante da vida relacional propriamente humana da cidade, podemos tomar como *mãos* os campos de ação e trabalho operativo, os campos de lidar com a materialidade. As mãos ficam um bocado apartadas do corpo, assim como em Belo Horizonte os espaços de trabalho rural, operário e industrial são alocados em torno da cidade, na região metropolitana. O trabalho manual ainda é tomado, na nossa sociedade, pela alienação.

Por um lado, as grandes empresas são vistas pelos belo-horizontinos como concedendo certo prestígio à cidade; por outro, são mantidas à distância e à margem. É o caso da empresa de mineração, da indústria automobilística, da produtora de gás e gasolina, e inclusive do produtor rural. Em todas essas áreas de produção, notamos aquele paradoxo: a ação-trabalho – que poderia ser especial campo de tomada de posição no mundo-da-vida, grande campo

de participação na vida da sociedade com seus dramas próprios – é frequentemente tomada como alienação. Evidentemente, há interesses econômicos e políticos a manter o trabalho como alienado, a sustentar a instrumentalização contra os interesses vitais dos sujeitos, a acentuar a alienação não enfrentando problemas e contradições evidentes do sistema produtivo. Assim, inclusive a alienação é instrumentalizada e funcional ao esquema de trabalho alienado.

Mas mesmo o fato de ser proposto como alienado não impede a possibilidade de o trabalho ser o grande campo de ação e responsabilidade diante dos dramas vitais de nosso tempo. Na dramática situação ecológica em que globalmente nos encontramos, as mineradoras bem próximas da região urbana de Belo Horizonte são mantidas como se estivessem apartadas, mas, na verdade, estão comprovadamente ameaçando a existência da cidade mesma, com riscos gravíssimos à população. A estratégia de manter as empresas apartadas abre espaço para que elas continuem, a despeito de certa consciência de risco por parte da população. É um drama imenso, um desafio enorme, que escancara a necessidade radical e urgente de integração da totalidade dos elementos em questão.

O corpo social da cidade tem também um *peito* onde amor e ira se manifestam e são expostos. Em Belo Horizonte, podemos localizá-lo na “Praça da Liberdade”: campo de manifestações políticas e artísticas; ali se expõem apoios à vida da cidade, amor à comunidade local, solidariedades várias; ali, divulgam-se ações sociais das mais diversas. É também espaço de manifestação da ira, de protestos, de tentativa de conter o fluxo habitualmente violento da cidade grande. Ali, junto do “Palácio do Governo”, as manifestações públicas vislumbram incidência política.

É também local onde memórias afetivas são cultivadas. A Praça da Liberdade está marcada pela memória coletiva de Tancredo Neves: de sua presença como político, dos acontecimentos dramáticos para a história do país, quando de sua morte em 1985. Naquela ocasião, a Praça da Liberdade foi tomada pela população como espaço-chave de manifestação popular de amor e ira. E nunca mais aquela praça, aqueles edifícios, aqueles jardins e fontes, aquelas grades, aqueles espaços amplos deixaram de manifestar

aos belo-horizontinos aquele amor e aquela ira. Continua solicitando, repetidamente, as tomadas de posição em relação ao país e à política.

Interessante notar a dificuldade encontrada, pelos últimos governadores, para mudar a sede do governo do estado, saindo do Palácio do Governo da Praça da Liberdade, indo para a nova e moderna Cidade Administrativa, construída segundo projeto arquitetônico de Oscar Niemeyer, na região metropolitana. Há vários anos, a polêmica permanece. Do ponto de vista da ligação da população belo-horizontina com a Praça da Liberdade, esta se mantém *locus* de poder, ainda que esteja sendo transformada em megacentro cultural. Reedição da força cultural e política desse peito aberto em que a vida se apresenta com sua dramaticidade. Paradoxo vivo do espaço antigo e novo, que resiste à mudança e inventa novas manifestações públicas.

Por fim, esse corpo social da cidade que tem cabeça, coração, mãos e peito aberto, tem também um *núcleo*, alma da alma: o núcleo mais identitário, onde todas as dimensões e elementos constitutivos da pessoa estão integrados, pelo qual o corpo pessoal, intimamente integrado à sua psique e a seu espírito, corpo constituído por uma dinâmica vital-espiritual sutil e íntima, referência para a formação não meramente acidental, viabilizando elaborar sentidos efetivamente pessoais, permitindo que o eu não se perca de si mesmo na dinâmica constitutiva de abertura para dentro e para fora de si, nem nas constantes e múltiplas mudanças durante o fluir da vida no mundo. O núcleo ou centro da pessoa permite que o viver seja ancorado não apenas nas próprias vivências, mas no alto, de modo que inclusive as próprias vivências não se detenham em seu emaranhado de elaborações e eventual escassez de luz de significado. É ancorado no alto: o próprio eu pode livremente aceitar ancorar-se, desejando fundamentar-se na fonte de seu próprio ser e fonte de suas características autênticas (STEIN, 1999b, 1999c, 2003, 2013).

Considero que o núcleo da cidade não esteja em seu centro geográfico, comercial ou de poder. Antes, reúne todos eles. O *núcleo* da cidade de Belo Horizonte, o localizo na chamada “Praça do Papa”.

A “Praça do Papa” integra os diversos elementos da vida da cidade: ali os diversos âmbitos de experiência dos cidadãos se apresentam integrados, todos

partilhando da mesma íntima dinâmica vital-espiritual que constitui todos eles. A “Praça do Papa” está junto de uma favela e de um centro de poder (o “Palácio das Mangabeiras”, casa oficial do governador de Minas Gerais); é ladeada por casas luxuosas, pérolas arquitetônicas; está literalmente ao pé da “Serra do Curral”, que tem grande importância ecológica para cidade, símbolo de amor às montanhas e foco de resistência às empresas mineradoras para impedir a alteração dos contornos dos picos da serra ao explorarem minério na região...

A Serra do Curral é justamente o berço histórico da cidade, originalmente construída nas terras do antigo “Curral del Rei”, fazenda do governo imperial, dedicada sobretudo à reprodução de cavalos para as forças policiais e transportes oficiais: grande fazenda produtiva, que tem a ver com a raiz rural e uma história local associada ao período colonial e imperial. Assim, a Serra do Curral tem grande significado sob diversos ângulos da vida da cidade – e do país – e se constitui como força solicitadora de tomada de posição ante as diversas questões ligadas à raiz de Belo Horizonte.

A “Praça do Papa” fica ao lado do grande “Parque Municipal das Mangabeiras”, importante área de preservação ecológica contendo extensa floresta preservada, orgulho dos cidadãos. O Parque é utilizado pelos belo-horizontinos para caminhadas junto da mata, piqueniques com familiares e amigos, muitas manifestações culturais, espontâneas ou organizadas: é lugar de relacionamento, convivência, e também símbolo da preservação ecológica e da importância dos espaços verdes para a vida da cidade.

O amor à cidade, à montanha, à natureza e a resistência à mineração se integram ali, na Praça do Papa. Numa praça, o amor, a história e a política se apresentam intimamente articulados. Ali, as pessoas se reúnem para manifestações culturais de grande público, ou de som intimista, num espaço capaz de conter diversidades e condensar múltiplas vivências.

Para todos, é a “Praça do Papa”, embora ela tenha outro nome oficial, por todos ignorado e dispensado. Aquele local está marcado pela presença do próprio João Paulo II (\*1946 - †2005): ao visitar Belo Horizonte, em sua primeira visita ao Brasil, em 1980, justamente ali ele teve um encontro com os jovens. E não só eles subiram a montanha para encontrar-se com o Papa: a cidade esteve lá

e ficou marcada com a figura afetiva e religiosa de João Paulo II. Sobretudo uma frase permanece vivamente presente para o povo de Belo Horizonte: enquanto João Paulo II lia um discurso em português, espontaneamente interrompeu a leitura, olhou para a grande concentração de jovens emoldurada pelo horizonte totalmente aberto ao infinito, e segredou: “*Olho para vocês e vejo um belo horizonte!*”. A frase marcou profundamente a identidade do povo belo-horizontino, por uma valorização simples e espontânea do Papa, em plena sintonia com a sensibilidade do povo local, apontando a unidade sutil e íntima entre povo, montanha, horizonte de totalidade, abertura para o infinito; passado, presente e futuro integrados e pulsando em uníssono. Continua sendo a “Praça do Papa” para o povo que ali solidifica a memória coletiva daquele encontro de almas.

A vinculação entre essa memória coletiva e aquele local ficou especialmente evidente quando da morte do Papa João Paulo II, em 2005: grande quantidade de pessoas se dirigiu para lá, mais do que para igrejas ou celebrações em homenagem a ele. Ali deixaram flores, sobretudo brancas e amarelas (as cores do Vaticano), tomando posição, confirmando o valor da figura de João Paulo II para a vida da cidade de Belo Horizonte.

Naquela praça, de diversas maneiras, história, natureza, política e religiosidade estão vivamente integradas.

Não à toa, na “Praça do Papa” há um grande crucifixo e junto dele outro monumento, simbolizando, justamente, a integração de dois movimentos: da terra em direção ao céu e do céu em direção à terra – síntese total em um lugar onde as pessoas vão simplesmente para contemplar o horizonte infinito, admirar do alto a vista da cidade na sua totalidade, ficar quietos, sozinhos, ou ao lado de amigos.

Nessa atitude de certo silêncio e experiência de quietude é que se chega a colher o elemento sutil que une, e reúne, os elementos todos. E como Edith Stein escreve ao explicar sobre o núcleo da pessoa, nesse âmbito de experiência, não apenas reconhecemos os elementos fundamentais de bem, beleza e justiça, mas os aninhamos em nós e vivemos deles (STEIN, 2013). Podemos dizer que reconhecemos o elemento sutil e vital-espiritual, constituinte de nós mesmos, e da realidade, como um valor. Reconhecemos o

valor da própria história, e da própria vida, mas sobretudo, com quietude e gratidão, admiramos nossa pessoalidade ativada como vida mesma.

Lá do alto, na “Praça do Papa”, olhando a cidade no seu conjunto, reconhecemos uma integração de todos os elementos, e reconhecemos também o valor e a força de elementos sutis para a constituição da vida pessoal e social.

## **5. MOBILIZAR AS FORÇAS QUE ORIENTAM A DIMENSÃO ESPIRITUAL DA EXISTÊNCIA HUMANA**

Tenhamos agora em vista possibilidades de ações sociais que ajudem a enfrentar os problemas reais da vida da cidade com suas características próprias, de modo que as ações não sejam desintegradas nem desintegradoras, e que não sejam construções de artificialidades que acabam por enfraquecer e empobrecer a força vital constitutiva das pessoas. O que está em jogo é aprender a mobilizar as forças capazes de ancorar ações e tomadas de posição no próprio pulsar da vida. Tomar a força dali, daquele pulsar de vida que todos nós recebemos na nossa própria constituição de pessoa, na nossa história pessoal, na nossa vida ancorada em nossas tradições. Autenticamente ancorados no mundo da vida compartilhada, podemos nos posicionar nele de modo que a vida possa continuar a fluir de maneira construtiva, enfrentando os riscos de desintegração.

No discurso à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), João Paulo II (1980), acentuou a:

Necessidade de mobilizar todas as forças que orientam a dimensão espiritual da existência humana e dão testemunho da primazia do espiritual no homem – do que corresponde à dignidade da sua inteligência, da sua vontade e do seu coração – para não sucumbir de novo à monstruosa alienação do mal coletivo que está sempre pronto a utilizar as potências materiais na luta exterminadora dos homens contra os homens, das nações contra as nações.

Assim, podemos fazer uso do mundo para a realização do destino da pessoa e da comunidade. Para dar atenção à dinâmica vital-espiritual mais simples e sutil é necessária a contemplação, e a ação dela decorrente, a fim de colher a unidade íntima entre os diversos elementos da vida social e pessoal, como também os elementos integrados de toda a realidade – como entre a bolha de sabão, o cristal, a montanha, a pessoa e a sociedade (STEIN, 1999a, 2003).

Surpreendentemente, a disponibilidade de acolher essa unidade íntima nos põe em quietude, ancorados na própria experiência, enraizados em nossa própria cultura, de maneira que nossa ação e tomada de posição sejam a participação na vida que está acontecendo. Nessa tomada de posição podemos admirar a estabilidade da montanha e o horizonte infinito diante de nós; podemos permanecer perplexos diante da bolha de sabão que de um instante para outro se desfaz, admirados de nossa própria vida ter continuidade pessoal de um instante para outro; e na consciência de que também nossa vida se desfaz, de um instante para outro, podemos autêntica, e continuamente, interrogar-nos: e essa comunhão íntima com toda a realidade, como há de permanecer?

O cultivo da admiração do mistério do existir pode nos tornar mais humanos, mais nós mesmos. Pode nos tornar atores sociais mais construtivos. Pode nos tornar mais gratos pela vida, pela vida acontecendo: não é nossa, dela participamos – por graça.

### **Miguel Mahfoud**

Psicólogo, Mestre e Doutor em Psicologia Social pela Universidade de São Paulo, com estudos de pós-doutorado na Pontifícia Universidade Lateranense (Roma). Professor Associado do Departamento de Psicologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (1996 - 2016). Fundador e Editor Sênior da revista *Memorandum: Memória e História em Psicologia*. Membro do LAPS UFMG - Laboratório de Análise de Processos em Subjetividade. Pesquisa e publica nas áreas de memória coletiva, psicologia e cultura, experiência religiosa, fenomenologia. Membro do Comitê Editorial da Coleção “Obras de Edith Stein” da Editora Paulus. Contato: mmahfoud@yahoo.com

## REFERÊNCIAS

- ALES BELLO, A. *Cultura e religiões: uma leitura fenomenológica*. Tradução de A. Angonese. Bauru: Edusc, 1998.
- ALES BELLO, A. *A fenomenologia do ser humano: traços de uma filosofia no feminino*. Tradução de A. Angonese. Bauru: Edusc, 2000.
- ALES BELLO, A. *Pessoa e comunidade: comentários: psicologia e ciências do espírito de Edith Stein*. Edição e notas de M. Mahfoud. Tradução de M. Mahfoud e J. T. Garcia. Belo Horizonte: Artesã, 2015.
- BERNAREGGI, P.; RESI, V. *Valores e cultura do mundo favelado*. São Paulo: Casa Cultura e Fé, 1982.
- CASTANHA DE QUEIROZ, M.I.; MATTHIAS, U. A. O conceito de força vital na obra de Edith Stein: a potência que assegura o viver. In: MAHFOUD, M. *Psicologia com alma: fenomenologia de Edith Stein*. Belo Horizonte: Artesã, 2019. p. 87-113.
- FREITAS, L. F. V. Profavela: conquistas e limites do movimento favelado em Belo Horizonte na transição democrática na década de 1980. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 988-1022, 2018. DOI:10.12957/rdc.2018.29374.
- GHIGI, N. A hilética na fenomenologia: a propósito de alguns escritos de Angela Ales Bello. *Memorandum*, Belo Horizonte, n. 4, p. 48-60, 2003. Disponível em: <https://seer.ufmg.br/index.php/memorandum/article/view/10116/7831>. Acesso: 25 jan 2021.
- GRUPO GALPÃO em Londres: *Romeu e Julieta no Globe Theatre*. Belo Horizonte: Grupo Galpão, 2003. 1 DVD (1h21 min., mais 19 min. extras), son., color.
- JOÃO PAULO II, Papa. *Discurso do Papa João Paulo II na Sede da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - UNESCO*. [Paris, 2 de junho de 1980]. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1980. Disponível em: [http://www.vatican.va/holy\\_father/john\\_paul\\_ii/speeches/1980/june/documents/hf\\_jp-ii\\_spe\\_19800602\\_unesco\\_po.html](http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/speeches/1980/june/documents/hf_jp-ii_spe_19800602_unesco_po.html). Acesso: 25 jan. 2021.
- MAHFOUD, M. Centro pessoal e núcleo comunitário, segundo Edith Stein: indicações para estudos sobre família. In: L. MOREIRA; A. M. A. CARVALHO (Orgs.).



*Família, subjetividade, vínculos*. São Paulo: Paulinas, 2007. p. 107-124.

MAHFOUD, M. Gesto fenomenológico diante do acontecimento da subjetividade. In: FEIJOO, A. M. L. C.; LESSA, M. B. M. F. (Orgs.). *O gesto fenomenológico: corpo, afeto e discurso na clínica*. Rio de Janeiro: IFEN, 2019a. p. 53-76.

MAHFOUD, M. Núcleo da pessoa como centro pessoal da alma humana: com Edith Stein para uma psicologia com alma. In: MAHFOUD, M. (Org.). *Psicologia com alma: a fenomenologia de Edith Stein*. Belo Horizonte: Artesã, 2019b. p. 139-162.

MIZIARA, K. B.; MAHFOUD, M. *Contar histórias como experiência enraizadora: análise de vivências do Grupo de Contadores de Estórias Miguilim. Memorandum*, Belo Horizonte, n. 10, p. 98-122, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/memorandum/article/view/6736/4309>. Acesso: 25 jan 2021.

PROJETO HISTÓRIA Viva: Conjunto Jardim Felicidade. Belo Horizonte: AVSI, 2008. 1 DVD (40 min.), son., color. Disponível em: <https://youtu.be/oRouUw6lkzQ>. Acesso: 25 jan. 2021.

SAVIAN FILHO, J. De que falamos quando falamos de alma? Fundamentos da descrição da vida psíquica, por Edith Stein. In: MAHFOUD, M. *Psicologia com alma: fenomenologia de Edith Stein*. Belo Horizonte: Artesã, 2019. p. 19-58.

STEIN, E. *Una ricerca sullo stato*. Tradução de A. Ales Bello. Roma: Città Nuova, 1993.

STEIN, E. *Essere finito e essere eterno: per una elevazione al senso dell'essere*. 4. ed. Roma: Città Nuova, 1999a.

STEIN, E. Il castello interiore. In: STEIN, E. *Natura, persona, mistica: per una ricerca cristiana della verità*. 2. ed. Tradução de Edizioni O.C.D., Revisão da tradução de A. M. Pezzella. Roma: Città Nuova, 1999b. p. 115-147.

STEIN, E. La struttura ontica della persona e la problematica della sua conoscenza. In: \_\_\_\_\_. *Natura, persona, mistica: per una ricerca cristiana della verità*. Trad. M. D' Ambra. Roma: Città Nuova, 1999c. p. 49-113.

STEIN, E. *Psicologia e scienze dello spirito: contributi per una fondazione filosofica*. 2. ed. Tradução de A. M. Pezella. Roma: Città Nuova, 1999d.

STEIN, E. *Potenza e atto: studi per una filosofia dell'essere*. Tradução de A. Caputo. Roma: Città Nuova, 2003.

STEIN, E. *La struttura della persona umana: corso di antropologia filosofica*. Tradução de M. D' Ambra com revisão de A. M. Pezzella e M. Paolinelli. Roma: Città Nuova, 2013.

## **CAPÍTULO 2**

# **Democracia e descentralização na Constituição de 1988: o processo de elevação dos Municípios ao status de entes da Federação**

José Fogaça

### **1. A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988 INOVA: O MUNICÍPIO COMO ENTE DA FEDERAÇÃO**

No Brasil, o município é, por definição constitucional, um ente da Federação. Esta é uma singularidade notável entre as democracias de todo o mundo. Somos um país de 26 estados autônomos, um distrito federal e temos 5570 municípios dotados de autonomia política e de funções cada vez mais claras e mais precisas no contexto de nossa República Federativa. O texto a seguir pretende percorrer os caminhos de nossa história constitucional e refletir sobre esse novo cenário em que se insere o ente municipal.

### **2. POLÍTICA E DIÁLOGO INSTITUCIONAL: OS INSTRUMENTOS DE UM BRASIL DEMOCRÁTICO**

A Constituinte inaugurou uma nova era na história institucional do Brasil. O Estado brasileiro passou a organizar e a promover uma complexa repartição de papéis a partir de um sistema federativo de três instâncias: União, Estados e Municípios. Qual a importância, e quais as consequências dessa inovação trazida pela Constituição Federal de 1988? A resposta a essa pergunta não pode ser dada sem que se faça, antes de tudo, uma consideração preliminar: a elevação

do Município à condição de ente da Federação promoveu a democracia brasileira a um novo patamar e estabeleceu padrões e exigências mais complexas à nossa estrutura institucional. Negociar, construir consensos, alinhar objetivos passou a ser uma necessidade vital para as relações intergovernamentais na ordem democrática. O sistema passou a ser mais funcional ao aproximar o Estado do cidadão em nível local. Mas neste novo contexto é preciso saber respeitar os diversos níveis de interesse e identificar claramente os elementos que entram em jogo no dia a dia das relações entre governos. Em outras palavras, é preciso saber fazer política. Política de alto nível, sem aquela postura de intransigência que tem sido adotada, recorrentemente, no passar dos anos, por partidos, lideranças e governos que obstruem o caminho do entendimento quando está em jogo o interesse da população. É preciso colocar em segundo plano o viés adversarial (no mais das vezes, por razões eleitoreiras) que tem caracterizado o modo de fazer política de grupos tradicionais ou simplesmente radicalizados, e promover justamente o oposto disso, a prática da boa-fé e da cooperação. A política, em sua acepção mais legítima, torna-se indispensável. Fazer política a sério, negociar com transparência, perseguir o interesse coletivo e o bem comum; eis o grande avanço que propicia a nova organização federativa trazida pela Constituição de 1988. A política por excelência – no sentido mais medular que essa palavra possa ter – passou a ser um instrumento essencial à harmonia entre os membros do novo modelo de Federação, bem como, à estabilidade democrática do país. A Constituição de 1988 fez da seriedade, do diálogo construtivo e da busca por consensos legítimos e transparentes o eixo funcional da convivência entre União, Estados e Municípios no Brasil.

Para entender a substância dessa afirmação é preciso rever, ainda que brevemente, o painel evolutivo do Estado brasileiro desde o Império, passando pelos primórdios da República e chegando aos dias atuais.

### **3. A MONARQUIA E O ESTADO UNITÁRIO**

O Brasil não nasceu como Federação. A Constituição do Império, de 1824, haveria de perseverar até o advento da Constituição da Primeira República,

promulgada em 1891. Esta, por sua vez, só aconteceria no último quarto do século XIX. Portanto, os brasileiros chegaram ao limiar do século XX vivendo sob a égide do regime monárquico, tendo acima de si a figura do Imperador governando um Estado Unitário e concentrador. Nossa unidade nacional, vale dizer, amadureceu e se consolidou em um ambiente político de forte centralismo absolutista. O Estado Unitário não contém estados autônomos, não reparte parcelas de poder no âmbito de sua soberania territorial. O poder do governo central se estende de forma plena e direta a cada recanto do território do país. A coexistência das subdivisões regionais se dava somente em nível administrativo. No Estado Unitário, as províncias, ou regiões, não são dotadas de autonomia. A Constituição monárquica de 1824, exemplarmente, determinava no texto de seu artigo 165 que os Presidentes de Província seriam nomeados exclusivamente pelo Imperador, e que este poderia também removê-los quando entendesse que convinha “ao bom serviço do Estado”. O próprio Imperador era juiz inquestionável e senhor absoluto dessa avaliação e dessa decisão.

#### **4. O CENTRALISMO POLÍTICO HISTORICAMENTE ARRAIGADO**

A República, proclamada após um golpe de Estado de iniciativa dos estamentos militares, não conseguiu libertar o país dessa cultura centralista. A Constituição de 1891, ao instituir a União, transformando as províncias em unidades federadas reunidas sob o abrigo da República, acabou por promover também uma espécie de substituição da figura institucional do Imperador, concentrando grandes proporções de poder nas mãos do Presidente da República. Vale dizer que o centralismo nunca deixou de ser um traço característico do nosso modelo republicano. Três experiências históricas brasileiras não só confirmaram mas acentuaram a fragilidade do Município no edifício constitucional brasileiro: a democracia censitária da I República, que ocupou quase todas as quatro décadas iniciais do período republicano; o Estado Novo, que se estabeleceu em 1937 e, na prática, durou até 1945; o Governo Militar, que se estendeu por vinte anos, nas décadas de 1960, 1970

e 1980. Todos esses períodos emblemáticos da vida política brasileira foram marcados significativamente por uma aguda centralização do poder.

## **5. PRIMÓRDIOS DA REPÚBLICA: O CRESCENTE PODER DOS ESTADOS**

A primeira Constituição da República foi bastante parcimoniosa ao tratar do Município como integrante da organização administrativa do país. Em seu artigo 68, o único a tratar da questão municipal, estabelecia: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Apesar de assegurar expressamente a autonomia municipal, o texto constitucional esterilizou seus objetivos de autonomia na ausência de vontade política. A descentralização, tanto política quanto administrativa e fiscal, nunca chegou a ser uma completa realidade no Brasil, mesmo ao longo de todas as mudanças e avanços que caracterizaram nossa história republicana. A partir de 1891, as Províncias passaram a se denominar Estados, mas a vida municipal continuou relegada ao domínio do coronelismo em grande parte do território.

Como o texto constitucional da República Velha de certa forma sugeria que o Município estava subordinado à organização do Estado – tendo estes apenas que respeitar-lhe o “peculiar interesse”, um conceito bastante impreciso – a Carta Magna acabava por sugerir aos Estados um poder matricial sobre os Municípios. Assim, a Lei Orgânica, que estruturava a base administrativo-operacional e financeira dos Municípios, em lugar de ser proposta, debatida e aprovada pelas Câmaras de Vereadores, na esmagadora maioria dos Estados, era votada e aprovada pela Assembleia Legislativa. Pouquíssimas eram as exceções. Nesse contexto, não foi difícil que as oligarquias políticas estabelecessem alianças duradouras no circuito de interesses Estado-Município. Em meados do século XX, o coronelismo tinha deitado raízes profundas como expressão do poder local. Esse modelo soube impor-se politicamente e estender seu domínio até as primeiras décadas do século XXI, criando núcleos expressivos de poder em diversas regiões do Brasil. Tais núcleos souberam ultrapassar

a limitação local: articularam-se para exercer influência na esfera nacional, tendo inegável peso político, mesmo na formação do Brasil contemporâneo.

Nosso país percorreu três quartos do século passado como República constitucional. Nossa democracia, no entanto, teve que percorrer um longo, penoso e às vezes truculento caminho de amadurecimento. E isso se aplica tanto ao protagonismo institucional dos Municípios, quanto aos processos de descentralização do poder político.

## **6. A DEPOSIÇÃO DE GETÚLIO E O FIM DO ESTADO NOVO**

Era o ano de 1945. As eleições para a Presidência da República e para uma nova Assembleia Nacional Constituinte se realizariam no dia 2 de dezembro daquele ano. De um lado, o Brigadeiro Eduardo Gomes, concorrendo pela UDN e, de outro, o General Eurico Gaspar Dutra, pelo PSD. Getúlio Vargas, então Presidente da República, assina, no apagar das luzes do Estado Novo, um decreto-lei que abalaria fortemente o estado de ânimo das forças políticas em disputa. Faltavam menos de dois meses para a eleição presidencial e Vargas, surpreendentemente, antecipa as eleições para Governos de Estado, já marcadas para o ano seguinte, para o mesmo dia 2 de dezembro de 1945. Com isso, presidente, deputados, senadores e governadores, todos teriam eleição no mesmo dia. Getúlio queria, antes de sair do governo, ter o processo político na mão e eleger todos os governadores do país. Em 2 de dezembro, os governadores nomeados por ele, Getúlio, ainda estariam sentados em suas cadeiras. Estariam ainda no pleno exercício da função, teriam poder, prestígio e influência. Concorrendo em 2 de dezembro, portanto, todos, ou quase todos, se elegeram. Getúlio continuaria a mandar no Brasil. De forma ardilosa, mas sem muita sutileza, mesmo fora do cargo, continuaria influenciando na política de todo o país. O Estado Novo jogava seu último lance no tabuleiro político. A reação, no entanto, não poderia ser outra. A desconfiança e o desassossego, como rastilho de pólvora, tomaram conta dos meios políticos, principalmente na seara da oposição, representada pelo emblemático Brigadeiro Eduardo

Gomes. Gomes contava com a vitória. Não foi preciso muito tempo para a resposta acontecer. Passadas quase três semanas da assinatura do decreto e de agitado debate político, o Palácio Guanabara é cercado por integrantes das Forças Armadas. Getúlio é deposto e o Estado Novo chega ao seu fim.

## **7. UMA DAS MAIS IMPORTANTES CONQUISTAS DA CONSTITUIÇÃO DE 1946: A NÃO INTERFERÊNCIA DOS ESTADOS NA VIDA MUNICIPAL**

As eleições se realizaram na data aprazada, isto é, em 2 de dezembro. Dutra vence e é eleita a Assembleia Nacional Constituinte. No Senado da República, o autor deste texto teve a oportunidade, muitas vezes, de sentar-se ao lado de um ilustre colega, o Senador pela Bahia Luís Viana Filho, escritor, historiador e político. Notabilizou-se como grande biógrafo de Ruy Barbosa, seu conterrâneo. Dele pude ouvir pequenos, mas importantes relatos, sobre os acontecimentos de 1946. Após o período extremamente centralizador do Estado Novo, irrompeu no Brasil um forte sentimento reativo, de caráter eminentemente municipalista, que ganhou corpo no país, alcançando os debates nas sessões da Assembleia que haveria de escrever a nova Constituição.

De fato, a Constituição de 1946 colocou o Município em outro patamar. Houve uma definição clara do que competia à União, aos Estados e aos Municípios. Foi assentada, também, a partição de tributos entre todos os níveis de governo, sem exclusão dos Municípios. O Supremo Tribunal Federal ganhou competência para julgar causas que envolvessem o interesse dos Estados no âmbito da Federação. Foi, portanto, com base no novo texto constitucional que a mais alta Corte do país vedou aos Estados interferência na vida municipal.

Durante a Quarta República, período democrático que transcorreu entre a deposição de Getúlio Vargas, em 1945, e a ascensão ao poder do Marechal Castello Branco, em 1964, o quinhão dos Municípios tornou-se relativamente maior. Passaram a ter direito a transferências de parte dos tributos arrecadados pela União e pelos Estados. Mais tarde, o Governo Militar viria mudar isso drasticamente.



## **8. CONSTITUIÇÃO DE 1946: DEMOCRACIA GENUÍNA, PAÍS INSTÁVEL**

O Brasil viveu de 1946 a 1964 um interregno de quase vinte anos de uma democracia que, embora legitimada constitucionalmente, esteve sempre submetida à instabilidade política. Foram anos intensos e turbulentos. A ameaça de golpes militares era recorrente. Havia democracia, mas não havia normalidade institucional. Exemplo disso foi uma tenebrosa sucessão de acontecimentos politicamente anômalos: o atentado contra Carlos Lacerda na rua Toneleros e a morte do major Rubens Vaz, da Força Aérea Brasileira; o suicídio de Getúlio Vargas; a saga de quatorze meses do Vice-Presidente Café Filho, hospitalizado; o afastamento, por pressão militar, de Carlos Luz da presidência interina do Brasil, cargo que ocupou por um período muito curto; a tentativa, por parte de setores militares, de impedir a posse dos recém-eleitos Juscelino Kubitschek como Presidente da República e João Goulart, como Vice-Presidente; e, finalmente, a garantia de posse dada a ambos pelo Senador Nereu Luz, empossado Presidente da República por estar na linha de sucessão como Presidente do Senado.

Juscelino tomou posse e governou. Ao final de seu mandato, transferiu a faixa presidencial a Jânio Quadros. No entanto, não se pode dizer que seu governo tenha sido de calma política. Duas tentativas de golpe militar vieram demonstrar o quanto eram frágeis os valores constitucionais no Brasil: as revoltas de Jacareacanga, em 1956, logo no início do período presidencial de JK e Aragarças, em 1959. Muitos viram nessas duas rebeliões de oficiais da Aeronáutica os sinais de que grupos de militares agiam à sombra pela tomada do poder no Brasil. Eram os sinais do que viria a ser 1964.

## **9. O REGIME AUTORITÁRIO DE 1964: DESCENDO AS ESCADAS DO EDIFÍCIO TRIBUTÁRIO**

O teor democrático e descentralizador da Constituição de 1946 começou a ser ceifado em 1965, com a Emenda Constitucional 18, seguida pelo Ato

Complementar 31, de 1966, que expressamente extinguiu a parcela pertencente aos Municípios no que se refere ao então denominado ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias (não se incluía a expressão “Serviços” na denominação do Imposto, o que veio a acontecer em 1988).

No amplo reordenamento do Sistema Tributário, realizado no período do Governo Militar, foi criado o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a partir da Emenda Constitucional nº 18, supostamente, para compensar a extinção de outras transferências. Na conta final, no entanto, os Municípios acabaram perdendo. O Fundo de Participação dos Municípios foi instituído com apenas 10% (hoje é 24,5%) do volume arrecadado com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e no que então era denominado Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, hoje conhecido como Imposto de Renda.

A Constituição de 1967, na sequência, veio ratificar o Fundo de Participação dos Municípios e recepcionar a regulamentação que constava do Código Tributário Nacional. O FPM passou então a constituir parte do sistema de transferências constitucionais, permanecendo em nosso modelo tributário até hoje, uma vez que a Constituição de 1988 também o ratificou e também recepcionou a regulamentação constante do Código Tributário Nacional. Quando a Constituição de 1988 foi promulgada, o percentual do FPM sobre o Imposto de Renda e sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados já havia sido aumentado para 17%. Em 1993, esse percentual chegou a 22,5%. Mais tarde, com a Emenda Constitucional 55, de 2007, e a Emenda Constitucional 84, de 2014, novos aumentos desse percentual aconteceram, atingindo gradualmente, em 2016, os 24,5% hoje vigentes.

O que se pode depreender de toda essa trajetória, no que se refere ao interesse dos Municípios, é simples e importante: o grau de descentralização dos recursos depende substancialmente da democracia. Em regimes autoritários é quase impossível assegurar avanços ao municipalismo. Nos regimes democráticos, ainda que de forma muitas vezes lenta e paulatina, é possível construir uma via gradual de descentralização e maior autonomia dos entes federados em nível subnacional.

## **10. AS COMPETÊNCIAS PÚBLICAS: CERNE DO NOSSO SISTEMA FEDERATIVO E DA NOSSA DEMOCRACIA**

Um dos cerne do nosso sistema federativo e da nossa democracia são as competências públicas: administrativas, legislativas e tributárias. A dimensão da autonomia dos entes da Federação se expressa no exercício de suas competências. Entes autônomos convivem pelo princípio da não interferência, regulados por normas constitucionais. Um respeita a autonomia do outro, o que significa exercer a sua competência sem invadir a competência alheia.

## **11. AS DESIGUALDADES REGIONAIS**

Uma questão crucial da estrutura federativa, em um país de dimensões continentais como o Brasil, está nas diferenças socioeconômicas e demográficas entre as regiões. Nossa Federação nasceu de um processo de fragmentação subnacional. Nos albores da República, em 1891, dividiu-se o país, criando unidades federadas, respeitando a realidade histórica, em alinhamento com o processo evolutivo que delineou, pouco a pouco, ao longo dos séculos anteriores, os limites geográficos de cada região. Ou seja, nossa estrutura federal resulta da mesma subdivisão administrativa interna do Estado Unitário que vigorara durante o período monárquico. No entanto, apesar da importância das mudanças na organização do território, estas não trouxeram, concomitante, ou mesmo gradualmente, um maior equilíbrio horizontal entre os entes federativos. As grandes desigualdades regionais, em lugar de se reduzirem, foram ampliadas, sendo cada vez maior a concentração de poder e riqueza nos Estados centrais.

## **12. CONSTITUIÇÃO DE 1988: UM PASSO ADIANTE**

A Constituição de 1988, ao consagrar o Município como ente federativo, deu um passo adiante nessa questão. Antes de mais nada, porque a intenção dos integrantes da Constituinte foi, inequivocamente, a de implantar e consolidar

um processo de descentralização gradual do poder. O Fundo de Participação dos Municípios, mecanismo de repartição tributária criado no Governo Militar, visando compensar a extinção de transferências destinadas aos Municípios, iniciou com um percentual de 10% e avançou, em 2016, para o patamar de 24,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados e do Imposto de Renda.

Há inúmeros aspectos em que essa tendência transparece: nas ações do Sistema Único de Saúde (SUS); no campo tributário; na área de educação, onde despontou o FUNDEB; nas políticas de assistência social executadas através do Sistema Único de Assistência Social; em programas de construção de moradias; nos empreendimentos que visam o desenvolvimento e a ampliação do saneamento básico; nas responsabilidades relativas à proteção do meio ambiente; no zelo pela guarda da Constituição e das leis; no cuidado com o patrimônio público e sua conservação; nas iniciativas compartilhadas de fomento da produção agropecuária; no combate às causas da pobreza; no impedimento da evasão e destruição de obras de arte e outros bens culturais; na difusão da cultura, da educação, da ciência e da tecnologia; e no acesso a essas áreas do conhecimento.

### **13. UM MODELO ASSENTADO NO FEDERALISMO COOPERATIVO**

O que há de realmente novo e digno de nota não é apenas a ampliação e enumeração de todas essas competências compartilhadas. O que há de novo é o modelo de execução das políticas públicas pertinentes a essas áreas. Ao enumerar diversos setores da administração pública como competência comum, o texto constitucional está também indicando que isso demanda um modelo federativo assentado na ideia da cooperação. A intenção do Constituinte foi, claramente, a de estabelecer a necessidade do diálogo institucional. Ou seja, a premissa de que a República Federativa passou a ser, a partir da Constituição de 1988, mais do que nunca, um espaço de diálogo onde “conversando é que a gente se entende”. Só o respeito elevado aos valores democráticos permite que essa intenção se realize plenamente.

Na execução de políticas públicas de competência comum da União, dos Estados e dos Municípios, é essencial que os titulares dos respectivos

governos tenham a sensibilidade e a grandeza de entender uma regra elementar desse modelo de democracia: apesar das divergências políticas, é fundamental saber e procurar trabalhar em comunhão de propósitos e ações, visando o interesse geral e o bem comum. Essa prática nem sempre é respeitada por atores políticos que têm na linha adversarial de conduta e na destruição de valor sua única forma de agir.

Quando falamos de competência comum, estamos falando, genericamente, de iniciativas e ações de caráter administrativo relativas ao fazer. A competência para legislar, no entanto, tem outra natureza. Os Municípios, nesse caso, estão em uma situação bastante especial, em termos de amplitude de competência. Em primeiro lugar, sua capacidade legiferante abrange tudo o que possa afetar os interesses preeminentemente locais e, em segundo lugar, essa competência se limita ao que tenha estrita pertinência local.

#### **14. FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO: O QUE É E COMO DEVE FUNCIONAR**

Quando a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) arguiu, junto ao Supremo Tribunal Federal, através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a competência de Estados e Municípios para adoção de medidas próprias e de caráter restritivo no combate à pandemia, o Ministro Alexandre de Moraes mostrou, com clareza lapidar, o valor, o sentido e a profundidade do federalismo de cooperação no Brasil. No portal oficial do Supremo Tribunal Federal foi publicada, em 8/4/2020, a seguinte notícia, que nos dá uma ideia muito clara sobre o que é o federalismo brasileiro de cooperação e como deve funcionar:

O ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), assegurou aos governos estaduais, distrital e municipal, no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus territórios, competência para a adoção ou manutenção de medidas restritivas durante a pandemia da Covid-19, tais como a imposição de distanciamento social, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais, circulação de pessoas,

entre outras. A decisão do ministro, a ser referendada pelo Plenário da Corte, foi tomada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) contra atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados durante a crise de saúde pública decorrente da pandemia.

Em outra parte da nota, o Ministro descreveu, também de forma impecável, a técnica constitucional e os objetivos democráticos que sustentam o instituto das competências públicas, tanto no que diz respeito à competência comum, quanto no que diz respeito às competências concorrente e suplementar:

Segundo o ministro Alexandre de Moraes, a Constituição Federal (incisos II e IX do artigo 23) consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação à saúde e assistência pública, inclusive quanto à organização do abastecimento alimentar. O texto constitucional (inciso XII do artigo 24) também prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde, permitindo, ainda, aos municípios a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual, desde que haja interesse local. (BRASIL, inciso II, artigo 30)

Dessa maneira, o ministro entendeu que não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais e no âmbito de seus territórios, adotaram ou venham a adotar importantes medidas restritivas que são reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da Organização Mundial de Saúde (OMS) e vários estudos técnicos científicos.

A evolução do federalismo cooperativo e sua consolidação na Constituição de 1988 é uma das mais efetivas conquistas da democracia brasileira e de nossa ordem jurídica.

## **15. NEM TUDO FUNCIONA PERFEITAMENTE NO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO**

No entanto, a experiência recente do Brasil demonstrou que essa cooperação, que significa ação conjunta, objetivos comuns, ações convergentes e colaborativas, não se dá automaticamente. Não basta a indução à cooperação que emana do texto constitucional. A vontade particular de um, ou mais, agentes políticos, entre os que contracenam neste palco de operações, sempre poderá ser uma vontade dissidente. Sempre alguém poderá destoar do interesse comum e desmontar os efeitos sinérgicos positivos da cooperação federativa, valor essencial da Constituição da República. O auxílio emergencial e o auxílio aos Estados, ambos propiciados por iniciativas do Governo Federal, foram medidas fundamentais, por manter a produção econômica ativa em tempos de pandemia e distanciamento, mas é preciso dizer que, no campo da saúde pública, num momento da vida do país em que mais se precisava disso, a cooperação federativa, que poderia, e deveria ter a coordenação do Governo Federal, infelizmente não aconteceu.

## **16. UMA ESTRELA COM BRILHO PRÓPRIO NA CONSTELAÇÃO FEDERATIVA**

Graças à Constituição de 1988, o Município tornou-se uma estrela com brilho próprio na constelação federativa do Brasil moderno. A inserção do Município no sistema de competências constitucionais é especialíssima. Os Municípios, como membros da Federação, são dotados da capacidade para legislar quando houver, na legislação federal e estadual, lacunas em assuntos que digam respeito ao interesse local.

Os juristas chamam isso de competência suplementar, porque o Inciso II do Art. 30 da Constituição do Brasil utiliza justamente, e apropriadamente, essa expressão. É mais do que legislação complementar. Suplementar é realmente a possibilidade de também complementar normas

que já existam e, até mesmo, aditar algo novo, se tiver sido esquecido ou ignorado pela legislação federal ou estadual vigente. O legislador municipal não poderá extrapolar a sua competência, atendo-se ao interesse local, ou seja, não invadindo as esferas estadual ou federal.

## 17. FONTES ATUAIS DE RECEITA MUNICIPAL

O federalismo tributário é uma realidade no Brasil. Não há como negar que, em relação ao que vigorava há pouco mais de três décadas, existiram mudanças significativas. Nem por isso deixa de ser verdade que, ao longo de todo esse período de vigência da nova Constituição, dois caminhos foram percorridos na Federação brasileira. Por um lado, não há como negar que ficou mais clara e definida a competência constitucional dos Municípios em matéria tributária. As fontes de receita municipal se ampliaram. Hoje são:

1. IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana;
2. ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis;
3. ISQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza;
4. Taxas sobre Serviços;
5. Contribuição de Melhoria;
6. Cobrança do ITR (Imposto Territorial Rural), de competência federal, com direito a retenção de 50% para o Município;
7. Outorga onerosa do potencial construtivo (com base no Estatuto da Cidade).



## 18. MUNICÍPIO: O PRINCIPAL EXECUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Por outro lado, também é inegável que, nesse mesmo espaço de tempo, aos Municípios foram sendo atribuídos novos e pesados encargos, por via de legislação federal produzida no Congresso Nacional, com normas embutidas em suas entrelinhas que, direta ou indiretamente, geraram novos custos ou novas despesas. Lamentavelmente, isso acontece de forma recorrente, quando certos projetos de lei passam batido pelas Comissões de Constituição e Justiça das duas Casas, Câmara e Senado, sem o devido controle constitucional. Quando, por exemplo, é aprovada uma lei que amplia as atividades da Defesa Civil em todo o país, o Município é indiretamente atingido. Porque essa lei, embora busque uma melhoria dos serviços prestados, também significa que o número de servidores locais da Defesa Civil municipal terá que ser aumentado. Embora não tenha previsão orçamentária, embora a arrecadação não tenha crescido, a Prefeitura se vê obrigada, para cumprir a lei, a contratar um novo contingente de técnicos para essa área, em função de uma lei aprovada muitas vezes obscuramente em Brasília, no trabalho exaustivo e anônimo das Comissões da Câmara e do Senado.

Na Constituição de 1988, o Município adquire novo *status*: torna-se parceiro de verbas, recursos e passa a operar mais amplamente políticas públicas mediante um sistema de convênio. Um exemplo importante dessa nova política foi o Programa de Saúde da Família (hoje denominado Estratégia de Saúde da Família), criado seis anos após a promulgação da nova Constituição e tornado política pública do Ministério da Saúde em 1998. Na década de 1990 foi intensa a discussão sobre a opção da saúde pública entre Medicina Profilática e Medicina Terapêutica. A medicina de valorização do hospital e da doença precisava ser substituída por um novo modelo, que priorizasse a prevenção. Assim nasceu o PSF – Programa de Saúde da Família a cargo de uma equipe formada por um médico generalista, um enfermeiro, um técnico em enfermagem e seis agentes comunitários de saúde. Tratava-se de uma abordagem eminentemente preventiva, um

programa de viés comunitário, que procurava criar vínculos e desenvolver hábitos de prevenção na área populacional onde exercia seu mister. O financiamento das equipes do então denominado Programa de Saúde da Família, em 1995, era assim distribuído: União, 61,7%; Estados, 26%; Municípios, 12,3% (REVISTA SAÚDE DEBATE, out-dez 2014, p. 900-916). Em 2012, a participação da União e dos Estados sofreu um decréscimo, tendo, em contrapartida, aumentado consideravelmente a participação dos Municípios: União, 57,6%; Estados, 24,4%; Municípios, 18% (op.cit.).

## 19. FINANCIAMENTO E GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDAMENTAIS PARA O PAÍS

Na implantação da atualmente denominada Estratégia de Saúde da Família, o Município ganhou o papel de executor final. Essa condição transferiu, inevitavelmente, ao Município - ao ter que lidar diretamente com a população em geral como prestador de serviço direto da Atenção Básica - todo o peso da responsabilidade e toda a pressão que decorre das situações de emergência e de necessidade. Com o tempo, os Municípios foram, naturalmente, obrigados a aumentar sua quota no financiamento dessas equipes. O Município acabou por se tornar o executor de políticas públicas fundamentais para o país e os gastos locais com saúde tiveram aumento em todo território nacional.

O fato de ser um ente da Federação participando diretamente do financiamento de políticas permanentes e convencionais, que demandam verbas e recursos, acabou por tornar o Município objeto de mecanismos mais apurados de fiscalização e controle de gastos. O que é positivo, sem dúvida nenhuma.

Em resumo, a condição de ente da Federação deu ao Município um novo protagonismo e fez com que as Prefeituras e órgãos públicos locais passassem a ter maiores responsabilidades na gestão de políticas públicas fundamentais para o país. Em três setores isso aconteceu de forma relevante:

1. Como principal administrador do SUS (Sistema Único de Saúde);

2. Como administrador básico do SUAS (Sistema Único da Assistência Social);
3. Como operador estratégico do FUNDEB (Fundo da Educação Infantil e do Ensino Fundamental).

## 20. EM BUSCA DE UM MAIOR EQUILÍBRIO

Diante do exposto, não há como negar que há dois blocos de notícias sobre o novo papel dos Municípios no Brasil. O primeiro é positivo: é verdade que a autonomia municipal foi ampliada no país, em escala até então não alcançada em nossa história; é verdade que o Município viu crescer o seu protagonismo no contexto da Federação; é verdade que as competências públicas municipais também estão muito mais definidas e claras na nova Constituição; verdade é, enfim, que essas competências foram – da mesma forma – ampliadas. O segundo bloco de notícias, porém, é ruim: custos, encargos, atribuições municipais cresceram exponencialmente nessas três décadas. Na área da Saúde, da Assistência Social, da Educação e outras, o Município ainda assume pesadas responsabilidades excedentes, no mais das vezes, acima das exigências constitucionais.

A história recente dos municípios brasileiros, quando for contada no futuro, dirá que nestes tempos difíceis, prefeitos, vereadores e municipalistas tiveram que lutar dura e incessantemente para buscar mais equilíbrio e mais justiça aos Municípios no contexto da Federação. Diga-se, a bem da verdade, para o presente e para o futuro, é o que eles têm feito.

### José Fogaça

Bacharel em Direito pela PUC-RGS, foi professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da FARGS (Faculdades Rio-grandenses), prefeito de Porto Alegre de 2005 a 2010, deputado estadual no Rio Grande do Sul de 1979 a 1982, deputado federal de 1983 a 1986 e de 2015 a 2018, senador constituinte (de 1987 a 1988) e senador da República em dois mandatos (de 1987 a 2003).

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, A.V.A.N. et al. *Constituições do Brasil*. Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

RIBEIRO, J.A. *A era Vargas 1930-1945*. Rio de Janeiro: Editora Folha Dirigida, 2001.

IFGF – Índice Firjan de Gestão Fiscal – Portal Firjan. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/noticias/ifgf-brasil-2019.htm>  
– Publicado em 30/10/2019.

BONAVIDES, P.; PAES DE ANDRADE. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

SILVA, J.A. *Curso de direito constitucional*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

LOPES, C.A.S. et al. *Constituição da República Federativa do Brasil: quadro comparativo (1946, 1967, 1969 e 1988)* – Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília: Senado Federal, 1991.

## CAPÍTULO 3

# Gestão Municipal em um país de pequenas e médias cidades

Alexandre Gonçalves de Amorim

Pensar a gestão pública nas pequenas e médias cidades no Brasil significa, primeiramente, compreender as disparidades regionais observadas em nosso território. Essa compreensão implica também no respeito ao conjunto das características e culturas locais, no entendimento de seus modos de funcionamentos e na distinção das variadas demandas sociais. Cada circunstância local é também marcada por variações no que diz respeito aos papéis dos atores políticos que buscam responder aos desafios e problemas das cidades através de soluções concretas para um amplo leque de questões como, por exemplo, o saneamento básico, mobilidade urbana, segurança, iluminação pública, coleta de lixo, transporte público, gestão da educação e saúde, regularização fundiária, assistência, funcionalismo público, desenvolvimento econômico sustentável, relações com a sociedade civil organizada e com a população em geral.

Enfim, a gestão municipal, em um país majoritariamente constituído por pequenas e médias cidades, implica em uma vasta quantidade de serviços que, em si mesmos, carregam complexidades específicas e que, segundo cada realidade local, exigem interpretações e ações distintas. Ao considerar esse cenário, para forjar uma perspectiva comum para que a gestão municipal possa ser bem-sucedida, parece-nos essencial buscar os conhecimentos necessários para que se possa garantir a oferta de serviços públicos de qualidade, acessíveis à toda população (critério da universalidade). Além disso,

é preciso respeitar as diversidades inerentes aos municípios, no exercício de suas competências constitucionais, no que diz respeito às suas estruturas administrativas (critério da autonomia). Há também situações que são comuns a boa parte das cidades e que podem ser tomadas, ao menos como ponto de partida por um gestor que assume um mandato, em qualquer parte do país, e que esteja realizando uma revisão geral de seu plano de governo tendo como foco a eficiência e a qualidade das ações administrativas em nível municipal (critério político-administrativo no contexto federativo).

Um dos aspectos comuns aos municípios reside no fato de que as várias políticas públicas de responsabilidade local fazem parte de uma totalidade. No fundo, todas elas representam, ou refletem, um projeto de sociedade definido por conflitos de interesses e busca de convergência na correlação das forças sociais, econômicas e políticas, em um determinado contexto democrático. Assim, as ações do gestor público local devem ser pensadas na sua articulação com um planejamento em âmbito mais global, ou nacional, que a sociedade constrói para si e que se realiza por meio de ações nos vários setores responsáveis pela gestão das políticas públicas. Uma coisa é certa: é preciso planejar, definir indicadores específicos, bem como, indicadores gerais, que levem em consideração a capacidade estatal instalada nas administrações locais. Também deve se ter em conta os campos do conhecimento científico e técnico, específicos para cada política, e as determinações normativas do marco legal federal, estadual e municipal.

Ao estabelecer parâmetros para uma gestão municipal, em geral, toma-se como base o exercício de planejar, ou seja, definir um futuro desejado e os meios eficazes para alcançá-lo. Trata-se de um processo que envolve diagnósticos, tomada de decisões e avaliações permanentes, dos vários fatores que estão inter-relacionados entre si, sempre considerando as visões de curto, médio e longo prazo.

De toda forma, administrar, gerir ou empreender algo no setor público implica em fazer uma distinção entre as várias propostas e linhas da chamada teoria do planejamento. Na administração pública brasileira, o tema do planejamento está culturalmente associado aos antigos Planos de Metas do Governo Federal,

bem como, aos controles financeiros, à perspectiva da engenharia e, finalmente, da gestão de projetos. Persiste, no entanto, no setor público, uma certa resistência à utilização de instrumentos específicos de planejamento estratégico. Trata-se de uma postura recorrente de administradores que, infelizmente, não reconhecem esse tipo de processo como uma ferramenta moderna de gestão. Inclusive, é muito comum em governos municipais a visão confusa de que o planejamento se resume à criação de um banco de dados que acaba transformando o dia a dia da administração em uma eterna coleta e armazenamento de informações, sem nenhuma serventia prática para gestão, o que é um paradoxo.

Ao contrário, entendemos que o ato de planejar estrategicamente deve ser uma atividade necessária e frequente, tanto para a área pública, como para o setor privado. Sobretudo em ambientes complexos e sistêmicos, a exemplo de vários âmbitos da administração pública que lidam, no seu cotidiano, com realidades desafiadoras e ambientes externos em constante transformação. Vemos, portanto, que o planejamento é uma atividade-meio fundamental enquanto instrumento de gestão e de decisão.

O planejamento é um processo que perpassa todas as unidades de gestão e, portanto, se define como uma atividade multidisciplinar que estabelece interfaces entre as várias políticas setoriais. Trata-se, em si mesmo, de um bom indicador do nível de integração das ações e da clareza que se tem dos problemas de modo a racionalizar os recursos disponíveis, possibilitando agregar eficiência, eficácia e efetividade à gestão pública municipal de pequenas, médias ou grandes cidades.

A necessidade de integrar as diversas políticas públicas no processo de planejamento municipal talvez seja o grande desafio para a transformação da gestão pública em nível municipal. Em outras palavras, elaborar e implantar políticas públicas é uma atividade essencialmente ligada ao planejamento. Por exemplo, trata-se de olhar de forma ampla, integrada e inteligente para o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), fazendo este exercício de forma associada aos diversos planos municipais, dentre eles, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Plano Municipal de Saúde, Plano Municipal de Cultura e o Plano de Resíduos

Sólidos, entre outros. Este esforço de integração se dá concretamente na identificação de objetivos comuns e metas específicas, porém complementares. A partir deste exercício complexo é possível concentrar as energias, os recursos e o tempo necessários para organização da gestão de modo que o conjunto dos órgãos municipais caminhe unido em direção às principais metas, elaborando objetivos estratégicos intermediários comuns, todos eles concatenados com a visão de futuro que se tem para a cidade, no horizonte de médio e longo prazo.

É bem verdade que podem existir confusões ou compreensões diversas no campo do planejamento. Por exemplo, existem muitos gestores públicos, comprometidos com a atualização e a qualificação do serviço público, que acreditam que o governo deva prestar à população serviços na perspectiva da chamada *qualidade do atendimento aos clientes*. Compreende-se o que desejam dizer com este conceito, um pouco diverso do foco no planejamento integrado do setor público, mas que também tem o seu valor pela busca da qualidade. No entanto, acreditamos que esta perspectiva mereça algumas ressalvas. Em primeiro lugar, muitos que advogam nesta perspectiva do *cidadão-cliente* sustentam que o Estado presta, necessariamente, um mau atendimento à população. Nesta perspectiva, os serviços municipais tendem a ser depreciados quando comparados ao atendimento prestado por empresas privadas. Ao contrário disso, acreditamos que o Município, por ser o ente federativo mais próximo do cidadão, tenha talvez as melhores condições para prestar um bom serviço, desde que possa contar com os necessários recursos humanos e materiais para tanto.

Pode até ser verdade que clientes de bancos ou planos de saúde privados, ou usuários de empresas de telecomunicação ou concessionárias de estradas, concordem com a afirmação generalizada que o serviço privado é melhor do que o público, tendo como base sua experiência ou o resultado de pesquisas que regularmente avaliam estes serviços. Porém, é importante que se diga que são poucas as pesquisas e, menor ainda, a divulgação de experiências exitosas da prestação de serviços por órgãos públicos municipais, sendo que elas de fato existem e vêm crescendo em número e qualidade. Em segundo lugar, mesmo que se tenha intenções democratizantes com a perspectiva privatizante do atendimento a clientes



deve-se observar que ela, muitas vezes, incorpora uma hierarquização entre cidadãos que não é correta. Isto é, aqueles cidadãos que podem pagar por um serviço privado seriam merecedores de um melhor atendimento.

Seria necessário, de início, fazer uma clara distinção entre cidadãos, de um lado, e consumidores, ou clientes, de outro. Fazendo este raciocínio temos, em uma face da moeda, os bens públicos e, de outro, os bens mercantis, ou comerciais. Em primeiro lugar é preciso dizer que não se pode comparar cidadãos e consumidores pois estes conceitos são de natureza distinta. Em outras palavras, estes conceitos não podem ser formulados como opostos ou divergentes. Na verdade, os consumidores e consumidoras de bens privados são também cidadãos e cidadãs. Um cidadão pode consumir bens como cliente de uma empresa e, ao mesmo tempo, o consumidor de bens e serviços privados não deixa de ser cidadão. Este esclarecimento parece indicar que o conceito de cidadão transcende, ou seja, é mais amplo, do que o conceito de consumidor.

A pretendida distinção, na verdade, deveria recair sobre a questão da relação que um cidadão tem com o Estado, e com os bens públicos, sejam eles obras, equipamentos ou serviços. Nesta relação os cidadãos, definitivamente, não são clientes e, muito menos, consumidores. Isso sim, por um lado, são detentores de obrigações políticas e tributárias, e de outro, são sujeitos de direito, com acesso a bens e serviços que o Estado tem o dever de garantir a todos e, obviamente, com qualidade e universalidade. Esta é uma opção política que os cidadãos podem fazer no Estado Democrático de Direito e que os obriga, como corresponsáveis pela sua realização. É claro que a gestão democrática, de verdade, exige muito esforço e trabalho, mas os exemplos exitosos em outros países indicam que ela é possível e não há porque subestimar a nossa capacidade pois somos todos seres humanos de igual dignidade. E para concluir este raciocínio, uma outra coisa, muito distinta é a relação que consumidores, ou clientes, estabelecem com as empresas privadas para ter acesso à bens e serviços ofertados pelo mercado e que estão à disposição da apropriação mercantil segundo o poder compra de cada indivíduo ou família.

A confusão que se faz por motivos meramente ideológicos destes dois âmbitos de relação – cidadão-Estado e consumidor-mercado – tem dificulta-

do a compreensão do problema. No âmbito privado, um cliente, por vontade própria, pode adquirir ou recusar a oferta de um determinado bem. Outro cliente pode não ter acesso a um determinado bem ofertado pelo mercado por não ter os recursos financeiros para adquiri-lo, ainda que possa desejar ou necessitar deste bem. A compra de um determinado bem ou serviço ofertado pelo mercado não necessariamente garante o acesso a todos os cidadãos. Quando se tratam de bens ou serviços de interesse público, ofertados exclusiva, ou parcialmente, pelo mercado, pode ocorrer que o desfrutar dos mesmos se dê apenas por aqueles que têm condições para pagar. Neste caso, os consumidores serão apenas uma parte da população, em geral, a menor parte, que possui capacidade para o consumo, a depender do nível de distribuição de renda do país.

Já os bens públicos não podem ser confundidos com produtos mercantis. Bens públicos são produzidos com recursos gerados pelo conjunto da sociedade e tem, ou deveriam ter, uma destinação universal. Devem estar à disposição de todos, ou melhor, devem ser assegurados a todos os cidadãos, indistintamente. Em suma, o espaço do cliente é o espaço mercantil, ao qual se acessa de forma privada e facultativa. O espaço do cidadão é o espaço público que implica no campo dos direitos universais. Ainda que o usufruto dos bens e serviços públicos ocorra momentaneamente de forma desigual, por algum tipo de limitação na sua produção ou distribuição, isso não significa que os erros não possam ser corrigidos. Daí a importância desta discussão para a gestão pública municipal. Para ilustrar alguma visão sobre a questão trazemos a seguinte citação:

O polo oposto ao estatal [...] é a negação da cidadania, é o reino do mercado, aquele que, negando os direitos, nega a cidadania e o indivíduo como sujeito de direitos. [...] A polarização essencial não se dá entre o estatal e o privado, mas entre o público e o mercantil. (SADER; EMIR, Folha de São Paulo, 19/6/03, p. A3)

Pode-se deduzir que os direitos dos cidadãos são mais amplos enquanto que as possibilidades dos clientes são mais limitadas. Mesmo no âmbito dos municípios é possível fazer muito para equilibrar esse jogo e atuar

como mediador na integração de forças políticas e econômicas voltadas à inclusão dos mais desfavorecidos. Um bom exemplo é a política tributária vista como instrumento para se fazer justiça e distribuir renda tendo o IPTU progressivo como um desses instrumentos. Os vazios urbanos, muitas vezes ocupados por terrenos baldios, podem ser injustos para o conjunto da sociedade. Quando representam um benefício desigual aos seus proprietários e criam ambientes de insegurança no espaço urbano estes terrenos devem ser disciplinados com base na legislação em vigor no Estatuto da Cidade. Em muitos casos a especulação imobiliária também contribui para manutenção do poder local por grupos específicos que usufruem dos serviços e da infraestrutura pública de forma privilegiada.

Um último argumento em favor da prestação de serviços públicos pelo Município repousa no fato de que a maioria das cidades brasileiras são pequenas e médias e, no mais das vezes, não oferecem escala para a prestação de serviços privados. Não por acaso, apenas algumas bandeiras de bancos privados estão presentes em todos os 5.570 municípios brasileiros. Por outro lado, em todos eles existem escolas públicas ou agências de correio que, obviamente, sempre poderão melhorar a qualidade de seus serviços. Basta que se invista na formação de gestores públicos e nas estruturas de planejamento e gestão que é um dos argumentos centrais deste artigo.

Essa problemática complexa do ponto de vista da filosofia, da ciência política, da sociologia, do direito e da economia, passa também por definições sobre as estratégias de gestão e sobre os modelos de governança no setor público. A política de governo que se adota, especialmente em pequenas e médias cidades, tem consequências estruturais para o desenho das políticas públicas. Generalizar as coisas nem sempre é bom mas podemos observar muitas vezes que o modo de gestão das prefeituras e de articulação entre as diversas secretarias em alguns governos locais de fato deixa a desejar.

Como resposta, nos últimos dez ou vinte anos, têm sido recomendadas políticas de desenvolvimento humano e de educação continuada voltadas ao quadro funcional da administração para que os profissionais possam lograr uma boa compreensão sobre planejamento e gestão integrada. Estas políticas

perpassam as carreiras de gestão e devem contar com uma dotação orçamentária específica para o desenvolvimento dos agentes públicos, bem como, para investimentos em comunicação educativa voltada à sociedade civil. Isso porque, a gestão municipal implica na mudança de atitudes dos cidadãos e na transformação cultural que, por sua vez, não se efetivam por imposição burocrática e sim por meio do diálogo, da ampliação da consciência crítica e pela força de testemunhos convincentes em debates políticos qualificados.

Como exemplo, a recente adoção das chamadas políticas de gênero e a ampliação das redes de assistência social não permaneceram restritas ao acolhimento de pessoas em situação de risco, ação absolutamente necessária, porém insuficiente. Não basta apenas promover a oferta de serviços nos prontas-socorros e postos de assistência social sem que se realize uma intervenção direta no combate às condições socioeconômicas estruturais que promovem a violência e a exclusão. O bem público, nestas áreas, que pode ser entendido como sinônimo de paz, bem-estar e vida plena, indo além do necessário acolhimento, cuidado e proteção. Exige-se também investimentos na área da segurança, coibindo toda forma de violência e dando os devidos encaminhamentos legais às vítimas. Requer ainda a mudança de hábitos e manifestações da sociedade, incluindo as atitudes, no sentido de promover o desenvolvimento de uma cultura da não violência. Exige-se, por fim, um conjunto de políticas, programas e projetos, articulados entre si, para criar condições objetivas, inclusive as econômicas, para transformação social e construção de novas realidades. Por isso, os gestores das políticas sociais são muito exigidos na sua capacidade de planejamento por meio de ações inter-setoriais que tragam ganho de eficiência, eficácia e efetividade à administração.

Ao refletir sobre outras duas áreas, como juventude e raça, por exemplo, todas as pesquisas, nas mais diversas regiões do país, apontam a violência, imediatamente seguida pelo desemprego, como as maiores preocupações dos munícipes. De outra parte, os dados apontam para os jovens, entre treze e vinte e seis anos do país, como as principais vítimas, bem como, autores de atos violentos, além de representarem o maior contingente de desempregados. Ademais, pessoas consideradas negras ou pardas são os principais ocupantes

das cadeias e instituições para a infância em situação de risco. O mapa da exclusão social coincide exatamente com o mapa da violência, em qualquer uma das cidades brasileiras, marcando a agenda política municipal. Ainda que se possa buscar mais argumentos sobre estes problemas, os dados existentes são suficientes para que sejam priorizadas as ações sociais destinadas a reverter os efeitos de uma estrutura social produtora de exclusão e injustiça tendo como base uma definição clara do território e do público beneficiário prioritário.

Além disso é evidente que a violência, e outras questões da mesma gravidade, não são assuntos exclusivos para consultorias especializadas e pesquisadores acadêmicos e sim, um desafio que deve envolver todo o conjunto dos órgãos de um governo municipal. Para tanto é necessário estabelecer a prática do planejamento com muita convicção, bem como, assumir como parte do modelo de gestão a remoção das barreiras jurídicas, políticas, culturais e sociais que, de alguma forma, possam privar as pessoas de desfrutar de bens universais, ou que possam condená-las à miséria e à subalternidade.

A atuação ética no setor público remete necessariamente às políticas públicas de Estado, para além das políticas de governo, que estão destinadas a democratizar o ambiente social e econômico. Os bens universais são direitos garantidos a toda e qualquer pessoa: direito à vida, à liberdade, à saúde, à educação, à segurança e ao bem-estar. Este conjunto de bens abarcados pela expressão “vida plena” são contemplados pelos princípios da dignidade da pessoa e do bem comum, propostos pelo ensino social cristão<sup>1</sup>. Logo, pensar em políticas públicas de Estado significa compreender o conjunto de ações destinadas a transformar a realidade de maneira sustentável e, sempre que possível, definitivamente. Não basta abrandar momentaneamente as situações de dor e sofrimento com programas paliativos. As políticas públicas municí-

1. No número 164 do Compendio da Doutrina Social da Igreja encontramos a seguinte definição: “Da dignidade, unidade e igualdade de todas as pessoas deriva, antes de tudo, o princípio do bem comum, a que se deve relacionar cada aspecto da vida social para encontrar pleno sentido. Segundo uma primeira e vasta acepção, por bem comum se entende: «o conjunto de condições da vida social que permitem, tanto aos grupos, como a cada um dos seus membros, atingir mais plena e facilmente a própria perfeição». O bem comum não consiste na simples soma dos bens particulares de cada sujeito do corpo social. Sendo de todos e de cada um, é e permanece comum, porque indivisível e porque somente juntos é possível alcançá-lo, aumentá-lo e conservá-lo, também em vista do futuro. Assim como o agir moral do indivíduo se realiza em fazendo o bem, assim o agir social alcança a plenitude realizando o bem comum. O bem comum pode ser entendido como a dimensão social e comunitária do bem moral.”

país têm como obrigação definir e executar as ações destinadas a democratizar os bens públicos e a universalizá-los.

Para tanto, partindo da nossa experiência como gestor, acrescentaríamos como algo fundamental a participação da sociedade organizada em espaços públicos de caráter associativo, bem como, nas instâncias de governo do Município. Os cidadãos têm grande poder transformador quando atuam de forma associada em instituições democráticas de controle público, discutindo, deliberando e determinando ações estatais em nível local. Com o crescimento do chamado terceiro setor é possível influir em projetos e programas de caráter público ou privado. Sem sombra de dúvida, a escala das políticas que contam com o financiamento público é sempre mais ampla. Por isso é fundamental a atuação muito próxima dos cidadãos interessados para construção conjunta de projetos, programas e políticas, tendo como um dos principais espaços de participação os Conselhos Municipais de saúde, educação, cultura, segurança, dentre outros.

Como dissemos acima, a participação na elaboração das políticas públicas não deve se dar exclusivamente nos órgãos do Estado. Mais e mais, ganham importância as ações promovidas pelo Estado no sentido de qualificar as organizações sociais voltadas à participação cívica e política em ambientes democráticos. As parcerias sociais público-privadas definem um campo importante e ao mesmo tempo sensível, que merece muita atenção pois toda formação e ação de fundo político deve garantir a pluralidade de perspectivas e visões de mundo<sup>2</sup>. Sem embargo, não resta dúvida que a formação cívica, em especial, dos atores sociais e políticos no nível municipal, contribuí para uma qualidade de engajamento legítimo que vai além do apaziguamento das consciências e define os municípios como escolas de democracia e gestão pública.

Para prosseguir com esta reflexão de caráter amplo e profundo é necessário também considerar, de forma bastante realista, que o governo local não pode dar conta das demandas de toda a sociedade. O Poder

---

2. As fundações políticas alemãs lograram criadas na segunda metade do século XX lograram oferecer formação política ao conjunto da sociedade dando aos cidadãos e cidadãs várias opções doutrinárias e ideológicas, do marxismo ao liberalismo, passando pela democracia cristã e pela visão ecológica.

Executivo e Legislativo dos Municípios são as portas de entrada da democracia, mas reconhecem ser insuficientes para prover à sociedade todo o conjunto dos direitos garantidos pela Constituição Federal ao cidadão. Na verdade, não há nenhum setor social, partido político ou instância governamental, capaz de dar conta de toda a agenda do Estado. Em federações mais amadurecidas e mais descentralizadas, como os EUA e Alemanha, por exemplo, é também verdade que os municípios, em conjunto com os estados federados, são capazes de prover a maior parte dos serviços e bem públicos.

Ao admitir-se que nos Governos Municipais os representantes eleitos assumem uma fração relevante das tarefas do Estado, circunscrita por leis e limitações orçamentárias, logo se conclui que muito do que se exige das Administrações Municipais poderá ser executado diretamente ou transferido à instâncias regionais como os consórcios intermunicipais, ou aos governos estaduais e, em seguida ao governo federal, pois alguma resposta deve ser dada ao munícipe. Por isso, desde logo, é preciso compreender que um governo local não é eleito somente para construir escolas ou executar obras como ruas e praças públicas. Retomamos aqui a ideia que já vimos sustentando, de que somente por meio do planejamento profissional e da soma de todos os recursos disponíveis é possível avançar em direção à oferta de serviços com maior amplitude e à democratização dos bens e serviços públicos numa perspectiva sistêmica.

Em teoria, isso significa abraçar a melhor utopia para uma transformação da coisa pública entendida como serviço à sociedade. Em outras palavras, a gestão pública qualificada corresponde à utopia de uma sociedade igualitária onde o conhecimento é repartido e os bens públicos são de acesso universal. Enterrar canos, asfaltar ruas, trocar lâmpadas, recolher o lixo e construir escolas é importante, e indispensável, mas não é tudo e, as vezes, não é o que há de mais importante para a gestão realizar em um determinado momento histórico. Não se dá um passo realmente significativo na gestão local quando se governa por quatro, ou oito anos, sem transferir para a sociedade o conhecimento sobre a gestão, sem criar

espaços públicos de concertação que permitam planejar, usufruir e democratizar a gestão na perspectiva de longo prazo.

Para cumprir uma destas tarefas de redistribuir conhecimento e poder que, ainda hoje, uns poucos burocratas de nível superior detêm, é necessário, já no primeiro dia de governo, para usar uma expressão forte, “cortar as pontas dos próprios dedos” para que não exista a apropriação do poder. Em seguida, é necessário ampliar e incentivar o uso de instrumentos de planejamento e de qualificação de gestores para uma correta gestão do Estado em nível Municipal. Uma prática contrária à participação gera um efeito perverso: na medida em que não participam das etapas de decisão, os cidadãos são levados a pensar que um determinado levantamento de problemas, ou um diagnóstico setorial, significa, em si mesmo, um compromisso da Administração Municipal.

Ao aproximar e compartilhar as decisões com a sociedade, além de se garantir ampla transparência e acesso à informação, se promove, simultaneamente, um exercício de fortalecimento do processo democrático. A decisão unipessoal de um governante, que passa pelo cargo, dando atendimento prioritário às reivindicações dos que têm acesso ao gabinete, sejam eles empresários, amigos, vizinhos, correligionários ou grupos de interesse, sem falar nos atendimentos a pedidos pessoais por meio de “bilhetinhos”, ou seja, canais essencialmente injustos, quando não ilegítimos e ilegais, mantém de fora a população que, em geral, já está excluída dos processos decisórios. Reverter estas situações implica criar espaços públicos com a legitimidade e a garantia de que, somente ali, serão tomadas as decisões, com processos sistematizados e com canais pelos quais qualquer cidadão, independentemente de sua condição, poderá se manifestar. Isso requer, como já dissemos, um investimento na politização e na educação da sociedade. Implica realizar a transferência de conhecimento e informação, atendendo às demandas comuns que exigem organização coletiva, bem como, atividades de mobilização social voltada à ação transformadora das estruturas.

Modelos de sucesso estão presentes em diversas iniciativas voltadas ao reforço das associações de bairro, ou dos comitês locais, para discutir e desenvolver ações destinadas a reduzir a violência urbana e construir políticas públicas fundadas no planejamento de base territorial. Por exemplo,



em algumas gestões se fez uso das próprias praças para realizar encontros voltados ao desenvolvimento de programas e políticas para infância e juventude, bem como, para os idosos, usuários destes espaços públicos.

Outro desafio para gestão de pequenas e médias cidades é o planejamento e a conseqüente migração de secretarias, e outros órgãos de governo, para os distintos territórios de ocupação social que, muitas vezes, dividem a cidade. Esta prática é muito interessante pois, afinal, é nos territórios, distritos e bairros que a vida acontece, de forma articulada, em uma cadeia de correlações sociais e econômicas muito próprias de cada lugar. Isso significa dizer que é sobre uma base territorial, sobre sua população e seus problemas que o governo deve planejar suas ações e suas políticas públicas. Não é muito adequado planejar a cidade inteira, como se fosse algo homogêneo. Sabe-se, por exemplo, que a violência tem distintas motivações e manifesta-se de modo diferenciado em uma determinada região da cidade em função de condições socioeconômicas locais.

Tradicionalmente, em nível municipal, cada secretaria decide autonomamente o que irá fazer. Porém, isso pode significar dispersão ou, eventualmente, superposição de ações e de trabalho, com conseqüente desperdício de recursos e menor eficiência do que se houvesse uma maior abertura de cada órgão de governo. Uma vez mais, a ênfase deve ser dada ao planejamento integrado como uma cultura de gestão. Com isso pode-se evitar, por exemplo, que a secretaria de educação se ocupe da violência no pátio da escola sem levar em conta as situações de desemprego das mães, ou com a falta de oferta de esporte e cultura para jovens daquele entorno. É claro que sempre surgirão novas variáveis que parecem estar soltas do contexto e que impossibilitam dar resposta efetivas aos problemas sociais mais diretos. Sem embargo, não nos parece lógico fracionar setorialmente as ações, em um mesmo território, tendo como foco a mesma população, dividindo as muitas especialidades representadas pelas várias secretarias municipais. A vida e os desafios que se impõem às pessoas se expressam, articuladamente, num determinado território.

Se a realidade é complexa e articulada, por que a administração municipal deveria ser diferente? Não há soluções iguais para problemas diferentes. E uma cidade não é igual em todo o seu território. O modelo de ação para cultura,

lazer, esporte, educação, saúde, entre outros serviços, não pode ser o mesmo para o município como um todo, ignorando as diferenças culturais e de classe, as situações de exclusão e as condições para a apropriação do conhecimento. Portanto, o mais adequado é assumir o planejamento como política, entendendo o planejamento estratégico situacional como ferramenta. É também possível adotar a gestão matricial como método de intervenção intersetorial e as distintas identidades territoriais como base de planejamento e gestão das políticas.<sup>3</sup>

Do ponto de vista interno, a modernização da gestão, por meio da implantação de metodologias de planejamento estratégico, possibilita que o redesenho de processos e os instrumentos de desburocratização garantam uma administração alinhada aos recursos tecnológicos disponíveis hoje em dia. Desta forma, é possível criar e manter uma rede de atendimento otimizada, por meio de múltiplos canais, elevando o *status* de referência para um modelo de governo baseado na gestão por processos, com compromisso firmados em função de resultados e, ao mesmo tempo, com garantia de qualidade no atendimento.

O ideal é estabelecer as diretrizes de modernização como base para toda a gestão pública municipal, privilegiando as perspectivas da eficiência, transparência e responsabilidade, na medida em que o conjunto dos tomadores de decisão, e os dirigentes de distintas áreas, possam realizar o monitoramento dos resultados predefinidos. Com tudo isso é possível prestar um serviço ágil e de qualidade, voltado para o cidadão, que pode gerar uma satisfação igual ou, porque não, superior aos serviços prestados pelo setor privado, tema tratado no início deste artigo. Práticas voltadas à qualidade dos serviços são corriqueiras e estão consolidadas, por exemplo, nas chamadas praças de atendimento, no agendamento de consultas por meio de aplicativos, nos serviços laboratoriais, na gestão de recursos hídricos, entre tantas outras.

É preciso que se tenham vista que implementar programas de atualização e modernização da gestão nas áreas acima referidas, ou em outros setores, tendo como ponto de partida a adoção de tecnologia da informação,

3. Muito ilustrativa são as bacias hidrográficas que são tomadas como unidades de planejamento e gestão de recursos hídricos. Há quem advogue no sentido de utilizar as mesmas bacias hidrográficas, dada a importância da água no século XXI, como unidade de planejamento e gestão adequada à maior parte das políticas públicas de caráter local e regional.

significa garantir, sobretudo, garantir uma gestão realmente voltada para a cidadania. Pode-se observar empiricamente que o conjunto de plataformas e mecanismos de acesso aos cidadãos, juntamente com as iniciativas de controle social externo e a implantação de instrumentos de planejamento estratégico, estão entre as mais preciosas mudanças introduzidas na gestão pública nas últimas décadas como ficará comprovado nos artigos subsequentes. Em outras palavras, com a modernização do chamado campo de públicas, hoje é possível superar a concepção tradicional de burocracia cuja referência central são as regras e as normas em lugar dos processos e dinâmicas.

A adoção de novos padrões e tecnologias para alavancar o desenvolvimento organizacional gera inúmeras oportunidades de crescimento e ganhos de produtividade. No entanto, este tipo de reforma gerencial precisa ser realizado de forma planejada, integrando o parque tecnológico e os bancos de dados já existentes, por meio de distintas bases e ferramentas escolhidas de forma criteriosa, com a participação dos usuários. Isso requer uma atualização permanente do conhecimento técnico funcional de forma a se garantir que os trabalhos já desenvolvidos não se percam. Há experiências de êxito que lograram o afastamento de uma prática comum no setor público de recomeçar do zero, de forma recorrente. Com isso se evita o desperdício de energia e de talentos, bem como, diminui o dispêndio de recursos.

Em suma, a aplicação de técnicas de planejamento gerencial, associadas ao uso de tecnologia e inteligência artificial, trazem maior eficiência à gestão. Quando as soluções tecnológicas inovadoras se voltam ao interesse público, impactando positivamente as políticas e programas, gera-se, necessariamente, uma maior efetividade na qualidade, bem como, obtém-se ganhos de escala positivos para melhoria do padrão de vida dos cidadãos. Está mais do que comprovado que ao descentralizar os serviços e permitir o acesso a múltiplas plataformas para a realização de processos administrativos, ou tramitação de documentos, é possível reduzir, significativamente, o peso da burocracia, em especial, nas esferas subnacionais de governo.

Seria ainda necessário dizer uma palavra sobre a responsabilidade, e o desafio, de formular e operar uma adequada política de “gestão de pes-

soas” no serviço público. Esta expressão nos parece melhor do que o termo “gestão de recursos humanos”, pois no âmbito estatal, toda atividade está voltada à promoção da pessoa humana, seja ela uma beneficiária dos bens e serviços, um servidor de carreira ou gestor público. A emancipação e a promoção da dignidade humana se afastam diametralmente de uma concepção antiquada que via o profissional como um recurso, próximo da ideia de uma máquina ou insumo. Isso implica, acima de tudo, ter coragem para ousar, assumir propostas inovadoras, comprometer-se com uma política diferenciada e exemplar, amparada na ética democrática e humanista.

Demanda, ainda, na humildade e consciência para não fazer promessas vãs ou impossíveis, deixando de lado o que não se pode cumprir como legado administrativo para que os profissionais não tenham uma experiência negativa ou frustrante. Impõe-se a necessidade de conceber uma política de pessoal consequente, responsável e realista. Exige-se não sucumbir ao paternalismo e à demagogia, resistindo aos compromissos ingênuos, precipitados ou fáceis. O funcionalismo deve ser conquistado. Isso se faz por meio de convites sinceros e pela partilha de um projeto claro de desenvolvimento humano, cujos resultados trarão impactos positivos para o aprimoramento de toda máquina pública. Sem a colaboração dos servidores é muito difícil a prestação de um serviço eficiente e de qualidade à população.

Em síntese, pensar a gestão pública, em especial, dos pequenos e médios municípios, mas também das grandes cidades, implica em cinco movimentos:

I. Contribuir com o despertar da consciência, auxiliando cada indivíduo a sair de si mesmo, e dos limites de seus problemas, para ir além das necessidades e exigências pessoais e familiares. É importante que cada pessoa compreenda que faz parte de uma comunidade maior do que os seus círculos mais próximos que, por sua vez, sua comunidade também se relaciona com outras tantas pessoas e famílias que tem seus problemas e limites. Desta forma é possível uma abertura aos problemas coletivos para os quais são necessárias soluções também coletivas. Enfim, não é isso a que chamamos de Política? Para tanto, é preciso ampliar constantemente os canais de

participação e a qualidade dos conhecimentos colocados à disposição dos cidadãos para que eles percebam as correlações sociais de causa e efeito. É também importante que tomem consciência de que a situação vivida por cada um decorre de relações de poder que se dão dentro de determinados campos sociais e políticos onde a liberdade e a responsabilidade podem também superar a previsibilidade material. Isso é possível à custa de muitos processos, nos campos da comunicação e da pedagogia, para além da mera difusão de informações proporcionada pelas redes sociais. Conhecer ou saber das coisas não basta: é necessário compreendê-las com sabedoria, visão crítica, liberdade e responsabilidade.

2. Criar espaços públicos nos quais os cidadãos conscientes possam se organizar e participar na definição os grandes princípios que devem orientar as ações do município. O cidadão consciente necessita de distintos espaços públicos onde possa atuar e colaborar na construção do seu próprio destino. Sem espaços públicos disponíveis para construção do bem comum corre-se o risco de fomentar apenas a figura do “chato de bar” ou “rebelde sem causa”, que pensa que sabe tudo sobre política, mas que, no fundo apenas reclama dos políticos e não acredita no poder transformador da participação, até porque, prefere não deixar o conforto de sua mesa ou sofá. A política também está cansada da figura do “profeta” que se sente convocado pelos seus próprios deuses para, simplesmente, postar-se diante do palácio do rei a denunciar. É preciso que se diga que nem um, nem outro, produzem movimento criativo pois, no fundo, são reacionários. A mudança depende da consciência livre e responsável dos cidadãos e da abertura do governante para possibilidade de ele mesmo, poder estar errado em suas posições para corrigi-las com humildade. Enxergando o município como uma escola natural de democracia estas questões que tocam a cultura política podem ser constantemente retomadas e trabalhadas.

3. Criar e desenvolver projetos coletivos que sejam capazes de mobilizar vários grupos sociais dispostos a assumir a transformação da própria realidade

é um imperativo que não toca apenas o interesse do mundo intelectual e acadêmico. Trata-se de uma necessidade objetiva do conjunto da sociedade e para tanto é fundamental a constituição de instrumentos democráticos e instituições pluralistas capazes de construir e dar sustentabilidade às políticas públicas. Esta perspectiva é muito mais democrática e avançada do que a visão antiga do controle social dos governos realizada, de forma quase que exclusiva, pelo rigor das normas e dos órgãos de controle externo. As práticas efetivamente democráticas e participativas revertem totalmente a qualidade das relações entre a sociedade civil e o Estado, além do que, são capazes de introduzir, de forma racional e humana, novas exigências para que a sociedade se conheça mais profundamente e se reconheça verdadeiramente representada pelas instituições do Estado, entendendo melhor o que se passa com ela mesma e com a Política, como um todo.

4. Incorporar metodologias de gestão modernas e intensificar o uso ético da tecnologia da informação são instrumento de gestão que ampliam a capacidade decisória dos gestores. Ao mesmo tempo multiplicam os espaços públicos e os canais de serviços voltados aos reais interesses dos cidadãos e cidadãs desde que desenvolvidos e operados em bases éticas e transparentes.

5. Garantir uma política de gestão de pessoas, com valorização constante do servidor público municipal, entendo e reconhecendo o seu papel estratégico na gestão, é um tema fundamental. E, mais ainda, a gestão de pessoas não é uma atribuição, ou responsabilidade, de um único órgão. A política de gestão de pessoas deve ser concebida e concretizada por meio do envolvimento coletivo de todo o secretariado. Somente assim é possível garantir a relevância e o compromisso que o governo assumiu com a população durante as campanhas, estabelecendo uma conexão entre política e gestão democrática.

Em poucas palavras, planejamento e profissionalismo são conceitos centrais que devem orientar as relações humanas e penetrar profundamente as instâncias de gestão. Manter o interesse público como norte, em todos

os processos de tomada de decisão, dos mais simples aos mais complexos, é o que define o bom legado de uma administração. A incorporação de tecnologia e a ampliação dos processos de modernização são meios fundamentais para democratização da sociedade e do Estado. Em suma, o compromisso maior de todo e qualquer governo que esteja à frente da administração pública em nível municipal é promover a solidariedade, o bem comum e a justiça social.

### **Alexandre Amorim**

Graduado em Sociologia e Política pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo; Consultor em Governo e Gestão Pública – Modernização Administrativa, e em Construção, Análise e Planejamento Estratégico desde 2002; atualmente Diretor Presidente da Prodam – Empresa de Tecnologia e Informação da Prefeitura de São Paulo/São Paulo; Conselheiro no Conselho de Administração do Parque Tecnológico de São José dos Campos de 2013/2016; Secretário de Administração e de Governo, de junho de 2015 até novembro de 2016 na Prefeitura Municipal de São José dos Campos/São Paulo; Diretor Geral no IPPLAN – Instituto de Planejamento e Pesquisa de Administração, São José dos Campos/São Paulo de janeiro de 2013 até maio de 2015; Coordenador do Programa de Coesão Social e Territorial - Convênio com Comissão Europeia no Projeto de Desenvolvimento do Polo Tecnológico Departamental Governo do Departamento de Paysandú/Uruguai em 2009/2010; Coordenador do “Programa de Acercamiento a la Ciudadania” e do “Projeto Centro de Atención Ciudadana”, sendo um de seus idealizadores e consultor em Planejamento Estratégico para o Grupo Coordenador da Reforma do Estado, ambos na Secretaria da Presidência da República do Uruguai no período de 2006/2008; Coordenador de Gestão Participativa e articulação com os Conselhos Municipais em 2005 até maio de 2006 e Diretor da Escola de Desenvolvimento do Servidor Municipal de Jacaré, sendo um de seus idealizadores de 2001 até fevereiro de 2005 ambos na Prefeitura Municipal de Jacaré/São Paulo.

**REFERÊNCIAS**

- AMORIM FILHO, O. B. Origens, evolução e perspectivas dos estudos sobre cidades médias. In: SPOSITO, M. E. B. (org.). *Cidades médias: espaços em evolução*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- FERREIRA, A.; REIS, A. C. F.; PEREIRA, M. I. *Gestão empresarial: de Taylor aos nossos dias*. São Paulo: Editora Pioneira, 2002.
- KISIL, R. *Elaboração de projetos e propostas para organizações da sociedade civil*. Instituto Fonte. São Paulo: Editora Global, 2001.
- MAIA, D. S. Cidades pequenas: como defini-las? Apontamentos para os estudos sobre as cidades pequenas. In: OLIVEIRA, J. A. (org.). *Cidades brasileiras: territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009. v. I.
- OLIVEIRA, D. P. R. *Planejamento estratégico, conceitos, metodologias e práticas*. São Paulo: Editora Atlas, 2003.
- PAULA E SILVA, A. L. Utilizando o planejamento como ferramenta de aprendizagem. São Paulo: Instituto Fontes/ Editora Global, 2000.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2003.



## **CAPÍTULO 4**

# **Regiões metropolitanas e consórcios intermunicipais – esferas regionais em prol das questões locais**

Eder dos Santos Brito

Marcos Camargo Campagnone

Existem muitas expressões na literatura que se ocupam de dar conta de esferas regionais de governo: Governança Regional, Governança Multinível, Cooperação Intermunicipal e Cooperação Metropolitana são algumas delas. Desde o ano de 2002, a agenda de trabalho da Oficina Municipal e da Fundação Konrad Adenauer Brasil (editoras desta obra) se ocupam da capacitação de gestores públicos e lideranças municipais, que ajudam a pensar esses processos de descentralização e regionalização no país, conforme previstos no texto Constitucional da Carta Magna brasileira de 1988. As regiões metropolitanas e os consórcios intermunicipais têm ocupado lugar de destaque nesse esforço conjunto de capacitação e difusão da governança regional.

Acreditamos que esses dois arranjos regionais entre governos locais ajudam a compreender a importância da cooperação federativa como fator que contribui para o sucesso da gestão pública municipal. O levantamento bibliográfico, a legislação apresentada e as experiências descritas têm a humilde intenção de colaborar de forma prática com gestores e tomadores de decisão que têm a missão cotidiana de tornar esses arranjos realidade e, quem sabe, também contribuir com ensino e pesquisa desses temas. A cooperação federativa é um dos caminhos possíveis não apenas para o ganho de escala, mas também para a modernização da gestão municipal no contexto brasileiro, com arranjos que viabilizam mais eficiência e efetividade na gestão de políticas públicas em nível local.

Neste texto, primeiramente contextualizamos o federalismo brasileiro, olhando especialmente para as possibilidades de cooperação entre seus entes. Na sequência, apresentamos dois arranjos que consideramos os dois grandes caminhos práticos para a institucionalização da cooperação no país: as regiões metropolitanas e os consórcios intermunicipais.

## **1. FEDERALISMO BRASILEIRO: ORIGENS, CARACTERÍSTICAS E COOPERAÇÃO**

As Regiões Metropolitanas e os Consórcios Intermunicipais são resultado do desenvolvimento e da história do federalismo em nosso país. Por isso, entendemos como essencial que o capítulo assuma a missão de contextualizar esse conceito, olhando para peculiaridades do caso brasileiro.

Federação é uma forma de organização do Estado a partir do território e também um pacto de articulação do poder central com os poderes regionais e locais (AFFONSO e SILVA, 1995). O federalismo é “a forma mais bem-sucedida de equacionar democraticamente o conflito entre os níveis de governo” (ABRUCIO e COSTA, 1998). É uma forma de organização territorial do Estado que define como as partes da nação devem se relacionar entre si (ABRUCIO, FRANZESE e SANO, 2013).

No caso brasileiro, pode-se dizer que já construímos um federalismo “típicamente nosso”, principalmente se considerarmos o nível de autonomia que a Constituição Federal atribui aos municípios no desenho federativo. Em Bercovici (2002) encontramos uma linha do tempo que nos ajuda a compreender de maneira organizada a trajetória de maturação do federalismo brasileiro, principalmente no que diz respeito às possibilidades de cooperação entre os entes federados. O autor lembra que em 1891, na alvorada da República, o texto constitucional praticamente ignorava a possibilidade de cooperação entre os entes federados. Os Estados só poderiam pedir auxílio da União em caso de calamidade pública. Apenas em 1934 é que foi instituído um federalismo cooperativo com uma nova constituição, na qual o Artigo 9º falava da possibilidade de acordos de cooperação

entre União e Estados. A Constituição de 1946 “consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro”, institucionalização justificada principalmente pela necessidade de corrigir desequilíbrios regionais. A ditadura militar, e sua tendência centralizadora, fez com que o federalismo praticamente desaparecesse, na prática. A ênfase na cooperação renasceu com a Constituição de 1988 (BERCOVICI, 2002).

A Constituição Federal de 1988 elevou os governos municipais ao *status* de entes federativos, atribuindo um nível de autonomia financeira, política e administrativa jamais experimentado em outro momento na história republicana do país. Escolhemos o federalismo como modelo para dar conta da nova jornada democrática iniciada com a Constituição de 1988 e, como bem lembra Abrucio (2015), as relações intergovernamentais constituem peça-chave de qualquer federação. Junto com essa nova dinâmica de relações interfederativas, inaugurada com o novo patamar de autonomia dos municípios, cresce também, como lembra o autor, a complexificação das políticas públicas. Cresceu, portanto, “a necessidade de entrelaçamento e coordenação entre os níveis de governo, rompendo com o modelo clássico de federalismo em que predominava uma separação que definia de forma estrita as funções de cada ente” (ABRUCIO, 2015). Após a redemocratização, e com a ascensão do texto constitucional de 1988, também foi grande o clamor pela municipalização; e uma das principais estratégias do Governo Federal foi induzir a descentralização de políticas sociais para os governos subnacionais (ABRUCIO e SANO, 2013).

Bercovici (2002) também ajuda a distinguir os conceitos de coordenação e cooperação e as relações de interdependência no federalismo cooperativo brasileiro. Na cooperação descrita por Bercovici, ocorre um “coexercício de competências e, por conseguinte, uma corresponsabilização das atuações”. Na cooperação federalista há interesse comum institucionalizado, a ponto de viabilizar a existência de um mecanismo unitário de decisão, do qual participam todos os entes federados envolvidos. Se partirmos dessa visão, não será difícil enxergar que os consórcios se configuram como um bom exemplo de cooperação federativa voluntária no Brasil.

Também é importante pontuar que, nesse contexto de federação, as relações intergovernamentais não ocorrem apenas de maneira vertical ou exclusivamente entre ordens distintas de governo, mas também pela interação horizontal entre entidades governamentais de mesmo nível territorial, como bem lembra a obra de Abrucio e Sano (2013). Também apontam os consórcios públicos como exemplo. “O mecanismo de consorciamento foi amplamente difundido na área da saúde e, mais recentemente, outros setores têm se beneficiado do instrumento (...) Essa forma tem se desenvolvido principalmente a partir da atuação de diferentes ministérios, que têm criado mecanismos para induzir os governos municipais a adotarem formas cooperativas de ação” (ABRUCIO e SANO, 2013). Costa, Cunha e Araújo (2010) não tratam especificamente de consórcios intermunicipais em sua análise, mas concordam que o “federalismo cooperativo surgiu com a necessidade de atender às demandas sociais e se constitui alternativa para a resolução de problemas práticos”. Lembram também que é possível estabelecer objetivos comuns e ações compartilhadas, em diferentes regimes de cooperação, entre municípios com capacidade de articulação política (COSTA, CUNHA e ARAÚJO, 2010).

Outra pergunta possível ao se analisar o tema da cooperação no federalismo brasileiro é a influência da falta de regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal. Ao deixar de definir com clareza as atribuições comuns e exclusivas de cada ente federativo, o artigo pode ser fonte de problemas e de competição. Vedana (2002), por exemplo, fala da necessidade de um novo pacto federativo em que cesse a “indefinição constitucional” expressa pela “falta de regulamentação do Art. 23 da CF” (VEDANA, 2002). Freitas (2008) compreende, no entanto, que ainda que o artigo não tenha sido regulamentado, várias alterações importantes na legislação brasileira já ocorreram desde a promulgação da última Constituição Federal. São legislações como a Emenda Constitucional 19 de 1998, que permitiu, por exemplo, a criação de consórcios públicos, e a Lei nº 11.107, de 2005, que disciplinou esses consórcios (FREITAS, 2008). Antes da existência de uma lei específica para os consórcios públicos, os instrumentos de parceria e cooperação no plano subnacional eram

frágeis institucionalmente, com um cenário em que a criação de instâncias supramunicipais demonstravam pouca efetividade (ABRÚCIO, 2001). Costa e Silva (1996) também falavam da extrema dificuldade de se estabelecerem mecanismos permanentes de cooperação entre municípios ou estados “para a solução de problemas comuns” e já sugeriram a criação de instâncias regionais para negociação e implementação de políticas públicas (COSTA e SILVA, 1996). A Emenda Constitucional 19 e a Lei dos Consórcios mudaram esse contexto. Essas legislações tornaram “menos premente” a necessidade de regulamentação do Artigo 23 (FREITAS, 2008). O pensamento de Freitas concorda com Bercovici (2002), para quem a falta de regulamentação do Artigo 23 é apenas um sintoma e não a causa do problema. O autor acredita que o problema é a falta de políticas nacionais coordenadas, muito mais do que a mera repartição de competências concorrentes e comuns (BERCOVICI, 2002).

Tanto no caso dos consórcios intermunicipais quanto no caso do agrupamento em regiões metropolitanas, o que vemos é um “combate” ao que Daniel (2001) chamou de municipalismo autárquico. No conceito cunhado pelo então prefeito de Santo André (região em que nasce um dos símbolos da cooperação interfederativa no país, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC), a suposição é de que as Prefeituras, no contexto aqui descrito do federalismo brasileiro, partem do pressuposto de que sozinhas podem formular e implementar políticas públicas, dependendo única e exclusivamente de sua autonomia política, financeira e administrativa, constitucionalmente constituídas. Essa visão quase ingênua é também irreal, já que existem problemas regionais, estaduais e até de impacto nacional que desconhecem as fronteiras municipais. A realidade não entende os limites geográficos e a necessidade de cooperação pode emergir, de acordo com a dinâmica dos problemas públicos. Mesmo assim, nesse contexto, as Prefeituras só aceitam cooperar quando os custos da não cooperação são muito altos (DANIEL, 2001). Os prefeitos e as lideranças municipais não querem correr o risco de ceder poder, perder influência sobre a agenda pública, e também não querem ajudar a criar um contexto em que a própria autonomia da cidade fique ameaçada.

## 2. CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: EXPRESSÃO DO FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO

Os consórcios públicos são instituições formadas por dois ou mais entes da federação para realizar ações de interesse comum e podem ser instrumento de cooperação técnica e financeira entre municípios de uma determinada região. É um instrumento viabilizador de desenvolvimento regional que permite o atendimento simultâneo de demandas locais e regionais, estabelecendo seu território de atuação em torno de um problema comum (BATISTA, 2011). Consórcios intermunicipais também podem ser considerados parcerias entre municípios para a realização de ações conjuntas, incrementando a qualidade dos serviços públicos prestados à população. A mesma Constituição Federal que atribuiu a importante autonomia local também criou muitas atribuições e demandas com as quais as prefeituras de pequenos e médios municípios não conseguem lidar sozinhas. Os consórcios surgem como uma forma de “superar a atomização de municípios e recobrar escalas produtiva e financeira adequadas” (TEIXEIRA e MENEGUIN, 2012). Para Trevas (2013), consórcios públicos são arranjos institucionais de cooperação e coordenação federativas que operam as competências delegadas por outros entes federativos. Cruz, Araújo e Batista entendem que:

(...) é inegável a importância de ações conjuntas entre os entes da federação na busca de soluções para as questões que não podem ser tratadas isoladamente ou que não se viabilizariam financeira, administrativa ou politicamente por um município. (CRUZ, ARAÚJO e BATISTA, 2011)

Reconhecem, os autores, que os consórcios intermunicipais são uma dessas possibilidades.

A história do federalismo cooperativo brasileiro produziu os consórcios intermunicipais. São arranjos que se desenvolveram como consequência positiva e relativamente “inevitável”. Ainda que o apreço pela descentralização e pelo municipalismo tenha ditado o tom das ações que

culminaram no texto constitucional de 1988, a falta de regulamentação de artigos importantes, a ausência de coordenação federativa efetiva e o municipalismo autárquico (DANIEL, 2001) ajudaram a fazer com que os problemas públicos regionais fossem discutidos nessas esferas de associativismo territorial e de governança multinível, chamadas de Consórcios Intermunicipais. A Lei Federal nº 11.107, de 2005, e o Decreto Federal nº 6.017, de 2007, sacramentaram de vez a figura dos consórcios como parte da administração pública brasileira. Segundo o Art. 2º do referido Decreto Federal, o consórcio público é uma “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação (...) para estabelecer relações de cooperação federativa”. A legislação também aponta que os consórcios têm personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, dando um *status* peculiar e único para esse arranjo cooperativo no desenho do estado brasileiro. O processo também foi consequência da Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998. O texto da emenda, em seu Artigo 24, altera a redação do Artigo 241 da Constituição Federal, apontando que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (STRELEC e FONSECA, 2011)

Segundo Trevas (2013), a Lei Federal nº 11.107 de 2005 é um “sofisticado marco legal”. O autor entende que só a partir dessa legislação e do decreto que a regulamentação é que se garantiu um ambiente de segurança jurídica para os consórcios existirem e operarem. A lei é uma garantia de “efetividade e sustentabilidade” (TREVAS, 2013). Fonseca (2013) também lembra que as primeiras experiências de consorciamento nas décadas de 1970 e 1980 eram vistas como “acordos de colaboração pouco seguros, sem garantia de permanência e de obrigações”, e enaltece a lei federal dos consórcios públicos

como “importante marco legal e institucional” que “institucionaliza relações historicamente informais” (FONSECA, 2013). A possibilidade de criação de “autarquias intermunicipais” já era aventada pelo célebre jurista municipalista Hely Lopes Meirelles, no Congresso Brasileiro de Municípios do ano de 1962, como bem lembram Losada e Ribeiro (2013). Na tese apresentada naquele ano, no entanto, Meirelles falava de uma autarquia intermunicipal para que fossem executados serviços e obras comuns a mais de uma cidade. A ideia, no entanto, era uma autarquia intermunicipal criada por lei estadual (LOSADA e RIBEIRO, 2013). Pode-se dizer que Hely Lopes Meirelles anteviu a possibilidade dos consórcios públicos?

Prates (2015) fala de uma “transferência de competências” entre os entes federados que obrigou os municípios a buscarem novas formas de atenderem satisfatoriamente os seus compromissos, elencando os consórcios intermunicipais como essa nova forma possível. Ele também traça uma linha do tempo da cooperação intermunicipal no Brasil, partindo das associações de municípios reconhecidas pela Constituição Federal em 1937, passando pelos consórcios administrativos (meros pactos de colaboração sem personalidade jurídica que deram o tom entre 1964 e 1988) até chegar à Lei Federal nº 11.107 de 2005 e o Decreto Federal nº 6.017 de 2007, marcos legais históricos e definitivos.

Prates (2015) também aponta que 80% dos 5.570 municípios brasileiros declaram fazer parte de alguma modalidade de consorciamento intermunicipal. Essa importante cifra se junta ao levantamento de Santos (2016), cujo trabalho parte de dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – e também baseia-se em estudos da CNM – Confederação Nacional dos Municípios. Aqui se identifica que 88% dos municípios brasileiros têm menos de 50 mil habitantes (pequeno porte, portanto, segundo a escala da pesquisa). O trabalho de Santos (2016) afunila, no entanto, mostrando que as três maiores áreas de atuação dos consórcios em municípios de pequeno porte são saúde, manejo de resíduos sólidos e meio ambiente. Finalmente, conclui que quanto menor o município, maior a utilização dos consórcios de saúde e que, quanto maior o município, maior a utilização dos consórcios de meio ambiente.



Prediger, Souza, Allebrandt e Tenório (2017) pontuam que saúde, meio ambiente e desenvolvimento local são as três áreas de maior atuação dos consórcios, e observam que esses arranjos têm a descentralização e a redistribuição das prioridades governamentais como princípio, buscando viabilizar políticas públicas em escala adequada e de forma racional.

### **3. CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: UMA NOVA ESFERA PÚBLICA**

Os Consórcios Intermunicipais são uma nova esfera pública de governança e de governo, um novo nível intermediário na estrutura federativa brasileira, que encontra ecos em tendências apontadas pela literatura que olha para os modelos e conceitos de análise no campo da gestão de políticas públicas.

Enxerga-se correlação entre os Consórcios Intermunicipais e a obra de Denhardt (2012). É Denhardt quem nos empresta o conceito de governança democrática em rede como outro prisma possível para enxergar a atuação de prefeituras em cooperação intermunicipal. Ele aponta que “os governos estão cada vez mais criando ‘associações governamentais’ para prover serviços integrados”. Aponta que o design e a implementação de políticas públicas já não estão mais “nas mãos de uma única unidade governamental singular que atua sozinha ou em acordo estreito com um ou dois outros atores, mas foi suplantado por redes muitas vezes um tanto complexas de governança formadas por uma pluralidade de atores”. Denhardt acredita que essa ideia cabe no conceito do que ele chama de “novo serviço público”.

Osborne (2010) não fala de um novo serviço público, mas fala de uma nova Governança Pública. É possível entender a Nova Governança Pública de Osborne como um processo de maturação da gestão pública adaptada à realidade social e política do século XXI. Osborne aponta que a Administração Pública (clássica, hierárquica, “antiga”) falha em “capturar a complexa realidade de gestão dos serviços públicos no século XXI”. Por isso, a Nova Governança Pública aparece como uma gama de ações em que a máquina estatal não é uma estrutura burocrática isolada e hierarquicamente centralizadora, tampouco

uma estrutura regulatória, que advoga pela utilização de mecanismos de mercado para a gestão de políticas públicas. Essa nova governança compreende a complexidade social, política e econômica que compõe o interior e o entorno das organizações públicas e a importância de uma estrutura de coordenação de um sistema em rede. Os consórcios intermunicipais são redes que representam a complexidade regional e, em muitos casos, acabam se colocando como respostas e como estratégias de coordenação onde a estrutura federativa não foi eficaz o bastante para viabilizar a coordenação e o diálogo entre um grupo de Prefeituras. Os consórcios intermunicipais se tornam instâncias que, em um bom nível de maturidade institucional, acabam atuando como organizadoras das contribuições oriundas de vários atores e de vários processos que circundam a ação de um grupo de Prefeituras.

Quem também constrói claramente a conceituação de uma nova Governança Pública é Secchi (2009), apontando a importância das redes como estruturas de construção de políticas públicas. O que seriam os consórcios intermunicipais se não redes horizontais de colaboração, em que as políticas públicas são formuladas e implementadas em um nível regional, com um lugar intermediário exclusivo na estrutura federativa brasileira, um lugar único que se situa “entre” o município e o governo estadual? Denhardt (2012) lembra que “um dos desafios mais interessantes suscitados pelo novo mundo da governança em rede é como conciliar o governo hierárquico tradicional com as demandas por redes construídas em linhas horizontais”. Se fôssemos adaptar a afirmação de Denhardt ao espectro do federalismo brasileiro, poderíamos dizer que um dos desafios mais interessantes suscitados pela nova Governança Pública é como conciliar o municipalismo brasileiro e a relação de dependência crônica das Prefeituras em relação aos Governos Estaduais e à União com essa nova realidade democrática em rede tão bem representada pelo interesse público regional como são os consórcios intermunicipais.

Secchi (2009) fala também que essa nova Governança Pública trata de disponibilizar novas “plataformas organizacionais” para facilitar o alcance de objetivos públicos. Não são os consórcios intermunicipais uma

plataforma organizacional peculiar e eficaz, uma vez que tratam da esfera regional, a intermunicipalidade, uma “zona cinzenta” do planejamento e da implementação de políticas públicas, área que ficaria esquecida e sem intervenções, consequência da discussão de competências federativas que não delimitam devidamente as atribuições de Estados e Municípios?

Em uma mesma região, ainda que tenhamos que lidar com as limitações geográficas que apontam para a circunscrição de cada cidade, a população e os problemas públicos transitam de “lá para cá”, sem reconhecer tais fronteiras. Os Consórcios Intermunicipais constroem estruturas internas que se tornam fóruns permanentes de discussão, diagnóstico e monitoramento conjunto pelas Prefeituras Municipais. É o caso, por exemplo, das Câmaras Técnicas, arranjos formalmente criados como subestruturas organizacionais dentro de Consórcios Intermunicipais, ocupados por servidores públicos de áreas que estão ligadas a políticas públicas específicas. Existem Câmaras Técnicas de Educação, de Turismo, de Saúde, Tributos Municipais, etc. Um bom exemplo desse trabalho e o alcance de seus resultados, bem como as peculiaridades de funcionamento das Câmaras Técnicas, que aparece bem descrito em Brizzi, Carneiro e Santos (2017). Essas Câmaras Técnicas (ou quaisquer outros subarranjos cooperativos organizados dentro dos Consórcios como instâncias temáticas de gestão de políticas públicas em nível regional) são também fluxos permanentes de informação e comunicação entre atores sociais que têm interesses temáticos específicos.

#### **4. REGIÕES METROPOLITANAS: COOPERAÇÃO E AVANÇOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS**

##### **4.1. A cooperação metropolitana**

A questão das grandes aglomerações urbanas vem sendo crescentemente debatida em fóruns internacionais, dada a constatação de que está havendo uma concentração da população em pontos precisos do território. Se em 1995 havia 305 aglomerações com mais de 1 milhão de habitantes, passados 20 anos este número aumentou para 503. Atualmente, devemos

ter cerca de 520 concentrações urbanas que reúnem mais de 1 milhão de habitantes. Este recorte de 1 milhão de habitantes é um recorte do trabalho da Associação Mundial de Grandes Metrôpoles, tendo em vista que há uma imprecisão conceitual na definição de Áreas Metropolitanas, Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas. E considera-se atualmente não somente a conurbação, mas também a intensidade de relações cotidianas entre um conjunto de cidades (UN DESA, 2014; OCDE, 2015).

No Brasil, as regiões metropolitanas oficiais são definidas por lei complementar estadual. Por outro lado, a pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC), identifica as metrôpoles, entendidas como o mais alto nível hierárquico da rede urbana. As metrôpoles na pesquisa REGIC são apresentadas com sua região de influência, as quais normalmente são muito mais extensas do que uma região metropolitana. Na pesquisa Regic 2018, divulgada em 2020, foram identificadas três novas metrôpoles, totalizando quinze no Brasil, segundo estes critérios (IBGE, 2020).

Em face da urbanização crescente, a cooperação metropolitana pode contribuir para abordar as questões que ultrapassam as fronteiras dos municípios em várias áreas estratégicas, com vista a assegurar o desenvolvimento sustentável de toda a área metropolitana. A crescente urbanização leva a desigualdades socioespaciais e socioeconômicas, notadamente devido à ausência de desenvolvimento urbano bem planejado, bem como a investimentos inadequados, o que, por vezes, provoca um desequilíbrio entre os centros urbanos e a periferia.

Os desafios que enfrentam cidades ao redor do mundo em termos de planejamento urbano, transporte, segurança, revitalização urbana, inclusão social e coesão no território, proteção ambiental, água, ar, energia, saneamento e alterações climáticas estão ultrapassando as fronteiras político-administrativas dos municípios. À medida que mais pessoas se movem para as áreas metropolitanas em torno das cidades centrais, os governos locais devem inovar na tomada de decisões democráticas e nas questões de governança supralocal e desenvolver novas estratégias e mecanismos de coordenação integrada no território para enfrentar os desafios metropolitanos e reforçar a cooperação (UCLG, 2016).

É preciso que nossos governos locais, cujos municípios integrem regiões ou aglomerações urbanas, assim institucionalizadas no marco legal vigente, superem a visão focada apenas no território do município e considerem uma visão integrada do desenvolvimento metropolitano, ou seja, transcendam a abordagem fragmentada para uma abordagem estratégica. O planejamento estratégico é um mecanismo fundamental para construir uma visão integrada para toda a área metropolitana, e juntar-se às diferentes dimensões do desenvolvimento urbano sustentável (espacial, econômico, social, ambiental e cultural). Ele oferece uma oportunidade de planejar e decidir cooperativamente em todos os territórios que estão envolvidos, preservando uma abordagem participativa que inclui as partes interessadas locais e da sociedade civil.

A governança metropolitana exige um quadro jurídico e institucional claro, baseado em princípios de democracia, respeito pela autonomia e subsidiariedade locais. Este quadro deve ser dotado de financiamento adequado, que envolva mecanismos de coordenação e políticas setoriais (infraestruturas, desenvolvimento econômico, políticas ambientais, sociais e culturais). A cooperação no nível metropolitano deve basear-se na representação de todos os cidadãos e partes interessadas, apesar das suas diferentes mobilizações, recursos e capacidade de engajamento. A cooperação facilitará o planejamento e a coordenação do uso do solo com projetos de mobilidade, a redução das disparidades na prestação de serviços públicos, a gestão do crescimento urbano e a proteção dos ativos naturais (UCLG, 2016).

Estudos de instituições internacionais relevantes defendem a necessidade de que se desenvolvam mecanismos de cooperação para enfrentar os desafios de urbanização e desenvolvimento sustentável. Tais parcerias podem incluir mecanismos de governança metropolitana destinados a reforçar a capacidade de gestão metropolitana, gerir o crescimento urbano sustentável, coordenar o uso do solo e os projetos de mobilidade, promover o desenvolvimento econômico, apoiar a diversidade social e cultural, lutar contra a exclusão social, fomentar a resiliência a catástrofes e proteger e melhorar o ambiente e o patrimônio natural, por exemplo. Isto implicará níveis mais elevados de democracia, de participação pública e de políticas de descentralização.

As áreas metropolitanas desempenham um papel fundamental, devido à concentração da população e das atividades, no desenvolvimento social, cultural, ambiental e econômico das Nações. Na maioria dos países, as áreas metropolitanas se tornaram os principais polos da economia globalizada e da cultura, bem como os principais impulsionadores do crescimento econômico e da inovação. No estado de São Paulo, por exemplo, a Macrometrópole Paulista (MMP) gera 28,8 % do PIB nacional. Se unirmos com a do Rio de Janeiro – RMRJ, constatamos que temos no país uma megalópole que ocupa 1% do território nacional e gera cerca de 35% do PIB.

A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável identificou uma série de objetivos relacionados aos desafios enfrentados pelas cidades. O objetivo II procura fazer cidades e outros assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Entre outras coisas, sistemas de transporte seguros, acessíveis e sustentáveis; criação de espaços verdes, públicos e naturais; boa qualidade da água e energia limpa e renovável. Centram-se também na proteção do patrimônio cultural e natural e na promoção de laços econômicos, sociais, culturais e ambientais equilibrados entre as zonas urbanas, periurbanas e rurais, fortalecendo o planejamento do desenvolvimento nacional e regional e promovendo as inovações sociais, territoriais e técnicas (UN, 2015).

É reconhecida, também, a importância de colocar o direito à cidade para todos no centro das políticas metropolitanas, conciliar a participação cidadã com o direito à educação, à saúde, à habitação e ao trabalho, ao reconhecimento e ao respeito das diferenças, a fim de promover a coabitação, o convívio, uma forte identidade metropolitana e um forte sentimento de pertencimento.

#### **4.2. Avanços político-administrativos dos municípios**

Se avaliarmos numa perspectiva de longo prazo, podemos constatar que ocorreram avanços institucionais relevantes para os municípios que integram as áreas metropolitanas no Brasil, desde o início da década de 1970 – quando foram institucionalizadas nove regiões metropolitanas a partir do Estado Central, que considerava as metrópoles como entes estratégicos do projeto nacional. No entanto, o modelo de gestão centralizador não

dispunha de mecanismos de diálogo e de cooperação entre os municípios e a esfera metropolitana e, assim, não solucionou ou amenizou os graves problemas existentes nos territórios metropolitanos brasileiros.

A Carta Constitucional de 1988 consagrou o federalismo de cooperação, descentralizando o poder, mediante autonomia política, administrativa e financeira dos entes federados, bem como a distribuição de competências comuns e concorrentes entre estes, ensejando que os agentes públicos das três esferas de governo promovam as políticas públicas de forma integrada. Ela descentralizou as políticas públicas e repactuou a partilha dos recursos, de maneira um tanto desequilibrada, concentrando no governo federal a maior parte da receita pública disponível. Esta situação, aliada à baixa capacidade de governo que temos na maioria dos municípios brasileiros, reforça a necessidade da cooperação no atendimento das demandas sociais.

A Constituição Federal de 1988 apresenta instrumentos para a promoção da cooperação entre os entes federativos, mas o processo cooperativo depende muito da vontade política dos governantes para a concretização das competências comuns definidas no Artigo 23. Estas competências comuns são de natureza cooperativa, visando o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional, devendo ser regulamentado por lei complementar.

Em seu Artigo 25, parágrafo terceiro, a Carta constitucional de 1988 atribuiu aos Estados, mediante lei complementar, a competência para instituir as Unidades Regionais como Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões. Porém, sua regulamentação ocorreu somente em 2015 com a sanção da Lei nº 13089 – denominada “Estatuto da Metrôpole”, que fixou diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das políticas públicas em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos estados.

Podemos considerar o Estatuto da Metrôpole como mais um avanço institucional, apesar de ter levado cerca de 26 anos para a sua publicação. A falta deste marco legal levou a instituição pelos estados de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, que concentram mais de 50% da população brasileira, embora a maior parte destas unidades regionais não apresentem características que as coloquem neste patamar. O Estatuto da

Metrópole orienta a fundamentação nos critérios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a institucionalização das Unidades Regionais. Como vimos, a pesquisa REGIC 2018 caracterizou apenas 15 metrópoles no país, embora os estados tenham institucionalizado mais de 70 unidades regionais desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988.

O Estatuto da Metrópole estabeleceu que as Regiões Metropolitanas e as Aglomerações Urbanas deverão contar com um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, elaborado democraticamente no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado por lei estadual. Sob este aspecto, podemos afirmar um significativo avanço no planejamento regional. Pesquisas realizadas em 2012 pela Fundação Escola de Sociologia Política para a então Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano do governo do estado de São Paulo identificaram uma correlação direta entre as unidades regionais institucionalizadas e o planejamento. Quando se institui uma Região Metropolitana ou Aglomeração Urbana, uma das primeiras iniciativas que se toma é o levantamento de dados para compartilhamento da visão regional dos desafios e oportunidades para todos os municípios da região. Estas informações territorializadas constituem a base sobre a qual se definirão os objetivos estratégicos a serem alcançados e planos, projetos e ações que devem ser implementados para a promoção do desenvolvimento regional e a coesão territorial.

Ao ser promulgado em 2001, o Estatuto da Cidade tornou obrigatória a elaboração do Plano Diretor para os municípios integrantes de regiões metropolitanas, mas não cuidou de um referencial macro, que seria o Plano Diretor Metropolitano para evitar conflitos na legislação do uso do solo, identificar os principais desafios regionais, bem como as ações que potencializam as oportunidades do território, conforme a vocação de cada parte deste. O PDUI é um instrumento para suprir esta lacuna.

Para fins de planejamento e diretrizes, é necessário organizar uma hierarquia territorial, articulando Planos em várias escalas. O fato de termos, na integração da MMP com a RMRJ, um território que ocupa 1% da área do país e gera cerca de 35% da sua riqueza nacional já requer que esta porção do território seja planejada em sua escala maior, por sua dimen-



são estratégica para o país. No estado de São Paulo, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa coordenou um processo de elaboração do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista – PAM, com um enfoque mais articulador e integrador dos projetos. O objetivo foi construir uma Carteira de Projetos com horizonte 2040 e projeção de custos.

Na escala metropolitana, foi elaborado o PDUI para a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, que teve como uma das referências o próprio PAM e, também dialogou com todos os 39 Planos Diretores Municipais da RMSP para a elaboração do macrozoneamento. Quando o PDUI se tornar lei, os Planos Diretores Municipais terão um prazo de três anos para adequarem seus Planos Diretores ao PDUI.

Também devemos considerar a escala sub-regional. A RMSP foi criada com a divisão em cinco sub-regiões, que seguiu os recortes territoriais que tradicionalmente já se articulavam como consórcios, como o Consórcio Intermunicipal do Sudoeste (Conisud), o Consórcio Intermunicipal Oeste (Cioeste), o Consórcio Intermunicipal da Bacia do Juquiri (Cimbaju), o Consórcio de Desenvolvimento do Alto Tietê (Condemat) e o Consórcio do ABC. Sendo que o município de São Paulo integra todos. Aliás, este recorte já havia sido trabalhado pela Emplasa na construção de uma Agenda de Desenvolvimento para a RMSP em 2004.

Em algumas sub-regiões, os Conselhos Consultivos (Consultis) têm sido protagonistas na cooperação regional, pois além dos representantes dos municípios e do governo estadual há uma participação ativa de entidades empresariais, sociais, comunitárias e agentes políticos na formulação da agenda regional. Na RMSP, podemos exemplificar com a experiência bem-sucedida do Conisud na formulação de projetos e articulação de agentes públicos e privados para implementação de projetos. O Cimbaju já começa a também operar neste arranjo, além do tradicional Consórcio do ABC, que tem um arranjo mais estruturado e efetivo, apesar das intercorrências de natureza política. Aqui vale destacar que, sob nossa óptica, Consórcios Intermunicipais e Governança Metropolitana Sub-regional ou regional são arranjos institucionais complementares e não concorrentes.

Na escala municipal, temos os Planos Diretores, definidos constitucionalmente e regulamentados pelo Estatuto da Cidade, como instrumentos

para o desenvolvimento e cumprimento da função social da cidade. Assim, o Plano Diretor localiza no território, conforme suas peculiaridades, as diretrizes e instrumentos urbanísticos que poderão ser aplicados. Decorrente do Plano Diretor, temos o Zoneamento, que define as diretrizes para Uso e Ocupação do Solo. E temos no município de São Paulo, pela sua dimensão territorial, os Planos Regionais nos recortes das subprefeituras. Podemos ter também os Planos de Bairros, que têm sido elaborados mais por iniciativas esparsas de associações de bairros. Percebe-se que há um encadeamento e uma imanência entre os Planos Territoriais e os Planos Orçamentários, que – pela maior racionalidade – contribuem para maior eficiência e eficácia na alocação orçamentária.

### **4.3 Cooperação regional e desenvolvimento metropolitano sustentável**

Podemos concluir que, no que se refere às Regiões Metropolitanas, os avanços político-administrativos trouxeram instrumentos que possibilitam uma organização do universo das Unidades Regionais, sua institucionalização segundo critérios objetivos definidos pelo IBGE, a obrigatoriedade do planejamento metropolitano, por meio do PDUI, como um instrumento de gestão do território, que harmoniza as legislações urbanísticas e ambientais incidentes em todo o território consolidando-as no macrozoneamento, definindo as diretrizes para as funções públicas de interesse comum que nortearão o desenvolvimento regional sustentável para assegurar a competitividade econômica dos municípios que integram a região, reduzindo suas profundas desigualdades socioespaciais, promovendo a coesão social e territorial.

Mas os avanços institucionais por si não serão suficientes se não houver um efetivo engajamento dos representantes do governo estadual e dos municípios com abertura para participação das entidades representativas da sociedade civil, bem como de formas inovadoras de busca de financiamento para manutenção do sistema de planejamento e gestão regional, estudos, projetos e sua implementação.

A cooperação regional desempenha um papel importante na promoção do desenvolvimento metropolitano sustentável, sendo necessário um aper-

feijramento constante dos mecanismos e das plataformas de cooperação existentes, tais como acordos de parceria, critérios de rateio para o financiamento e outras ferramentas que avancem a implementação coordenada da cooperação metropolitana, com o objetivo global de alcançar um desenvolvimento urbano sustentável e um equilíbrio entre as regiões urbanas e rurais.

Para o enfrentamento dos imensos desafios, a cooperação metropolitana deve intensificar as relações com todos os níveis de governo, considerando que o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental é regido por políticas públicas interdependentes; e trabalhar com as universidades que podem transformar suas capacidades de conhecimento e inovação em ações concretas. As áreas metropolitanas exigem assim a cooperação, a integração, a solidariedade e a ação concertada de todos os níveis do governo com a participação das universidades, entidades empresariais, sociais e comunitárias.

#### **Eder dos Santos Brito**

Mestre em Administração Pública (Korea University). Mestrando em Gestão de Políticas Públicas (EACH-USP). Jornalista (Univ. Metodista). Pós-graduado em Comunicação Organizacional. Trabalhou por 14 anos na gestão municipal paulistana, com passagens pelas áreas de gestão de políticas públicas de comunicação, imprensa, saúde, cultura e esportes. Desde 2012 coordena os projetos de fortalecimento da cooperação intermunicipal na Oficina Municipal, em parceria com a Fundação Konrad Adenauer Brasil. E-mail: [eder@oficinamunicipal.org.br](mailto:eder@oficinamunicipal.org.br)

#### **Marcos Camargo Campagnone**

Graduação em Engenharia Civil pela Universidade de São Paulo (1981). Mestrado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas - SP (1990). Doutorado em Administração de Empresas pela Fundação Getulio Vargas - SP (1999). Foi Diretor da EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. Atualmente é Subsecretário de Assuntos Metropolitanos e Secretário Executivo do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento – FUMEFI da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Governo do Estado de São Paulo.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. v. 12, p. 187.
- ABRUCIO, F. L. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, W.; Carneiro, J.M.B. (org.) *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 95-105.
- ABRUCIO, F.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO JR. J. C.; BERCOVICI, G. (orgs.). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. 1.ed. Brasília: IPEA, 2013. v. 10, p. 129-163.
- ABRUCIO, F. Federalismo, município e democracia. In: CARNEIRO, J. M. B. (org.). *Princípios da democracia*. 1. ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2015.
- AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: SILVA, P.L.B. (org.). *A federação em perspectivas: ensaios selecionados*. ed. São Paulo: FUNDAP, 1995. v. 1, p. 57-76.
- BATISTA, S. et al. O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos. 1. ed. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. 276 p. – (Guia dos Consórcios Públicos. Caderno; v. 2).
- BERCOVICI, G. O Federalismo Cooperativo nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, v. 16, p. 13-25, 2002.
- BERCOVICI, G. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n.1, p. 13, 2002.
- BRASIL. *Decreto n.º 6017, de 17 de janeiro de 2007*. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm). Acesso em: 13 out. 2019.
- BRASIL. *Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun. 1994.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em 13 out. 2019.

BRASIL. *Lei n.º 11107, de 06 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 abr. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm). Acesso em: 13 out. 2019.

BRIZZI, R.; CARNEIRO, J. M. B.; SANTOS, G. A. P. D. Consórcios Públicos de Educação e a Governança Intermunicipal. *Megacidades. Cadernos Adenauer*, v. 03, p. 113-133, Rio de Janeiro, 2017.

CAMPAGNONE, C. M. A nova agenda urbana e a governança metropolitana. *Cadernos Adenauer 3: Megacidades*. 1. ed. São Paulo, 2017. p. 9-32.

CAMPAGNONE, C. M. Governança Metropolitana: desafios no estado de São Paulo. *Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais*. Organização José Mário Brasiliense, Eder dos Santos Brito. 2.ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. p. 187-203.

CAMPAGNONE, C. M.; LEITE, H. C. Plano de desenvolvimento urbano integrado para a

sustentabilidade na RMSP. In: GUNTHER, R. W.; PHILIPPI Jr, A. (orgs.). *Planejamento urbano e políticas ambientais: métodos, instrumentos e experiência*. [recurso eletrônico]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública das USP, 2020.

COSTA, J. A.; CUNHA, M. C.; ARAÚJO, R. B. M. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 3, p. 43-62, 2010.

COSTA, V. L. C.; SILVA, P. L. Descentralização e crise da federação. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P. B. (Org.). *A Federação em Perspectiva. Ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 261-283.

DANIEL, C. A autonomia municipal e as relações com os estados e com a União. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

DENHARDT, R. B. *Teorias da administração pública*. Tradução técnica e glossário Francisco G. Heidemann. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FONSECA, F. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (orgs.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado*

*Brasileiro*. I.ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 29-40. Disponível em: [/https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Consortorios-Trevas-ok.pdf](https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Consortorios-Trevas-ok.pdf) . Acesso em: 17 nov. 2019.

FREITAS, P. S. A regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal. In: DANTAS, B.; CRUXEN, E.; SANTOS, F.; PONCE DE LEON LAGO, G. (orgs.). *Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois/O Exercício da Política*. I.ed. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. v. II, p. 237-267.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Regiões de Influência das Cidades – REGIC*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=o-que-e>. Acessado em 13 dez. 2020.

LOSADA, P. R.; RIBEIRO, W. A. Consórcios públicos: dilemas jurídicos ou políticos? In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (Org.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. I.ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 41-54. Disponível em: [/https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Consortorios-Trevas-ok.pdf](https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Consortorios-Trevas-ok.pdf) . Acesso em: 17 nov. 2019.

OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development. *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*. Paris: OECD Publishing, 2015.

OSBORNE, S. P. The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance. In: OSBORNE, S. P. (ed.) *The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of the new public governance*. London: Routledge, 2010.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Agenda 2030*. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/>. Acesso em 13 dez. 2020.

PRATES, A. Os consórcios intermunicipais no Brasil: aspectos legais e modelos de consorciamento. *Revista Científica Semana Acadêmica*, v. 01, p. 01-29, 2015.

PREDIGER, R. P.; SOUZA, J. D. S.; ALLEBRANDT, S. L.; TENÓRIO, F. G. *Consórcios públicos intermunicipais: o caso do consórcio intermunicipal de saúde do noroeste do estado do Rio Grande do Sul*. VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Universidade Santa Cruz do Sul, 2017. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

SANTOS, L. F. *A institucionalização e as áreas de atuação dos consórcios públicos nos Municípios de pequeno porte do Brasil*. 2016. 41 f., il. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>.

STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e limites da lei dos consórcios públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v.11, n.4, p. 125-139, 2011.

TEIXEIRA, L. S.; MENEGUIN, F. *Os Consórcios Intermunicipais aumentam a eficiência no setor público*, 2012. Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2012/10/os-consorcios-intermunicipais-aumentam-a-eficiencia-no-setor-publico.pdf>. Acesso em 19 jun. 2019.

TREVAS, V. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (orgs.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São

Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Consortorios-Trevas-ok.pdf>> . Acesso em: 17 nov. 2019.

UCLG – UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. *GOLD IV – Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy of [co-creating the urban future the agenda of metropolises, cities and territories]*. Barcelona, 2016.

UN DESA – Department of Economic and Social Affairs. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, United Nations, New York, 2014.

UN-HABITAT – United Nations; UCLG – United Cities and Local Governments; LSE CITIES – London School of Economics and Political Science. *Online platform for the urban governance survey*, 2015. Disponível em: <http://www.uclg-decentralisation.org/en/activities/committee-activities/online-platform-urban-governance-survey>. Acesso em 13 nov. 2020.

VEDANA, C. *Federalismo: Autonomia Tributária Formal dos Municípios*. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2002. 208p.

## CAPÍTULO 5

# Espaço público, mobilidade e caminhabilidade: as cidades para os cidadãos

Mauro Callilari

### 1. POR QUE DEVEMOS NOS PREOCUPAR COM O ESPAÇO PÚBLICO E O ANDAR A PÉ?

Em tempos de *smart cities*, de eficiência de gestão e de métricas para quase tudo, por que deveríamos nos preocupar com algo tão prosaico como o espaço público e o andar a pé?

Por mais paradoxal que seja, é possível dizer que a baixa tecnologia da mobilidade ativa é uma necessidade para as cidades mais inteligentes, justamente por resgatar um princípio básico da cidadania: o pertencimento e o encontro. O espaço público e o andar a pé se ligam indelevelmente. Um não existe sem o outro, na medida em que na própria história da evolução urbana, o pé foi sempre o meio de acesso à cidade e o **espaço público foi parte integrante da própria identidade da cidade.**

Se, como diz o sociólogo espanhol Manuel Castells, o espaço é a expressão física de uma dada sociedade, então, é no espaço público que encontramos a manifestação da identidade das cidades. Na história das cidades, o espaço público sempre esteve associado ao comércio, ao movimento e ao encontro. Assim, é possível identificar os espaços emblemáticos de cada cidade ao longo do tempo: a ágora grega, a praça do mercado nas cidades medievais, o *boulevard* parisiense, a praça das cidades fundadas



na América, carregadas de símbolos do poder, os *suks* – os mercados das cidades árabes –, os centros cívicos, as praças de lazer, as ruas emblemáticas; cada cidade tem seu símbolo em cada época, os lugares que ostentam aquilo que determinada sociedade é, ou quer ser...

No Brasil, é possível “ler” parte dessas relações em vários espaços: o calçadão das praias da zona sul do Rio de Janeiro, por exemplo, é um espaço emblemático desse caldeirão de pessoas e relações. A rua XV, em Curitiba, a primeira rua a ser pedestrianizada no Brasil, que guarda parte da história da cidade; o Pelourinho, em Salvador, pelo valor simbólico do patrimônio. O Vale do Anhangabaú, em São Paulo. A Beira-Rio em tantas cidades. Os centros históricos. São lugares que demonstram como a identidade de uma cidade pode estar indelevelmente associada a seus espaços públicos.

Se o espaço público é parte da identidade da cidade, a *identidade de seus cidadãos* também sofre sua influência decisiva. Esse conceito é explicado pelo sociólogo americano Richard Sennett: desde crianças, somos instados a aprender a nos relacionar com pessoas diferentes. Esse aprendizado consiste em erros e acertos nas trocas sociais. Diante de um vendedor, por exemplo, aprendemos a usar o tom que permita uma fluidez na conversa. Esses erros e acertos vão gerando aprendizados que nos tornam, finalmente, pessoas que conseguem conviver com a alteridade.

E o que os espaços públicos de nossas cidades têm a ver com isso? Tudo. É no espaço público que a maior parte dessas trocas acontecem, principalmente as trocas com pessoas desconhecidas. No ponto de ônibus, em uma fila na calçada para entrar na lotérica, numa praça, em lugares abertos, é comum encontrar pessoas desconhecidas. É esse traquejo que aumenta o conhecimento sobre as pessoas e principalmente sobre nós mesmos. Sem o espaço público, não há a experiência da alteridade e o próprio desenvolvimento identitário fica ameaçado. Diante dessa afirmação, o corolário do raciocínio é: será que os espaços públicos das nossas cidades estimulam ou desestimulam as trocas? Em outras palavras, quais são as características de espaços que estimulam a urbanidade? É esse o

desafio dos gestores, a compreensão teórica e os arranjos práticos para garantir a urbanidade nas nossas cidades, valorizando o espaço público e o ato de andar a pé.

## **2. UM POUCO DE HISTÓRIA. EM QUE MOMENTO AS CIDADES BRASILEIRAS COMEÇARAM A VOLTAR AS COSTAS PARA O ESPAÇO PÚBLICO?**

A degradação do espaço público como ponto de encontro está ligada à escolha dos modos de transportes das nossas cidades.

Se o espaço público é o lugar das trocas, o pé é o principal meio de acesso. Historicamente, a ocupação da cidade se deu primordialmente através do andar. Ao longo do tempo, a introdução de novos modos de transporte foi sendo absorvida e integrada ao andar.

É o caso do bonde, por exemplo, um meio que se integra com a cidade e no qual os pedestres podiam subir e sair dele sem muita cerimônia. Mesmo com novos meios, o pé sempre foi o modo de integração entre os transportes. Com a introdução dos automóveis, porém, podemos ver o início de um processo que leva à degradação gradual do espaço público à ameaça real à integridade dos pedestres.

Com o protagonismo da indústria automobilística desde o final da década de 1950, o automóvel passou a ser um verdadeiro objeto de desejo para a classe média brasileira e, ao longo das próximas décadas, acabou tendo papel preponderante na própria forma urbana ao permitir um modelo de urbanização mais disperso, pouco denso, com loteamentos e aglomerações cada vez mais distantes do centro. A escolha do transporte individual como modelo de desenvolvimento urbano também tem o efeito de acentuar a desigualdade: de um lado, os mais pobres, dependentes dos transportes públicos; de outro, os mais ricos, que começam a considerar a posse de um automóvel o passaporte para a cidade.

Além do espraiamento, a expansão da rede viária trouxe uma série de intervenções que descaracterizaram grande parte das regiões centrais de

nossas cidades e degradaram o espaço público. É o caso, por exemplo, do Elevado da Perimetral, no Rio de Janeiro, ou do Elevado Presidente João Goulart, em São Paulo, que causaram cicatrizes urbanas consideráveis e geraram degradação no seu entorno. Além dessas obras gigantescas, há uma série de pequenos-grandes problemas advindos dessa mentalidade construtiva: desde a dificuldade de acessos a pontes e viadutos até as travessias perigosas das vias expressas, que chegam a ter oito ou dez pistas de rolamento, representando verdadeiras barreiras urbanas para os pedestres. E também, claro, nas calçadas, ameaçadas por automóveis andando em alta velocidade.

O reflexo dessa explosão nas cidades se traduziu em muitos problemas conhecidos: engarrafamentos, precariedade dos transportes públicos, aumento das desigualdades entre os que têm e os que não têm carro e aumento dos acidentes e mortes no trânsito. As décadas de 1980 e 1990 são o ápice desse modelo. Em São Paulo, por exemplo, o número de mortos no trânsito chega a quase 3 mil em 1987 (com mais de 1700 pedestres), o maior número da série histórica.

O assessor técnico da ANTP (Associação Nacional dos Transportes Públicos), o engenheiro civil e sociólogo, Eduardo Vasconcellos, sugere que nesse período surgem vários sinais que mostram como o trânsito ganhou preponderância na vida cotidiana na cidade, no que ele chama de a “questão do trânsito”. Parte do problema foi atacado de maneira a aumentar a rede viária na cidade entre o final dos anos 1960 e os anos 1980. O resultado foi um desafogo temporário, mas que acabou recrudescendo pouco tempo depois:

O resultado foi nulo uma vez que o congestionamento de trânsito não cessou de piorar, obrigando o próprio governo municipal a adotar a medida drástica do rodízio de chapas de veículos nos horários de pico.  
(VASCONCELLOS, 1999, p. 12-13)

A construção do sistema viário que prioriza o transporte individual é uma política pública que transfere os custos para toda a população. Num mo-

mento em que a classe média está se fortalecendo, talvez não seja de espantar que o espaço da cidade também seja adaptado a suas necessidades. A cidade “foi adaptada para a circulação eficiente e confortável das classes médias, no papel de motoristas de automóvel” (VASCONCELLOS, 1999, p. 11-12), gastando recursos públicos na ampliação do sistema viário e na construção de túneis e viadutos – ao mesmo tempo em que eram negados recursos públicos para os corredores de ônibus ou calçadas.

### 3. AVANÇOS NO RESGATE DA VITALIDADE URBANA

O fenômeno de descaso com o espaço urbano aconteceu nas grandes cidades do mundo inteiro, mas é possível ver sinais claros de mudança. Em um movimento que já dura algumas décadas, as cidades europeias e americanas, seguidas por várias outras no mundo, começaram a implantar medidas para aumentar a fruição urbana, que estava ameaçada pelo predomínio do automóvel nas ruas. Há várias evidências e ações práticas de grandes cidades que decidiram alterar o predomínio do automóvel na cidade, propondo ações que vão desde a redução de velocidade, aumento de calçadas, construção de ciclovias, incentivo ao transporte público e restrições ao uso do transporte individual. No Brasil, apesar de a realidade concreta das ruas das nossas cidades não ser tão diferente desse quadro, é possível notar vários avanços a partir de um ponto de inflexão, no final da década de 1990. De um lado, mudanças na legislação; de outro, ações concretas para a redução da mortalidade, como campanhas e limites de velocidade mais rigorosos, ajudaram a colocar em marcha um novo modo de ver a mobilidade e o espaço urbano.

Há também uma evidente mudança cultural. Durante o século XX, o carro ficou associado a velocidade, liberdade, conforto, independência, segurança<sup>1</sup>. Por oposição, a locomoção em transporte público ou a pé pela cidade ganha, quase que inconscientemente, valores opostos. Basta ver um dos significados da palavra pedestre no dicionário: “modesto, rústico”. Esses valores culturais

1. Gregori, Marcia. Mobilidade, imaginário e representação na cidade de São Paulo. Tese de doutoramento Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2018.

influenciaram grande parte das gerações que estão em nossas ruas agora e apenas nos últimos anos começaram a mudar, de modo que alguém que decida andar a pé não seja mais visto como alguém que simplesmente não tem condições de comprar um carro. Andar a pé é o resgate da urbanidade nas cidades.

#### 4. MARCOS LEGAIS

A legislação brasileira está acompanhando essa mudança no espírito do tempo e, apesar de sua implantação razoavelmente lenta, é possível ver nos marcos legais um apoio para uma verdadeira mudança na maneira de encarar os modos de transporte e seus efeitos no desenho das cidades.

##### 4.1. O Código de Trânsito Brasileiro – Lei nº 9503/97

O CTB é considerado por especialistas como um ponto de virada na disciplina do trânsito brasileiro. A primeira grande mudança é conceitual: trata-se da primeira vez em que a fragilidade do pedestre diante de outros modos de transporte é explicitada.

**Art. 29.** O trânsito de veículos nas vias terrestres abertas à circulação obedecerá às seguintes normas: § 2º Respeitadas as normas de circulação e conduta estabelecidas neste artigo, em ordem decrescente, *os veículos de maior porte serão sempre responsáveis pela segurança dos menores, os motorizados, pelos não motorizados e, juntos, pela incolumidade dos pedestres* [grifo nosso].

Outra medida bastante relevante para a questão da mobilidade nas cidades é a municipalização do trânsito. O Código incluiu os municípios como integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, dando às administrações locais o poder efetivo sobre o planejamento, a operação, a educação e a fiscalização administrativa do trânsito:<sup>2</sup> “Por menor que seja a cidade, deve ser feito

2. *Manual da Municipalização do Trânsito*, emitido pelo Denatran, em 2000, p. 13-14. Disponível em: [http://www.destran.com.br/links/transito/legislacao\\_manual.pdf](http://www.destran.com.br/links/transito/legislacao_manual.pdf)

tratamento especial para a circulação segura dos pedestres, dos ciclistas ou das carroças. O trânsito não é feito só de automóveis ou caminhões<sup>3</sup>”.

#### 4.2. Política nacional de mobilidade urbana (PNMU) do governo federal, Lei nº 12.587/12

A PNMU, muito influenciada pelo CTB de 1997, estabelece os princípios que serão seguidos pelos municípios, e é vista como um marco na legislação no que diz respeito ao reconhecimento da fragilidade histórica da posição do pedestre em relação a outros atores sociais.

A lei estabelece princípios que, se aplicados, têm o poder de redesenhar algumas das políticas públicas em vigor. Entre eles, estão a **acessibilidade universal**; a **segurança** nos deslocamentos das pessoas; a **justa distribuição dos benefícios e ônus** decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; a **equidade** no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e a **eficiência, eficácia e efetividade** na circulação urbana. Essa lei determina claramente a “**prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados** e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado”.

### 5. NOVOS PRINCÍPIOS DE MOBILIDADE PARA OS GESTORES MUNICIPAIS

Os novos marcos legais jogam luz sobre novos princípios de encarar a mobilidade. O primeiro é semântico: hoje faz mais sentido falar em mobilidade e não em trânsito, que tem um caráter ligado ao meio de transporte e não às necessidades humanas. Dito isso, o valor que transparece em qualquer discussão sobre a mobilidade é o **direito à cidade**.

Pessoas que não conseguem sair de casa por falta de infraestrutura são pessoas cujo direito à cidade fica prejudicado. É o caso de pessoas com dificuldades de locomoção, para quem são estabelecidas políticas específicas de acessibilidade – aquelas que não têm recursos para pagar

3. Idem, p. 15.

um transporte público e as que demoram duas ou mais horas para chegar a seus destinos.

Advinda desse conceito vem a noção de que a **mobilidade exprime as desigualdades** entre os habitantes da mesma cidade. É nesse contexto que se discutem as gratuidades oferecidas a pessoas que não teriam condições de bancar suas passagens. Ao financiar parte do transporte dessas pessoas, o município está, implicitamente, declarando que se importa com a redução das desigualdades, ou, no mínimo, que garantirá acesso à cidade para um grupo de pessoas que não teriam condições sem o subsídio.

Outro conceito que merece atenção é o das **métricas de deslocamento**. Tradicionalmente, a ótica do transporte pela cidade tem olhado para um componente de eficiência: o fluxo de veículos. É claro que esse é um valor de eficiência, mas ele falha ao não contar, por exemplo, o número de pessoas que se deslocam e olhar apenas para os veículos. Também há outros fatores que têm sido considerados. O primeiro e mais óbvio é considerar o tempo total do trajeto e não apenas o tempo em viagem. Essa métrica inclui o tempo perdido na espera pelo transporte, nos pontos de ônibus, e também o trajeto até o transporte público. O segundo é a noção de qualidade. Pessoas que se deslocam entre a casa e a escola, ou até a padaria, ou até um ponto de ônibus não valorizam apenas o tempo, mas também a qualidade da experiência.

Finalmente, existe uma crescente preocupação em entender a **urbanidade** da cidade. Isso inclui o ambiente urbano, a segurança, a possibilidade de encontrar pessoas, de ver lojas, parar para descansar em um banco, sob a sombra, em segurança. Em suma, os gestores públicos serão cobrados cada vez mais pelas ações que geram essa possibilidade de **fruição urbana**. Trata-se de uma variável qualitativa mas que precisa ser considerada pelos gestores municipais. A cidade não é uma abstração, um espaço a ser cortado pelos deslocamentos. Ao contrário, ela é algo concreto, que oferece experiências aos habitantes e sem a qual ela deixa de fazer sentido.

## 6. O ANDAR A PÉ COMO ELEMENTO ESSENCIAL NA MOBILIDADE DAS CIDADES BRASILEIRAS

Existem várias razões para que os gestores municipais aumentem a intensidade das ações destinadas ao caminhar em sua cidade. Diante das novas realidades de mobilidade, com profusão de novos meios de transporte, compartilhamento de veículos e alta tecnologia, é importante lembrar que o pé ainda é, de longe, o meio de **transporte mais utilizado** pelos brasileiros em seus deslocamentos: 36%. Esse número, porém, não inclui as viagens a pé que fazem parte de um trajeto com outros modais. Essa já seria razão suficiente para demonstrar a importância do andar a pé, mas há outras.

A segunda razão é que o pé é a “cola” que integra todos os modais. A **intermodalidade** é um conceito que representa essa integração: trata-se da capacidade de as pessoas de trocarem de modos de transporte de uma maneira digna e confortável. Por exemplo, uma pessoa que sai de um ônibus para o trem é, em algum ponto do trajeto, obrigada a usar o pé para fazer a troca. A intermodalidade é um elemento central dentro da Mobilidade como um Serviço (MAAS), um conceito que tem sido cada vez mais discutido, ligado ao aumento da facilidade de trocas entre os meios de transporte, com integração também nos meios de pagamento, como no bilhete único. A intermodalidade só é possível graças ao pé, que é responsável pela integração de todos os transportes.

Analogamente, a **micromobilidade** é a terceira razão para atribuir importância ao andar. A micromobilidade é um conceito que está ligado à chegada e saída do destino final. Também é chamada pelo nome em inglês, derivado da indústria de telecomunicação, *last mile*, ou a última milha, entre o destino e os meios de transporte. A pessoa que sai de casa para pegar um ônibus está praticando a micromobilidade nesse trajeto. Da mesma maneira, ao chegar ao ponto final, a pessoa precisa locomover alguma distância. O meio mais lógico é o pé. Atualmente, há outras opções, como patinetes e bicicletas, mas mesmo quando são utilizados, esses meios não prescindem do pé.



## 6.1. Caminhabilidade

O termo ainda é razoavelmente novo no Brasil, numa tradução do inglês *walkability*. A caminhabilidade é o conceito que abarca todos os anteriores. Ele engloba todos os elementos que contribuem para melhorar o ato de andar a pé nas cidades, desde a infraestrutura até o comportamento dos motoristas, passando pelas funções urbanas, pelo desenho viário, incluindo equipamentos, bancos, árvores e tudo o que pode contribuir ou atrapalhar o percurso a pé.

Para um dos autores mais influentes do assunto, Jeff Speck, autor do livro *A cidade caminhável* (2012), o problema das grandes cidades no mundo é que elas gradualmente se tornaram inimigas dos pedestres. Décadas de planejamento urbano pensado a partir do carro geraram consequências sérias para as pessoas: desincentivo para caminhar, falta de calçadas, baixa densidade (que causa aumento de emissão de CO<sub>2</sub> nos deslocamentos) e até obesidade.

Contraditoriamente, no modelo contemporâneo de economia urbana, baseada em serviços e na indústria do conhecimento, cidades que são mais caminháveis são capazes de criar valor, e isso pode ser medido: o preço dos imóveis é mais alto quando estão localizados perto de comércio, lojas, amenidades e parques. Além disso, cidades com centros vivos, com vida urbana, vibrante, dinâmica e interessante atraem talentos e diversidade para suas empresas (esse capítulo foi escrito durante a pandemia, ocasião em que parte dessas vantagens estavam dormentes, mas o autor acredita que a maior parte disso vai continuar sendo válida ao fim dela).

## 6.2. Calçadas

Apesar de depender de infraestrutura razoavelmente simples, nossas cidades oferecem muito pouco em termos de caminhabilidade. Um dos elementos mais importantes dessa estrutura são as calçadas. As calçadas são essenciais para garantir que as pessoas possam acessar suas atividades, mas, além de ser um local de passagem, elas também funcionam como espaços de convivência. Em cidades com carência de áreas verdes e livres,

as calçadas adquirem o caráter verdadeiro de espaço público, oferecendo a oportunidade de vizinhos se encontrarem e crianças brincarem. Reconhecer esse caráter pode ajudar a perceber as carências, não só em termos de defeitos, como buracos, mas principalmente, indicando pontos onde há possibilidade (ou necessidade) de aumentar a largura.

Várias cidades pelo mundo têm feito esse tipo de ação, eliminando vagas de automóveis, que ficam parados ocupando espaço precioso, para aumentar calçadas, por onde passam centenas de pedestres por dia. No Brasil, essa é uma possibilidade que merece ser considerada pelos gestores municipais.

Os planos de mobilidade ajudam, nesse sentido, o gestor ao atribuir importância e prioridade às calçadas. Em São Paulo, por exemplo, o Plan-Mob define as calçadas como um:

(...) componente do Sistema de Mobilidade e enquanto Sistema de Circulação de Pedestres com acessibilidade universal fornece a relação de ações e intervenções necessárias para *adequar os passeios e as calçadas da cidade a critérios de conforto, segurança, inclusão e caminhabilidade*. Cabe ao PlanMob estabelecer programação e priorização da infraestrutura do município<sup>4</sup> [grifo nosso].

Apesar dessa prioridade recente, a situação atual das calçadas nas cidades brasileiras é muito ruim, de um modo geral. O maior estudo de calçadas, feito pelo portal de mobilidade Mobilize<sup>5</sup>, demonstra que a qualidade dessa infraestrutura tão básica fica abaixo do esperado em todas as capitais brasileiras. A mais bem colocada, São Paulo, teve média de apenas 6,9, enquanto várias cidades, como Teresina, São Luís, Salvador, Cuiabá, Fortaleza e Belém, ficaram com nota abaixo de 5. De modo geral, o levantamento mostra a dificuldade que os pedestres encontram com pisos irregulares, barreiras e obstáculos, falta de rampas, faixas e semáforos e até poluição sonora e atmosférica.

4. PlanMob/2015, disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp\\_v072\\_1455546429.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp_v072_1455546429.pdf)

5. Calçadas do Brasil.

### 6.3. Fruição urbana

As pessoas precisam de calçadas boas, distância dos carros, mas também de acolhimento. Códigos municipais devem também incentivar as fachadas amigáveis: toldos, vitrines, lojas pequenas, mesas, reentrâncias. Do ponto de vista da fruição, pedestres se sentem mais confortáveis com uma novidade a cada 5 metros, como lojinhas e não um paredão de 40 metros, como um depósito ou um muro. E, claro, árvores são essenciais. Elas diminuem a temperatura, fazem sombra e ainda sequestram dióxido de carbono, além de melhorar o prazer do caminhar. E, por fim, um item muito negligenciado no mobiliário urbano: bancos. Quem anda precisa sentar, pegar uma mensagem no celular, descansar ou apenas apreciar o movimento.

Existem manuais de desenho urbano que podem ser encontrados facilmente e adaptados a cada cidade. Um deles é o da NACTO, uma das maiores referências internacionais,<sup>6</sup> que serve como base para manuais de muitas cidades. A Prefeitura de São Paulo, por exemplo, acabou de concluir seu manual de desenho urbano, que deve ser um ponto de partida para a padronização de soluções de desenho urbano, uniformizando e simplificando o trabalho das equipes de engenharia a cargo de obras viárias.

## 7. OS CONFLITOS

Todo gestor público vai, em algum momento, ter de encarar os conflitos ligados à mobilidade. Diante de espaços e/ou recursos finitos, qualquer avanço para algum modo de transporte normalmente acontece em detrimento de outro. Reconhecer a existência do conflito permite encontrar meios de mediação entre os diversos atores urbanos. Alguns deles podem ser antecipados.

### 7.1. Transporte público versus transporte individual

As pessoas tomam decisões baseadas em conveniência, custo e segurança. Desse modo, diante da baixa qualidade do transporte público, as decisões vão sempre

6. Global Street Guide, da Nacto - <https://globaldesigningcities.org/publication/global-street-design-guide/>

pendar para o transporte individual. Assim, o **motorista precisa de benefícios palpáveis para trocar seu carro pelo transporte público**. É preciso aumentar a urbanidade (pontos de ônibus, acessos), transparência (roteiros e horários), frequência (10 minutos no máximo; se ônibus não encher, use van) e prazer (transporte público não deixa de ser uma forma móvel de espaço público).

Do ponto de vista de financiamento, vários estudos mostram que o transporte individual acaba tendo subsídios embutidos, o que torna a mobilidade ainda mais injusta: redução de impostos para a compra de automóveis, investimentos públicos em asfalto, vagas gratuitas (espaço precioso nas cidades) são apenas alguns dos custos que hoje são bancados pela sociedade como um todo, até por quem não utiliza o automóvel. Vale a pena, nesse sentido, pensar em alternativas para alterar esse quadro, até discutindo possibilidade de utilizar receita de taxas e impostos específicos como investimento direto na mobilidade sustentável.

## 7.2. A conta da zeladoria das calçadas

Na maior parte das cidades brasileiras, o responsável legal pela manutenção das calçadas é o morador da casa em frente. Tal abordagem, apesar de comum, gera falta de qualidade e grande ineficiência. Com esse modelo, as calçadas terão sempre padronagem variável, com diferença de altura, muito prejudicial ao usuário, principalmente se for cadeirante ou com dificuldade de locomoção.

Apesar de antipático, as equipes de fiscalização precisam fazer seu trabalho e fiscalizar, notificar e cobrar os moradores dessas casas para que façam os consertos. Uma alternativa é que o poder público assuma parte ou a totalidade dessas calçadas, dentro de seus orçamentos. Ao padronizar um tipo de piso, as equipes da prefeitura podem resolver essa questão da junção entre tipos de pisos diferentes e uniformizar a experiência do usuário. Afinal, é preciso lembrar que os orçamentos municipais já contemplam a construção e reforma de piso asfáltico dos carros. Por que não estender esse orçamento para as calçadas? Mesmo em situações de pouca disponibilidade de recursos, é possível selecionar as áreas de maior trânsito de pedestres (imediações das estações e terminais de transporte público, chegada aos hospitais e universidades, ruas comerciais) e destinar verba para aumento, reforma e manutenção das calçadas.

### 7.3. Implantação de ciclovias

As ciclovias tendem a se tornar um tema de discussão nas cidades onde são implantadas. Elas, de fato, geram repercussão e reações intempestivas. Nas grandes cidades do mundo, não se discute mais sua importância. Aqui, ainda há alguma controvérsia, mas é possível abordar a questão racionalmente: as ciclovias ajudam pessoas que têm interesse em trocar o transporte motorizado por transporte ativo, mas não se sentem confortáveis em pedalar em meio ao trânsito. A cada usuário de automóvel que troca pelo transporte público ou pela bicicleta, a cidade ganha em redução de emissão de gases como o CO<sub>2</sub>.

Esse incentivo, de fato, precisa ser planejado, mas se paga. Copenhague tem quase 36% dos seus deslocamentos em bicicleta. No Brasil, para comparação, São Paulo tem menos de 1%, e a cidade que tem um dos maiores percentuais é Joinville, com aproximadamente 11% de seus deslocamentos em bicicleta, e pode servir de exemplo de integração entre os diversos transportes, com ciclovias, ciclofaixas e estacionamentos perto do transporte público.

É possível prever também reações de comerciantes que veem ciclovias passarem em frente a suas lojas. O tema é objeto de discussão e não comporta soluções binárias. Na maior parte dos casos, o movimento do comércio não será afetado pela existência das ciclovias. Em alguns tipos de comércio, estudos mostram até aumento da atividade. Em outros casos, as ruas comerciais necessitam de estacionamento, mas ele não precisa ser feito na frente de cada estabelecimento. Basta construir alguns bolsões, como é feito em larga escala nas cidades médias da Inglaterra. O motorista desce, caminha um pouco e faz suas compras confortavelmente. Como pano de fundo, é bom lembrar que as ruas são espaços públicos e que as vagas têm valor para toda a cidade, ocupando espaço. Dessa maneira, não faz mais sentido aceitar que um carro fique parado de graça ocupando espaço o dia inteiro. Se a cidade decidir manter vagas nas ruas, é preciso que os carros sejam estimulados a manter rotatividade, pelo menos para estimular o rodízio entre os frequentadores dos estabelecimentos, através de cobrança pelo estacionamento.

#### **7.4. Escolha das prioridades para investimentos em espaços públicos e transportes**

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, concentrando riqueza na mão de poucos. Nossas cidades espelham essa realidade e vão demandar dos gestores públicos cada vez mais disposição para combater a desigualdade. Diante de recursos escassos, o que se espera é a clareza no momento de escolha de prioridades. A esse respeito, vale lembrar do raciocínio de Jeff Speck (2012), para quem a tendência de um gestor público é tentar distribuir igualmente recursos. Contra isso, ele joga na mesa o argumento corajoso: “ao tentar ser universalmente excelentes, muitas cidades terminam sendo universalmente medíocres”.

### **8. UM AUXÍLIO PARA A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: CONSELHOS, CÂMARAS TEMÁTICAS E INFORMAÇÕES DE PEDESTRES E O USUÁRIO DOS TRANSPORTES PÚBLICOS**

Assim como em relação a vários outros assuntos, uma das melhores providências que um gestor urbano na área de mobilidade pode adotar é a de ouvir usuários. Abrir canais de comunicação ágeis e destinar verba de zeladoria aberta para consertos simples de calçada, melhoria de travessias, etc. O olhar do usuário também pode ajudar as equipes de arquitetos da prefeitura a redesenhar trechos que dependem do poder público para melhorar o andar, principalmente se incluir minorias: crianças, idosos e pessoas com dificuldade de locomoção, para aumentar o leque de pontos de vista. Um exemplo simples é a redução da área de travessia com o aumento das calçadas nas esquinas, que é uma demanda recorrente entre os mais velhos, que andam mais devagar. Com menor distância, a travessia se torna mais segura, e, conjugada com pintura e sinalização, também estimula o motorista a reduzir a velocidade.

#### **8.1. Conselhos**

O autor deste texto é membro do Conselho de Mobilidade e Transportes de São Paulo (CMTT), tendo participado também de Conselhos Partici-

pativos e do Conselho de Política Urbana (CMPU). A experiência tem sido muito rica para entender onde estão as grandes lacunas na relação entre o poder público e os cidadãos. De um modo geral, muitos dos problemas estão ligados à ausência de clareza na comunicação de intenções e de princípios. Cidadãos desinformados provavelmente irão reclamar de algo novo, muitas vezes pela simples razão de não terem sido informados do que está por trás da mudança. Gestores bem intencionados normalmente serão capazes de absorver comentários e críticas e melhorar seus projetos simplesmente se abrindo para as discussões com membros da sociedade civil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os gestores municipais podem assumir um papel fundamental no resgate da urbanidade das suas cidades, ouvindo os usuários, promovendo mudanças na rede de mobilidade, incentivando a mobilidade ativa e garantindo que o ambiente urbano não seja apenas aquele em que as pessoas passam em direção a seus destinos, mas que possam experimentar aquilo que as cidades têm de melhor: o encontro e a vitalidade urbana.

### **Mauro Callilari**

Mauro Callilari é administrador de empresas pela FGV, mestre em Urbanismo pelo Mackenzie e doutor em História do Urbanismo pela FAU-USP, com pesquisa focada em Espaços Públicos e Caminhabilidade; Mauro é autor do livro Espaço Público e Urbanidade em São Paulo e do blog Caminhadas Urbanas, que procura trazer o ponto de vista de quem anda na cidade para a discussão das políticas públicas em mobilidade e urbanismo; Mauro foi presidente-executivo da Abril Educação e vice-presidente da Editora Abril. Atualmente, é palestrante em diversas instituições, coordenador do Conselho Consultivo da Oficina Municipal, membro da ONG Cidadeapé e do Núcleo de Estudos Urbanos da Associação Comercial, conselheiro no ITDP e representante eleito no Conselho Municipal de Transportes de São Paulo.

## REFERÊNCIAS

- CALLIARI, M. S. P. *O pedestre e a cidade: mobilidade e fruição em São Paulo*. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- GREGORI, M. S. *Mobilidade, imaginário e representação na cidade de São Paulo (1968-2015); materialidades e ações no território do Butantã*. Tese de doutoramento. Orientação Prof. Dr. Carlos Guilherme Santos Serôa da Mota. São Paulo, Mackenzie, 2018.
- MOBILIZE. *Calçadas do Brasil*, 2019. Disponível em <https://www.mobilize.org.br/campanhas/calçadas-do-brasil-2019/>
- NACTO. *Guia global de desenho de ruas*, 2019.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *More than 270 000 pedestrians killed on roads each year*. Disponível em: [https://www.who.int/mediacentre/news/notes/2013/make\\_walking\\_safe\\_20130502/en/](https://www.who.int/mediacentre/news/notes/2013/make_walking_safe_20130502/en/).
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. *PLANMOB/2015*. Disponível em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp\\_vo72\\_\\_1455546429.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp_vo72__1455546429.pdf)
- SPECK, J. *Walkable City – How downtown can save America, one step at a time*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012.
- SENNETT, R. *O declínio do homem público; as tiranias da intimidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- VASCONCELLOS, E. A. *Circular é preciso, viver não é preciso. A história do trânsito na cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1999.





Seção 2

**Planejamento  
e Gestão Municipal**



## CAPÍTULO 6

# Soluções colaborativas para problemas públicos: contribuições do ciclo de políticas públicas e da inovação

Cecília Olivieri

Bruno Martinelli

Raphaela Teles

### 1. INTRODUÇÃO

Este capítulo discute dois temas que geralmente não são tratados conjuntamente: ciclo de políticas públicas e inovação. Pretendemos contribuir para uma reflexão sobre os avanços teóricos e práticos sobre o processo de elaboração e execução de políticas públicas, a partir de exemplos de inovação e com foco nos municípios.

Governos locais têm enfrentado cada vez mais problemas complexos (*wicked problems*), independentemente de seu tamanho, orçamento ou de sua população. O enfoque da inovação vem se consolidando, através de práticas e métodos, permitindo a compreensão do dinamismo e da diversidade de fatores que compõem tais problemas.

Este capítulo tem três seções, além desta introdução e das considerações finais: a primeira discute o ciclo de políticas públicas com foco nos municípios. A segunda busca conectar a discussão sobre o ciclo de políticas públicas à temática da inovação no setor público. A terceira apresenta experiências práticas de inovação na gestão municipal e os desafios inerentes a esse processo.

As principais conclusões são: exemplos de inovação no setor público mostram como é fundamental pensar além do ciclo e de sua concepção simplista; o foco em resultados e em começar pequeno pode ser mais se-

guro do que pensar as políticas de forma macro; a inovação não é “bala de prata” para resolver problemas estruturais; inovação está muito mais relacionada a investir nas pessoas e em suas habilidades de identificar com clareza os problemas e as soluções de valor do que em despendar muitos recursos com tecnologias de informação e comunicação.

## **2. O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA VISÃO COMPLEXA A PARTIR DOS MUNICÍPIOS**

A ideia de ciclo de políticas públicas é extremamente útil para fins didáticos, mas profundamente insuficiente para uma compreensão realista e avançada das políticas públicas, por dois motivos: (1) os avanços dos estudos nas últimas décadas demonstram que cada uma das “etapas” do ciclo envolve complexidades próprias, e (2) as especificidades institucionais brasileiras (federalismo, regime constitucional de competências, centralismo do governo federal, disparidades entre as unidades da federação) acrescentam limitações e incertezas à autonomia dos agentes públicos.

Pensar que políticas públicas se estruturam de forma linear – seguindo uma ordem cronológica e racional que começa com a formulação de uma política, tem seguimento com a implementação de programas e se conclui com a avaliação de resultados e eventual revisão da política (que é a ideia básica do ciclo de políticas públicas) – é uma forma excelente de se iniciar nos estudos com uma visão ordenada dos fenômenos a analisar. Entretanto, décadas de estudos já mostraram que linearidade e racionalidade (“racional” no sentido de domínio completo dos atores sobre todas as variáveis intervenientes nos processos decisórios) não são a regra nos processos de desenvolvimento de políticas públicas (e nem na gestão empresarial privada, área em que vários desses estudos tiveram origem).

A simplicidade da ideia do ciclo deve ser “temperada” com modelos analíticos mais complexos e com a compreensão sobre os constrangimentos institucionais que afetam os governos, permitindo aos estudiosos e gestores entender como as políticas públicas se estruturam na realidade e,

portanto, como podem atuar para criar, reorganizar e melhorar as políticas tendo em mente as necessidades dos seus concidadãos.

Sem pretender apresentar uma revisão completa da evolução dos modelos de análise de políticas públicas (para isso há excelentes manuais introdutórios, como SARAVIA e FERRAREZI, 2006; PETERS e PIERRE, 2002) nem da complexidade das instituições e realidade brasileiras (ABRUCIO, 2002; VELOSO et al., 2011; ARRETCHE, 2015), é importante pontuar algumas ideias centrais para dissipar a eventual ingenuidade de analistas e gestores novatos no setor público.

A formulação de políticas públicas geralmente é um processo muito mais baseado nas respostas/soluções/instrumentos disponíveis aos gestores do que em ideias totalmente originais ou planos realizados sem atenção às limitações organizacionais e às realidades locais e/ou setoriais. Essa é uma das ideias centrais do modelo “*garbage can*/lata do lixo” de escolha organizacional e de decisão de política pública (COHEN et al., 1972). O modelo não aponta que as decisões são ruins por natureza (por terem vindo da “lata de lixo”), mas que o processo de construção das decisões/políticas públicas depende da confluência de processos que se inter-relacionam sem o controle por parte de nenhum ator, como as preferências de diversos agentes (como políticos, técnicos, sociedade), tecnologias/recursos disponíveis no momento, e aportes de diferentes participantes (como os servidores e ocupantes de cargos públicos) em termos de conhecimento, experiência e competências.

Os fortes constrangimentos institucionais sobre os municípios brasileiros compõem parte significativa das restrições e também de várias possibilidades da “lata de lixo” à disposição dos formuladores de políticas públicas dessa esfera federativa. Municípios maiores, como as capitais de estado, com orçamentos volumosos, disponibilidade de recursos humanos com maior especialidade de formação/experiência, com sociedade civil mais organizada e independente, sofrem, por sua vez, com problemas extremamente complexos e que, por isso, têm custo exponencialmente mais alto em termos financeiros e de desenho de soluções (como transporte urbano, promoção de igualdade de acesso no extenso território a serviços públicos essenciais como saneamento, coleta de lixo, emprego, saúde especializada, cultura). Municípios menores, a despeito

da fragilidade orçamentária e da escassez de recursos humanos, têm um repositório de programas federais (e, em algumas regiões, de programas estaduais) aos quais aderir e a partir dos quais construir conhecimento sobre a realidade municipal e as condições de aperfeiçoar estratégias dentro da margem de discricionariedade disponível aos gestores municipais.

A implementação das políticas públicas, por sua vez, é a etapa do ciclo que, talvez, esteja passando por maiores avanços analíticos no Brasil, devido aos estudos mais recentes (FARIA, 2012). Desde os anos 1970 já sabemos que a implementação não é simplesmente a execução linear e mais ou menos precisa de planos (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984 [1973]), mas um processo não sequencial, marcado por decisões incrementais de atores estatais e não estatais e influenciado por aspectos de diversas naturezas (políticos, organizacionais, legais, orçamentários, sociais, tecnológicos) (LINDBLOM, 1979).

A implementação de políticas públicas, portanto, não é mera execução de plano, mas um conjunto de decisões, tomadas por diversas instituições e atores, mais ou menos conflituosas (caso os conflitos não tenham sido “resolvidos” na formulação da política, e geralmente não o são). No Brasil, o principal exemplo de implementação como conjunto de decisões são as políticas sociais, que dependem de definições dos três níveis da Federação devido à competência constitucional comum: legislação geral e normativas e elaboração da política no nível federal, estruturação dos níveis de serviço no plano estadual/regional (e intramunicipal, no caso de municípios grandes que descentralizam a política no território), e organização de serviços das mais variadas categorias na ponta, para os cidadãos, no nível municipal, coordenando burocracias, políticos (vereadores), organizações sociais e sociedade civil. Outro ator que interfere na implementação de políticas no Brasil é o Poder Judiciário, por meio da judicialização das políticas, principalmente na saúde, aportando alto grau de incerteza e conflito.

Em políticas de infraestrutura que afetam a maioria dos municípios, como saneamento, transportes e urbanização, fatores como coordenação entre os entes da federação, arranjos de financiamento, capacidade técnica e burocrática compreendem, em geral, o conjunto de decisões realizadas ao longo do processo

de implementação e com alto grau de conflito. Experiência recente sobre projetos de infraestrutura nacionais indica as dificuldades dos governos municipais para garantir capacidade técnica adequada, e dos governos federal e estaduais para coordenar equipes multidisciplinares e intergovernamentais e garantir a estabilidade do financiamento, o que afeta não só o resultado das políticas mas também aumenta o custo de sua implementação (GOMIDE e PEREIRA, 2018).

Finalmente, a etapa da avaliação das políticas públicas é tida como a última fase do ciclo, aquela que mede os resultados, julga a política em face desses resultados e permite sua melhoria e a responsabilização dos agentes públicos. Essa concepção instrumental pressupõe que a avaliação sempre tem como objetivo aperfeiçoar as políticas públicas, e que tal finalidade é exclusiva e independente de constrangimentos políticos e institucionais. Como já mostrou a reflexão de países (como os EUA) que realizam avaliação há muitas décadas, ela também serve a outras finalidades (como aprendizado técnico e institucional, angariar apoio a mudanças já pretendidas/decididas na política) (FARIA, 2005), e depende fortemente de condições institucionais (conhecimento técnico, engajamento dos funcionários). No Brasil, seu desenvolvimento é bem mais recente e seu uso é pouco difundido para além de alguns ministérios e órgãos especializados (como IPEA) do governo federal (JANNUZZI, 2011), especialmente devido a seus custos administrativos e políticos.

Com o objetivo de inspirar gestores públicos e estudantes do campo de políticas públicas, realizamos a seguir o exercício de conectar o ciclo de políticas públicas com o tema da inovação e apresentar algumas experiências com viés prático. Pretendemos, com isso, ampliar a visão sobre o ciclo de políticas públicas e apresentar outras abordagens possíveis, dentre várias existentes (CAVALCANTE, MENDONÇA e BRANDALISE, 2019).

### **3. O CICLO DE POLÍTICAS E A INOVAÇÃO COMO CONCEITO E VALOR**

Este trabalho considera inovação no setor público de forma abrangente, a partir do conceito “Inovação Social”, ou seja, casos em que a solução



desenvolvida é mais efetiva, eficiente, sustentável ou justa que as soluções anteriores, impactando a sociedade como um todo, podendo envolver atores públicos e privados (PNUD, 2020). Inovar no setor público é importante para atender à demanda por melhores serviços públicos, por mais participação social, e devido ao aparecimento de problemas complexos e à existência de falhas de governo<sup>1</sup> (CAVALCANTE e CUNHA, 2017).

A cocriação de soluções com a sociedade é instrumento fundamental do processo e dos métodos de inovação. A incorporação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas reconhece a capacidade criativa dos cidadãos e “têm-se revelado fundamentais os mecanismos de *ownership* [pertencimento] da política por setores estratégicos e que lhes dêem sustentação política e legitimidade” para o desenvolvimento de soluções mais bem-sucedidas (SILVA e MELO, 2000, p. 13).

A inovação nos municípios pode levar serviços públicos de qualidade aos cidadãos com maior equidade. No entanto, vale destacar que gestores públicos ainda associam inovação governamental, sobretudo à melhoria de processos ou da eficiência e, em menor medida, à melhoria de serviços essenciais (INSTITUTO ARAPYÁ e PLANO CDE, 2020b). Isso indica que há uma limitação na compreensão do potencial da inovação no setor público por esses atores, e ainda é necessário explorar mais as potencialidades que a inovação pode trazer para os municípios.

A cultura de inovação e seus modelos mentais se apresentam no setor público como uma alternativa à forma tradicional de resolver problemas cujas causas e consequências variam em função de complexidade, diversidade de atores, multidimensionalidade e interconectividade. Esses problemas complexos e suas variáveis costumam mudar com o tempo e o contexto em que estão inseridos, demandando, assim, soluções específicas e não uniformes (CAVALCANTE, MENDONÇA e BRANDALISE, 2019; PNUD, 2020).

A abordagem tradicional sobre solução de problemas (ainda muito presente na prática governamental) se caracteriza como uma visão do problema simplificada e fragmentada, que pretende que as soluções se encaixem na estrutura e

1. Segundo Cavalcante e Cunha (2017), falha configura uma intervenção governamental com tendência a desperdício de recursos públicos e que resulta em mais problemas.

nos instrumentos de políticas públicas já existentes; pôr foco limitado em análise de dados e experiências prévias para diagnóstico e construção de soluções; o cidadão é visto como racional, previsível e causa do problema que espera por uma solução; o foco está no planejamento; os erros são evitados e vistos como falha no percurso; resultados são preditivos e acontecem como consequência do planejamento (CAVALCANTE, MENDONÇA e BRANDALISE, 2019).

Em contrapartida a essa abordagem mais normativa, linear e diretiva, que espera de gestores capacidade de controlar e prever as etapas de planejamento, execução e resultados, os autores sugerem uma agenda de inovação que possui uma abordagem mais humana na resolução de problemas, que acolhe o dinamismo e a complexidade da realidade e aposta na cocriação de soluções orientadas para a geração de possibilidades e experimentação (CAVALCANTE, MENDONÇA e BRANDALISE, 2019).

O entendimento mais recente do ciclo de políticas públicas tem caminhado nesse sentido, conforme mostramos acima, mas o modelo tradicional parece estar enraizado na mentalidade de muitos gestores públicos. Exemplo de paradigma da abordagem tradicional que a inovação pretende romper<sup>2</sup> é a concepção sobre erro. O erro, quando associado à estratégia de testagem/experimentação na execução da política pública, é uma ponte, é um aprendizado necessário para se chegar mais rapidamente a uma solução melhor. A ideia não é evitar o erro a todo custo, mas errar de forma rápida e barata para que seja possível identificar riscos e problemas rapidamente e, assim, alterar o curso da política antes de o projeto ganhar escala e, dessa forma, impedir que eventuais erros causem prejuízos maiores ou que inviabilizem a política pública (CAVALCANTE, MENDONÇA e BRANDALISE, 2019).

Inovação no setor público, portanto, está muito mais associada a criar soluções simples do que à aplicação intensiva de soluções tecnológicas, que podem ser bastante complexas e financeiramente custosas. Assim, inovação é focar no fator humano, envolvendo a construção coletiva de soluções para os problemas

---

2. Apesar de reconhecermos a relevância dos modelos mentais presentes na cultura de inovação, ressaltamos que atualmente ambos os modelos coexistem, sendo que o modelo mental tradicional ainda é predominante, de acordo com Cavalcante, Mendonça e Brandalise (2019).

públicos (CAVALCANTE, MENDONÇA e BRANDALISE, 2019). Valores como cocriar, tentar-errar-aprender, focar no conhecimento e amadurecer a solução são importantes de serem considerados no processo de inovação (PNUD, 2020).

A experiência internacional mostra que a maioria das organizações consegue melhores resultados a partir do aperfeiçoamento de políticas e processos, e não focando apenas em tecnologia (NESTA, 2019). Ferramentas de tecnologia e comunicação, que podem ser confundidas pelo senso comum como “inovação” e são sedutoras enquanto “novidade” e “avanço”, geram altos custos sem necessariamente elaborar bem os problemas. Embora essas ferramentas possam ser adotadas em iniciativas de inovação, elas não devem ser tomadas como fim, mas sim como meio que pode potencializar o processo de inovação e seus efeitos.

#### **4. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: ALGUMAS EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS E SEUS DESAFIOS**

Para compreender como a inovação se materializa no setor público, adotamos uma classificação de dois eixos: o primeiro, o eixo voltado “para dentro” do setor público, abarca as tendências de gestão pós-gerencialismo para prover processos, produtos e serviços inovadores, podendo envolver a colaboração com a sociedade. O segundo, o eixo “externo” ao governo, diz respeito à constituição e ao aperfeiçoamento de um sistema de inovação direcionado a estruturar e promover competitividade da iniciativa privada (a exemplo do investimento público em ciência, tecnologia e inovação [CTI] e inovações institucionais econômicas). Importante salientar que, na prática, os resultados das iniciativas desses eixos podem se misturar: iniciativas de inovação via compras públicas, por exemplo, podem melhorar o desempenho de governos e de empresas (CAVALCANTE e CUNHA, 2017, p. 18).

Nesta seção, apresentamos experiências municipais de inovação alinhadas ao primeiro eixo, com dois “focos”:

- A. Inovação com foco no cidadão. Estratégias: 1) inovação em serviços e 2) inovações institucionais e de políticas públicas;

B. Inovação com foco na organização. Estratégias: 1) inovação em processos, 2) transformação digital e 3) inovação organizacional.

Algumas das iniciativas apresentadas envolvem a estratégia transversal de inovação aberta, cujo objetivo é buscar, em conjunto com outras organizações e grupos de pessoas, soluções para determinada organização; ela é sempre associada a outra estratégia de inovação (p. ex.: processo, serviços, etc.) (PNUD, 2020).

## ***A. INOVAÇÃO COM FOCO NO CIDADÃO***

### ***A1. Estratégia: inovação em serviços***

A inovação em serviços pretende modificar substantivamente a forma como um serviço é prestado ou criar novos serviços ou produtos (CAVALCANTE e CUNHA, 2017; PNUD, 2020). Esse é o tipo mais usual de inovação e remete, sobretudo, à incorporação das tendências de gestão para melhorar a prestação de serviços à sociedade; ou seja, os cidadãos serão os mais impactados por essas iniciativas (CAVALCANTE e CUNHA, 2017; PNUD, 2020). Esta estratégia é recomendada para projetos que resolvem questões locais de baixa complexidade e com um público-alvo específico e bem definido (PNUD, 2020). Deve-se ter em vista que a necessidade de mudar a cultura da burocracia é um desafio organizacional relevante, presente em qualquer tipo de iniciativa de inovação.

#### *Exemplos:*

1. Prevenção e atendimento a maus-tratos contra animais na cidade de Curitiba e promoção de estruturas e políticas efetivas e sustentáveis (a exemplo dos “castramóveis”). A iniciativa foi reconhecida em 2020 com o prêmio “Cidade Amiga dos Animais” (prêmio que visa identificar e difundir estratégias inovadoras de manejo humanitário de populações caninas e felinas) (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2020);
2. Tornar as informações sobre serviços públicos mais fáceis de serem

lidas e compreendidas pela maior parte das pessoas, garantindo acesso mais equitativo, considerando que cerca de 30% da população economicamente ativa brasileira é analfabeta funcional: iniciativas de “Linguagem Simples” (PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO, 2020a; 2020b)<sup>3</sup>. Esta é uma oportunidade para inovação em municípios cuja implementação é relativamente simples, por demandar tecnologias de informação e comunicação simples e pela disponibilidade de cursos de capacitação<sup>4</sup>.

## ***A2. Estratégia: inovações institucionais e de políticas públicas***

Tem como objetivo modificar as regras do jogo político, como aumentar a participação da sociedade no processo decisório por meio de orçamento participativo ou da criação de conselhos deliberativos de políticas públicas. Essa estratégia é complexa e envolve a participação de múltiplos atores (CAVALCANTE e CUNHA, 2017; PNUD, 2020).

### *Exemplo:*

I. A iniciativa do Pátio Digital, da Secretaria de Educação da Cidade São Paulo, construiu a plataforma de currículo da cidade de São Paulo e deu mais transparência e aumentou o controle social sobre a merenda ofertada diariamente nas escolas da cidade (CAMPAGNUCCI, FEDERIZZI e SPANÓ, 2019; SCHNEIDER e CAMPAGNUCCI, 2018). Este é um exemplo de inovação em política pública com uso de inovação aberta, pois conta com o apoio de cidadãos e startups para construir a solução em colaboração.

## ***B. INOVAÇÃO COM FOCO NA ORGANIZAÇÃO***

### ***B1. Estratégia: inovação em processos***

Tem como objetivo aumentar a eficiência de procedimentos internos de

3. O Governo do Estado do Ceará também possui iniciativa de linguagem simples liderada pelo Iris Lab e também é uma referência no tema. A prática pode se dar em diversos outros campos da administração pública, como, por exemplo, o campo jurídico.

4. Curso disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/315>.

serviços e produtos que já estão em operação para melhorar resultados (PNUD, 2020).

*Exemplos:*

1. Substituição de frota própria e de veículos locados com motorista pela contratação de serviço de transporte para servidores públicos por aplicativo na cidade de São Paulo (por meio de uma ata de registro de preços) (FÓRUM INOVACIDADES, 2020, p. 72-74). A iniciativa gerou economia anual estimada de R\$ 93 milhões, e cerca de 40 mil servidores estavam aptos a usar a plataforma (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2020c);
2. Construção de plataforma tecnológica usada pelas equipes de saúde para atuar sobre doenças crônicas – a plataforma centraliza informações para monitorar e prevenir doenças crônicas, para que a tomada de decisão das equipes seja baseada em dados concretos sobre os pacientes. A Prefeitura de Penedo (Alagoas) aliou inovação em serviços (centralização dos dados) à inovação em processos ao usar o instrumento de Encomenda Tecnológica<sup>5</sup>. Adicionalmente, houve inovação institucional, pois a iniciativa envolveu a secretaria de saúde, o Instituto de Ciência e Tecnologia e uma *startup* (empresa nascente). Os resultados foram: redução das internações em 56%, redução da média mensal dos atendimentos de doentes crônicos nas UPAS em 90%, redução de pressão arterial dos pacientes em 8%, redução da glicemia em 32%; economia de cerca de 12 milhões de reais em um ano (FÓRUM, 2020; CENTRE FOR PUBLIC IMPACT, FUNDAÇÃO BRAVA E BRAZILAB, 2020).

---

5. De acordo com o Tribunal de Contas da União (2020), “o instrumento da Encomenda Tecnológica pode ser adotado em situações de falha de mercado e alto nível de incerteza, ou seja, quando o Estado se depara com um problema ou uma necessidade cuja solução não é conhecida ou não está disponível e envolve risco tecnológico”. Ao mesmo tempo em que apresenta uma série de potencialidades para reduzir a incerteza na contratação, há uma série de desafios envolvendo requisitos da legislação, lacunas de conhecimentos, riscos e articulação de atores como gestores públicos, órgãos de controle, área de compras e empresas de inovação e tecnologia para que os municípios possam realizar iniciativas que envolvam o instrumento com segurança (CENTRE FOR PUBLIC IMPACT, FUNDAÇÃO BRAVA E BRAZILAB, 2020).

## ***B2. Estratégia: transformação digital***

Tem como objetivo transformar a cultura, a forma de trabalhar, os produtos e serviços de uma organização a partir do uso de tecnologias da informação e comunicação (PNUD, 2020). Mais abrangente do que a mera aplicação de tecnologias, a transformação digital se refere a como as pessoas interagem e acessam serviços e às formas de trabalho (OCDE, 2018; PNUD, 2020).

As tecnologias digitais são habilitadores que apoiam o processo de transformação orientada por uma estratégia, e não um fim em si mesmo (OCDE, 2018). Iniciativas como essas podem ser bastante complexas, pois podem requerer uma série de habilitadores (OCDE, 2020). Habilitadores são, por exemplo: processo eletrônico, interoperabilidade, governança de dados, registros digitais básicos e identidade digital. Essas iniciativas possuem resultados muito mais efetivos quando consideram as necessidades dos seus usuários desde a concepção dos serviços, ou seja, digital por design (OCDE, 2018).

### *Exemplos:*

1. Mapeamento e redesenho de serviços públicos para disponibilizá-los de forma digital. Criação do Portal SP156 para oferecer serviços no canal digital, mas de forma integrada aos canais Descomplica SP e Praças de Atendimento das Subprefeituras, permitindo que o cidadão tenha opções de acesso presencial e descentralizado (PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO, 2020d). Um exemplo de cocriação com o cidadão é o redesenho do Portal SP156, que teve parceria do (OII). lab (PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO, 2020b);
2. Substituição da tramitação e geração de processos em papel para o ambiente eletrônico SEI (Sistema Eletrônico de Informações). Em 2018, o SEI abrangia 85% de processos de compras, parcerias, pagamentos, fiscalização e outros tipos de processos administrativos da Prefeitura de São Paulo. O impacto gerado por essa iniciativa abarca economia de recursos, eficiência, agilidade, segurança, transparência e controle (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2019).

### ***B3. Inovação com foco na organização***

#### *Estratégia: inovação organizacional*

Tem como objetivo o aprendizado e a experimentação no nível organizacional (CAVALCANTE e CUNHA, 2017). Para isso, podem ser criadas organizações ou se alterarem processos decisórios ou de gestão. Laboratórios de inovação são o principal exemplo de inovação com foco na organização; são espaços voltados para a experimentação e a busca por diferentes formas de resolver problemas. Essas estruturas enfrentam dificuldades como obtenção de patrocínio político, obtenção de recursos financeiros e humanos, e legitimação interna necessária para a consecução de resultados (SWIATEK, 2019).

#### *Exemplos:*

1. O Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo – (OII).lab foi criado em 2017 e se dedica ao desenvolvimento de capacidades para inovar, ao desenho e à melhoria de serviços públicos e à mobilização de comunidades de práticas de inovação. Diversos casos do (OII).lab podem servir de inspiração para gestores públicos e podem ser encontrados em PREFEITURA DE SÃO PAULO (2020b);
2. O Laboratório de Inovação em Mobilidade da Prefeitura de São Paulo (MobiLab) se dedica à relação com o ecossistema de startups para aumentar a eficiência do transporte público de ônibus na cidade de São Paulo (SWIATEK, 2019). Concurso de projetos promovido pelo MobiLab gerou a tecnologia que viabilizou a Central de Operação de Semáforos de Tempo Fixo, sistema que permitirá a operação centralizada, a partir de um simples computador, de mais de 70% dos 6.500 cruzamentos com semáforos da cidade (SWIATEK, 2019, p. 302);
3. Uso de grandes massas de dados com o objetivo de aprimorar a prestação de serviços ao cidadão. O Pensa – Sala de Ideias, do município do Rio de Janeiro, foi criado em 2013 para pesquisar, analisar, avaliar correlações e definir ações de impacto. A iniciativa realizou uma série de análises para



melhorar a prestação de serviços públicos como: focar ações de combate à dengue, fiscalização de trânsito, alagamentos (BID e FGV, 2020).

Inovar em municípios possui diversos desafios: (a) baixa capacidade orçamentária, (b) aversão ao risco decorrente de insegurança jurídica e de cultura burocrática<sup>6</sup>, (c) ausência de formação específica para gestores e áreas técnicas, (d) ausência de ambiente propício para desenvolver modelos mentais para trabalhar com inovação, (e) desafios organizacionais, como dificuldade de contratação e retenção de mão de obra qualificada; processos lentos, não digitalizados e pouco dialogados; barreiras de relacionamento entre áreas e resistência à mudança (INSTITUTO ARAPYAUÍ e PLANO CDE, 2020b; KOTTER e SCHLESINGER; 2008; SELLMAN e MARCONDES, 2010; PNUD, 2020).

Os exemplos acima superaram vários desses desafios (infelizmente, não temos espaço aqui para analisar como isso ocorreu) e mostram em quais frentes é possível inovar, e permitem refletir sobre a inovação como forma de analisar e interpretar cenários e problemas para construir soluções que gerem valor para a sociedade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os mais recentes avanços teóricos dos modelos de análise de políticas públicas apontam abordagens menos lineares e fragmentadas, incentivando uma visão ampliada, dinâmica e flexível diante da complexidade dos problemas, com maior foco no fator humano e nos resultados.

A temática da inovação contribui para a “caixa de ferramentas” dos gestores municipais com novas abordagens para enfrentar problemas complexos, sobretudo na construção de novas formas de resolver problemas, mais abertas à experimentação e menos centradas no planejamento e no escopo muito complexo.

É importante ressaltar que inovação não resolve problemas estruturais das organizações públicas, como baixa capacidade orçamentária e

6. Ver manuais para garantir uma estrutura jurídica favorável à inovação em Instituto Arapyau e Agência Tellus (2020a).

frágil estruturação burocrática. Há, ainda, uma série de desafios no processo de inovar, que envolve adequação dos modelos mentais, capacidade de gestão da mudança e superar restrições jurídicas. No entanto, é possível começar com iniciativas pequenas, com foco na geração de valor para (e com) a sociedade, tendo em mente que tecnologia é meio, não fim. Inovações, como elaborar linguagem simples para os meios de comunicação do governo com os cidadãos, é um bom exemplo de como é possível gerar valor sem grande complexidade nem investimento do ponto de vista de TICs.

Finalmente, esperamos que os exemplos apresentados, de acordo com o recorte analítico proposto no capítulo, inspirem gestores municipais e a sociedade envolvida com os serviços públicos a colaborar, inovar e produzir valor social em benefício da coletividade.

### **Cecília Olivieri**

Professora nos cursos de Graduação e Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP). Doutora em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV/SP. Mestre em Ciência Política (FFLCH/USP). Seus trabalhos mais recentes estão nas temáticas: accountability governamental, burocracia e relação entre política e burocracia.

### **Bruno Martinelli**

Graduado e mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. Trabalha com inovação em governo desde 2017, com experiência na Prefeitura de São Paulo, como líder de projetos no (OII).lab, Governo do Estado de São Paulo e Terceiro Setor.

### **Raphaela Teles de Oliveira**

Bacharela em Ciências e Humanidades e graduanda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Trabalha atualmente na Prefeitura de São Paulo com inovação, atendimento ao cidadão e transformação digital.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos Anos FHC. In: *O Estado numa era das reformas: os Anos FHC*. vol. II. Brasília, MP: Seges, 2002.
- ANDRADE et al. Acreditação como um caminho para a inovação nos serviços de saúde: a experiência do Centro de Especialidades Odontológicas Regional de Juazeiro do Norte-CE. In: *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: IPEA. 179 p.
- BID; FGV. *Big data para o desenvolvimento urbano sustentável*: casos referência, 2020. Disponível em: <<https://smartcities-bigdata.fgv.br/casos-de-referencia>>. Acesso em 14 nov. 2020.
- ARRETCHE, M. (org.) *Trajéorias das desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Ed. Unesp; CEM, 2015.
- CAMPAGNUCCI, F; LINK, C.F.; PAIVA, E. Construção colaborativa da plataforma digital do currículo da Cidade de São Paulo: o caso do Pátio Digital. In: CAVALCANTE, P. (org.). *Inovação e políticas: superando o mito das ideias*. 1.ed. Brasília: Ipea, 2019. p. 277-294.
- CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. CUNHA, B.: SEVERO, W. (orgs.). *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: IPEA/ENAP, 2017. 266 p.
- CAVALCANTE, P. (org.). *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: IPEA, 2019. 427 p.
- CENTRE FOR PUBLIC IMPACT; FUNDAÇÃO BRAVA; BRAZILAB. *Como estimular as compras públicas de inovação tecnológica no Brasil?*. Relatório, 2020. Disponível em: <<https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/53545/1603989366Relatrio-Executivo-Estudios-Estrategicos-E-Book-Compras-Publicas.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2020.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quaterly*, v. 17, n. 1, mar 1972.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Curitiba alcança a meta de 60 mil castrações em 2020*. Prefeitura Municipal de Curitiba, 2020. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-alcanca-a-meta-de-60-mil-castracoes-em-2020/57505>>. Acesso em 22 dez. 2020.

FARIA, C. A. P. (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2012.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-110, 2005.

FÓRUM INOVA CIDADES. *Inovação em Cidades: desafios institucionais e experiências bem-sucedidas*. VMCA Advogados, Diogo de Sant'Ana, Laura Arantes Quintino dos Santos e Frederico Haddad. 2020. Disponível em <[https://arapyau.org.br/wp-content/uploads/2020/03/arapyau\\_miolo\\_v07.pdf](https://arapyau.org.br/wp-content/uploads/2020/03/arapyau_miolo_v07.pdf)>. Acesso em 5 nov. 2020.

GOMIDE, A. Á.; Pereira, A. K. (org.). *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. 1. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

INSTITUTO ARAPYAU; AGÊNCIA TELLUS. *Caminhos para a Inovação. 2020a*. Disponível em: <<https://arapyau.org.br/wp-content/uploads/2020/10/P2-CAMINHOS-PARA-INOVACAO-Instituto-Arapyau.pdf>>. Acesso em 14 dez. 2020.

INSTITUTO ARAPYAU; PLANO CDE. *Desafios para inovação na gestão municipal*, 2020b. Disponível em: <[\[foruminovacidades.org/publicacao/pesquisa-desafios-da-inovacao-na-gestao-municipal-plano-cde-e-arapyau.pdf\]\(https://foruminovacidades.org/publicacao/pesquisa-desafios-da-inovacao-na-gestao-municipal-plano-cde-e-arapyau.pdf\)>. Acesso em 2 nov. 2020.](https://</a></p></div><div data-bbox=)

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: Repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 36, p. 251-275, 2011.

NESTA. *A brief introduction to digital transformation: a guide for public sector leaders who want to understand and get the best out of technology*. 2019. 32p. Disponível em: <[https://media.nesta.org.uk/documents/A\\_Brief\\_Introduction\\_to\\_Digital\\_Government\\_v5.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/A_Brief_Introduction_to_Digital_Government_v5.pdf)>. Acesso em 27 set. 2020.

LINDBLOM, C. E. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, v. 39, n. 6, p. 517-526, Nov-Dec, 1979.

KOTTER, J. P.; SCHLESINGER, L. A. Choosing strategies for change. *Harvard Business Review*, jul.-ago, 2008. Disponível em: <<https://hbr.org/2008/07/choosing-strategies-for-change>>. Acesso em 10 nov. 2020.

PETERS, G.; PIERRE, J. *Handbook of public administration*. Sage Publications, 2002.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. (OIT).

*lab*. Apostila do curso Linguagem Simples no Setor Público.: Prefeitura Municipal, 2020a. 73 p. Disponível em: <[https://assets.website-files.com/5e18ca34b827fa4e18593184/5fc128cd4edc552eda265e5a\\_%5BBREVISA%CC%83O%5D%20Apostila%20do%20curso%20Linguagem%20Simples%20no%20Setor%20Pu%CC%81blico.pdf](https://assets.website-files.com/5e18ca34b827fa4e18593184/5fc128cd4edc552eda265e5a_%5BBREVISA%CC%83O%5D%20Apostila%20do%20curso%20Linguagem%20Simples%20no%20Setor%20Pu%CC%81blico.pdf)>. Acesso em 20 dez. 2020.

———. (OIT).*lab*: inovação pública para transformar o governo com as pessoas. Organizado por Isabella von Mühlen Brandalise, Lucas Teixeira Vaqueiro, Maria Marta de Castro Silveira Pinto. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2020b. 132 p. Disponível em: <[https://assets.website-files.com/5e18ca34b827fa4e18593184/5fdcc1b04acdaae1fa77c52\\_011lab\\_livro\\_PT.pdf](https://assets.website-files.com/5e18ca34b827fa4e18593184/5fdcc1b04acdaae1fa77c52_011lab_livro_PT.pdf)>. Acesso em 20 dez. 2020.

———. *Premia Sampa*: Implantação do Processo Eletrônico com o Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia. São Paulo, 2019. 6p. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5374/7/1\\_sei.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5374/7/1_sei.pdf)>. Acesso em 22 dez. 2020.

———. *Premia Sampa*: Transporte de Servidores por Aplicativo de Celular. Secretaria

Municipal de Gestão. São Paulo, 2020c. 9p. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5388/2/2C2%BA%20LUGAR\\_%20Transporte%20de%20Servidores%20por%20Aplicativo%20de%20Celular.%20docx.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5388/2/2C2%BA%20LUGAR_%20Transporte%20de%20Servidores%20por%20Aplicativo%20de%20Celular.%20docx.pdf)>. Acesso em 22 dez. 2020.

———. *Premia Sampa*: Transformação digital de Serviços públicos na Cidade de São Paulo. Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia. São Paulo, 2020d. 9p. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5388/6/FINALISTAS\\_%20Transformac%CC%A7a%CC%83o%20digital%20de%20Servic%CC%A7os%20pu%CC%81blicos%20na%20Cidade%20de%20Sa%CC%83o%20Paulo.docx.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5388/6/FINALISTAS_%20Transformac%CC%A7a%CC%83o%20digital%20de%20Servic%CC%A7os%20pu%CC%81blicos%20na%20Cidade%20de%20Sa%CC%83o%20Paulo.docx.pdf)>. Acesso em 22 dez. 2020.

PRESSMAN, J.L. & WILDAWSKY, A. (1973). Implementation: how great expectations in Washington Are Dashed in Oakland. 3. ed. University of California Press, 1984.

PNUD. *Design ágil para inovação social e desenvolvimento*. Bruno Rizardi, Tomaz Vicente. Brasília: PNUD; Enap, 2020. 60 p.

OECD. *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital*

Transformation of the Public Sector, OECD Digital Government Studies. Paris: OECD Publishing, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264307636-en>.

———. A caminho da era digital no Brasil. Paris: OECD Publishing, 2020. <https://doi.org/10.1787/45a84b29-pt>.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas* – Coletânea. vols. 1 e 2. Brasília: ENAP, 2006.

SELLMANN, M. C. Z.; MARCONDES, R. C. A gestão da mudança em ambientes dinâmicos: um estudo no setor das telecomunicações. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 8, n. 4, art. 11, p. 753-781, 2010.

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno NEPP/UNICAMP*, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000. Disponível em: [https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf)  
Acesso em: 20 dez 2020.

SCHNEIDER, A. A.; CAMPAGNUCCI, F. *Pátio Digital: uma experiência de governo aberto e inovação na educação pública*. TIC

Governo Eletrônico 2017: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. 1.ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018. p. 85-93.

SWIATEK, D. Inovando na relação da administração pública com tecnologia: o MobiLab e a contratação de startups pela Prefeitura de São Paulo. In: CAVALCANTE, P. (org.). *Inovação e políticas: superando o mito das ideias*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Encomenda tecnológica*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/encomenda-tecnologica-etec.htm>>. Acesso em 22 dez. 2020.

VELOSO, J. F. A. et al. (orgs.). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: Ipea, 2011. 303 p.

WINTER, S. C. Implementation perspectives: Status and reconsideration. In: PETERS, G.; PIERRE, J. *Handbook of Public Administration*. Sage Publications, 2002.

# CAPÍTULO 7

## Planejamento estratégico municipal e o cenário 2021-2024

Raphael Borella Pereira da Silva

Fernando de Souza Coelho

Ingrid Cristine Rodrigues Nascimento

### 1. PLANEJAR NOS MUNICÍPIOS É PRECISO!

Em vários livros didáticos de planejamento estratégico, um trecho da obra clássica escrita por Charles L. Dodgson (sob o pseudônimo de Lewis Carroll), *Alice no País das Maravilhas*, publicada em 1865 e adaptada como filme para os cinemas em 1951, é recorrentemente citado. A passagem refere-se a um diálogo entre dois personagens do conto, Alice e o Gato:

- Alice: — Podes dizer-me, por favor, qual caminho devo seguir para sair daqui?  
— Isso depende muito do lugar para onde queres ir — respondeu o gato.  
— Preocupa-me pouco aonde ir — disse Alice.  
— Nesse caso, pouco importa o caminho que sigas — replicou o gato.

Acadêmicos e consultores de estratégia organizacional destacam esse excerto da obra, pedagogicamente, como um adágio para qualquer empreendimento, ou seja: não saber aonde se quer chegar torna todos os caminhos possíveis. Nesse contexto, o planejamento pode ser compreendido como uma forma de determinar um ponto (ou os pontos) a ser(em) alcançado(s), proporcionando formas de tomada de decisões conscientes e traçando maneiras de conduzir ações plausíveis.

No setor público, a escolha dos caminhos pode variar substancialmente, de tal sorte que alguns problemas ganham mais relevo que outros na agenda do governo (e das organizações públicas); e mesmo quando os diagnósticos são idênticos ou similares, os propósitos políticos e os percursos administrativos podem ser distintos.

Em linhas gerais, a função do planejamento estratégico em governos é eleger prioridades e organizar intervenções que partam de uma situação inicial – de necessidades, deficiências, problemas e/ou oportunidades – para uma situação objetiva, no futuro, com a melhoria da gestão e das políticas públicas e de seus impactos para o desenvolvimento socioeconômico. Na administração pública municipal pode-se, de modo ilustrativo, enumerar instrumentos de planejamento como: o Plano Diretor (de Ordenamento Urbano e Territorial), obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes, os planos setoriais nas diversas áreas de políticas públicas – por exemplo, o Plano Municipal de Educação, o Plano Municipal de Saúde e o Plano Municipal de Saneamento –, muitos dos quais são obrigatórios para que as prefeituras recebam recursos de fundos/programas e repasses de convênios federais e estaduais; e o Plano Plurianual (PPA), obrigatório para os 5.568 municípios do país como uma das três peças do Sistema de Planejamento e Orçamento previsto no Artigo 165 da Constituição Federal (CF) de 1988 – além do PPA, há a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA).

Nesta tríade, o PPA é *per se* um plano de médio prazo, com horizonte temporal de quatro anos, que interpenetra dois mandatos de governo, independentemente de alternância de poder, pelo princípio da continuidade administrativa. A lei derivada do plano de iniciativa do Poder Executivo deve estabelecer, de forma regionalizada (nos municípios subentende-se de forma territorial), as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. Teoricamente, trata-se de um plano – integrado e multissetorial – das ações governamentais que, naturalmente, requer um planejamento estratégico em cada nível de governo de nossa federação.

Porém, a despeito do PPA ser consagrado pelo nosso marco jurídico-legal, indaga-se: ele é elaborado, estrategicamente, nos nossos municípios? A resposta,



sem hesitar, é não! Muitas vezes, o processo é preditivo e rígido e, às vezes, tão somente cerimonial para cumprimento da legislação. Entretanto, a ambiência da ação governamental é, inexoravelmente, situacional e dinâmica, requisitando que a função de planejamento organize-se, de fato, por uma abordagem tecnopolítica no ciclo de gestão pública para ser potencializada. Como afirma Demarco et al.:

(...) o PPA não é [e não poder ser] apenas um plano formal ou uma simples peça orçamentária, mas também [deveria ser] uma ferramenta estratégica de gestão pública voltada para a materialização do planejamento governamental na forma de políticas públicas [na União, nos estados e nos municípios]. (2015, p. 56)

Não obstante esse desígnio do plano plurianual como “guia das peças orçamentárias”, e para além de algumas boas práticas de uso desse instrumento para a gestão por resultados durante alguns governos (federal e subnacionais), percebe-se que, nacionalmente, o PPA é subutilizado para o planejamento e a gestão estratégica governamental no setor público brasileiro desde a sua institucionalização na CF de 1988 e seus desdobramentos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos municípios.

Nos municípios, sobretudo os de pequeno e médio porte, nos quais é comum uma ausência ou insuficiência de capacidade técnico-administrativa, a elaboração do plano plurianual restringe-se, comumente, à formalidade jurídico-legal, marcado por um processo burocrático.

Considerando essa realidade de planos plurianuais municipais que são meramente “peças de ficção” e que não ensejam reflexão nas prefeituras perante o ato estanque de “copiar e colar” as informações do PPA prévio (atualizando somente os valores financeiros do orçamento), este capítulo apresenta, a seguir, algumas ideias e dicas em prol de um PPA que seja elaborado a partir de um planejamento estratégico municipal no ciclo de gestão 2021-2024.

Sem dúvida, o PPA, sendo um plano macrogovernamental com periodicidade de quatro anos, uma vez elaborado com densidade estratégica nos municípios, tem potencial para reverberar, na sequência, nos planos setoriais da

localidade e na construção de cenários desejados e/ou exploratórios de longo prazo para o território. Tal fato justifica o foco deste texto nesse instrumento.

## 2. IDEIAS PARA UM PPA ORIUNDO DE UM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

O professor Everardo Maciel, escrevendo sobre a importância do planejamento público no Brasil, no bojo da promulgação da CF de 1988 e do despoite do processo de descentralização, afirmou:

Planejamento significa, nessas circunstâncias [de transformação do Estado brasileiro com a CF de 1988], a ordenação do processo de desenvolvimento. *A adoção de um procedimento contínuo e sistêmico com vistas à tomada de decisões governamentais. A escolha racional e democrática do futuro, compatibilizando meios e fins, com as condicionantes de menor custo possível e de máxima eficácia. O esforço para enfrentar riscos e incertezas na forma mais acertada. A hierarquização dos objetivos e recursos.* A compreensão da realidade enquanto ferramenta para escolha das prioridades. A opção por regras adaptativas que permitam a convivência com contradições e mudanças. (MACIEL, 1989, p. 40, grifo nosso)

Na ocasião, no transcurso da redemocratização do país e diante da redefinição do Estado (e do modelo de planejamento público) na década de 1980, era mister reorganizar a função de planejamento na administração pública considerando as mudanças políticas, econômicas, sociais e jurídicas como: a relação entre Estado e sociedade civil, a crise fiscal que atravessou a “década perdida” de estagnação de 1980, o reconhecimento dos direitos sociais (com a organização de sistemas de políticas públicas universais de cooperação federativa, *a posteriori*) e o reordenamento do *modus operandi* da gestão pública brasileira com a CF de 1988.

Neste contexto, o PPA, positivado na Carta Magna, emergia com três funcionalidades traduzidas na ideia de que: as ações de governo devem ser planejadas em um ciclo de gestão pública de quatro anos (elaborado no primeiro

ano de governo, entra em vigor no segundo ano e finaliza no primeiro ano do governo subsequente), prezando pelo princípio da continuidade administrativa entre os mandatos do Poder Executivo e tendo como referência a gestão por resultados com o enunciado de objetivos/metapas para as políticas públicas.

Entretanto, como mencionado na primeira seção deste capítulo, o PPA, nas prefeituras, tem muitas dificuldades para se apresentar, de fato, como um planejamento estratégico municipal. Essa limitação impacta em todo o “ecossistema” de políticas públicas locais, uma vez que não se estabelece, por exemplo, interfaces entre a programação do plano plurianual com as diretrizes dos planos setoriais; imagine, a título de ilustração, a falta de integração entre as ações do PPA com dispositivos de alguns dos instrumentos de planejamento urbano (Plano Diretor, Plano de Saneamento e Plano de Mobilidade) em uma cidade. Falhas ou lacunas como essas advêm de dois padrões de PPA que são comuns nos municípios do país, quais sejam:

- **O PPA procedimental**, uma peça formalista na qual o município adéqua, a cada quadriênio, os planos com muita semelhança ou, em alguns casos, exatamente com a mesma forma e conteúdo que o seu antecessor, sem qualquer reflexão e realizando um processo de *copy paste*. Muitas vezes, é contratada uma empresa de consultoria local/regional ou um escritório de contabilidade, os quais não possuem *expertise* para a análise da realidade do município, resultando em um produto – plano plurianual – desqualificado e/ou sem nexos com sua ambiência. Preenchem-se as planilhas e faz-se uma minuta de projeto de lei, sem nenhum apuramento; neste padrão, é comum encontrar PPAs municipais com programas destinados a setores que não fazem parte da localidade, como, por exemplo, ações para revitalização de bacias hidrográficas em municípios que não têm rios em seus territórios. Enfim, o objetivo do PPA procedimental é cumprir a lei, entregando um plano no prazo, sem, no entanto, se preocupar com a congruência do documento.
- **O PPA técnico-determinista**, cujo cerne é a relação do planejamento com o orçamento, baseado na programação de acordo com as normas

do direito financeiro. Ou seja, é um PPA consistente sob o ponto de vista técnico, restringindo a elaboração do plano à confecção do orçamento. Neste caso, busca-se o apoio de empresas consultorias e escritórios de contabilidade, ou mesmo utiliza-se da estrutura da Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e/ou Administração, tendo um foco na função orçamentária sem qualquer orientação estratégica de governo. Geralmente, adéqua-se às ações (projetos/atividades) da localidade de acordo com a agenda dos entes federal e estadual, reproduzindo os programas sem pensar sobre a realidade do município.

Logo, tanto o PPA procedimental como o PPA técnico-determinista não caracterizam a elaboração de um plano plurianual oriundo de um planejamento estratégico municipal; o PPA **estratégico**, perceptível em uma minoria de prefeituras, envolve, segundo Pares e Valle (2006), aspectos como: articulação do instrumento com o planejamento de base territorial e os planos de longo prazo, princípios de governança pública (como a responsabilização com resultados) e integração entre o plano e o orçamento público.

Considere, para elucidação, o primeiro aspecto, pensando em uma situação-problema de articulação entre vários planos em um município. Conjectura-se como o projeto político-pedagógico (PPP) – de base territorial – desenvolvido no âmbito de cada escola pública local poderia, idealmente, subsidiar a elaboração do PPA municipal. A partir da análise do PPP elaborado por cada unidade escolar e entregue à Secretaria Municipal de Educação, o PPA teria subsídios para introjetar a realidade das escolas nas ações governamentais. Em adição, o plano plurianual deve dialogar com os instrumentos de planejamento da Educação – setorial e multinível na federação – como os planos Nacional, Estadual e Municipal, fundamentando a elaboração do(s) programa(s) de educação baseado nas diretrizes de longo prazo dessa política pública.

Amparado nas teorias de planejamento governamental (as quais não são tratadas neste capítulo), bem como no conceito de densidade estratégica municipal, desenvolvido por Olenski *et al.* (2017), a ideia de um PPA estratégico nas prefeituras relaciona-se com a realização de um processo

de planejamento e a elaboração (e gestão) de um plano que observam oito atributos:

**1. Apresentação do Plano e Cumprimento dos Dispositivos:** conformidade do PPA do município com a forma e o conteúdo mínimo do plano; deve-se observar se constam diretrizes de governo e objetivos e metas para as ações, bem como se a estrutura está de acordo com os dispositivos legais nacionais e mesmo da Lei Orgânica Municipal.

**2. Realização de Diagnóstico:** realização de algum diagnóstico municipal para subsidiar o processo de planejamento e a elaboração do plano. Um levantamento de informações objetivas da localidade (índices de desenvolvimento e indicadores de políticas públicas, por exemplo) e de uma apreciação subjetiva da realidade (qualidade percebida dos serviços públicos pela população, por exemplo) é vital para compreender os macroproblemas e definir os objetivos de Governo – bem como os eixos e setores estruturantes – para organizar as ações sob a forma de programas.

**3. Mecanismos de Participação:** a participação se divide em dois processos: o intraburocrático, referente ao envolvimento das diversas áreas da prefeitura (secretarias ou departamentos, por exemplo) e os vários níveis da burocracia municipal no processo de elaboração do PPA; e o popular, que abrange instituições formais de participação da sociedade civil (conselhos gestores, conferências e audiências públicas) e relações dialógicas com atores sociais que podem ser presenciais (reuniões com associações de bairro e movimentos sociais) ou por interação de *e-gov* com o uso de plataformas, redes sociais e aplicativos. Recordando a redação da Lei Complementar nº 131, de 2009, à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a relação entre transparência, participação e controle social em torno do processo de planejamento-orçamento governamental pode ser promovida pelo “I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante

os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos [anuais]”.

**4. (Re)articulação com planejamento de longo prazo e com as demandas de base territorial:** a articulação com planejamento de longo prazo refere-se, principalmente, à organicidade dos planos municipais setoriais e de que forma as diretrizes desses planos se desdobram nos programas do PPA. Pense, hipoteticamente, a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) na educação pública local; os municípios, neste caso, são obrigados a elaborar seus Planos Municipais de Educação e, por conseguinte, os objetivos de tal plano setorial devem ser desdobrados nas ações do PPA. A mesma articulação deve considerar as demandas de base territorial que advêm das escolas públicas municipais a partir dos seus projetos político-pedagógicos (PPP). Em suma, o PPA deve cotejar, transversalmente, os vários planos setoriais do município – Educação, Saúde, Meio Ambiente, Saneamento, Mobilidade Urbana, etc. – e os diversos planos organizacionais dos órgãos, entidades e unidades administrativas locais.

**5. Formulação de Programas com Acuracidade:** nos planos plurianuais procedimentais e técnico-deterministas é evidente que os programas não têm método e concatenação no seu *design*, considerando a tríade problema-ação-resultado. Isto é, um programa deve ir muito além de uma função e uma alocação orçamentária, o que pleiteia uma gestão de projetos com metodologia desde a identificação do problema até o estabelecimento dos critérios para a avaliação de seus resultados. Um *checklist* para analisar a acuracidade dos programas de um PPA abarca os 10 itens listados, abaixo, em termos de refinamento e lógica:

*Denominação do programa:* nome fantasia

*Justificativa:* qual é o problema?

*Objetivo:* qual é o resultado a ser alcançado?

*Público-alvo: quem será beneficiado?*

*Estratégia de implementação: como fazer e quais são as macroetapas?*

*Unidade responsável e gerente: quem fará e quem acompanhará?*

*Horizonte temporal: por quanto tempo?*

*Valor e estratégia de financiamento: quanto custará e como custear?*

*Ações: o que será ofertado e como será organizado – projetos e/ou atividades?*

*Avaliação e indicadores: como medir o resultado?*

**6. Integração entre PPA e Orçamento Público:** um plano plurianual sem a integração com o orçamento público não é estratégico. Para se garantir a implementação das políticas públicas pela execução dos programas e, assim, ter perenidade da ação governamental, é necessário vinculá-la a um orçamento concreto e exequível, que considere o panorama econômico-fiscal do município e as estratégias de financiamento. Em outras palavras, é improfícua a elaboração do PPA municipal (médio prazo) sem o seu alinhamento com a LDO e a LOA a cada ano do ciclo de gestão, e vice-versa.

**7. Compromisso e Responsabilização com Resultados:** baseia-se na gestão por resultados do plano e de seus programas, com a devida contratualização de objetivos entre o governo e os órgãos e as entidades públicas executoras; isto é, as ações devem ter acordos de desempenho, serem gerenciáveis por áreas e equipes de trabalho, e as organizações devem ser estruturadas para atingir as metas e serem responsabilizadas pela performance. Destarte, o PPA compele uma modelagem da estrutura organizacional e dos processos gerenciais na prefeitura para uma implementação com êxito.

**8. Processo de Monitoramento & Avaliação (M&A):** a gestão por resultados depende, igualmente, de um processo de M&A. O monitoramento durante os quatro anos do PPA é fundamental para a “correção

de rumo” na gestão tática-operacional de cada programa. E a avaliação, por sua vez, tanto subsidia o diagnóstico municipal como orienta o processo decisório e a elaboração das ações de governo a cada ciclo de gestão, abrangendo a mensuração do uso racional dos recursos (eficiência), a entrega dos serviços públicos (eficácia) e o impacto das políticas públicas sobre o beneficiário (efetividade) com o uso de indicadores, respectivamente, de processo, produto e resultado.

*A priori*, um plano plurianual municipal que contemple todas essas propriedades – supramencionadas – pode aparentar um processo e um plano inalcançável. Todavia, apesar de não ser regra, mas exceção, o PPA estratégico é praticável nas prefeituras. Ilustrativamente, citam-se dois casos estudados por coautores deste capítulo em pesquisas acadêmicas realizadas recentemente: Niterói (RJ) e Osasco (SP), municípios que se destacam na área de planejamento e gestão, referenciados na literatura nacional de administração pública e identificados com densidade estratégica nos seus PPAs de 2014-2017 e 2018-2021.

Niterói (RJ) notabiliza-se, além da gestão por resultados, pelas ações de participação da sociedade civil nos processos de planejamento, legitimando a elaboração dos programas a partir da iniciativa “Niterói Que Queremos”, atrelada ao plano plurianual. No caso de Osasco (SP), o uso de diagnósticos e a participação intraburocrática se mostraram fulcrais para a elaboração do PPA, operacionalizados a partir da criação de estruturas organizacionais, como a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e o escritório de projetos.<sup>1</sup>

Alguns podem argumentar que esses dois municípios não servem de parâmetro para a realidade brasileira, haja vista a capacidade financeira, humana e técnica de suas prefeituras em comparação às pequenas e médias localidades. Não obstante, independentemente da complexidade do plano e do tamanho do orçamento, que variam de acordo com o porte da cidade,

1. Para uma análise desses dois casos, com a apresentação da metodologia e dos resultados pormenorizados, ver os trabalhos de Silva (2018) e Pereira e Coelho (2019). Ademais, indica-se a consulta de um livro didático, com linguagem para o gestor público municipal, que detalha o caso de Osasco (SP), intitulado *Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada*, publicado em 2016 pela Editora Hucitec.



o importante é que a dimensão estratégica do PPA seja tencionada a partir dos recursos locais, como demonstrado na próxima seção deste capítulo.

### 3. DICAS PARA A ELABORAÇÃO DO PPA MUNICIPAL ALICERÇADO NA DIMENSÃO ESTRATÉGICA

Em todas as prefeituras do Brasil, para o ciclo de gestão 2021-2024, teremos a elaboração do PPA em 2021 para o período 2022-2025. E, de antemão, uma questão se manifesta para os gestores públicos locais: como trabalhar o planejamento estratégico municipal, para a elaboração desse plano plurianual, diante de tantas potenciais urgências e prováveis contingências advindas da pandemia da COVID-19 durante o primeiro ano de mandato?

O capítulo deste livro sobre *transição de mandato e gestão municipal em situações de calamidade pública* joga luz na “passagem de bastão” pós-eleição e nos 100 dias de governo, argumentando que essas ações de curto prazo, se levadas a cabo e bom termo, repercutem sobre a elaboração do PPA, cujo processo pode ser dividido em duas dimensões: uma estratégica, com o planejamento estratégico municipal (do governo e de suas secretarias), e uma programática, com a formulação das ações sob a forma de programas e a estruturação do plano plurianual como documento e projeto de lei, conforme ilustração da Figura 1.



Figura 1. Fluxo de elaboração do PPA municipal (2022-2025): planejamento e programação. (Fonte: adaptado de Coelho et al., 2020, p. 3.)

O fluxo aventado para a elaboração do PPA Municipal 2022-2025 tem três fases. A primeira, prévia ao planejamento estratégico municipal, inclui todo o período de transição de governo – entre o término da eleição e a posse do eleito – e o primeiro trimestre de gestão com a chamada *Agenda-100 dias*, com atividades de: montagem da equipe de direção/assessoramento público do prefeito, tomada de consciência da realidade da prefeitura (finanças públicas, contratos/convênios e quadro de pessoal, por exemplo) e a realização de ações de curto prazo (ajustes de serviços públicos, reparos de instalações/equipamentos, política simbólica de início de mandato e plano de comunicação). Tal fase, se cumprida a contento, fomenta a elaboração do PPA, na sequência.

A segunda fase, por seu turno, é o próprio planejamento estratégico municipal, e recomenda-se que ocorra entre março e maio de 2021, com a concepção das orientações estratégicas tanto do gabinete do prefeito – de âmbito macrogovernamental – como das diversas pastas da prefeitura, com enfoque setorial nas políticas públicas locais. O intuito é que os rumos deliberados pelo governo municipal norteiem a planificação das secretarias, evitando o desalinhamento político e a fragmentação administrativa. Além disso, indica-se o exame em profundidade de estimação das receitas (próprias e de transferência) e do comportamento das despesas para o quadriênio, respaldando as escolhas de destinação orçamentária e aclarando a necessidade de uma estratégia de financiamento público.

Por último, a terceira fase, prescrita para acontecer entre junho e agosto de 2021, empenha-se para traduzir os elementos estratégicos no plano plurianual, formulando as ações governamentais – isto é, os programas com os seus respectivos projetos e atividades – e estruturando o documento e o projeto de lei do PPA 2022-2025, cujo prazo de envio para apreciação do Poder Legislativo encerra no dia 31 de agosto (por lei, quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato).

Se por um lado, essa fase de programação do plano plurianual é amplamente conhecida pelos gestores públicos locais, por outro, o delineamento da dimensão estratégica do PPA, na prática do planejamento e orçamento

municipal, é pouco difundido, gerando muitas interrogações entre prefeitos, secretários e técnicos sobre como efetua-la. A Figura 2, adiante, focaliza os componentes de tal dimensão e retrata a análise de cunho tecnopolítico – simbolizada pelo Triângulo de Governo (projeto, governabilidade e capacidade) de Carlos Matus (2006) – que o planejamento estratégico municipal preceitua.

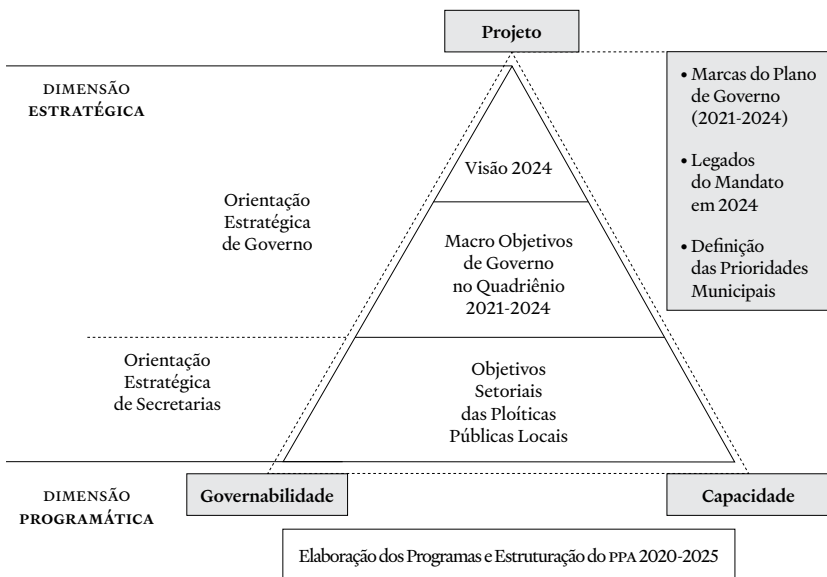


Figura 2. Delineamento da dimensão estratégica do PPA municipal 2022-2025. (Fonte: elaborado pelos autores.)

O ponto de partida é o projeto de governo, que deve ser esboçado: (a) pelas marcas do plano de governo 2021-2024 que foi apresentado durante as eleições e legitimado pelos cidadãos nas urnas, com suas ideias-força (valores políticos, macroproblemas da cidade e preferências dos munícipes); (b) pelos legados que o mandato quer deixar para o município em 2024; e (c) pela definição de prioridades para ação governamental no quadriênio, levando em consideração os itens anteriores – marcas e legados –, mais, outrossim, o diagnóstico da cidade e o binômio governabilidade-capacidade do governo.

Isso significa que o projeto de governo deve ser ponderado à luz das condições que o grupo político no poder tem para sustentá-lo em um ambiente de conflitos de interesses entre aliados e opositores (e relações entre o Poder Executivo e a Câmara Municipal), como também das capacidades financeira, humana e técnica que a prefeitura tem para concretizar as ações governamentais no horizonte temporal do mandato.

Nessa perspectiva, o projeto de governo, refletido politicamente e ajustado tecnicamente à realidade do município, é o lastro para planejar a dimensão estratégica do PPA 2022-2025, esboçando a visão 2024 (na acepção de estado almejado para o município e imagem pretendida da gestão pública no último ano do mandato) e moldando os macro-objetivos de governo para o quadriênio 2021-2024. E espera-se que esses dois itens que formam a orientação estratégica do governo municipal balizem – setorialmente – as secretarias na estipulação dos objetivos de suas políticas públicas.

No decurso desse processo de planejamento estratégico municipal, vale salientar o quão essencial são os dados demográficos, socioeconômicos e financeiro-orçamentários do município, os vários índices nacionais sobre administração pública local (e a posição de sua cidade nos *rankings*) e as convenções internacionais para a gestão pública neste século XXI. O cotejamento entre as informações básicas municipais,<sup>2</sup> as várias medidas comparativas produzidas por órgãos públicos e do terceiro setor e os pactos de organismos multilaterais são imprescindíveis para robustecer a dimensão estratégica do PPA municipal.

Nesse diapasão, a Figura 3 realça tanto a imagem oficial dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), quanto estampa alguns cartazes que divulgam indicadores sintéticos como: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas

---

2. Ver, por exemplo, as bases de dados da MUNIC, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e da FINBRA, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia – esta com a sistematização das finanças públicas municipais.

no Brasil; o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), calculado pelos Tribunais de Contas de vários Estados do país; o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM); e o *Ranking* de Competitividade dos Municípios, coproduzido pelo Centro de Liderança Pública (CLP) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Esses são alguns referenciais que, obviamente, não esgotam as possibilidades, mas exemplificam a importância do uso de padrões e evidências, de modo agregado, para interpretar o presente e projetar o futuro das cidades.



Figura 3. Alguns referenciais para o planejamento estratégico municipal no Brasil. (Fonte: elaborado pelos autores.)

Por fim, mas não menos importante, chama-se a atenção dos gestores públicos municipais para o uso parcimonioso de ferramentas de planejamento estratégico. É basilar evitar as modas/modismos gerenciais e adotar métodos que sejam condizentes com a estrutura organizacional e os processos de trabalho da prefeitura, privilegiando, sempre que possível, os recursos locais e as tecnologias sociais<sup>3</sup> da cidade. Lembre-se: planejamento estratégico municipal é, antes de tudo, um exercício de pensamento e jamais se limita (ou é dependente) de um determinado modelo, sistema e/ou técnica de gerenciamento.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, espera-se que as ideias e dicas deste capítulo, apesar dos contratempos da “segunda onda” da pandemia, sirvam de guia para que as Prefeituras, na gestão 2021-2024 (e também em ciclos futuros, de mandatos futuros), aperfeiçoem a elaboração do plano plurianual, embasando-o com os atributos de um PPA estratégico – o que pressupõe um planejamento estratégico municipal. Decerto, qualquer Poder Executivo local, com orientação estratégica de governo e de suas secretarias, fortalece os três “Cs” da gestão pública (quer dizer, a coordenação político-administrativa, a coerência das ações governamentais e a consistência intertemporal do custeio e do investimento público) no território.

Contudo, se diante das circunstâncias do tempo, durante 2021, não for possível elaborar o PPA 2022-2025 oriundo de um planejamento estratégico municipal, recorde-se dos diversos instrumentos de planejamento em uma prefeitura, muitos dos quais obrigatórios e de longo prazo – usualmente, decenais – e que podem ser (re)elaborados, com densidade estratégica, durante os quatro anos de mandato. Nesse rol de instrumentos de planejamento, este texto aludiu, brevemente, a alguns

---

3. Tecnologia social, *grosso modo*, engloba produtos e métodos criados (ou adaptados) a partir de recursos locais e empregados para solucionar algum tipo de problema e/ou dar conta de algum tipo de processo, atendendo quesitos de simplicidade, baixo custo, fácil aplicabilidade e impacto comprovado.

planos setoriais municipais, como os de educação, saúde, saneamento e mobilidade, bem como assinalou o Plano Diretor, previsto pelo Estatuto da Cidade e aplicado para o planejamento físico-territorial da localidade, todos com impacto tanto na execução de ações governamentais de médio prazo como na direção de políticas públicas para o progresso sustentável e intergeracional da cidade.

Portanto, considerando os macroproblemas do município e o cenário desejado de desenvolvimento no futuro – no final desta década, por exemplo, em 2030, pensando os ODS da ONU –, cabe ao Poder Executivo propor a feitura ou revisão de planos em áreas que sejam prioritárias para a prosperidade da cidade e a qualidade de vida da população. Afinal, como apontam Rezende e Ultramari (2007):

*Inúmeras situações podem levar uma cidade a formular um planejamento estratégico [municipal]. Um exemplo é a necessidade de criar um consenso sobre um modelo de futuro da cidade de acordo com as mudanças que são produzidas ao redor da mesma, de dar respostas às crises, à recessão dos setores básicos da economia local e, também, de perseguir uma maior coesão e integração territorial [das políticas públicas]. Essas são as situações que podem facilitar a gestão estratégica das cidades. (REZENDE e ULTRAMARI, 2007, p. 266, grifo nosso)*

E tendo em conta a crise sanitária da COVID-19 e seus efeitos estruturais e duradouros na economia e na sociedade, em geral, e na dinâmica das cidades e na oferta dos serviços públicos municipais, em particular, é oportuno que cada prefeitura, em conjunto com a Câmara de Vereadores e as organizações da sociedade civil locais, reflita – estrategicamente – sobre as prioridades, as alternativas de ação e a alocação de recursos nas políticas públicas de seu território; mesmo que a premência da política e a emergência da pandemia (para citar um episódio fortuito) imponham atos imediatos no cotidiano da gestão pública.

**Raphael Borella Pereira da Silva**

Atualmente compõe o time de Parcerias Estratégicas e Relacionamento com Governo na Associação Nova Escola, organização sem fins lucrativos mantida pela Fundação Lemann. Mestre em Análise de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e bacharel em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Membro do Lab.Gov da EACH-USP e pesquisador na área de Planejamento Governamental a nível municipal. Possui experiência em consultoria municipal nas áreas de Planejamento, Gestão de Projetos, Gestão da Educação.

**Fernando de Souza Coelho**

Professor do Curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação – em nível de mestrado acadêmico – em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP). Doutor e mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e bacharel em Economia pela USP. Foi visiting professor, em estágio de pós-doutorado, na London School of Economics and Political Science (LSE), em 2019, bem como foi presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) no período 2016-2018 e coordenador da Divisão Acadêmica de Administração Pública da ANPAD no triênio 2018-2020. Coordenador do Lab.Gov da EACH-USP.

**Ingrid Cristine Rodrigues Nascimento**

Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). Mestranda em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pesquisadora vinculada ao Centro Brasileiro de Pesquisas Políticas e Sociais e ao Lab.Gov. Coordenadora de Informações e Dados na Secretaria Especial da Juventude na Cidade do Rio de Janeiro.



## REFERÊNCIAS

- AMORIM, I. T. *A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos de 2000-2003 e 2004-2007*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- COELHO, F. S.; CRUZ, M. C. M. T.; SEIXAS, S. M. T.; REZENDE, G. J. R.; PEREIRA, M. L.; AMBRÓSIO, L. F. A Hora e a vez da institucionalização da transição de Governo Municipal no Brasil. *Estadão Política Online (Blog Gestão, Política e Sociedade)*, 11 de dezembro de 2020.
- COELHO, F. S.; SILVA, R. B. P.; CORREA, V.; OLENSCKI, A. R. B. Variações de Densidade Macroestratégica no Planejamento Governamental no Nível Subnacional: por uma tipologia de plano plurianual (PPA) municipal. In: *Anais do XLIV EnANPAD – Encontro de Administração da ANPAD*, Online, 2020.
- DEMARCO, D. J.; COSTA, P. A.; ANHAIA, B. C.; SILVA, J. R. Um balanço do projeto de capacitação EAD em planejamento estratégico municipal e desenvolvimento territorial. In: DEMARCO, D. J. (Org.). *Gestão pública, município e federação*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015.
- GUERRA, A. L.; CAZZUNI, D. H.; COELHO, R. P. S.; REINACH, S. (Org.). *Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada*. São Paulo: HUCITEC, 2016.
- MACIEL, E. A crise do planejamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*, v. 117, n. 1, p. 37-48, jun./set., 1989.
- MATUS, C. O plano como aposta. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Coletânea, vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.
- NASCIMENTO, I. C. R.; COELHO, F. S.; OLENSCKI, A. R. B.; SILVA, R. B. P. Plano plurianual com densidade macroestratégica na gestão pública municipal: descrição e análise do processo de elaboração do PPA do Município de Osasco (2018-2021). *Teoria e Prática em Administração*, v. 10, n. 1, p. 12-24, jan./jun., 2020.
- OLENSCKI, A. R. B.; COELHO, F. S.; PIRES, V. A.; TERENCE, A. C. F.; PERES, U. D. Densidade macroestratégica na gestão pública municipal no Brasil: uma abordagem analítico-metodológica de PPAS e de variáveis político-administrativas. *RACE-*

*Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, v. 16, n. 3, p. 911-932, 2017.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Coletânea, vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.

PEREIRA, L. F.; COELHO, F.S.  
Planejamento governamental e capacidades estatais: por uma abordagem multidimensional de análise do Plano Plurianual (PPA) em municípios. In: *Anales del X Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP*, Madrid, 2019.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C.  
Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. 2, p. 255-271, mar./abr., 2007.

SILVA, R. B. P. *Planejamento governamental com densidade macroestratégica em municípios: um estudo multicaso sobre o Plano Plurianual de Niterói e de Osasco*. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

## CAPÍTULO 8

# Gestão de pessoas, para pessoas e com pessoas na administração municipal: impacto na qualidade das políticas públicas

Murilo Lemos

Márcia Oliveira

### 1. INTRODUÇÃO

A pressão sobre os órgãos públicos por resultados melhores para a população só aumenta a cada dia, principalmente na esfera municipal, mais próxima do cidadão – porém, cada vez com maior restrição de recursos. É legítimo e necessário que o Estado seja eficiente, fazendo cada vez mais e melhor com menos, criando valor para o cidadão sobre cada centavo pago a título de imposto na forma de políticas públicas de qualidade. E o fator humano é um dos principais gargalos hoje – se não o principal – para que a administração pública ganhe mais eficiência, eficácia e efetividade.

Há várias propostas para concretizar-se estas melhorias, bem como superar os obstáculos. No entanto, em meio a debates apaixonados e pouco técnicos sobre reformismos administrativos radicais, não podemos perder de foco que as organizações públicas – seja nos seus aspectos legais, culturais ou comportamentais – são bem diferentes de uma empresa privada. Logo, mimetismos automáticos propostos sem reflexão por gestores sem conhecimento da máquina pública tornam-se inócuos ou mesmo contra-produtores, especialmente quando se pensa em Gestão de Pessoas. Igualmente ineficaz é o debate de se jogar todos os instrumentos existentes na lata do lixo e começar do zero, uma ampla reforma administrativa – sendo

que vários destes mecanismos já postos precisam apenas ser aplicados devidamente. Citamos como exemplos: o estágio probatório, a avaliação de desempenho e os processos disciplinares.

Há desconhecimento e preconceito generalizado contra o trabalho dos governos – trabalho este cuja importância a pandemia de COVID-19 evidenciou na área da saúde, por exemplo. No entanto, ainda há pouca clareza sobre a relevância do trabalho dos bastidores governamentais, as áreas-meio da gestão pública – a “casa de máquinas”. Ela tem como suas principais “caldeiras” as áreas de Gestão de Pessoas, Compras Públicas, Gestão de Contratos, Orçamento e Finanças Públicas e Jurídico. Quase sempre estas caldeiras têm uma série de restrições e ritos legais para sua operação – taxadas no senso comum como os entraves governamentais. Seus operadores costumam ser servidores concursados com bastante experiência no governo. Se estas caldeiras não funcionam, as políticas públicas não saem do papel. E nenhum plano de governo – por mais moderno e inovador que seja ou elaborado pelo melhor time de consultores mestres das planilhas e modismos de gestão – se concretiza. Quando os gestores vindos de fora da máquina começam a despír-se de seus preconceitos e compreendem a natureza e a importância do trabalho destas caldeiras, conseguem propor melhorias factíveis e os processos “engrenam”. Mas então já é tarde, terminou o tempo de gestão e há novamente outra troca no time de líderes – gerando angústia e ansiedade generalizada no time de colaboradores e descontinuidade e retrabalhos nas políticas públicas.

## 2. PÚBLICO *VERSUS* PRIVADO

É incrível a complexidade das políticas de Recursos Humanos de uma organização como uma prefeitura, por exemplo, com seus funcionários espalhados pela cidade toda, perfis que vão de advogados a mestre de obras, passando por médicos, professores, cozeiros, engenheiros, administradores, arquitetos, guardas e muito mais. Qual organização privada possui uma “fauna e flora” tão diversificada de colaboradores em seus quadros e sob sua gestão?

Em comparação com a área privada, as principais diferenças observadas do ponto de vista de gestão de pessoas na área pública são as restrições legais impostas pelo direito administrativo, a estabilidade no emprego, o concurso público como processo seletivo, a baixa taxa de informatização dos processos de trabalho, o papel operacional, acessório e secundário do RH – sem enfoque estratégico – e a ausência, na maioria dos casos, de um plano de carreira estruturado e orientado efetivamente por meritocracia e avaliações de desempenho.

Quanto à questão salarial, Marconi (2005) demonstra que, na média, as funções operacionais e táticas no Brasil são mais bem remuneradas no setor público que no setor privado (mesmo levando-se em conta que a remuneração tende a ser melhor na administração pública indireta que na direta), sendo que o setor privado em geral remunera melhor apenas nas funções mais estratégicas da organização, no topo da hierarquia.

Os subsistemas de gestão de pessoas funcionam na administração pública brasileira na maior parte dos casos de forma isolada, sem integração entre si, e muito mais no seu aspecto operacional que no estratégico. Exemplificando: foca-se muito mais esforços na execução no prazo e sem erros da folha de pagamento que numa preocupação com um desenho de carreiras com remunerações equilibradas internamente (confrontando as diferentes complexidades do trabalho de cada carreira e remunerando-se com justiça) e externamente (buscando reduzir as frequentes grandes discrepâncias para o exercício da mesma função em uma empresa pública e numa Secretaria, por exemplo). São realizados processos de avaliação de desempenho meramente burocráticos, formais e repetitivos, sem se preocupar com o resultado do trabalho em si e quais cursos, por exemplo, o colaborador poderia fazer para melhorar seu desempenho nos pontos diagnosticados como abaixo do esperado. Este inchaço do trabalho operacional e repetitivo, e a atrofia do pensamento estratégico e que integre efetivamente os subsistemas leva a retrabalhos, ineficiência e deficiências principalmente no desenvolvimento profissional, evolução na carreira por mérito e retenção dos melhores profissionais, aderência do perfil do

candidato aprovado em concursos aos requisitos do seu cargo, gestão do desempenho, motivação e qualidade de vida no trabalho.

### 3. ATRAÇÃO E INTEGRAÇÃO

Contratar bons profissionais é um desafio há mais de dois mil anos. A primeira tentativa de selecionar pessoas de maneira científica data de 207 a.C., quando os funcionários da Dinastia Han, na China, criaram uma longa e detalhada descrição de cargo para funcionários públicos. Mesmo assim, poucas contratações foram satisfatórias. (Harvard Business Review, jul/ago 1999)

O principal mecanismo de recrutamento e seleção para ingresso em órgãos da Administração Pública brasileira – o concurso público – tem se mostrado uma ferramenta eficiente do ponto de vista legal, mas falha do ponto de vista administrativo e gerencial.

Pautando-se por princípios constitucionais, como legalidade, impessoalidade e publicidade, ele tem se mostrado extremamente rígido e burocrático, utilizando-se apenas de critérios objetivos. Abre-se mão assim de critérios de seleção com maior grau de subjetividade, que agregariam muito do princípio constitucional da eficiência ao processo.

É possível aprimorar o concurso público para que ele, sem ferir nenhum dos princípios constitucionais, seja mais efetivo e eficaz na contratação de profissionais mais aderentes aos perfis das vagas nos governos.

O modelo de Gestão por Competências pode servir como uma das bases para se sugerir melhorias, dentro da legalidade, para o processo seletivo público, obviamente atentando para as diversas especificidades da Administração Pública.

Para Dutra (2004), a competência de uma pessoa pode ser compreendida como sua capacidade de entrega; ou seja, alguém é competente quando, graças às suas capacidades, entrega e agrega valor ao negócio ou à empresa em que atua, a ele próprio, e ao meio em que se insere.

Antonello (2006) define competência em função capacidade de mobilização de conhecimentos, habilidades e atitudes (recursos de competência) pelo indivíduo diante de uma situação, atividade, contexto e cultura no qual ocorre ou se situa. Trata-se da capacidade do indivíduo de pensar e agir dentro de um ambiente particular, supondo a capacidade de aprender e de se adaptar a diferentes situações a partir da interação com outras pessoas.

No modelo mais difundido de Gestão por Competências, estas são divididas nos níveis organizacionais (exigidas de todos os colaboradores), funcionais (exigidas de colaboradores de certo departamento ou projeto) e individuais. As competências são classificadas como aquelas ligadas a Conhecimentos Teóricos, Habilidades Práticas (capacidade de aplicar os conhecimentos na prática gerando resultados positivos) e Atitudes Comportamentais (motivação e perfil psicológico) necessárias à boa execução de certo trabalho.

O modelo de seleção por competências as utiliza como critérios para selecionar os candidatos, de acordo com o perfil da vaga a ser preenchida – definido, por sua vez, com base nas competências necessárias para a boa realização das atividades inerentes ao cargo. É um modelo mais completo e eficaz que o concurso público tradicional, na forma como vem sendo realizado no Brasil.

No caso da Administração Pública brasileira, a Constituição Federal definiu o concurso público a partir de 1988 como único mecanismo de seleção para os cargos públicos efetivos – tanto na Administração Direta quanto na Indireta. Apenas os cargos em comissão (de livre provimento, predominantemente de direção e assessoramento) estão dispensados dele, sendo crescentes as iniciativas de processos seletivos para sua ocupação com critérios técnicos, e não apenas políticos.

O principal problema do concurso público como processo seletivo é o fato de limitar-se tradicionalmente a provas objetivas, que avaliam apenas conhecimentos teóricos, buscando com isso evitar o uso de critérios subjetivos/psicológicos de seleção – que podem levar até a processos judiciais, anulando todo o certame.

Para garantir uma melhor adequação do perfil do candidato à vaga pretendida, de acordo com o modelo de Gestão por Competências, é necessário avaliar o candidato em três dimensões: conhecimentos teóricos, habilidades práticas e atitudes comportamentais. No entanto, a avaliação das habilidades e atitudes exige o uso de critérios mais subjetivos de seleção.

É possível realizar o concurso em diversas etapas, e não apenas com uma prova objetiva, como acontece muitas vezes. Cada uma destas etapas deve ser planejada para medir certo grupo de competências, buscando aplicar o modelo de gestão por competências onde ele for relevante, mas sem incorrer em ilegalidades e garantindo publicidade e transparência em todo o processo. A prova objetiva pode contar com estudos de caso e questões mais ligadas à realidade prática do serviço público, e não apenas à teoria. Podem também ser desenhadas provas práticas e um curso de formação em formato de *workshop* como etapa final da seleção, em que os candidatos aprenderiam com os servidores públicos como aplicar na prática as teorias e conceitos estudados.

É necessária também uma atenção especial ao estágio probatório, no qual o candidato deve ser avaliado quanto a seu desempenho profissional, atitudes comportamentais e adequação de seu perfil ao cargo. Hoje, infelizmente, em grande parte dos casos o estágio probatório acaba sendo apenas um rito proforma, em que praticamente todos são aprovados e não são efetivamente avaliados.

Não podemos nos esquecer também da importância de um adequado e bem estruturado processo de recepção e integração do novo servidor. Ele precisa conhecer logo que ingressa na organização qual sua missão, visão, valores, dados de desempenho e força de trabalho, costumes e crenças. Precisa ser também bem recebido pelo seu superior imediato e por seus colegas de trabalho, ficando bem claras suas atribuições, recursos à sua disposição e o que se espera de seu trabalho.

#### **4. ESTABILIDADE E GESTÃO DO DESEMPENHO**

A estabilidade no emprego para cargos públicos concursados, muito discutida e debatida, surgiu – assim como o concurso público – para blindar



a máquina burocrática contra perseguições político-ideológicas e contra o aparelhamento do Estado com nomeações indiscriminadas de parentes, amigos e parceiros – que potencialmente causam conflitos de interesse e baixa capacidade técnica no corpo do governo. As principais intenções por trás dos institutos da estabilidade e do concurso público, portanto, são zelar pelos princípios constitucionais da Impessoalidade, Moralidade e Publicidade, além de garantir a isenção técnica do servidor público e proteger a sociedade de ingerências e excessos dos gestores de plantão.

A estabilidade como existe hoje – ainda não devidamente regulamentada e na grande maioria das situações não acompanhada por uma avaliação de desempenho eficaz – tende a gerar desmotivação e acomodação dos funcionários quanto a sua dedicação e seu empenho na realização do serviço. Por sua vez, o concurso público, na sua forma atual, torna o processo de contratação lento, excessivamente objetivo e ineficiente – na medida em que, sob a análise do modelo de gestão por competências, não permite uma avaliação mais complexa e subjetiva da adequação do perfil do candidato ao cargo que ele pretende exercer. O concurso público em seus moldes atuais prioriza a seleção por conhecimentos teóricos e não pela capacidade de aplicação destes conhecimentos na realidade do trabalho. É preciso, portanto, aprimorar o concurso público e flexibilizar a estabilidade – regulamentando-a com critérios justos e transparentes de desempenho – e não eliminar estes dois importantes institutos da nossa democracia.

Outro aspecto importante a ser abordado são os cargos em comissão – ou de confiança. Previstos na Constituição como exclusivos para funções de assessoramento superior e direção, constituem o topo da pirâmide hierárquica dos órgãos da Administração Direta e Indireta, e são dispensados de concurso público para a contratação, não possuindo estabilidade. Os ocupantes desses cargos podem, portanto, ser livremente nomeados ou exonerados – sejam servidores já concursados ou não – o que leva muitas vezes a uma alta rotatividade na cúpula dos órgãos governamentais e descontinuidade de políticas públicas.

Cada vez mais órgãos dos governos preveem em seus regulamentos internos critérios técnicos para o provimento desses cargos. No entanto,

infelizmente na maioria dos casos esta ainda não é a regra, utilizando-se esses cargos como moeda de troca entre os poderes Executivo e Legislativo. O triste resultado passa pelo aumento da corrupção e ineficiência nas políticas públicas, com órgãos de natureza técnica sendo muitas vezes conduzidos por profissionais absolutamente inaptos – sejam concursados ou não.

Quanto à avaliação por desempenho, é necessário que seja focada em resultados, mas também no desenvolvimento do colaborador, preferencialmente com instrumentos distintos. Um deles focado em resultados e ligado a metas organizacionais e departamentais preestabelecidas e desdobradas do Planejamento Estratégico Organizacional – derivado, por sua vez, das diretrizes definidas no Plano de Governo (pode até balizar programas de bonificação variável). O outro instrumento deve priorizar as conversas e *feedbacks* constantes, sinceras e sem constrangimentos entre pares, líderes e liderados, buscando gerar subsídios para a área de capacitação e com foco no desenvolvimento e na carreira do colaborador, gerando um plano de desenvolvimento individual acordado entre as partes. Assim, separa-se a dimensão financeira do aspecto do desenvolvimento, sem que um contamine o outro e possa distorcer os resultados da avaliação.

## 5. GESTÃO DO CONHECIMENTO

Nas organizações públicas, principalmente pela baixa rotatividade interna, muitas vezes o conhecimento é monopolizado por alguns poucos servidores. É preciso desenvolver ferramentas – como cursos, seminários e redes sociais internas – que estimulem estas pessoas a compartilhar seu valioso estoque de conhecimento e experiência com os demais membros da organização – especialmente com os mais jovens. O risco deste importante conhecimento evadir os muros das repartições com os aposentados e falecidos é enorme. O papel das Escolas de Governo neste processo é fundamental, criando ferramentas virtuais, sistemas e cursos a distância – síncronos e assíncronos – para este aprendizado, cocriação de conhecimento e disseminação de in-

formações. No caso de municípios menores, sugere-se a criação de escolas em consórcio com municípios vizinhos, bem como a parceria com escolas de Governo de âmbito estadual e federal de atuação.

## 6. LIDERANÇA E GESTÃO DE EQUIPES

Especialmente para aqueles gestores ainda com pouca experiência em governo, é importante observar alguns aspectos importantes sobre as equipes de trabalho.

Na formação de uma equipe, é fundamental primeiramente um trabalho profundo de planejamento: definir quais trabalhos serão executados pelo grupo e quais objetivos devem ser alcançados por estes trabalhos. Em seguida, deve ser feita uma divisão dos trabalhos em grupos de atividades mais próximas e semelhantes entre si. Cada membro da equipe ficará responsável por realizar um ou mais blocos de atividades. Sugere-se o critério de semelhança entre as atividades para seu agrupamento, pois é muito difícil encontrar profissionais que consigam executar atividades muito distintas entre si. O próximo passo é definir – utilizando o modelo de gestão por competências ou outros modelos – qual perfil os membros de uma equipe deverão ter para bem executar cada pacote de atividades.

Tudo isso passa também pelo fundamental processo de Dimensionamento da Força de Trabalho, em que são avaliadas as carências quantitativas e qualitativas da força de trabalho ante os desafios organizacionais a serem enfrentados, e traçam-se estratégias e ferramentas para suprir essas deficiências. Deste importante diagnóstico saem subsídios para as políticas de contratação, treinamento e desenvolvimento e também alocação ótima da força de trabalho.

Muitas vezes, incorre-se no erro de buscar fora da organização talentos que já existem dentro dela, mas que estão subaproveitados em tarefas ou áreas não condizentes com seu perfil. Daí a importância de bancos de talentos materializados na forma de sistemas onde o gestor possa ter acesso ao perfil dos colaboradores e suas ricas experiências prévias de

trabalho, facilitando o processo de movimentação e recrutamento interno não por perseguições pessoais ou conveniências de momento, mas sim por critérios objetivos voltados a maximizar o retorno para a organização e a realização profissional do colaborador.

Não se pode esquecer que o líder é uma peça de fundamental importância numa equipe. Ele também deve ser avaliado e preparado quanto às competências necessárias para o bom exercício da liderança. Podemos citar como exemplos boas habilidades de relacionamento interpessoal, raciocínio rápido e crítico, capacidade de lidar com cobranças e pressão, saber recompensar e corrigir as pessoas com senso de justiça e meritocracia, capacidades de monitoramento e avaliação de resultados, entre outras.

Um dos modelos mais consagrados e eficazes para a boa gestão e desenvolvimento de uma equipe é o modelo da liderança situacional, definido por Hersey & Blanchard. De acordo com eles, não existe a maneira ideal de se liderar e conduzir uma equipe. Existem quatro estilos diferentes de liderança que devem ser aplicadas a cada colaborador conforme o seu nível de maturidade e conhecimento a respeito do trabalho a ser desenvolvido. Quanto mais o profissional é experiente, tem bons conhecimentos técnicos sobre o trabalho e é maduro psicologicamente e emocionalmente, mais o líder deve lhe dar autonomia, fazendo uma gestão por delegação e cobrando resultados. Por outro lado, quanto menos maduro e experiente é o colaborador, mais a atuação do líder deve ser próxima a ele, fornecendo avaliações constantes sobre o andamento do seu trabalho, oferecendo apoio e monitorando não somente os resultados, mas também os processos. Quebra-se assim o paradigma comum no setor público de que o funcionário precisa adaptar-se ao gestor de plantão. Especialmente num contexto de estabilidade no emprego, exigem-se habilidades interpessoais avançadas do gestor para que consiga extrair de sua equipe os melhores resultados. As melhores estratégias nesse sentido são a aproximação e o diálogo aberto em torno de objetivos comuns detectados. Isso não significa ser submisso à equipe, mas atuar efetivamente como um líder e mentor de seus liderados, reconhecendo e aproveitando seus talentos, ouvindo e

dando espaço para suas ideias e propostas e detectando oportunidades de melhoria, criando um espaço saudável e seguro para troca de ideias e propostas de inovação. O chefe na administração pública não consegue impor sua vontade porque lhe falta a arma da ameaça de demissão. Ele precisa tirar o melhor proveito possível da mão de obra que está à sua disposição, maximizando, por exemplo, os esforços de realocação interna e capacitação. Mesmo que acabe decidindo pelo desligamento de um colaborador, o processo de quebra de estabilidade ainda é extremamente longo, moroso e difícil, lembrando que a contratação por concurso público também é um procedimento lento e penoso para a reposição. Por sua vez, o subordinado concursado também não logra êxito em suas iniciativas que não contam com o respaldo superior porque os regramentos, as amarras e os controles extremamente burocráticos e rígidos impostos pelo Direito Administrativo centralizam as decisões, exigindo a autorização expressa do chefe para a execução de praticamente todos os trabalhos – do mais simples ao mais complexo. Daí, de novo, a importância do diálogo constante.

## 7. MOTIVAÇÃO

A motivação é um fenômeno interno ao indivíduo. Ou seja, cada um já tem suas próprias motivações, que na maioria das vezes são diferentes daquelas do colega que senta ao lado. Cabe ao bom gestor, ao líder efetivo, buscar analisar e compreender as motivações de cada um dos seus colaboradores e dar espaço para que elas tenham vazão e contribuam para o resultado da organização como um todo. Alocar tarefas mais próximas do perfil e motivação de cada funcionário é uma das bases do já citado modelo da Liderança Situacional. Ninguém motiva ninguém, mas pode facilmente desmotivar. E no caso específico da administração pública, essa desmotivação é muito frequente, devido principalmente ao fato de que os gestores não são líderes de fato. Eles na maioria das vezes não foram avaliados nem preparados quanto ao seu perfil técnico e psicológico dentro de requisitos para exercer a liderança. Logo, muitas vezes um bom técnico é promovido e acaba sendo

um péssimo chefe, contribuindo para a desmotivação, desânimo e muitas vezes até mesmo doenças ocupacionais dos membros da equipe.

A função do líder no setor público é mais complexa ainda que no setor privado, pois ele precisa ter sensibilidade para conhecer seus funcionários, identificar qual tipo de trabalho se adéqua melhor ao perfil de cada um e ainda convencer o funcionário a fazer este trabalho, envolvê-lo e efetivamente estimulá-lo: ser seu parceiro. Quando o chefe no governo tenta usar a força e a hierarquia para mandar no funcionário, a burocracia se fecha e se volta contra ele, gerando um imobilismo nas ações de governo. É preciso ao bom líder no governo ter sensibilidade e perfil tecnopolítico (como explica Carlos Matus) e negociar constantemente com seus funcionários, buscando sempre que possível um denominador comum, um meio-termo entre os anseios do funcionário e as necessidades do governo. Quando essas negociações não acontecem, vêm os conflitos, que resultam muitas vezes em ambientes de trabalho tóxicos, de assédio mútuo, onde o chefe designa ao seu funcionário tarefas que nada têm a ver com seu perfil ou trabalhos impossíveis, tentando com isso transformar a vida do colaborador num inferno, até que ele “peça para sair”. O último recurso acaba sendo a transferência do colaborador para outra área, o exílio, gerando problemas organizacionais e também emocionais.

## **8. TELETRABALHO**

Cada vez se torna mais importante discutir o trabalho remoto nas organizações, inclusive nas públicas, especialmente desde a pandemia da COVID-19. A grande questão é que os órgãos públicos em geral têm menos experiência prática com esta modalidade de trabalho que as empresas privadas. O Governo Federal, o Governo do Estado de São Paulo e a Prefeitura de São Paulo, por exemplo, já tinham o teletrabalho regulamentado, mas de forma tímida, apenas para algumas carreiras e em casos excepcionais. Recentemente, estas três esferas do Poder Executivo emitiram regulamentos mais detalhados sobre o tema e com maior alcance.

Os maiores desafios estão ligados à forma de monitoramento do trabalho – que tradicionalmente na maioria das organizações públicas é mais focado na presença do funcionário que nos resultados entregues –, falta de familiaridade das equipes com ferramentas de trabalho on-line – lembrando que devido à baixa rotatividade, a força de trabalho pública em geral é envelhecida – e aspectos da natureza do trabalho e do perfil do colaborador.

O maior fator restritivo ao teletrabalho é o grau de informatização dos processos de trabalho. Quanto mais atividades permanecem presas ao papel, mais importante será o deslocamento físico do servidor à repartição para consultar os arquivos e documentos necessários para a execução do trabalho.

É necessário também que haja uma diretriz geral sobre o teletrabalho para a organização como um todo, mas que certos aspectos sejam delegados ao gestor setorial e ao imediato (secretário, diretor, etc.). Como em camadas de uma cebola, há dimensões do teletrabalho que precisam ser definidas, levando-se em conta não apenas o cargo da pessoa, mas também o ambiente organizacional onde ela está inserida. Saúde, Educação, Segurança, Transportes, cada área de atuação governamental possui particularidades que precisam ser levadas em conta ao se estabelecer e calibrar as regras para o planejamento, execução e avaliação das atividades na modalidade a distância. Uma das questões a ser avaliada localmente é o trabalho intermitente, pois é possível se estabelecer o trabalho remoto não em todos os dias, mas apenas em alguns dias da semana, por exemplo. É preciso também considerar variáveis de aspecto psicológico, individual de cada colaborador. Elas podem levar duas pessoas com o mesmo cargo e na mesma secretaria a desempenharem as mesmas atividades satisfatoriamente – mas uma no ambiente presencial e outra remotamente.

Há também que se considerar aspectos operacionais como os custos para adequação física de espaços, bem como aquisição e manutenção de mobiliário, equipamentos e conectividade à internet para quem trabalha fora do escritório. Por um lado, o empregador economiza em custos fixos na sua sede e em custos de deslocamento do colaborador. Por outro lado, pelo menos uma parte desta economia precisa ser repassada ao servidor

para que este possa arcar com os citados custos de adaptação do ambiente de trabalho em sua residência.

Há que se estruturar um amplo projeto de levantamento dos resultados alcançados e prestação de contas para a sociedade. Há um preconceito generalizado de que o servidor público não gera resultados satisfatórios trabalhando presencialmente, logo trabalhando de casa estes resultados tenderiam a ser ainda piores. Já há algumas estatísticas que demonstram ganhos de produtividade do trabalho remoto em algumas atividades públicas, bem como instrumentos que inspiram o aprimoramento também da gestão do desempenho presencial.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso pensar um amplo processo de redimensionamento da força de trabalho nos governos, levando-se em conta as reais necessidades presentes e futuras da sociedade. Parcerias com a Academia podem ser muito úteis e prósperas no sentido de planejar os perfis quantitativo e qualitativo dos colaboradores dentro do contexto de cada política pública. Não há solução única que atenda satisfatoriamente a todos os desafios.

É preciso fazer ajustes pontuais em cada subsistema de gestão de pessoas, mas acima de tudo fazer com que funcionem de maneira inteligente, integrada e estratégica. Por exemplo, se penso o processo de capacitação e desenvolvimento apenas como uma lista periódica de cursos a serem aplicados conforme a vontade do gestor de plantão, estou rodando este processo como uma rotina operacional e sem resultados efetivos e perenes. Quando olho este mesmo processo dentro de uma lógica estratégica e articulada, posso vincular os cursos que vou oferecer aos resultados do processo de avaliação de desempenho que mapeou as necessidades de aprimoramento dos servidores no exercício da sua função e para o seu desenvolvimento dentro da carreira.

Falando sobre o concurso público, mesmo com necessários ajustes para seu aprimoramento enquanto ferramenta de recrutamento e seleção, ele provavelmente não será suficiente para prover os recursos humanos de



que necessitamos. Organizações sociais, servidores celetistas, funcionários temporários e terceirizados, cargos de confiança selecionados com critérios técnicos, trabalhadores presenciais, semipresenciais e a distância, todos eles formam uma gama de perfis que deverão conviver e coabitar cada vez mais o ambiente das organizações públicas e dos quais necessitamos para melhores políticas públicas. O Regime Jurídico Único nunca existiu na prática e nem deve existir, assim como a privatização total é inviável, indesejável e ineficiente.

O direito administrativo, que rege a Gestão Pública, não é um direito criado para subjugar os interesses ou os direitos dos cidadãos aos do Estado; é, pelo contrário, um direito que surge exatamente para regular a conduta do Estado e mantê-la afivelada às disposições legais, dentro desse espírito protetor do cidadão contra descomedimentos dos detentores do exercício do Poder estatal. Ele é, por excelência, o direito defensivo do cidadão. (BANDEIRA DE MELLO, 2019)

Partindo deste pressuposto, todas as ações que norteiam os Atos Públicos devem considerar o cidadão como o maior patrimônio. Não é possível pensar melhorias no serviço público sem pensar nas pessoas. Tanto as que prestam o serviço, como as que os recebem.

Enfim, os desafios ainda são muitos para a gestão de pessoas nos governos. É necessário reorganizar o trabalho de maneira mais produtiva, gerindo o desempenho presencial e remoto com foco nos resultados, flexibilizando – não eliminando – a estabilidade no emprego, preparando e escolhendo bem os líderes, atraindo e desenvolvendo os melhores talentos com *ethos* público, transferindo as atividades rotineiras e repetitivas para os sistemas informatizados ou terceirizados. Deve-se então remanejar e capacitar os servidores para trabalhos mais inteligentes e selecionar e formar bons líderes. Com o tempo, teríamos provavelmente menos servidores, mas mais bem remunerados, com mais autoestima e motivação e maior capacidade de entrega, resgatando neles o verdadeiro sentido e finalidade de seus esforços: servir o público e buscar o bem comum.

A discussão, portanto, não deve ser centrada apenas nos servidores públicos, nem sobre o estado mínimo ou máximo, mas sim sobre o estado necessário para atender as necessidades dos cidadãos com mais, melhores e menos onerosas políticas públicas de forma transparente e sustentável.

### **Murilo Lemos**

Mestre em Gestão e Políticas Públicas (EAESP-FGV); Especialista em Administração de Recursos Humanos (FAAP); Bacharel em Administração Pública (EAESP-FGV); Diretor de Recursos Humanos (Prefeitura Municipal de Guarulhos-SP). Ocupou diversas posições de assessoramento e direção em Secretarias, Autarquias, Empresas Públicas e Fundações do Governo do Estado de São Paulo e nas Prefeituras de Campinas-SP e São Paulo-SP, sempre atuando na área de Gestão de Pessoas. Foi Professor em diversos cursos na EACH-USP, FAAP, Escola Paulista de Direito, Anhanguera Educacional, Escola de Governo do Estado de São Paulo, IBEGESP, Oficina Municipal, Centro de Liderança Pública, Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, Instituto Legislativo Paulista, Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, entre outros.

### **Márcia Oliveira**

Servidora efetiva do Município de São Paulo, desde 1987; Presidente ADAM - Associação do Administradores do Município de São Paulo; MBA - Gestão de Pessoas - IMT; Esp. Programa de formação de Gestores de Esportes na Gestão Pública - FIA-USP; Esp. Programa Desenvolvimento Gerencial - IMT.

## REFERÊNCIAS

- ANTONELLO, C. S. Aprendizagem na ação revisitada e sua relação com a noção de competência. *Comportamento organizacional e gestão*. São Paulo, v. 12, n. 2, p. 199-220, 2006.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.
- BRASIL. *Constituição Federal, 1988*.
- BERGAMINI, C. W. *Motivação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- COELHO, F. S., LEMOS, M. L. & RODRIGUES, A. L. *Humanizando a máquina pública: lições da pandemia para a gestão de pessoas nos governos*. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/humanizando-a-maquina-publica-lico-es-da-pandemia-para-a-gestao-de-pessoas-nos-governos/> Acesso em 17 dez. 2020.
- DUTRA, J. S. et al. *Gestão por competências: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas*. 4. ed. São Paulo: Editora Gente, 2001.
- FISCHER, A. L., DUTRA, J. S., AMORIM, W. A. C. (orgs.). *Gestão de pessoas: desafios estratégicos das organizações contemporâneas*. São Paulo: Atlas, 2009.
- HERSEY, P. e BLANCHARD, K. H. *Psicologia para Administradores*. São Paulo: EPU, 2014.
- HUERTAS, F. *Entrevista com Carlos Matus: o método PES*. São Paulo: Fundap, 1995.
- LONGO, F. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público*. São Paulo, Fundap, 2007.
- MARCONI, N. *Políticas integradas de recursos humanos para o setor público*. In: LEVY, E. e DRAGO, P.A. (orgs.). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Edições Fundap, 2005.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. (atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Delcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho.) São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

## **CAPÍTULO 9**

# **Orçamento público, licitações e administração de contratos: gestão, eficiência e suporte legal**

Paulo Cesar Rufino

### **ABSTRACT**

O Orçamento Público reflete como se desenvolvem as políticas públicas e como elas almejam atingir a satisfação das necessidades do contribuinte. O tema perpassa por várias áreas do conhecimento, tais como Direito Administrativo, Finanças Públicas e Teorias Administrativas. O Orçamento se desdobra em contratações do Poder Público por meio de licitações, que vem sofrendo alterações ao longo do tempo, devendo seguir a legislação e as principais doutrinas sobre o tema, visando sempre a máxima eficiência e qualidade na aquisição de bens e serviços. Após essa aquisição, é realizada a prestação de contas, que desempenha relevante função na divulgação dos resultados do processo e tem o compromisso de evidenciar informações transparentes, contribuindo para o aumento do controle social na gestão dos recursos públicos consolidados por meio dos processos orçamentário e licitatório.

### **INTRODUÇÃO**

Orçamento Público é a forma que os Governos das três esferas da federação brasileira utilizam para planejar o emprego do dinheiro arrecadado das pessoas físicas e jurídicas com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros).

Desse modo, Mota explica que:

O orçamento público, portanto, é um ato administrativo revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a serem arrecadadas pelos órgãos e entidades públicas e fixando o montante dos recursos a serem aplicados pelos mesmos na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de manter ou ampliar os serviços públicos, bem como realizar obras que atendam as necessidades da população. (2009, p. 17)

A iniciativa das leis orçamentárias pertence à chefia do Poder Executivo, sendo o presidente da república no Governo Federal, governadores nos Governos Estaduais, e prefeitos, nos municípios. Com isso, é possível prever o que será oferecido em forma de serviços públicos à sociedade, também demonstrar os investimentos e gastos que foram priorizados pelos governos.

Esse instrumento estima tanto as receitas que o governo espera arrecadar quanto fixa as despesas a serem realizadas com os recursos coletados. Como podem sofrer variações durante o decorrer do ano, as receitas são estimadas, e para não se gastar mais do que se arrecada, as despesas são fixadas.

Uma vez que as despesas e os investimentos são demonstrados de forma detalhada, é possível ao cidadão monitorar, por exemplo, o investimento na construção de centros de esporte, os recursos a serem despendidos com merenda escolar, com recapeamento de ruas, etc.

Com isso, o contribuinte pode acompanhar e cobrar se o dinheiro da coletividade está sendo bem empregado pelo Poder Executivo, que o gerencia, sendo controlado pelo Poder Legislativo, com a o auxílio dos Tribunais de Contas da União, dos estados ou dos municípios dependendo da esfera de origem dos recursos públicos.

O arcabouço legal do orçamento público é basicamente normatizado pela Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 4.320/64 (Lei de Finanças Públicas), a Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e as Leis de

Diretrizes Orçamentárias (LDOs).

Para executar o orçamento é necessário planejamento, que envolve prioritariamente: a aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA se destaca por ser um planejamento de longo prazo, que declara as políticas e as metas previstas para um período de quatro anos, e os desdobramentos necessários para atingi-las, com início no segundo ano do mandatário eleito. A LDO e a LOA devem coadunar-se com o conteúdo do PPA, e são elaboradas anualmente.

A LDO determina quais metas e prioridades do PPA serão focadas no ano posterior. A LOA, por sua vez, esmiúça todos os gastos que serão realizados pelo governo, em qual política pública (redução da mortalidade infantil, construção de escolas, compra de viaturas, etc.), o valor e qual a finalidade.

A LOA é dividida em três documentos para facilitar sua análise: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das estatais.

## 1. FASES DA RECEITA E DA DESPESA

Para a construção do orçamento, inicialmente é necessário o *planejamento*, que é a previsão de arrecadação da receita orçamentária constante da LOA, resultante de metodologias de projeção usualmente adotadas, observadas as disposições constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A previsão é planejar e estimar a arrecadação das receitas orçamentárias que constarão na proposta orçamentária. É a fase que precede à fixação do montante de despesas que irão constar nas leis de orçamento, e servir como base para se estimar as necessidades de financiamento do governo. Na execução, os estágios da receita orçamentária pública são: o lançamento, a arrecadação e o recolhimento. O *lançamento*, segundo o Art. 53 da Lei nº 4.320/1964, é o ato da repartição competente que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta. *Arrecadação* é traduzida como a entrega dos recursos devidos ao Tesouro pelos contribuintes ou devedores, através de agentes arrecadadores ou

instituições financeiras autorizadas pelo ente. De acordo com o Art. 35 da Lei nº 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, o que representa a adoção do regime de caixa para o ingresso das receitas públicas. *Recolhimento* é a transferência dos valores arrecadados à conta específica do Tesouro, responsável pela administração e controle da arrecadação e programação financeira, observando-se o princípio da unidade de tesouraria ou de caixa, conforme determina o Art. 56 da Lei nº 4.320/1964. Já a *despesa pública*, conforme a Lei nº 4.320/64, em sua execução passa por três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

O *empenho* corresponde ao primeiro estágio da despesa pública, no qual é atestado pelo ordenador de despesas que há recursos orçamentários para suportar o pagamento.

A *liquidação* ocorre quando a administração pública assume a dívida. A finalidade do segundo estágio é identificar o objeto e para quem pagar, só finalizando a obrigação após o pagamento. É nesta fase que é verificada a entrega do material/serviços, e repassada a nota fiscal para ateste do setor responsável.

*Pagamento* é a terceira e última fase; acontece quando a liquidação já foi realizada. Se o pagamento não for feito durante o ano, ocorre então a inscrição em restos a pagar. Depois do pagamento, a obrigação é extinta. Desse modo, entende-se “restos a pagar” (RAP) como despesas empenhadas em determinado ano que chegam ao final do ano sem terem sido pagas ou liquidadas, sendo então transferidas para o exercício seguinte.

## **2. LICITAÇÕES, CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EFICIENTES E EFICAZES E PRESTAÇÃO DE CONTAS**

Inicialmente, para demonstração da forma como a administração pública contrata e gerencia os bens e serviços em prol da coletividade, é necessário entender os princípios constitucionais, e, segundo Mello, princípio é definido como:

O princípio é um mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes

normas compoñdo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente para definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica de lhe dá sentido harmônico. (MELLO, 2004, p. 451)

Assim, a administração pública deve basear suas ações em cinco princípios basilares, conforme o Artigo nº 37 da CF de 1988, sendo eles:

- **Princípio da legalidade:** por este princípio entende-se que o poder administrativo só poderá ser exercido de acordo com a lei vigente e, assim, todos os agentes públicos estarão submetidos ao cumprimento da lei.
- **Princípio da impessoalidade:** por este princípio entende-se que a administração pública deverá dar um tratamento equânime aos seus administrados, sem discriminações, e a autopromoção é vedada por parte dos agentes públicos.
- **Princípio da moralidade:** por este princípio entende-se que a administração pública deverá agir em conformidade com os princípios éticos postos na norma jurídica.
- **Princípio da publicidade:** por este princípio entende-se que a administração pública deverá prestar contas à população por todos os seus atos praticados, garantindo, assim, a transparência, sendo o sigilo uma exceção, em casos previstos em lei, para a segurança nacional.
- **Princípio da eficiência:** por este princípio entende-se que é dever do agente público atuar de forma efetiva, com qualidade, obtendo o melhor custo-benefício.

Desse modo, após a previsão orçamentária, e com respeito aos princípios constitucionais mencionados, ocorre a contratação por uma das *modali-*



*dades de licitação*, que é a forma como a aquisição de produtos e serviços é realizada. A legislação nacional hoje conta com sete modalidades de licitação, sendo cinco delas listadas na Lei nº 8.666/93: a *Concorrência*, a *Tomada de Preços*, a *Carta-convite*, o *Concurso* e o *Leilão*.

O *pregão* é a sexta modalidade e foi instituído depois, pela Lei nº 10.520/2002, e o *Regime Diferenciado de Contratações Públicas* (RDC), instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, é a sétima modalidade.

Cada uma dessas modalidades procura atender as especificidades dos bens ou serviços a serem adquiridos, e essas especificidades levam em conta o valor da aquisição e as características do objeto a ser licitado. Vale lembrar também que a Lei nº 8.666/93 permite que alguns tipos de bens ou serviços possam ser contratados por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

O tipo de licitação, que é detalhadamente explanada no Edital e no Termo de Referência, refere-se aos critérios de julgamento utilizados para a escolha da proposta.

A de *menor preço* elege a proposta mais vantajosa para a administração pública, com base na de menor valor ofertado pelos concorrentes. O tipo *melhor técnica*, que baseia a escolha da proposta em características de ordem técnica, isto é, aquela que chega ao resultado com maior eficiência e eficácia. O tipo *técnica e preço*, que observa o melhor custo-benefício, considerando a melhor técnica e o menor preço. Posteriormente à contratação, a administração pública assina um contrato administrativo com o particular para a prestação dos serviços ou entrega dos bens.

*Contratos administrativos*, segundo a definição de Marcello Caetano (2001) são aqueles celebrados entre a Administração e outras pessoas, singulares ou coletivas, para fins administrativos.

Conforme ressalta Alves, a definição clara e precisa do objeto e a publicação do edital com detalhes, são fatores influenciadores do desempenho funcional do fiscal de contrato:

(...) temos recomendado que a descrição do objeto seja feita pelo funcionário que o requisita; ou que este busque o assessoramento téc-

nico para fazê-lo. Sem isso, correremos o risco de termos um contrato impróprio, com dinheiro público posto no ralo. Ou então, remendos na execução, transferindo ao contratado encargos de troca ou ajustes. Ou seja, repassando a terceiros um ônus que decorre da ineficiência da Administração. (ALVES, 2004, p. 61)

A gestão, acompanhamento e fiscalização do contrato, que vise a máxima eficiência e eficácia, são imprescindíveis, de acordo com o que reza a Lei nº 8.666/93, de Licitações e Contratos Administrativos, pois com isso se alcança o interesse público.

Desse modo, a fiscalização contratual é embasada nos termos do Art. 58, III combinado com o Art. 67 da Lei nº 8.666/93, em que deverá ser nomeado um servidor, representante na administração pública para fiscalizar e acompanhar toda a execução contratual, listando todos os fatos ocorridos na vigência contratual.

A fiscalização contratual deverá dar fiel cumprimento pelas partes às singularidades do Edital e do Termo de Referência, tendo a administração pública algumas prerrogativas sobre o particular.

Conforme leciona Mazza:

Contratos administrativos são aqueles celebrados entre o Estado e particulares, sob os princípios e regras do Direito Administrativo. Os contratos administrativos têm características singulares que conferem ao Poder Público a possibilidade de alterar, em favor do interesse público, e dentro de certos limites, os termos do contrato. (2011, p. 142)

Essas prerrogativas são denominadas cláusulas exorbitantes, que são: alteração unilateral, rescisão unilateral, fiscalização, aplicação de penalidades, anulação, retomada do objeto, restrições ao uso do princípio da *exceptio non adimpleti contractus* (exceção do contrato não cumprido).

A Lei nº 8.666/93 em seu Art. 67 faz referência à fiscalização, obrigando a administração pública a acompanhar e fiscalizar a execução do con-

trato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas. Com isso, a fiscalização constitui verificar se a execução do objeto do contrato ocorre de acordo com o disposto no seu projeto, de forma técnica, e respeitando normas e procedimentos previstos no contrato, bem como os prazos e custos.

A gestão contratual bem feita permite que a execução ocorra de forma mais econômica e que atenda às necessidades de planejamento. Assim, o gestor de contrato, por sua vez, também deve pertencer aos quadros da Administração, tem as atribuições de intermediar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais, recusar o serviço (nesse caso, geralmente subsidiado pelas anotações do fiscal).

Destarte, com o intuito de não dificultar as atividades de fiscalização, não deve o fiscal de contratos ser subordinado ao gestor de contratos, e, a bem do princípio da segregação de funções, as atividades de gestor de contratos e fiscal de contratos não devem ser atribuídas a uma mesma pessoa. Como exemplifica Furtado (2012), não obstante a não segregação dessas duas atribuições não seja considerada ilegal, ela deve ser evitada.

A execução do contrato se dá em função do procedimento licitatório, dispensa ou inexigibilidade de licitação, em consonância com os respectivos Termo de Referência e Edital.

O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato. Nesse caso, sempre que houver a nomeação de preposto, as dúvidas e/ou inconsistências na execução do objeto devem ser reportadas a esse representante da empresa. Sempre que necessário, deve-se exigir da empresa a nomeação de preposto para representá-la no local da execução dos serviços, conforme preceitua a Lei nº 8.666/93: “Art. 68. O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato”.

O contrato administrativo poderá sofrer alterações, sendo elas:

**Prorrogação:** trata-se da ampliação do prazo inicialmente estabelecido; sendo assim, as partes modificam o prazo fixado na celebração do contrato, tornando-o maior. As demais condições do contrato permanecem inalteradas. O prazo limite é de 60 meses, a fim de que se possa obter preços e condições mais vantajosos para a Administração.

**Acréscimos e supressões:** a Administração pode alterar o contrato quando forem necessários acréscimos ou supressões nas compras, obras ou serviços, desde que respeitados os seguintes limites para compras, obras ou serviços: acréscimos ou supressões de até 25% do valor do contrato; para reforma de edifício ou equipamento: acréscimos até o limite de 50% do valor do contrato.

De acordo com o §1º da Lei nº 8.666/93, o contratado é obrigado a aceitar, nas mesmas condições do contrato original, acréscimos ou supressões, respeitados os limites estabelecidos. Ainda, de acordo com o §2º do Art. 65 da mesma Lei, “nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: I – (VETADO) II – as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)”.

**Repactuação:** trata-se de uma forma de negociação entre a Administração e a contratada, que visa a adequação dos preços contratuais aos novos preços de mercado. Não está vinculada a qualquer índice. Somente os contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de natureza contínua podem ser repactuados. Quando solicitada, a contratada deve apresentar a demonstração analítica da variação dos custos do contrato, por meio de planilha e novo instrumento coletivo registrado.

**Reajuste:** trata-se de um meio de atualização da equação econômico-financeira, tendo em vista circunstâncias previsíveis que poderão determinar a alteração dos preços originariamente contratados. Seu critério deve ser previamente determinado no edital, mencionando qual índice deve estar

vinculado e só pode constar em contratos com prazo de duração igual ou superior a um ano.

**Equilíbrio econômico-financeiro:** trata-se da manutenção das condições de pagamento inicialmente estabelecidas no contrato, a fim de que se mantenha estável a relação entre as obrigações do contratado e a retribuição da Administração, para a justa remuneração da obra, do serviço ou fornecimento. O reequilíbrio econômico-financeiro não está vinculado a qualquer índice. Justifica-se nas seguintes ocorrências: caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica (probabilidade de perda concomitante à probabilidade de lucro) extraordinária e extracontratual.

No decorrer do contrato, podem ser aplicadas sanções administrativas aos licitantes e contratados da Administração que praticam ilícitos administrativos, de acordo com o previsto no Art. 87 da Lei nº 8.666/1993, no Art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e no Art. 47 da Lei nº 12.462/2011.

A aplicação de sanções administrativas aos licitantes e contratados da Administração tem previsão legal e visa preservar o interesse público diante das irregularidades ocorridas no âmbito das licitações públicas e dos contratos administrativos.

Nesse sentido, destacam-se os ensinamentos de Justen Filho:

Quando determinada conduta é qualificada como ilícito administrativo, sua ocorrência gera o dever de punição. A omissão de punição é tão antijurídica quanto a prática do próprio ilícito. Nunca pode ser uma questão de escolha da Administração punir ou não punir, segundo um juízo de conveniência política. Aliás, o agente público que deixa de adotar as providências destinadas a promover a punição do sujeito que praticou ilícito pode configurar inclusive crime. Portanto, a prévia definição normativa dos ilícitos puníveis vincula o administrador e retira a margem de liberdade sobre a conduta futura a adotar. (2005, p. 180)

A aplicação de sanções administrativas tem dupla finalidade, isto é, ser de caráter pedagógico: mostrar ao fornecedor que ele cometeu o ato ilícito, e aos demais fornecedores, mostrar que condutas dessa natureza não serão aceitas pela Administração, de forma a coibir a transgressão da legislação; e de caráter punitivo, que visa impedir que a Administração Pública sofra prejuízos por fornecedores que não cumpram as cláusulas contratuais. Trata-se de penalidade de natureza pecuniária que se destina a punir o licitante ou contratado que deixou de cumprir suas obrigações, podendo ser aplicada concomitantemente com outra sanção prevista em Lei (Art. 87, § 2º, Lei nº 8.666/1993) e até mesmo com a rescisão contratual.

A sanção pode assumir feição moratória ou indenizatória. A multa moratória é aplicada em razão do atraso injustificado no cumprimento da obrigação contratual. Assim, a multa de mora será cabível quando o contratado deixar de cumprir, sem justificativa plausível, os prazos fixados no instrumento convocatório ou no contrato, conforme destaca o Art. 86 da Lei nº 8.666/1993. Já a multa indenizatória tem por finalidade compensar a Administração pelos prejuízos que lhe forem causados pela inadimplência do licitante ou contratado (inexecução total ou parcial), nos termos do Art. 87 da Lei nº 8.666/1993.

A suspensão temporária é penalidade grave e pressupõe, consequentemente, a prática de conduta igualmente séria, uma vez que impede o fornecedor de participar de licitações e de contratar com a Administração. A Lei de Licitações estabelece o prazo máximo de dois anos para que a referida sanção produza seus efeitos. Logo, a Administração poderá, observados os preceitos da proporcionalidade e da razoabilidade, estabelecer um prazo menor do que o previsto em Lei.

A declaração de inidoneidade é a sanção mais grave prevista na Lei nº 8.666/1993 e consiste em impedir o infrator de licitar e contratar com a Administração Pública em seu sentido mais amplo, ou seja, a administração direta e indireta das três esferas do governo (municipal, estadual e federal). Com relação à aplicabilidade da declaração de inidoneidade, os Artigos 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993 preceituam que sua aplicação ocorrerá nos casos de inexecução total ou parcial do contrato, bem como aos fornece-

dores que tenham sofrido condenação definitiva por cometerem, através de meios dolosos, fraude fiscal do recolhimento de qualquer tributo, tenham praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos da licitação e/ou demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração, em razão de agir de forma a transgredir o ordenamento jurídico.

A sanção de impedimento de licitar está indicada no Art. 7º da Lei nº 10.520/2002, sendo aplicável nas licitações na modalidade pregão, haja vista ser uma lei especial que prevalecerá sobre a Lei nº 8.666/1993, a qual prevê a suspensão de licitar e contratar com a Administração.

Tal penalidade tem teor semelhante à relacionada no inciso III do Art. 87 da Lei nº 8.666/1993, contudo, as penas são aumentadas. Uma das diferenças entre as duas penalidades está no prazo de impedimento, que foi elevado para até cinco anos na modalidade de pregão, de acordo com o Art. 7º da Lei nº 10.520/2002. A segunda diferença está relacionada a sua abrangência, que será sempre no âmbito na União, Estado ou Município, a depender de qual órgão está aplicando a referida sanção.

Após a verificação dos serviços ou bens entregues à Administração, é elaborado um Termo de Recebimento Provisório, que é um documento assinado em até quinze dias da comunicação escrita do contratado, que formaliza a entrega em caráter provisório da obra ou material, observando o disposto no Art. 73 da nº Lei 8.666/93.

O *Termo de Recebimento Definitivo* é um termo circunstanciado que comprova a adequação do objeto aos termos contratuais e o recebe em definitivo, observando o disposto no Art. 73 da mesma Lei.

Após explanações dos principais tópicos das Leis vigentes acerca de licitações e contratos administrativos, vale destacar que está em tramitação o Projeto de Lei nº 4.253/2020, que irá para sanção do presidente da República, possivelmente após modificações por Emendas Parlamentares. Esse Projeto em seu objeto, prevê:

Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados,

do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nºs 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002.

Com isso, estarão vigentes as seguintes modalidades de licitação, Concorrência, Concurso, Leilão, Pregão e Diálogo Competitivo.

A nova modalidade, o diálogo competitivo, é demonstrado da seguinte maneira, conforme o Projeto de Lei:

XLII – diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.

Em suma, entre as principais mudanças, estão:

- Permissão para seguro garantia nas licitações para reduzir a possibilidade de as obras não serem terminadas;
- Criação de um portal nacional de contratações públicas para centralizar os procedimentos licitatórios dos entes federativos por meio de um banco de dados;
- O Poder Público deve assumir atribuições claras em todas as etapas da licitação: fase preparatória, modalidades de licitação, critérios de julgamento e disposições setoriais como compras, obras e serviços de engenharia, locações de imóveis e licitações internacionais;



- “Diálogo Competitivo”, uma nova modalidade em que o poder público pode convocar a iniciativa privada para encontrar novas formas de serviços, em especial para tecnologia e inovação;
- A Modalidade pregão passa a ser incluída legalmente;
- Extinção das modalidades “tomada de preços” e “convite”;
- Inclusão do “ciclo de vida do objeto licitado” e do “desenvolvimento nacional sustentável” nos editais;
- Elaboração dos planos de compras pelas unidades federadas;
- Fiscal do contrato poderá contar com apoio do assessoramento jurídico e do controle interno na fiscalização;
- Possibilidade de mediação de conflitos por meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Desse modo, após a entrega do produto ou serviço, respeitando o Princípio da Publicidade, o contrato passa pela Prestação de Contas, que é o procedimento pelo qual, dentro dos prazos fixados na legislação, o responsável pela gestão dos recursos públicos está obrigado a comprovar, ao órgão ou entidade competente, a conformidade dos procedimentos, da legalidade e da aplicação desses recursos, podendo ser por meio de controle interno ou externo.

Controle, segundo Meirelles (2009, p. 671), “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Já Di Pietro (2014, p. 809) define “o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os

órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo”, buscando aderência das práticas ao ordenamento jurídico.

Outrossim, o controle interno é uma atividade permanente; é realizado por um órgão interno da organização, e tem o objetivo de garantir que as leis e os regulamentos sejam cumpridos, e asseverar que os erros e riscos sejam controlados e monitorados, além de certificar que a administração está atuando em consonância com os princípios constitucionais em todas as atividades da organização. Cabe ao controle interno comprovar a legalidade dos atos da administração, bem como avaliar os resultados quanto à eficiência e à eficácia dos atos.

O controle externo ocorre por meio de auditorias ou inspeções realizadas nas atividades contábil, financeira, operacional e patrimonial de forma pontual para garantir que a administração esteja agindo conforme determina as normas legais.

A fiscalização do controle externo é realizada por órgãos externos à organização. Pode ser realizado por pessoas físicas ou jurídicas de fora da entidade, pelo controle parlamentar direto, aquele realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas dos Municípios, Estados ou da União, pelo Ministério Público Estadual ou Federal e pela sociedade, o controle social.

Cabe observar que o controle interno tem caráter opinativo; já o controle externo possui poderes para impor correções e aplicar sanções, caso haja irregularidades nos atos da administração.

Por tudo isso exposto, verifica-se que o orçamento público, que é o meio pelo qual as necessidades da população são materializadas, deve seguir estrita observância aos Princípios Constitucionais e à Legislação vigente, e este orçamento será transformado em licitações e contratos administrativos, que igualmente deverão seguir todos os princípios e normas.

Assim, o agente público deve qualificar-se permanentemente, e estar imbuído do espírito público; pois em todas as fases, os serviços prestados pelos entes, desde o cidadão que recolhe os impostos até a construção de escolas, passam pela análise e aprovação de um agente que, prestando

seu serviço de forma diligente, eficiente e eficaz, traduzirá em melhor bem-estar à sociedade. Esta verá os seus impostos pagos convertidos, por exemplo, em bom atendimento no posto de saúde, bons índices educacionais, pavimentação das ruas com boa qualidade, índices de segurança pública notáveis entre muitos outros, fazendo com que o contribuinte se sinta satisfeito com o que é oferecido a ele em forma de serviços públicos, contratados com seus próprios recursos, vale lembrar.

### **PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS REALIZADAS PELA LEI Nº 14.133 DE 01 DE ABRIL DE 2021**

Em razão da Lei nº 14.133 de 01 de Abril de 2021 ter sido promulgada posteriormente ao fechamento da edição do Livro, não foi possível compilar as mudanças nos respectivos capítulos.

Desse modo, são observadas no próximo tópico, as principais mudanças provocadas pela referida Lei, tendo potencial para substituir a Lei Geral das Licitações (Lei nº 8.666/1993), a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações (Lei nº 12.462/11) no prazo de 2 (dois) anos após a sua publicação, isto é, dentro desse período, tanto as normas antigas quanto a Nova Lei continuarão produzindo efeitos jurídicos.

O regramento é válido para União, Estados e Municípios, tendo como principais mudanças:

#### **Instituição de cinco tipos de licitação:**

- Concorrência;
- Concurso;
- Leilão;
- Pregão;
- Diálogo competitivo.

#### **Novos critérios para julgamento das propostas dos licitantes:**

- Menor preço;
- Maior desconto;

- Melhor técnica ou conteúdo artístico;
- Técnica e preço;
- Maior lance (no caso de leilão);
- Maior retorno econômico.

### **Cadastro unificado de licitantes**

Criação de um portal nacional de contratações públicas para centralizar os procedimentos licitatórios dos entes federativos por meio de um banco de dados. O sistema unificado será público e, obrigatória a realização de chamadas públicas pela internet no mínimo anualmente para atualização dos registros existentes e para ingresso de novos interessados.

### **Fases da Licitação**

As fases seguem as mesmas da Lei do Pregão, mas a habilitação pode ocorrer antes do julgamento em casos excepcionais.

### **Crimes em Licitações**

O novo marco também insere um capítulo específico para tratar de crimes em licitações e contratos administrativos, prevendo pena de quatro a oito anos de reclusão mais multa para envolvidos em contratações fora do ordenamento jurídico.

Também será critério de desempate, entre outros, o desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

### **Dispensa da licitação**

Ficam dispensados de licitação:

- Contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50 mil para serviços ou compras;
- Contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100 mil para obras, serviços de engenharia e de manutenção de veículos;

- Nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem;
- Nos casos de emergência ou de calamidade pública;
- Quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;
- Para contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS).

### **Inexigibilidade de licitação**

A licitação não é exigida nos casos em que haja apenas um fornecedor para uma determinada aquisição, podendo ser aplicada nos casos de:

- Aquisição de materiais, equipamentos ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;
- Contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;
- Contratação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;
- Controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia;
- Objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;
- Aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização exijam profissionais específicos.

### **Outras mudanças importantes:**

- Permissão para seguro garantia nas licitações para reduzir a possibilidade de as obras não serem terminadas;

- Adoção do Plano Anual de Contratações;
  - Possibilidade de responsabilização de agentes públicos solidariamente com a contratada em caso de prejuízo ao erário;
  - Criação de um portal nacional de contratações públicas para centralizar os procedimentos licitatórios dos entes federativos por meio de um banco de dados;
  - O Poder Público deve assumir atribuições claras em todas as etapas da licitação: fase preparatória, modalidades de licitação, critérios de julgamento e disposições setoriais como compras, obras e serviços de engenharia, locações de imóveis e licitações internacionais;
  - Inclusão do “ciclo de vida do objeto licitado” e do “desenvolvimento nacional sustentável” nos editais;
  - Elaboração dos planos de compras pelas unidades federadas;
  - Fiscal do contrato poderá contar com apoio do assessoramento jurídico e do controle interno na fiscalização;
  - Possibilidade de mediação de conflitos por meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.
- Por tudo isso, ficam demonstradas as principais inovações da Lei nº 14.133 de 01 de Abril de 2021, que flexibiliza, aumenta a sinergia nos procedimentos e permite mais agilidade para que a Administração Pública possa contratar e executar seus contratos de aquisições ou serviços com menos riscos e mais eficiência.

**Paulo Cesar Rufino**

Paulo César Rufino possui graduação em Administração com Habilitação em Adm. Pública pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita - UNESP, Campus de Araraquara, especializações em Gestão Pública pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUCCAMP, em Gestão de Pessoas pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC e em Administração e Qualidade pelo Centro Universitário Internacional - UNINTER. Já ministrou aulas em curso preparatório para concursos públicos, e atuou em Secretarias do Poder Executivo municipal e estadual. Atualmente é Analista Administrativo/Administração do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, tendo sido designado como Chefe do Serviço de Gestão de Pessoas e Coordenador de Administração e Finanças - Substituto, da Superintendência Regional do DNIT no Estado de São Paulo, ocupando também, a função de Agente de Integridade da Regional.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, L. S. Gestão e fiscalização de contratos públicos. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, out/dez., 2004.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 10 dez. 2020.
- . *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. Estatui normas para o orçamento público brasileiro.
- . *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Regula o orçamento público brasileiro.
- . *Lei nº 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10520.htm). Acesso em: 15 dez. 2020.
- . *Lei nº 8.666*, 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. Brasília, 1993. Disponível em: . Acesso em: 10 dez. 2020.
- . *Lei nº 12.462*, de 04 de agosto de 2011 Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12462.htm). Acesso em: 11 dez. 2020.
- . Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei PL4253/2020*. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nºs 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145636>. Acesso em: 11 dez. 2020. Texto Original.
- . *Instrução Normativa/MPOG nº 5/2017*, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento



de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

———. *Instrução de Serviço nº 6 DG/DNIT*, de 10 de abril de 2018. APROVA o texto atualizado do Manual de Diretrizes para Gestão, Acompanhamento e Fiscalização de Contratos, conforme Anexos.

———. *Portal da Transparência do Governo Federal. Orçamento Público*. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 11 dez. 2020.

CAETANO, M. *Manual de direito administrativo*. 10. ed. rev. e actual. Coimbra: Almedina, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FURTADO, L. R. *Curso de licitação e contratos administrativos*. 4. ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JUSTEN FILHO, M. *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 4. ed. rev. e atual. De acordo com a Lei Federal 10.520/2002 e os Decretos Federais 3.555/2000 e 5.450/2005. São Paulo: Dialética, 2005.

MAZZA, A. *Direito Administrativo, Coleção OAB Nacional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOTA, F. G. L. *Contabilidade aplicada ao setor público*. 1. ed. Brasília: Cidade Gráfica e Editora, 2009.

SILVA, S. Sant'Anna. *Os princípios orçamentários*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de Abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 09.abr. 2021.

Nova lei das licitações: entenda as principais mudanças. O Globo. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/04/05/entenda-as-principais-mudancas-do-novo-marco-legal-de-licitacoes.ghtml>. Acesso em: 09.abr. 2021.

## CAPÍTULO 10

# Transição de mandato e gestão municipal em situações de calamidade pública

Mírian Lucia Pereira

Fernando de Souza Coelho

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

Francisco Ricardo Duarte

### 1. AFINAL, O QUE É TRANSIÇÃO?

O tradicional *Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa* define, em sua versão *on-line*, a palavra transição como um substantivo feminino que designa a “[...] passagem de um lugar, assunto, tom ou estado para outro”. Destarte, o termo tem a característica da mobilidade, sendo suscetível de migrar de uma condição inicial a outra numa trajetória que implica, necessariamente, transformação do seu formato originário pela ação empreendida e apreendida durante o itinerário.

Logo, a acepção de transição remete às formas verbais estar e ser, compreendendo o que é transitório, na primeira, e o que é permanente, na segunda. Na Administração Pública vislumbra-se, idealmente, que o gestor público, orientado pela *res publica*, deve ser atento à transitoriedade do cargo – e de seu mandato – e ao poder-dever do qual se investe para, por meio das ações governamentais e/ou das organizações públicas, alcançar o interesse público em detrimento de seus anseios individuais.

Em uma interpretação temporal e jurídico-legal, por sua vez, a transição corresponde ao período que transcorre, entre a gestão que termina e a que se inicia, a partir da divulgação oficial de um pleito político (geralmente, eleições) ou de um processo administrativo (como nomeação para um

cargo de direção pública) em governos e organizações públicas. Na chefia do Poder Executivo local, por exemplo, é o período entre a proclamação do resultado das eleições, para prefeito até a posse do eleito, variando entre três e dois meses, a depender se o município tem ou não segundo turno. Eis, portanto, a Transição de Governo Municipal (TGM) que, com a postergação das eleições municipais de 2020, no Brasil, por exemplo, por consequência da pandemia da Covid-19, teve seu horizonte temporal reduzido para um intervalo entre 45 e 30 dias.

Sob uma abordagem tática-gerencial, a TGM abrange um conjunto de estruturas, processos e comportamentos organizacionais na prefeitura que empregam instrumentos, técnicas e ferramentas administrativas para que o candidato eleito possa obter, da gestão local em encerramento de mandato, todas as informações sobre o *status* da administração pública municipal (finanças públicas, gestão de pessoas, equipamentos públicos, programas e projetos governamentais, *pool* de contratos e rol de convênios e outras parcerias) que são fundamentais para o ajustamento do Plano de Governo à realidade do município e à continuidade administrativa da prestação dos serviços públicos sem transtornos à população.

No limite, a TGM pode ter uma orientação estratégica, traduzindo-se em uma política pública de gestão municipal que suporta tanto a avaliação de programas – e a prestação de contas – do prefeito em final de mandato, como de planejamento governamental do prefeito recém-eleito, com desdobramentos nos 100 primeiros dias de governo e na elaboração do Plano Plurianual (PPA) no primeiro semestre do mandato. Enfim, independentemente dos focos da TGM supramencionados, trata-se de um arranjo tecnopolítico que deve ser, preferencialmente, institucionalizado por lei, decreto ou portaria, organizando uma “passagem de bastão” harmônica.

## 2. A TRANSIÇÃO DE GOVERNO NO BRASIL

O tema da Transição de Governo (TG), no Brasil, é relativamente novo como práxis institucionalizada e, por conseguinte, como objeto de estu-

do. Na Administração Pública, frequentemente, quando um fenômeno é rarefeito como ação, ele é igualmente secundarizado como reflexão. Logo, é comum as pessoas suporem que a TG se configura tão somente quando ocorre uma alternância de poder. Na verdade, ela sucede perante quaisquer mudanças nos mandatos e/ou nos cargos no Poder Executivo, podendo, analogamente, ser observada, com adaptações, no Poder Legislativo (na troca de uma Mesa Diretora, por exemplo) e no Poder Judiciário (haja vista a eleição para um presidente de um Tribunal de Justiça, por exemplo).

Nos governos, o convencional é associar a TG ao processo de mudança de toda a coligação político-partidária, o que caracteriza uma ruptura – típica da alternância de poder nas democracias – entre situação e oposição; chamamos tal processo de Transição Total de Governo (TtG). Todavia, pode-se, outrossim, considerar a TG com a substituição do chefe do Poder Executivo – prefeito, governador ou presidente –, mas sem a modificação da coalização de poder, quando, por exemplo, a situação vence a eleição; neste caso, temos uma Transição Parcial de Governo (TpG). Ademais, mesmo com uma reeleição haverá, provavelmente, mudanças em cargos de direção pública e reorientação de algumas políticas públicas, o que tipifica uma Transição de Mandato do Governo (TmG).

Nos municípios, a despeito dos três tipos de TG ora apresentados, o que se espera dos prefeitos – eleitos ou reeleitos – é que exerçam suas lideranças democrática e republicaneamente, dispondo suas equipes de trabalho e sistematizando as informações em prol de uma transição de governo nas prefeituras que acatem sete orientações, a saber:

- I. Prezar pela continuidade da prestação dos serviços públicos aos municípios;
- II. Ajustar o Plano de Governo, legitimado nas eleições, à conjuntura da administração pública municipal, considerando as marcas da candidatura e as prioridades da localidade;

III. Evidenciar o espírito público e a ética da responsabilidade dos mandatários políticos e das suas equipes de governo, a partir da transparência e do processo dialógico, não obstante as tensões políticas inerentes ao processo de TG;

IV. Oportunizar ações de planejamento – sejam preventivas sejam corretivas – à equipe de governo futura, para além das ações de prestação de contas aos órgãos de fiscalização e controle;

V. Reconhecer os legados do ciclo político-administrativo em finalização, conservando-se as boas práticas de gestão e de políticas públicas que criaram valor público;

VI. Valorizar a memória organizacional e o conhecimento administrativo-institucional preexistente, bem como o conjunto de servidores públicos que fazem a “máquina pública” funcionar cotidianamente.;

VII. Reconhecer a sociedade como proprietária da *res publica*, sendo responsivo e demonstrando apreço pela tríade: prestação de contas, controle social e participação na gestão pública.

Juridicamente, algumas dessas premissas têm amparo no Art. 2º do Decreto nº 7.221 de 2010, da Presidência da República do Brasil, como instrumento que regula a lei que dispõe sobre o processo de transição de governo em âmbito federal<sup>1</sup>. Este instrumento define os princípios da TG (além dos princípios estabelecidos pelo Art. 37 da Constituição Federal), tais como: a supremacia do interesse público; a boa-fé e a colaboração entre o governo atual e o governo eleito. Uma normatização cuja aprendizagem advém da TG levada a cabo, em 2002, com a troca de mandato entre o presidente FHC e o presidente Lula. Segundo Pereira et al. (2018), essa TG ordenada

1. Não temos uma legislação com aplicação a todos os entes da federação. O Decreto nº 7.221/2010 tem abrangência somente no governo federal.

e cordial entre PSDB e PT – uma referência, na oportunidade, para muitos países da América Latina – motivou um aumento da oficialização desses processos no nível subnacional nos últimos 15 anos, abarcando vários estados e alguns municípios, sobretudo as capitais. Governadores instituíram leis e decretos nas eleições de 2006, 2010, 2014 e 2018 para uma passagem de mandato civilizada. Em Pernambuco, por exemplo, foi promulgada uma lei – Lei Complementar 260, de 6 de janeiro de 2014 – para observar os princípios de responsabilidade e transparência nas TGs no âmbito estadual e nos seus 184 municípios<sup>2</sup>.

Ademais, no estado de São Paulo, foi exemplar o trabalho realizado pela Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam) –, nos municípios paulistas, nas eleições de 2008 e 2012. Para tal, foram realizados cursos, desenvolvido materiais (modelos de projeto de lei, cartilhas e planilhas) e executados projetos de TG *in loco* em associações e consórcios intermunicipais. Notam-se, em adição, casos de sucesso de transição de governo em municípios que dispensaram a institucionalização e esta ocorreu a contento a partir da postura de interesse público do prefeito e do empoderamento político de tal processo nos órgãos e entidades da prefeitura<sup>3</sup>.

Sem embargo, na maioria das prefeituras brasileiras, são patentes as tensões políticas entre o prefeito em exercício e o recém-eleito, as discontinuidades administrativas na municipalidade e os prejuízos sociais para a população diante da alternância de poder. Registros de inação, descaso e mesmo de desejo do perdedor de provocar o desgaste da imagem do vencedor com estorvos na troca de mandato, ocasionando uma antigovernança pública, tornaram-se corriqueiros. Como afirmam Coelho et al. (2020):

---

2. Sobre o caso de TG no estado de Pernambuco, ver a dissertação de mestrado *Transição de Governo Municipal: lançar dados não para contar com a sorte, mas preparando o futuro da gestão*, de autoria de Mirian Lucia Pereira – uma das coautoras deste capítulo – disponível no *link*: <https://portais.univasf.edu.br/profiap/mirian-pereira.pdf>

3. Sobre casos de municípios que realizaram a TG sem institucionalização de tal processo, ver a dissertação de mestrado *A Transição de Governo na Esfera Municipal: estudo de caso dos municípios de São Carlos e Araraquara*, de autoria de Guilherme José Rodrigues Rezende, disponível no *link*: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27292>

A ausência ou insuficiência de TG nos municípios, observada por pesquisadores que estudam o tema desde as eleições de 2008 [vide Cruz *et al.*, 2017], gera, frequentemente, contratempus e inconvenientes como: contratos de prestação de serviço vencidos no mês de janeiro, com paralisa de funções/atividades essenciais; desaparecimento de documentos e materiais em repartições públicas; deletamento de sistemas de informação e/ou arquivos eletrônicos em órgãos e entidades da prefeitura; lacuna de informações sobre convênios com os governos estadual e federal; imprecisão de dados sobre as ações governamentais (programas/projetos) em execução, a realidade das finanças do município e o quadro de funcionários públicos no Poder Executivo local; improvisação na agenda dos primeiros 100 dias de governo; aumento do desperdício passivo (ineficiência) no gasto público; e, algumas vezes, interrupção da provisão políticas públicas para os municípes. (COELHO *et al.*, 2020, p. 2)

Esse panorama de “intransição” de governo nos municípios brasileiros, retratado pela imprensa do interior do país como um processo que, recorrentemente, alcança as vias judiciais, teve uma melhora nas eleições de 2020. Boas práticas foram constatadas em municípios de diversos portes e de diferentes regiões político-administrativas, bem como foi visível uma agenda pela TG advogada por organizações do setor público (Tribunais de Contas dos Municípios, Ministério Público Estadual e Secretarias de Estado) e do terceiro setor que, de várias maneiras (como, por exemplo, a realização de fiscalização e a oferta de capacitação e/ou assistência técnica), induziram a sua formalização e apoiaram a sua operacionalização em municípios aqui e acolá e, ocasionalmente, em alguns *arranjos* de prefeituras que integram comitês regionais ou consórcios intermunicipais.<sup>4</sup>

Ilustrativamente, cita-se o curso de *Transição de Governo Municipal* – oferecido na Plataforma Municípios em Rede, da Secretaria Estadual de

4. Sem dúvida, investigações devem ser realizadas, no futuro, para averiguar como ocorreram as TGMs com essa indução de organizações do setor público e do terceiro setor nas eleições de 2020.

Desenvolvimento Regional (SDR) do Estado de São Paulo, em parceria com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) – que atualizou e ampliou toda a produção técnica elaborada pelo Cepam para as eleições de 2012, e ministrou uma capacitação on-line, gratuita, com aulas síncronas e assíncronas, durante o mês de dezembro de 2020 (SÃO PAULO, 2020)<sup>5</sup>. Foram 211 participantes, entre prefeitos atuais e eleitos, secretários municipais, assessores políticos, membros de comissões de transição e técnicos administrativos de 111 municípios, de nove unidades da federação (São Paulo, Minas Gerais, Maranhão, Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro, Ceará, Amazonas e Pará).

Vale salientar, também, os esforços de entidades do terceiro setor como a Oficina Municipal, Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Itaú Social, a Comunitas e o Centro de Liderança Pública (CLP), de movimentos cívicos de renovação política como o RenovaBR, bem como de algumas empresas de consultoria, que difundiram, igualmente, a ideia de TG e suas ferramentas às equipes dos prefeitos, em exercício em 2020 e eleitos para 2021. Em alguns casos, é evidente como o material – pioneiro e acurado – elaborado pelo Cepam, sobre transição de governo municipal para as eleições de 2008 e 2012, foi utilizado por diversas instituições públicas e privadas para produzirem seus documentos sobre tal temática no pleito de 2020. A Oficina Municipal (responsável pela publicação deste livro), desde fevereiro de 2020, em sua *Escola de Prefeitos*, abordou o tema da TGM para estimular prefeitos, em último ano de mandato, a organizar o processo de TG em seus municípios, assim como ofertou seminários e oficinas para agentes públicos de secretarias municipais de educação, para conscientizá-los sobre a troca de mandatos (e de cargos) setorial e a importância da ininterruptão da política pública de educação nas localidades.

Assim, à luz dessas ações para a organização da TGM, e diante das dificuldades conjunturais e de tempo advindas, respectivamente, da pandemia da Covid-19 e da postergação das eleições municipais de 2020,

5. Para publicações técnicas, vídeos ilustrativos e documentos complementares sobre TGM, ver a Plataforma Municípios em Rede, disponível no *link*: <https://municipios-em-rede.sdr.sp.gov.br/>



cumpre-nos, à próxima seção, apresentar algumas dicas para a transição de governo e trazer um *checklist* para este processo com desdobramentos no primeiro semestre de mandato *vis-à-vis* ao estado de calamidade pública oriundo dessa pandemia.

### 3. TRANSIÇÃO DE GOVERNO MUNICIPAL & PRIMEIRO SEMESTRE DE MANDATO NA PANDEMIA

Nas eleições municipais de 2020, 2.252 prefeitos foram reeleitos, sendo 2.237 no primeiro turno e 15, no segundo turno. Como o pleito ocorreu em todos os 5.568 municípios, sabe-se que em 3.316 prefeituras houve a troca do chefe do Poder Executivo em 1º de janeiro de 2021. Essa alternância de poder confirmada em 59,5% das cidades brasileiras, independente se total, com a mudança de toda a coligação político-partidária, ou parcial – com a substituição do prefeito, mas sem a modificação da coalização de poder –, demonstra *per se* a monta do processo de TG na administração pública municipal, principalmente em um ano atípico com crise sanitária mundial e o consequente adiamento das eleições municipais no país.

Desde 1997, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que as eleições aconteçam no primeiro domingo do mês de outubro e, havendo segundo turno, no último domingo desse mês, ensejando que a TG tenha um período entre três e dois meses. Porém, em 2020, a Covid-19 modificou o calendário eleitoral (Emenda Constitucional 107): o primeiro turno aconteceu em 15 de novembro; e o segundo turno, realizado em 57 municípios, ocorreu no dia 29 de novembro. Para extremar o argumento, em Macapá-AP, com os problemas – adicionais e persistentes – de fornecimento de energia elétrica nos últimos dois meses do ano, o segundo turno transcorreu somente em 20 de dezembro, restando 10 dias para a troca de mandato. Ademais, de março a dezembro de 2020, 35 agentes públicos – prefeitos e vice-prefeitos, em exercício, eleitos ou reeleitos – foram vítimas fatais dessa doença, impactando seus municípios, sobretudo a realização do processo de TGM.

De imediato, nesse intervalo de tempo diminuído para a TGM em 2020, surgiram, no pós-eleições, algumas questões, quais sejam:

- Como realizar, efetivamente, um processo de transição de governo em um mês?
- Como as equipes de TGM podem interagir, plenamente, diante do distanciamento social imposto pela Covid-19?
- Considerando a “segunda onda” de infecção do Novo Coronavírus no último bimestre de 2020, que tomadas de decisão emergenciais devem ser realizadas pelos mandatários eleitos ou reeleitos no primeiro mês de mandato?
- Diante da calamidade pública advinda da pandemia, o que considerar (informações, critérios e recursos) e como (re)organizar a prestação de serviços públicos de atendimento de saúde e o início do calendário escolar no primeiro trimestre de 2021? Ou seja, o que incluir na agenda dos primeiros 100 dias de governo?
- Quais os impactos da conjuntura econômica adversa de 2020 (e do fim do auxílio emergencial) na arrecadação municipal em 2021?
- Como trabalhar o planejamento estratégico municipal para a elaboração do PPA 2022-2025 diante de tantas potenciais urgências e prováveis contingências no primeiro ano do mandato?

Em torno de todas essas interrogações, existe uma certeza: o imperativo de uma TGM estruturada. Se todas as suas atividades – avaliação das políticas públicas, encerramento de mandato com a adequada prestação de contas, tomada de consciência político-administrativa da prefeitura com o diagnóstico dos problemas da localidade, ajuste do Plano de Governo

à realidade, elaboração do plano de ação de curto prazo e montagem da equipe de governo – forem completadas, satisfatoriamente, no período, tal processo potencializa o planejamento governamental de curto (100 dias de governo), médio (primeiro ano de gestão) e longo prazo (PPA 2022-2025) da gestão pública municipal, ilustrado na Figura 1.

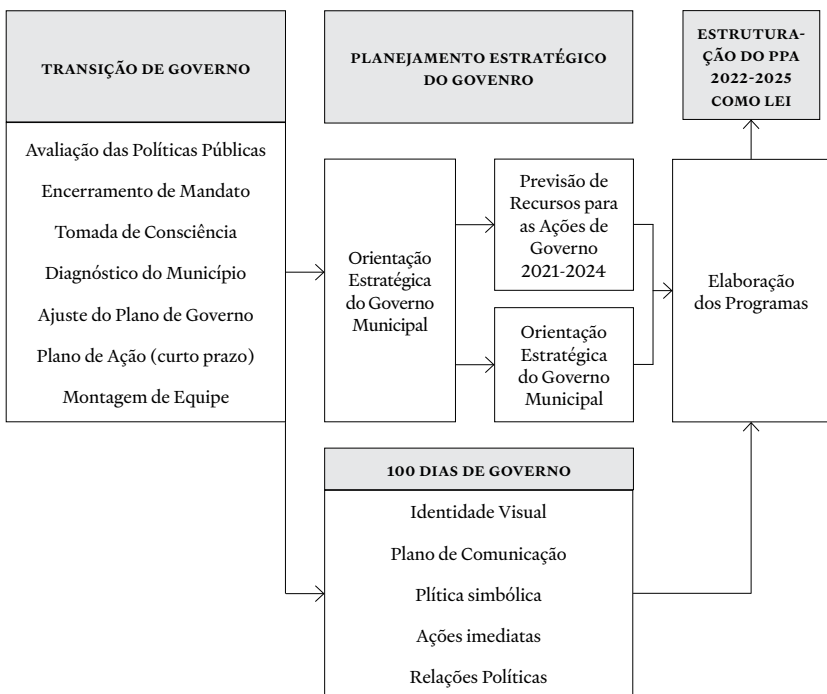


Figura 1. A importância do processo de TG para o planejamento público municipal. (Fonte: adaptado de Coelho et al., 2020, p. 3.)

Além do reconhecimento dos legados das gestões no quadriênio 2017-2020, é essencial identificar e disseminar as inovações que ocorreram em 2020 nos órgãos e entidades da gestão pública municipal perante a circunstância da pandemia. Afinal, em muitas áreas e equipes de trabalho das prefeituras emergiram soluções – locais e originais – para as variadas demandas advindas com a Covid-19 para a prestação dos serviços públicos.

São aprendizagens dos servidores públicos neste cotidiano de crise sanitária que devem ser valorizadas pelos mandatários políticos atuais e futuros.

Os Apêndices<sup>6</sup> deste capítulo, apresentados após as referências, listam alguns dos muitos atos normativos – de procedência internacional e nacional – publicados em 2020 que, direta ou indiretamente, impactaram o funcionamento do setor público e o *modus operandi* de duas políticas sociais que são fulcrais na administração pública municipal: Saúde e Educação. Trata-se de uma amostra das adaptações de procedimentos que as prefeituras tiveram que operacionalizar na provisão de políticas públicas.

Desde meados do mês de março de 2020, quando começou o distanciamento social no Brasil, a improvisação e a focalização foram as tônicas da ação governamental. Houve a necessidade de elaboração de planos e programas de enfrentamento da Covid-19 e de uma implantação de gestão de crise que, naturalmente, dispensou a análise de vários pontos de vista diante da premência de projetos e atividades voltados para o “apagar incêndio”, tais como: licitação de equipamentos de proteção individual (EPIS), medicamentos e respiradores; redimensionamento da força de trabalho em Postos de Saúde, abertura de Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) nos hospitais públicos e/ou organização de hospitais de campanha; fechamento de escolas públicas e adoção do Ensino Remoto Emergencial (ERE); alteração de horário e mudança do protocolo para o funcionamento de repartições públicas; e o treinamento de servidores públicos para o teletrabalho.

Contudo, em 2021, é mister que as prefeituras, mesmo com a manutenção da calamidade pública (e haja vista que o pós-pandemia se descortina – unicamente – após a ampla e irrestrita vacinação da população),

---

6. Os quadros com todos os atos normativos, assim como uma linha do tempo de suas publicações, estão disponíveis na Plataforma *Municípios em Rede* da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo (SDR). Todo o material, incluindo orientações para a adaptação de processos de áreas-meio das prefeituras (gestão e finanças, gestão de recursos humanos, por exemplo) e de políticas públicas locais (educação e saúde), em face da pandemia, está disponível no site: <https://municipios-em-rede.sdr.sp.gov.br/>

reorientem a seleção de problemas por relevância em vez de urgência, melhorem o processamento de informações para aperfeiçoar o processo decisório e, sobretudo, sobreponham a prevenção à reação nas diversas organizações do poder público local. Como normalizar as consultas médicas e a realização de exames de assistência ambulatorial nos equipamentos públicos de saúde da localidade, como iniciar o ano letivo de 2021 sem contratemplos – presencial ou virtualmente – na rede municipal de ensino e como dirimir o aumento da vulnerabilidade social diante do desemprego e da perda de renda de trabalhadores são alguns dos desafios dos prefeitos no primeiro semestre do mandato 2021-2024.

Sumariando as dicas para a TGM, pode-se dividi-la em duas perspectivas: a da gestão que finda e a da gestão entrante. Para aqueles que estão encerrando o mandato, cabe acatar e respeitar, democraticamente, o resultado das eleições e organizar a “casa”, registrando tudo o que foi realizado no quadriênio e os legados do mandato para o município, bem como sistematizar todas as informações (finanças, pessoal, estrutura administrativa, equipamentos públicos, planos, programas, projetos, convênios, contratos e parcerias) e realizar a devida prestação de contas que, inclusive, é sujeita a interpelações dos órgãos de controle externos. Ademais, é bem-vindo reconhecer a TGM como um processo de divulgação das realizações da gestão local para os municípios, além do compartilhamento de informações, com zelo, para a equipe de transição do prefeito recém-eleito.

E para aqueles que estão prestes a iniciar o mandato, deve-se conhecer e respeitar o que foi construído no quadriênio, preparando-se para receber a “casa” com abertura para o diálogo (e compreendendo os conflitos e as divergências inerentes à política). Buscar inteirar-se da prefeitura, não para auditar, mas para avaliar as ações governamentais, visando ajustes e/ou aperfeiçoamentos à luz da marca e orientação do novo governo e da conjuntura político-administrativa do município, bem como tomar consciência das medidas de curto prazo para a manutenção dos serviços públicos essenciais. A Figura 2, que traz duas peças de uma campanha do

Ministério Público de Goiás (MP-GO) para promover a TGM, sintetiza essas ideias de uma troca de mandato responsável nas prefeituras.

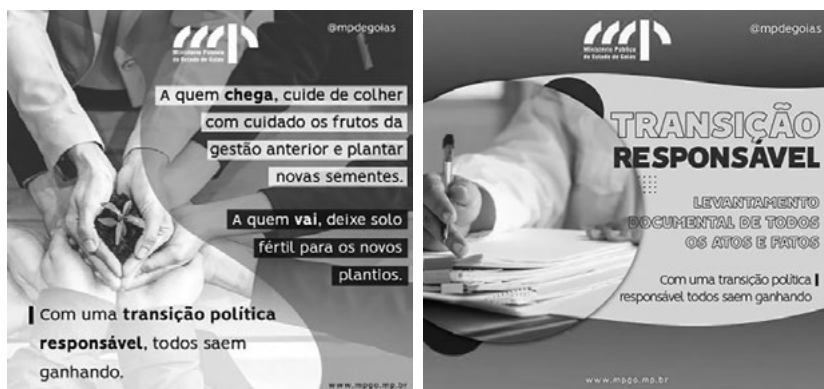


Figura 2. Ideias sobre uma TGM responsável: peças de uma campanha do MP-GO/2020. (Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.)

E, para finalizar, trazemos um *checklist* para o processo transição de governo, o qual, lembrando, tem repercussões sobre os primeiros seis meses de mandato. Em qualquer prefeitura, orienta-se refletir, ao menos, sobre cinco aspectos em uma “passagem de bastão” entre gestões municipais:

**A. Tempo disponível e cronograma de atividades:** deve-se racionalizar o período entre o *day after* da eleição e o dia da posse, pensando na sequência de atividades a serem concretizadas e elaborando uma agenda de trabalho compatível para as equipes de transição de governo;

**B. Sistematização de informações:** além do levantamento de atos e fatos em cada área do Poder Público local (órgãos da prefeitura e entidades da administração pública indireta municipal), em situações de calamidade pública, como a da pandemia da Covid-19, é condição *sine qua non* informar-se dos planos de contingência e enfrentamento de cada área-fim. Um produto desta análise documental deve ser um

plano de ação de curto prazo para os primeiros 100 dias de governo – geralmente, denominado de *Agenda-100*;

**C. Estruturação da TGM:** com o teletrabalho, difundido durante da pandemia da Covid-19, cada prefeitura deve avaliar o quanto consegue utilizar de soluções tecnológicas tanto para a realização de reuniões síncronas, como para requisitar, coletar e compartilhar os dados da administração pública municipal. Óbvio que, em municípios de pequeno porte e com internet de banda larga insuficiente, deve-se ser pragmático e optar, talvez, por alguns encontros presenciais, usando as plataformas virtuais esporadicamente. Recomenda-se, ainda, armazenar os arquivos de trabalho em espaços como *drives* em nuvem e empregar aplicativos de comunicação instantânea para facilitar a troca de informações;

**D. Regramento da TGM:** na maioria dos municípios do Brasil não existe uma lei que institucionalize o processo com regras e normas concernentes a prazo, equipes de transição, sigilo de informações, forma de solicitação e disponibilização dos dados, etc. Contudo, tal fato não deve ser um obstáculo! O prefeito em exercício pode publicar um decreto ou uma portaria que discipline as atividades da transição de governo. E, diante da ausência de uma lei, sugerimos que o próximo prefeito, durante o seu mandato, independentemente se concorrerá ou não à reeleição, proponha um Projeto de Lei ordinária – que é da sua competência – para que as trocas de mandato, no futuro, ocorram em seu município com toda a segurança jurídica possível;

**E. Casos de dificuldade na TGM:** em consequência da ausência de previsão legal, o prefeito recém-eleito pode se deparar com resistências para a realização da transição de governo na prefeitura. Paliativamente, esse embaraço pode ser contornado com algumas alternativas para obtenção das informações por meio de institutos jurídicos e de fontes oficiais, como os enumerados, na sequência,

## no Quadro I.

LAI	Solicitar as informações, de acordo com a Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) – por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). Deverá ser atendido; porém, neste caso, o prazo pode ser um óbice, a depender do horizonte temporal da transição de governo municipal.
Portais	Consultar os Portais da Transparência, dos municípios e dos Tribunais de Contas Municipais, onde houver, ou Estaduais. Acessar os portais dos programas federais, estaduais e municipais; alguns, inclusive, têm a possibilidade de acesso com perfil de visitantes. Recorrer, ainda, às fontes oficiais (municipais, estaduais e federais) disponíveis em sites institucionais, banco de dados públicos e Cartas de Serviços.
Sistemas	Explorar os sistemas disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), tais como: o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (Siops), dentre outros.

**Quadro 1.** Alternativas para a obtenção de informações diante de obstáculos na TGM. (Fonte: elaborado pelos autores).

Vale salientar o quão importante é o prefeito recém-eleito assumir uma postura proativa para desarmar as contendas da campanha e investir no diálogo com a gestão em encerramento de mandato, sobretudo quando ocorre um TtG no município. Este pode ser um atalho para abrir o caminho para uma mudança de mandato cortês e bem-sucedida.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 2020 foi marcado pela pandemia da Covid-19 que, no Brasil, justapôs três crises: uma sanitária, de alcance global; uma econômica, de alcance internacional e uma política caracterizada pela descoordenação federativa por ausência de direção no (des)governo federal. Neste panorama, muitos municípios que enfrentavam desde 2014 um quadro fiscal adverso, fragilizaram-se com a diminuição da arrecadação e das transferências da União e dos Estados e, ademais, tiveram que ser criativos para adaptarem



as suas políticas públicas e de prestação de serviços de saúde e educação ante as implicações do Novo Coronavírus. Diante da calamidade pública, as eleições municipais de 2020 foram postergadas e as TGMs, incipientes no país, tiveram seus períodos reduzidos, ocasionando alguns entraves e renovando os desafios para a “passagem de bastão” com a alternância de poder nas prefeituras.

Paremos e pensemos: se mesmo nos Estados Unidos, considerada uma das principais democracias do mundo, assistimos um imbróglio entre o presidente Donald Trump e o recém-eleito Joe Biden em torno do resultado da eleição norte-americana, trazendo desarmonia e percalços para um processo de transição de governo regulamentado desde 1963 (*the Presidential Transition Act of 1963*) para a Casa Branca, imaginem os problemas que marcam as trocas de mandatos em pequenos e médios municípios brasileiros, diante de urnas que contrapõem famílias na disputa pelo poder local e a dinâmica política do personalismo arraigada nas localidades, sem quaisquer regras e procedimentos para a TGM.

Espera-se que as ideias deste capítulo, em conjunto com a agenda de TGM que foi ampliada nas eleições de 2020, com muitas boas práticas (a despeito dos contratemplos da “segunda onda” da pandemia e do horizonte temporal exíguo para a troca de mandato), sirvam de “guia” para que as prefeituras, na gestão 2021-2024, institucionalizem o processo de transição de mandato na administração pública municipal, ratificando os valores republicanos e democráticos da política e promovendo a cultura da continuidade administrativa nos municípios.

### **Mírian Lucia Pereira**

Professora colaboradora do Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap) da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf). Mestre e especialista, em Administração Pública, atuando, há mais de 20 anos, na gestão pública. Tem como principais linhas de pesquisas/trabalhos a Administração Estratégica e a Transição Governamental (TG). Participou e coordenou processos de TG; ministra aulas, palestras e oficinas, bem como escreve

conteúdos e desenvolve ferramentas para execução de TGs; integrou equipes que desenvolveram projetos de TG para Secretaria de Desenvolvimento Regional do estado de São Paulo e para a Comunitas. É cofundadora do Grupo de Pesquisa Observatório Nacional de Transição Governamental. É servidora pública federal, na Univasf, desde 2008. E-mail: mirian.pereira@univasf.edu.br.

### **Fernando de Souza Coelho**

Professor do Curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação – em nível de mestrado acadêmico – em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP). Doutor e mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e bacharel em Economia pela USP. Foi visiting professor, em estágio de pós-doutorado, na London School of Economics and Political Science (LSE), em 2019, bem como foi presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) no período 2016-2018 e coordenador da Divisão Acadêmica de Administração da ANPAD no triênio 2018-2020. Coordenador do Lab.Gov da EACH-USP. E-mail: fernandocoelho@usp.br.

### **Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz**

Professora do Mestrado Acadêmico em Educação e do Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo e da Pós-graduação em Gestão Pública da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV). Secretária executiva do Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social (Instituto JUS). Coordenadora de projetos de transição de governo pela Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam) e Secretaria de Desenvolvimento Regional do estado de São Paulo. E-mail: carminhameirelles@gmail.com.

### **Francisco Ricardo Duarte**

Doutor em Difusão do Conhecimento pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Associado I da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), credenciado junto ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em

Agroecologia e Desenvolvimento Territorial (Doutorado). Cofundador do Observatório Nacional de Transição Governamental. E-mail: francisco.duarte@univasf.edu.br

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 7.221 de 2010*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7221.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7221.htm#art10).
- COELHO, F. S.; CRUZ, M. C. M. T.; SEIXAS, S. M. T.; REZENDE, G. J. R.; PEREIRA, M. L.; AMBRÓSIO, L. F. A hora e a vez da institucionalização da transição de Governo Municipal no Brasil. *Estadão política online* (Blog Gestão, Política & Sociedade), 11 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-hora-e-a-vez-da-institucionalizacao-da-transicao-de-governo-municipal-no-brasil/>
- CRUZ, M.C. M. T.; COELHO, F. S.; SEIXAS, S. M. T.; FRANCO, C. T. J. Transição de governo na administração pública municipal: Descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012. *Revista Agenda Política (UFSCar)*, v. 5, n. 3, p. 249-277, 2017. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/152>.
- PEREIRA, M. L.; COELHO, F. S.; DUARTE, F. R.; NERI, D. F. M.; SANTOS, M. H. P. Transição de governo no Brasil: um levantamento dos instrumentos normativos dos processos de alternância de poder (1988-2017). *Interface – Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas*, v. 15, n. 1, p. 8-31, 2018. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1003>.
- SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR). *Orientações básicas para uma boa transição de governo municipal*. (Coordenação e autoria Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz; autoria Sílvia Maura Trazzi Seixas; colaboração Guilherme Rezende *et al.*; revisão técnica Fernando de Souza Coelho) [ed. atual.]. São Paulo: Sociologia e Política – Escola de Humanidades, 2020.

**Apêndice A.** Atos normativos que impactaram o setor público no Brasil. (Fonte: elaborado pelos autores.)

Data	Instituição/Órgão	Instrumento/Ação
30/01/2020	Organização Mundial de Saúde (OMS)	Declara estado de emergência global pela disseminação do Novo Coronavírus.
06/02/2020	Presidência da República do Brasil	Lei 13.979/2020: dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Novo Coronavírus responsável pelo surto de 2019.
11/03/2020	OMS	Altera o estado de contaminação para pandemia de Covid-19.
20/03/2020	Congresso Nacional do Brasil / Senado Federal	Decreto Legislativo 06/2020: reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem 93, de 18 de março de 2020.
27/05/2020	Presidência da República do Brasil	Lei Complementar (LC) 173/2020: estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.
02/07/2020	Congresso Nacional do Brasil	Emenda Constitucional (EC) 107/2020: adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos.
13/08/2020	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	Resolução 23.627/2020: institui o calendário eleitoral das eleições 2020, em conformidade com a Emenda Constitucional 107, de 2 de julho de 2020, pela qual adiada, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos.

**Apêndice B. Atos normativos com efeitos nas políticas públicas de saúde.**

(Fonte: elaborado pelos autores.)

Data	Instituição/Órgão	Instrumento/Ação
03/02/2020		Portaria 188/2020: declara emergência em saúde pública de importância nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo Novo Coronavírus.
20/03/2020		Portaria 454/2020: declara, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do Novo Coronavírus.
16/04/2020	Ministério da Saúde (MS) /Gabinete do Ministro	Guia com Recomendações de proteção aos trabalhadores dos serviços de saúde no atendimento da Covid-19 e outras síndromes gripais.
11/05/2020		Guia com as orientações para codificação das causas de morte no contexto da Covid-19.
15/06/2020		Portaria 1.514/2020: define os critérios técnicos para a implantação de unidade de saúde temporária para assistência hospitalar como, por exemplo, os Hospitais de Campanha destinados para os atendimentos aos pacientes no âmbito da emergência pela pandemia da Covid-19.

### Apêndice C. Atos Normativos com Efeitos nas Políticas Públicas de Educação. (Fonte: elaborado pelos autores.)

Data	Instituição/Órgão	Instrumento/Ação
12/03/2020	Ministério da Saúde (MS)	Nota Técnica 9/2020: orientações de prevenção ao Novo Coronavírus no âmbito do Programa Saúde na Escola.
01/04/2020		MP 934/2020: estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública tratada na Lei 13.979/2020.
07/04/2020	Presidência da República do Brasil	Lei 13.987/2020: altera a Lei 11.947/2009, autorizando, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, em razão da emergência ou calamidade pública, a distribuição de alimentos adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos estudantes das escolas públicas de educação básica.
08/06/2020		Parecer 09/2020: apresenta o reexame do Parecer CNE/CP/2020, sobre a reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para cumprimento da carga horária mínima, anual, em razão do Novo Coronavírus
18/08/2020		Portaria 14.040/2020: Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020.



Seção 3

**Participação  
democrática,  
tecnologia e  
sustentabilidade**





## CAPÍTULO 11

# Cidades sustentáveis, inteligentes e saudáveis

Diego de Melo Conti

Maurício Lamano Ferreira

### 1. INTRODUÇÃO

As cidades representam a principal força de desenvolvimento deste século (GLAESER, 2011). O crescimento urbano é uma tendência indissociável da realidade global e, por isso, o tema requer atenção para a construção de um novo paradigma de desenvolvimento municipal, no intuito de propiciar ferramentas e conceitos aos gestores públicos para que possam desenvolver uma cidade sustentável, inteligente e saudável.

Foi em 2007 que, pela primeira vez na história mundial, a população urbana superou a população rural (ONU, 2014). Nesse sentido, Kniess et al. (2019) destacam que atualmente 55% da população global vive em cidades, o que representa 3,8 bilhões de pessoas vivendo em áreas urbanas no mundo e que em 2050 mais de 6,3 bilhões de pessoas viverão em cidades. Isso significa que os prefeitos em todo o mundo irão assumir o papel de protagonistas do processo de desenvolvimento global, cabendo às cidades a promoção de soluções para desafios relacionados a mudanças climáticas, saúde e equilíbrio social, bem como ao crescimento econômico.

No Brasil, a população urbana já ultrapassa a casa de 86%, o que significa que mais de 186 milhões de brasileiros vivem em cidades (MACRO-TRENDS, 2020). Trata-se de uma das maiores taxas de população urbana

da América Latina e do mundo, o que simboliza um processo que trouxe consigo uma série de oportunidades e ameaças para o desenvolvimento humano, havendo a necessidade da adoção de novas ferramentas para otimização da administração pública e para o desenvolvimento sustentável.

Os municípios que desejam implementar uma agenda de sustentabilidade devem adotar um modelo de desenvolvimento que satisfaça as necessidades presentes de sua população, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades (BRUNDTLAND, 1987). Nesse sentido, Conti et al. (2019) destacam a importância de as cidades estabelecerem planos de longo prazo, uma vez que a sustentabilidade baseia-se em princípios de longevidade e perenidade.

As cidades sustentáveis fundamentam-se na ideia de desenvolvimento com qualidade de vida, ampliando as condições de habitabilidade de um território, ao mesmo tempo em que buscam produzir decisões e políticas públicas equilibradas e apoiadas em um tripé de sustentabilidade, o qual é composto pelas dimensões econômica, ambiental e social (ELKINGTON, 2001; KAHN, 2014).

Outro importante elemento para o desenvolvimento de cidades mais sustentáveis é a utilização da tecnologia e da inovação na administração pública. Chourabi et al. (2012) ressaltam que a implementação de soluções inteligentes permite que as cidades otimizem a formulação de políticas públicas, alavanquem estratégias de desenvolvimento econômico, facilitem a preservação e o monitoramento ambiental, além de promover a participação política e o desenvolvimento social.

As cidades inteligentes são caracterizadas pelo uso difuso de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICS). As TICS podem ser definidas como recursos tecnológicos, que quando integrados, podem resultar no aprimoramento de processos e melhoria na tomada de decisões. Além disso, as TICS podem ser utilizadas em uma série de serviços urbanos, como, por exemplo, nos sistemas de abastecimento de água e energia, otimizando a infraestrutura urbana ao mesmo tempo em que promove o desenvolvimento sustentável por meio de serviços mais eficientes (ANGELIDOU, 2014).

As agendas da sustentabilidade e das cidades inteligentes permitem que os gestores públicos locais implementem novos modelos de gestão e governança, o que facilita a participação política, a colaboração e um processo de gestão fundamentado em dados (BIFULCO, 2016; CONTI et al., 2019). Ainda, modelos colaborativos e o uso de sistemas de informação permitem que os gestores públicos tenham uma visão sistêmica para a tomada de decisões, o que é fundamental para o enfrentamento de desafios e problemáticas de maneira articulada (CONTI, 2020). Isso significa que a preservação do planeta pode ser efetivada a partir do protagonismo local e do poder das cidades.

## 2. AS CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS

As cidades são sistemas vivos e complexos, os quais estão em um processo de evolução. Nos últimos 30 anos, uma série de tratados e acordos internacionais definiram estratégias para que as cidades pudessem adotar uma agenda fundamentada no desenvolvimento sustentável (VITIELLO et al., 2019). No mesmo período, consolidou-se um entendimento sobre a agenda das cidades inteligentes, permitindo que os centros urbanos adotassem a inovação e a tecnologia como instrumentos para eficiência administrativa, melhoria dos serviços públicos e das políticas socioambientais (EREMIA, TOMA e SANDULEAC, 2017).

As cidades são as responsáveis pelo dinamismo e desenvolvimento econômico do século XXI, mas ao mesmo tempo colocam uma série de desafios para o desenvolvimento sustentável, uma vez que ao longo das últimas décadas também foram as principais responsáveis pela poluição atmosférica, do solo e das águas, aprofundamento das desigualdades sociais, além da perda de biodiversidade. De tal modo, as cidades prosperaram, mas ao mesmo tempo acentuaram problemáticas socioambientais (GLAESER, 2012).

Neste cenário, o desenvolvimento de cidades humanas, sustentáveis e inteligentes é um tema emergente e prioritário para os governos locais.

De tal modo, dados das ONU (2014) apontam que as cidades desempenham um significativo papel no alcance da sustentabilidade em todo o contexto planetário devido ao aumento expressivo da população urbana e ao poder para engajar as suas populações e à aptidão para a construção de projetos e soluções.

A sustentabilidade e as soluções inteligentes representam um ponto de inflexão para as cidades, facilitando a transição de modelos tradicionais de gestão em centros urbanos eficientes, inovadores e comprometidos com o meio ambiente, o equilíbrio social e o desenvolvimento econômico de longo prazo (COENEN, BENNEWORTH e TRUFFER, 2012). Trata-se de uma agenda fundamental para construir soluções para problemas históricos e ao mesmo enfrentar desafios do futuro.

Partindo dos estudos de Elkington (2001), os autores Conti (2017) e Kniess et al. (2019) evidenciam que as cidades que buscam se tornar inteligentes e sustentáveis devem fundamentar o seu planejamento e a sua gestão em quatro dimensões estratégicas e de maneira articulada e indissociável: (1) econômica, (2) ambiental, (3) social e (4) inovação.

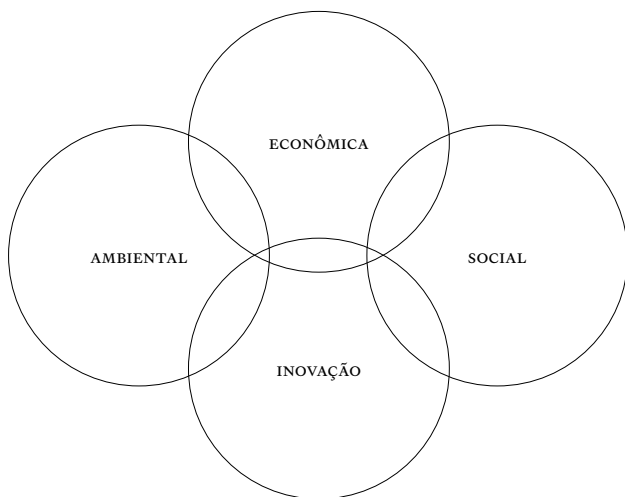


Figura 1. As quatro dimensões das cidades inteligentes e sustentáveis. (Fonte: elaborado pelos autores, 2020.)

O desenvolvimento econômico é um importante elemento para a sustentabilidade de uma cidade, o qual deve ser promovido através da inclusão social e da preservação ambiental. Nesse sentido, Glaeser e Joshi-Ghani (2013) destacam que as cidades inteligentes e sustentáveis são mais competitivas e atrativas para investimentos, além de ter a facilidade para atrair capital intelectual e mão de obra especializada. Isso porque são mais seguras, modernas e oferecem mais qualidade de vida aos seus cidadãos.

A dimensão social de uma cidade é o que a torna viva, e fundamenta-se na perspectiva de ser democrática, inclusiva e de estabelecer uma cultura de paz (CONTI, 2017). Nesse sentido, Gehl (2013) argumenta que as cidades devem ser mais humanas e que a sua dimensão social deve estar intrínseca aos planos urbanísticos, sendo que os gestores públicos devem projetar as cidades para os indivíduos e o bem-estar humano, recuperar o espaço urbano para o convívio e redesenhar os espaços públicos. Em outras palavras, devolver as cidades para as pessoas.

O meio ambiente urbano está relacionado diretamente à qualidade de vida. A dimensão ambiental de uma cidade compreende um sistema natural composto por elementos como água, ar, solo, vegetação, animais e micro-organismos. A interação destes grupos forma os ecossistemas urbanos, os quais são responsáveis por uma série de serviços ecossistêmicos que trazem benefícios diretos e indiretos aos seres humanos. Estes benefícios ainda podem ser considerados como tangíveis ou intangíveis, segundo a sua característica. A conservação da biodiversidade é fundamental para a saúde e para a longevidade humana.

No modelo proposto, a inovação é um alicerce para a estruturação de cidades inteligentes e sustentáveis, sendo um elemento vital para o bom desempenho e a eficiência de políticas públicas. As cidades que buscam se tornar inovadoras devem facilitar processos colaborativos entre governo, universidade, empresa e sociedade, no intuito de construir soluções a partir do conhecimento de diferentes atores sociais. De tal modo, a inovação tem o poder de desenvolver tecnologia, fomentar novos serviços e produtos e melhorar processos, reduzindo custos ao mesmo tempo em que alavanca resultados.

Adotar uma estratégia de cidade inteligente e sustentável propicia aos centros urbanos uma série de benefícios, dentre eles: a otimização de recursos públicos; a inteligência de informações para a tomada de decisões; a satisfação dos seus habitantes; facilita a participação e a estruturação de processos colaborativos; desburocratiza processos e dá transparência à administração pública; cria indicadores de desempenho para uma gestão baseada em evidências.

Bătăgan (2011) e Chourabi et al. (2012) ressaltam que tornar uma cidade inteligente e sustentável tem sido uma estratégia adotada por cidades em todo o mundo. Isso acontece porque sistemas inteligentes e sustentáveis possibilitam melhorias a uma série de serviços públicos. Desse modo, o Quadro 1 apresenta quatro exemplos de aplicação de TICs que podem ser utilizadas pelas cidades.

Tema	Utilização
Energia	A partir de sensores, monitorar a geração, transmissão, distribuição e o consumo de energia, bem como monitorar individualmente o consumo de energia por meio de redes inteligentes que empregam TICs para fornecer energia e permitir o intercâmbio de informações sobre o consumo entre fornecedores e usuários.
Monitoramento ambiental	A partir de sensores, controlar a qualidade da água, medir a qualidade do ar, monitorar o nível de água de rios e mares, monitorar condições de florestas e reservatórios.
Infraestrutura urbana	Sensores com medição do consumo de água e energia em tempo real, identificação de riscos em infraestrutura de transportes, desligamento remoto de equipamentos elétricos e iluminação ambiente.
Gestão de resíduos	Sensores monitoram o volume, a umidade, a temperatura de resíduos em lixeiras e caçambas públicas conectadas a redes sem fio, otimizando os processos de coleta e disposição de resíduos.

Quadro 1. Aplicação de TICs no desenvolvimento urbano inteligente e sustentável. (Fonte: elaborado pelos autores, 2020.)

Investir na capacidade de inovação das cidades é também um importante propulsor para o desenvolvimento de tecnologias ecológicas e, por consequência, de uma economia de baixo carbono, agregando valores de sustentabilidade no processo de desenvolvimento urbano, econômico e social. Alguns aspectos inovadores serão abordados no próximo item.

Ressalta-se ainda que o território urbano é responsável pela geração de dados que podem ser utilizados pelos gestores públicos na implementação de soluções inteligentes e sustentáveis. A abundância de dados em uma cidade permite que os gestores públicos passem a adotar um modelo de governança fundamentado em evidências e livre de interferências políticas, produzindo políticas públicas eficientes (CHOURABI et al., 2012).

A agenda da sustentabilidade e da inovação devem ter como finalidade a promoção de cidades saudáveis e que facilitem o bem-estar humano em equilíbrio com a natureza. Nesse sentido, a seguir serão apresentados temas importantes que permeiam esta discussão.

### **3. DESENVOLVENDO CIDADES SAUDÁVEIS**

Para compreender e discutir cidades saudáveis é necessário entender o conceito de uma cidade saudável e as ferramentas e equipamentos urbanos que a tornam assim. Neste sentido, os próximos itens tratarão sobre essa explicação.

#### **3.1. Conceito e inovação em cidade saudável**

O conceito de cidade saudável está diretamente associado a alguns aspectos de limpeza e segurança, com ecossistema natural estável e equilibrado e com a devida participação popular nas decisões coletivas. Além disso, é necessário que as necessidades básicas sejam atendidas e satisfeitas e que os serviços públicos sejam acessíveis a toda a população, sem diferença de classe social ou econômica, mantendo assim os elevados índices de saúde coletiva (WHO, 2020).

Certamente, o desafio de se alcançar uma cidade com tais características está relacionado a alguns fatores como demografia e heterogeneidade ambiental. A demografia é fundamental para se entender a complexidade da gestão pública na busca do ambiente ideal. Assim, pode-se entender que a busca por uma cidade saudável se relaciona à escala, sendo cidades grandes mais complexas e cidades menores mais fáceis de gerir (GEHL, 2013).



Um exemplo claro para essa questão é a comparação de duas cidades no Estado de São Paulo, como, por exemplo, a própria Capital paulista – São Paulo – e a cidade de Herculândia, no oeste do Estado. A cidade de São Paulo apresenta alta heterogeneidade social e ambiental ao longo do seu território, com uma série de problemas que há décadas buscam alternativas para sucesso (VITIELLO et al., 2019). Implementar uma política pública que atenda às reais demandas é complexo e pode ser polêmico, pois a opinião pública muda conforme fatores como renda *per capita* e nível de escolaridade. Já na pequena cidade de Herculândia, a implementação de ações públicas que visem uma mudança pode ser menos complexa, embora problemas com a opinião pública possa haver em qualquer escala demográfica.

No entanto, independentemente do tamanho da cidade ou da complexidade de implementação de políticas que busquem a qualidade de vida por meio da sustentabilidade e promoção da saúde, um ponto em comum a todas elas é a necessidade de se buscar conceitos e metodologias inovadoras para a gestão pública.

Neste sentido, o conceito de que urbanistas e ambientalistas têm se apropriado de “Infraestrutura Verde” (IV) pode ser uma alternativa eficiente para a promoção de espaços saudáveis. A IV pode ser entendida como redes multifuncionais de espaços verdes em uma cidade, bem como de processos que regem o seu desenvolvimento. Estes espaços contribuem substancialmente para a melhoria da saúde pública, proporcionando oportunidades de recreação, aumentando a coesão social, apoiando a economia local, protegendo a biodiversidade e ajudando as cidades a se adaptarem a um clima em mudança (PAULEIT et al., 2019).

A sensação de bem-estar associada ao verde urbano tem chamado a atenção de gestores públicos. A percepção ambiental sobre os espaços verdes tem ganhado mais atenção em estudos recentes, uma vez que a participação popular é um instrumento fundamental na promoção de cidades saudáveis (CONTI et al., 2019). No entanto, quando a população não entende a funcionalidade ecológica e social dos espaços verdes urbanos,

isso demonstra que há um abismo entre a produção técnica desenvolvida nas universidades e centros de pesquisa e a sociedade.

Neste sentido, Gavrilidis et al. (2020) mostraram que cidadãos, autoridades públicas e agentes econômicos de 320 diferentes regiões da Romênia entenderam a infraestrutura verde apenas como uma releitura dos espaços verdes urbanos e salientaram que a população e alguns *players* entendem que as áreas verdes ociosas das cidades devem ser ocupadas pela iniciativa imobiliária. Por outro lado, Zhang et al. (2020) mostraram que parte da população chinesa está disposta inclusive a pagar taxas para usar espaços verdes, sendo esta aceitação mais evidente entre os mais jovens.

Embora a percepção dos cidadãos possa variar, há de se considerar que métodos alternativos para o “esverdeamento” das cidades devem protagonizar as decisões públicas. Muito debatido na literatura científica, porém, pouco aplicado nas cidades brasileiras, o conceito de Adaptação baseada nos Ecossistemas (AbE) tem sido incentivado pelo governo federal, via Ministério do Meio Ambiente. O conceito define basicamente que uma solução para preparar as cidades para os futuros cenários de mudanças climáticas é criar infraestruturas que se apropriem de ecossistemas naturais para tornar as cidades mais resilientes.

Isso pode ser mais bem exemplificado com a conservação de ecossistemas de manguezais em cidades litorâneas, devido ao “amortecimento” que este sistema oferece à área urbana em situações extremas de tempestades e alterações climáticas. Via de regra, os projetos de AbE visam a reconstrução da paisagem, outrora degradada, por meio de projetos de reflorestamento e/ou reconstrução ambiental (ZARI et al., 2020). Cabe destacar que projetos ambientais que não se interligam às ações sociais e econômicas urbanas apresentam pouca chance de sucesso, portanto, tornam-se pouco eficientes na construção de cidades sustentáveis e saudáveis, uma vez que aspectos ambientais, sociais e econômicos devem sempre pautar a agenda urbana.

Diante disso, no ano de 2016, pesquisadores e *steakholders* da Comunidade Europeia cunharam o termo Soluções baseadas na Natureza (SbN) – em inglês *Nature-based Solutions* – como uma medida inova-

dora na gestão e reconstrução de cidades. Embora o conceito seja muito parecido com o AbE, as SbN não se limitam a uma adaptação para futuros cenários de extremos climáticos, mas também a uma condição atual de planejamento estratégico.

Este conceito de SbN entende que a infraestrutura verde e azul (esta última associada aos corpos hídricos) está sendo cada vez mais reconhecida por sua capacidade de promover serviços ambientais associados à conservação da biodiversidade e também ao funcionamento dos ecossistemas, sendo estes ambientes urbanos fundamentais para tornar as cidades adaptadas aos futuros climáticos, como dito anteriormente. Seddon et al. (2020) destacam que a SbN pode apresentar limitações em comparação a obras de engenharia e ao sistema econômico baseado na infraestrutura cinza. Os autores destacam a urgente necessidade de aliar pesquisadores científicos com gestores públicos em prol de uma causa única, pois a complexidade de se pensar nesta cidade atual e do futuro deve ser uma estratégia fundamentada na ciência, mas com a exequibilidade da gestão pública.

### 3.2. Políticas públicas adequadas à cidade saudável

Embora os conceitos e as metodologias para a criação de cidades saudáveis sejam ferramentas importantes na promoção do bem-estar humano, as políticas públicas operam como *drivers* da transformação urbana.

A Agenda 2030 preconiza, em seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), 169 metas audaciosas para serem executadas em nível local. Uma característica importante da Agenda 2030 é que ela traz na sua concepção objetivos que se desdobram em premissas sociais, ambientais e econômicas. Os ODS de cunho sociais estão intimamente relacionados aos ODS ambientais e assim por diante. Isso permite que a Agenda seja um guia para municípios apoiarem as suas decisões e ampliarem o leque de ação de suas políticas públicas.

Baseado nisso, a comissão de Promoção da Saúde da Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, no ano de 2016, que para se alcançar critérios severos de qualidade da saúde pública era importante conciliar

nas pautas municipais os 17 ODS. Isso representou uma união entre as Agendas de Saúde, Meio Ambiente e Economia.

Ao declarar que a Agenda de Promoção da Saúde e a do alcance da sustentabilidade são a mesma, entende-se que os problemas e as soluções urbanas estão intimamente conectados e não podem ser compreendidos de forma dissociável. Conti (2020), ao entrevistar o pesquisador Fritjof Capra, evidenciou que os desafios deste século estão todos interconectados, ao mesmo tempo em que uma solução afeta não só um único problema, mas todo um sistema.

Um exemplo desta compreensão é da prefeitura da cidade de São Paulo, a qual criou no início deste século o Programa de Áreas Verdes e Saudáveis (PAVS), por meio da Secretaria Municipal de Saúde. Este programa entende que um elemento para a promoção da saúde é a ampliação e (re)qualificação de espaços verdes urbanos, dado os diversos benefícios que estes espaços podem trazer para a saúde física e mental dos habitantes de áreas urbanas (NOORDZIJ et al., 2020; LABIB et al., 2020). Embora este programa tenha tido relativo sucesso na Capital paulista, um diferencial seria o maior diálogo com políticas estabelecidas pela Secretaria do Verde e Meio Ambiente da cidade.

Este exemplo de possível integração entre secretarias municipais pode ser uma luz no que se entende por gestão pública municipal e criação de processos colaborativos sustentáveis (CONTI et al., 2019). Mesmo existindo diferentes pastas dos poderes executivos e com diferentes condições orçamentárias, deve-se compreender que os problemas são interdisciplinares e as soluções podem, muitas vezes, ser alcançadas com mais sucesso se forem encaradas de forma intersecretarial, com diálogos apropriados sobre contribuições relativas de aporte financeiro e com participação do setor privado, quando possível.

### 3.3. Uso de espaços verdes urbanos e indicadores de saúde

O uso de espaços verdes urbanos se associa a benefícios na saúde dos seres humanos que vivem em cidades. Um dos desafios da gestão pública é criar uma condição homogênea de distribuição de parques, praças e fragmentos florestais em todo o território municipal. Normalmente, os centros antigos

de cidades mais antigas costumam ser menos arborizadas, principalmente das cidades brasileiras que tiveram rápido crescimento ao longo do século XX.

A cidade de São Paulo, por exemplo, em seu último mapeamento da cobertura vegetal com técnicas sofisticadas de sensoriamento remoto (LIDAR) identificou que o território do município tem, surpreendentemente, 48% de cobertura verde. Grande parte desta porcentagem se encontra nos extremos sul e norte da cidade, locais onde se encontram importantes áreas protegidas e zonas rurais.

Esta má distribuição dos espaços verdes acompanha uma série de indicadores de saúde pública. A variação na temperatura média do ar é um importante condutor de casos de hospitalizações em grandes e médias cidades. Zhao et al (2019a) mostraram que o aumento de cinco graus na temperatura média do ar foi responsável pelo aumento de casos de pessoas internadas em todo o Brasil, sendo que crianças menores de cinco anos foram as mais vulneráveis. Além disso, mulheres grávidas e com idade acima de 60 anos também formaram outro grupo de risco para a variação meteorológica. Entre os anos de 2000 e 2015, Zhao et al. (2019b) associaram o aumento da temperatura média do ar a problemas de arritmia, sendo as mulheres um grupo altamente vulnerável. Esta associação entre temperatura e problema cardiovascular em cidades brasileiras reforça a necessidade de se pensar em problemas sociais (saúde) integrados aos problemas ambientais.

Cabe ressaltar que o benefício dos espaços verdes urbanos à saúde humana pode vir por diferentes vias, dentre as quais se destacam: (i) melhoria da qualidade do ar, (ii) condição apropriada para a promoção de atividade física, (iii) compensação de estresse e (iv) maior sociabilidade. Wood et al. (2017) mostraram que tanto o número de parques quanto às áreas respectivas a cada parque foram variáveis que explicaram significativamente os benefícios à saúde mental de habitantes de áreas urbanas na Austrália. Kuo (2015) mostrou que o contato do ser humano com a natureza pode trazer melhorias ao sistema imunológico por meio do contato com microrganismos naturais de áreas verdes urbanas. Melhorias cardio-

vasculares também têm sido associadas ao uso específico de áreas verdes urbanas. Grazuleviciene et al. (2015) mostraram, em um estudo realizado na Lituânia, que caminhar em um parque teve efeito mais forte na redução da pressão sanguínea diastólica do que caminhar a mesma distância em uma rua urbana movimentada, sugerindo um potencial mecanismo biológico de benefícios clínicos de longo prazo. Ainda permanece uma série de dúvidas sobre os benefícios de uso contínuo de parques e praças públicas a médio e longo prazo, mas estudos apontam benefícios fundamentais para a promoção da saúde.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento de uma cidade sustentável requer a construção de planos e compromissos de longo prazo, os quais devem ter foco nos seus cidadãos. O capital humano é um elemento central na estruturação de cidades inteligentes, sustentáveis e saudáveis. Sendo assim, uma cidade melhor se efetiva a partir de cidadãos engajados e participativos.

Na construção desta agenda, a tecnologia e a inovação devem ser utilizadas para preservar o meio ambiente, tornar a economia local atrativa e promover a democracia e a inclusão social. Sendo assim, os governos locais devem propiciar aos seus cidadãos, as condições de habitabilidade de longo prazo, a partir da implementação de processos inteligentes que beneficiem o planeta.

Deve-se considerar que a busca por uma cidade saudável segue o mesmo caminho de uma cidade sustentável, dado que a Organização Mundial de Saúde entende que o alcance dos 17 ODS é uma medida de promoção de saúde. Um dos caminhos a ser seguido é pensar em cidades que apontem inovações ambientais no planejamento estratégico municipal. Estas inovações devem direcionar o fomento das infraestruturas verde e azul aliadas aos setores socioeconômicos para que o real ganho urbano ocorra.

### **Diego de Melo Conti**

Doutor em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) com estágio de pesquisa na Leuphana Universität Lüneburg (Alemanha). Fundador da Integra Consultoria. É professor do Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Camp). Atualmente, conduz pesquisas sobre cidades resilientes e sustentáveis, economia circular, governança colaborativa e outros estudos interdisciplinares. Além disso, é membro do Grupo de Excelência em Gestão Pública do Conselho Regional de Administração de São Paulo (CRA-SP) e atua em diversos projetos de organizações nacionais e internacionais.

### **Maurício Lamano Ferreira**

Doutor em Ciências pela Universidade de São Paulo (2014), mestre em Biodiversidade Vegetal e Meio Ambiente pelo Instituto de Botânica (2007), bacharel e licenciado em Ciências Biológicas pela Universidade Mackenzie (2001), respectivamente. Seu principal interesse é na gestão de recursos naturais e infraestrutura verde da cidade de São Paulo. Membro da Sociedade de Ecologia do Brasil desde 2009, o pesquisador tem atuado como primeiro secretário da chapa executiva nos últimos cinco anos. Em suas produções científicas, interagiu com diversos pesquisadores de instituições nacionais e internacionais. Atualmente, é pesquisador e professor do Programa de Mestrado Profissional em Promoção da Saúde no Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP).

## REFERÊNCIAS

- ANGELIDOU, M. Smart city policies: A spatial approach. *Cities*, v. 41, p. S3-S11, 2014.
- BĂȚĂGAN, L. Smart cities and sustainability models. *Informática Econômica*, v. 15, n. 3, p. 80-87, 2011.
- BIFULCO, F. et al. ICT and sustainability in smart cities management. *Int'l Public Sector Manag*, 2016.
- BRUNDTLAND, G. H. (org.) *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1987.
- COENEN, L.; BENNEWORTH, P.; TRUFFER, B. Toward a spatial perspective on sustainability transitions. *Research Policy*, v. 41, n. 6, p. 968-979, 2012.
- CHOURABI, H. et al. Understanding smart cities: An integrative framework. In: *45th Hawaii International Conference on System Sciences*. IEEE, p. 2289-2297, 2012.
- CONTI, D.M. et al. *Governança local para sustentabilidade: um estudo comparado entre grandes cidades europeias*. Tese (doutorado em administração). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2017.
- CONTI, D.M. et al. Collaborative governance towards cities sustainability transition. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, 2019.
- CONTI, D.M. Interview with Fritjof Capra| (Entrevista com Fritjof Capra). *Sustentabilidade: Diálogos Interdisciplinares*, v. 1, p. 1-6, 2020.
- ELKINGTON, J. *Canibais com garfo e faca*. São Paulo: Makron Books, 2001.
- EREMIA, M.; TOMA, L.; SANDULEAC, M. The smart city concept in the 21st century. *Procedia Engineering*, v. 181, p. 12-19, 2017.
- GAVRILIDIS, A. A., POPA, A. M., NITA, M. R., ONOSE, D. A., & BADIU, D. L. Planning the “unknown”: Perception of urban green infrastructure concept in Romania. *Urban Forestry & Urban Greening*, 126649, 2020.
- GEHL, J. *Cidades para pessoas*. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- GLAESER, E. L. *Triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. New York: Penguin Press, 2011.



GLAESER, E. et al. Rethinking cities: toward shared prosperity. *World Bank Economic Premise*, n. 126, p. 1-14, 2013.

GRAZULEVICIENE, R., VENCLOVIENE, J., KUBILIUS, R., GRIZAS, V., DEDELE, A., GRAZULEVICIUS, T., & GIDLOW, C. (2015). The effect of park and urban environments on coronary artery disease patients: a randomized trial. *Bio Med Research Int*, 2015.

KAHN, M. E. *Sustainable and smart cities*. The World Bank, 2014.

KNISS, C. T. et al. Inovação urbana e recursos humanos para gestão de cidades sustentáveis. *Estudos Avançados*, v. 33, n. 97, p. 119-136, 2019.

KUO, M. How might contact with nature promote human health? Promising mechanisms and a possible central pathway. *Frontiers in Psychology*, v. 6, p. 1093, 2015.

LABIB, S. M., LINDLEY, S., & HUCK, J. J. Spatial dimensions of the influence of urban green-blue spaces on human health: A systematic review. *Environmental Research*, v. 180, 2020, 108869.

MACROTRENDS. *Brazil urban population 1960-2020*. Disponível em: <<https://cutt.ly/rhYLM3q>>. Acesso em: 9 dez. 2020.

NOORDZIJ, J. M., BEENACKERS, M. A., GROENIGER, J. O., & VAN LENTHE, F. J. Effect of changes in green spaces on mental health in older adults: a fixed effects analysis. *J Epidemiol Community Health*, v. 74, n. 1, p. 48-56, 2020.

ONU. *World Urbanization Prospects: Highlights*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2014.

PAULEIT, S., AMBROSE-OJI, B., ANDERSSON, E., ANTON, B., BUIJS, A., HAASE, D., & MATTIJSEN, T. Advancing urban green infrastructure in Europe: Outcomes and reflections from the Green Surge project. *Urban Forestry & Urban Greening*, v. 40, p. 4-16, 2019.

VITIELLO, S. C. B. et al. A Influência das políticas públicas na produção do espaço urbano: o caso do bairro da Mooca/São Paulo, Brasil. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 15, n. 2, 2019.

WOOD, L., HOOPER, P., FOSTER, S., & BULL, F. Public green spaces and positive mental health – investigating the relationship between access, quantity and types of parks and mental wellbeing. *Health & Place*, v. 48, p. 63-71, 2017.

WOLSINK, M. Sustainable City requires “recognition” – The example of environmental education under pressure from the compact city. *Land Use Policy*, v. 52, p. 174-180, 2016.

ZARI, M. P., BLASCHKE, P. M., JACKSON, B., KOMUGABE-DIXSON, A., LIVESEY, C., LOUBSER, D. I., & WEAVER, S. Devising urban ecosystem-based adaptation (EbA) projects with developing nations: A case study of Port Vila, Vanuatu. *Ocean & Coastal Management*, v. 184, 2020, 105037.

ZHANG, X., NI, Z., WANG, Y., CHEN, S., & XIA, B. (2020). Public perception and preferences of small urban green infrastructures: A case study in Guangzhou, China. *Urban Forestry & Urban Greening*, 2020, 126700.

WHO. World Health Organization. *Health promotion*. Accessed on 13th december 2020 at <https://www.who.int/healthpromotion/healthy-cities/en/>. 2020.

## CAPÍTULO 12

# Governo local e sociedade civil: participação democrática e o papel do Poder Legislativo

Simone de Melo Lins

José Guimar Cocco Jr.

Fernando Távora Machado

### 1. INTRODUÇÃO

No presente capítulo, a participação democrática da sociedade civil no âmbito do governo local será descrita de maneira geral, a partir da abordagem de diversos institutos de exercício da cidadania, em especial aqueles relacionados à presença da sociedade civil nas esferas de tomadas de decisão do Poder Público, sendo mais bem detalhada por meio da análise das Audiências Públicas realizadas pelas Comissões Permanentes e Extraordinárias da Câmara Municipal de São Paulo.

A cidadania pode ser definida como “o conjunto dos direitos civis, políticos e sociais que uma pessoa possui legitimamente, a partir do seu nascimento” (AZEVEDO, 2001, p. 89). A autora refere os direitos políticos como direitos individuais “exercidos coletivamente [...] – o de liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, de participação política e eleitoral, do sufrágio universal, etc.”. O aperfeiçoamento de formas de participação de cidadãos, ou da sociedade civil organizada na elaboração, acompanhamento, avaliação de políticas públicas, muitas vezes, apresenta-se como um indicativo de um maior ou menor grau de “amadurecimento” da democracia.

A cidade de São Paulo, com uma população de cerca de 12 milhões de habitantes (9 milhões de eleitores), tem como base de representação legislativa um contingente de 55 vereadores em sua Câmara Municipal.

Entre o governo municipal e a população existem mecanismos de participação institucional, tanto no Executivo (a exemplo dos Conselhos Municipais) quanto no Legislativo (notadamente as audiências públicas). Em estudo sobre as consultas públicas realizadas digitalmente, Steibel (2012, p. 80) mostra um quadro comparativo dos diversos mecanismos existentes, apontando que a audiência pública é um mecanismo participativo com resultado consultivo, com perenidade pontual, interação presencial, com manifestação oral, e com a possibilidade de manifestação individual, mesmo tendo um caráter coletivo, sendo aberto a qualquer cidadão interessado.

Esses e outros mecanismos de participação popular, pouco expressivos em Constituições anteriores à atual, são o resultado das demandas da sociedade que começaram a se materializar com a Assembleia Nacional Constituinte, instituída em 1987. Nesse sentido, é oportuna a documentação realizada por Backes et al. (2009) relativa à participação da sociedade e à grande diversidade de setores organizados e de cidadãos nas 24 subcomissões temáticas da referida Assembleia Constituinte, que ocorreram entre abril e julho de 1987.

Segundo Rocha:

(...) a Constituição brasileira, promulgada em 1988, acabou absorvendo grande parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte”, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado, sendo que a nova Carta Magna ficou conhecida como a “Constituição Cidadã” pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local. Com referência à participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. (2008, p. 136)

O presente capítulo abordará a importância das audiências públicas como mecanismo de participação social dentro do rol das atividades exercidas pelo Poder Legislativo. Ao observar as prerrogativas parlamentares constitucionais, Barroso (2008, p. 32) aponta que a Carta Magna de 1988 diminuiu a importância do Poder Legislativo na produção de leis, de modo que

as iniciativas de maior relevância passaram a ser do Poder Executivo. Todavia, esse deslocamento da ênfase da atuação do Legislativo reforça a sua importância quanto à fiscalização dos atos de Governo e da Administração.

## 2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Há diferentes instrumentos que viabilizam a aproximação da sociedade civil com o Poder Público, em especial nas instâncias de elaboração ou acompanhamento de políticas públicas. Nos municípios, esta participação reveste-se de uma importância ainda maior, dado que estão sob a alçada de governos locais os assuntos mais diretamente relacionados com as respectivas comunidades.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM), que, segundo o próprio preâmbulo, tem o “objetivo de organizar o exercício do poder e fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana”, nos respectivos Artigos 2º e 81 insere a participação popular dentre os princípios e diretrizes a serem observados pela organização do Município e pela Administração Pública Direta e Indireta.

Os meios de participação estão enunciados na referida Lei Orgânica que, ao tratar do Poder Municipal, estabelece as seguintes formas de exercício do poder pelo povo: o sufrágio universal e o voto direto e secreto; a iniciativa popular em projetos de emenda à Lei Orgânica e de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros; e o plebiscito ou referendo.

Como uma das instâncias fundamentais de participação, ressaltamos o direito à informação, que na Lei Orgânica está prevista no Artigo 81, segundo o qual a Administração Municipal, através de qualquer um de seus órgãos ou entidades, deve fornecer aos interessados informações de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível, nos casos referidos na Constituição da República. Tal prerrogativa está normatizada pela Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação que, no Município de São Paulo, foi regulamentada pelo Decreto Municipal nº 53.623, de 12 de dezembro de 2012.

Outro ponto a ser anotado acerca do acompanhamento, por parte da sociedade civil, das atividades do Poder Público, é o olhar da própria Administração ao cidadão enquanto usuário dos serviços públicos.

Nessa perspectiva, Ciccacio et al. (2020), em boletim que trata das demandas apresentadas à Ouvidoria do Município de São Paulo no ano de 2019, apontaram que a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, definiu os fundamentos da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública em todas as esferas governamentais. No Município de São Paulo, a defesa dos usuários dos serviços públicos está regulamentada pelo Decreto Municipal nº 58.426, de 18 de setembro de 2018. Destacaram, ainda, que a Ouvidoria do Município de São Paulo, nos termos da Lei Municipal nº 15.764, de 27 de maio de 2013, integra a estrutura organizacional da Controladoria Geral do Município e, de modo geral, a Ouvidoria funciona como uma “Segunda Instância” para possibilitar aos munícipes, por exemplo, fazer reclamações sobre serviços que já foram demandados pelo canal Serviço SP156 e que não tenham sido prestados, ou tenham sido prestados de forma incompleta.

É importante ressaltar a existência de mais um canal de participação popular, a Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo.

No que se refere à fiscalização e à aproximação da sociedade civil das decisões do Poder Público, a Lei Orgânica, em seu Artigo 9º, prevê definição legal da forma de atuação dos conselhos ou de associações representativas nos processos de planejamento municipal; da fiscalização popular do exercício do Poder Municipal, das obras e serviços públicos, da forma de participação de cidadãos em audiências públicas, tanto as realizadas pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo. O Artigo 11 atribui a qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade a legitimidade para denunciar irregularidades à Câmara Municipal, ao Tribunal de Contas ou a órgãos do Poder Executivo.

A Lei Orgânica retoma a legitimização da participação da sociedade civil na elaboração ou acompanhamento de políticas públicas ao tratar

do Planejamento Municipal, uma vez que estabelece, em seu Artigo 143, que o Município “organizará sua administração e exercerá suas atividades com base num processo de planejamento, de caráter permanente, descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade, de estruturação da ação do Executivo e orientação da ação dos particulares”. Está também garantida a participação popular, entre outros dispositivos, naqueles que aludem:

- à elaboração, ao controle e à revisão do Plano Diretor e de programas de realização da política urbana (LOM, art. 150, § 2º);
- à Política Municipal de Habitação, que deve viabilizar *a articulação e integração das ações do Poder Público e a participação popular das comunidades organizadas através de suas entidades representativas* (LOM, art. 168);
- à pesquisa, à identificação, à proteção e à promoção do patrimônio histórico e ao processo cultural do Município (LOM, art. 193, VI);
- à elaboração do Plano Municipal de Educação, que deverá contar com a participação do Conselho Municipal de Educação e consultas a órgãos descentralizados de gestão municipal de ensino, comunidade educacional, diferentes entidades representativas da sociedade civil, e deverá considerar as necessidades das diferentes regiões do Município (LOM, art. 200, § 3º);
- ao controle social da gestão municipal do Sistema Único de Saúde (LOM, arts. 217 e 218);
- às políticas de assistência social – Conselho Municipal de Assistência Social e outras instâncias participativas (LOM, art. 221);
- à defesa e à promoção dos Direitos Humanos (arts. 237 e 238).

Para além das instâncias de participação constantes da Lei Orgânica do Município de São Paulo, vale exemplificar formas de articulação do Poder Municipal com a sociedade civil presentes em diferentes leis municipais e também federais, que estabelecem aos municípios a obrigatoriedade de prever formas de participação popular em elaboração ou acompanhamento de políticas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) dedica o Capítulo IX à transparência, ao controle e à fiscalização. Ao versar sobre a transparência da gestão fiscal, determina o incentivo à “participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (Art. 48, § 1º, I), assim como a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (Art. 48, § 1º, II).

Na cidade de São Paulo, são realizadas audiências públicas sobre o orçamento anual tanto no âmbito do Poder Executivo, durante a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (que ocorrem de forma regionalizada nas 32 subprefeituras), quanto no âmbito da Câmara Municipal, a qual, nos últimos anos, tem realizado audiências temáticas sobre o orçamento, ocasião em que a sociedade tem a oportunidade de se manifestar.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, destaca a necessidade da participação popular em diversos de seus dispositivos. Para citar alguns exemplos, destacamos o Artigo 2º, que inclui entre as diretrizes gerais do desenvolvimento da política urbana a gestão democrática e a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Também o Artigo 40 daquele diploma legal prevê que o Poder Executivo e o Poder Legislativo, na elaboração e fiscalização da implementação do Plano Diretor, deverão promover audiências públicas e debates com



a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, além de dar publicidade e garantir o acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. O Artigo 43 define os seguintes instrumentos de articulação com a sociedade civil para a garantia da gestão democrática da cidade: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Na área da saúde, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, regulamenta o § 3º do Art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, além de estabelecer os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo. Em seu Artigo 36, trata da prestação de contas do gestor do SUS em cada ente da Federação. O referido gestor deverá elaborar relatório de gestão dos recursos, nos termos que especifica, a ser enviado ao respectivo conselho de saúde, a quem compete o pronunciamento “sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas nesta Lei Complementar, ao qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (...)”.

Cabe destacar a previsão da realização de audiência pública de prestação de contas prevista no § 5º do mesmo Artigo 36, segundo o qual o gestor do SUS deverá apresentar, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Casa Legislativa do respectivo ente da Federação, o relatório de gestão mencionado.

A gestão de áreas ou equipamentos públicos no município de São Paulo conta com diplomas legais referentes à participação da sociedade civil – por exemplo, conselhos gestores de equipamentos públicos. A Lei Municipal nº 15.910, de 27 de novembro de 2013, dispõe sobre a criação e organização de Conselhos Gestores em cada parque municipal, excluindo os parques naturais e as áreas de proteção ambiental. O objetivo é que os conselhos gestores dos

parques participem “do planejamento, da gestão, avaliação e do controle da execução das atividades do parque e da política de meio ambiente e sustentabilidade em sua área de abrangência, respeitadas as competências da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente” (Art. 1º). Os conselhos gestores deverão ser constituídos por pelo menos oito integrantes, incluindo representantes da sociedade civil, dos trabalhadores do parque e do Poder Executivo.

A Lei Municipal nº 16.212, de 10 de julho de 2015, trata da gestão participativa das praças da cidade, definida no respectivo Artigo 3º como a participação conjunta dos cidadãos e do Poder Público na “implantação, revitalização, requalificação, fiscalização, uso, conservação das praças públicas, visando garantir a qualidade desses espaços públicos e fortalecer o necessário diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil”. Apresenta como instrumentos da gestão participativa de praças: a consulta pública de projetos antes de sua implantação, os comitês de usuários e o cadastro de praças.

No sentido de se elevar o grau de envolvimento da sociedade civil no ambiente de tomada de decisões da administração municipal, há que se anotar a alternativa dos conselhos locais de políticas públicas, que, de uma forma geral, têm o papel de exercer controle social. Podemos citar os conselhos de educação, saúde, cultura, assistência social, direitos humanos, entre diversas outras áreas que contam com estes colegiados, presentes nas três esferas de governo.

Conselhos Gestores de Políticas Públicas são canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e do poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir a sua permanência. (NAHRA, 2007, p. 6)

No município de São Paulo, existem conselhos municipais atuantes em diversas áreas de políticas públicas e, para enumerar alguns deles, simplesmente como forma de exemplificar, citamos: Conselho Municipal da Pessoa

com Deficiência (CMDP), Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES), Conselho Municipal dos Direitos da Juventude, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Grande Conselho Municipal do Idoso (GCMÍ).

### 3. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO MEIO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO LEGISLATIVO PAULISTANO

De acordo com Azevedo (2001, p. 71-74), são nove as principais funções da Câmara Municipal: Legislativa, Fiscalizadora, Mobilizadora de Consenso Popular, Informativa, Educadora, Eletiva, Representativa, Obstrucionista e Judicante. Destas, destacamos as seguintes:

- A função **Legislativa** é considerada a mais importante, por abranger o processo de elaboração, votação e redação final das leis.
- A função **Fiscalizadora** tem por objetivo controlar os eventuais excessos do Poder Executivo.
- A função **Representativa** visa abranger o conjunto da sociedade no processo legislativo, levando em conta a sua diversidade.
- A função **Obstrucionista** está relacionada ao caráter mais lento da tomada de decisões por parte do Legislativo, que ocorrem por meio de um colegiado, em contraste com a tomada de decisões de forma unilateral por parte do Executivo. Assim, cria-se um sistema de pesos e contrapesos, com vistas ao equilíbrio dos processos de elaboração das políticas públicas.
- Finalmente, a função **Judicante** refere-se à prerrogativa de julgamento do prefeito e do vice-prefeito pela Câmara Municipal, esta-

belecida pela Lei Orgânica do Município de São Paulo em seu Artigo 72, II, “nas infrações político administrativas nos termos da lei, assegurados, dentre outros requisitos de validade, o contraditório, a publicidade, ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, e a decisão motivada que se limitará a decretar a cassação do mandato do Prefeito”.

No âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, a instância de participação popular que mais se destaca é a Audiência Pública. Segundo Faria (2015), as audiências públicas são baseadas na oitiva de cidadãos, representantes de grupos de interesse, especialistas e autoridades em sessão pública, seja em órgãos colegiados específicos, como comissões parlamentares temáticas, seja em âmbitos mais gerais nos plenários das casas legislativas.

De acordo com o Artigo 41 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, cabe às Comissões Permanentes da Câmara realizar ao menos duas audiências públicas durante a tramitação de projetos de lei que versem sobre:

- I – Plano Diretor;
- II – plano plurianual;
- III – diretrizes orçamentárias;
- IV – orçamento;
- V – matéria tributária;
- VI – zoneamento urbano, geoambiental e uso e ocupação do solo;
- VII – Código de Obras e Edificações;
- VIII – política municipal de meio ambiente;

IX – plano municipal de saneamento;

X – sistema de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde do trabalhador;

XI – atenção relativa à criança e ao adolescente.

Para a realização das audiências públicas das proposições que guardam relação com pelo menos um dos temas acima, são ampliados os prazos para emissão de parecer pela Comissão. Entre as datas das duas audiências obrigatórias, deve ser observado um interstício mínimo de dez dias, podendo este prazo ser reduzido à metade com anuência do Plenário.

Uma audiência poderá ter como pauta dois ou mais projetos da mesma matéria. Deve ser dada publicidade sobre a audiência em pelo menos dois jornais de grande circulação no município, podendo também a publicação ser replicada em jornais de bairro onde a matéria apresenta maior interesse.

Serão convidadas autoridades, especialistas e pessoas interessadas, e a organização do evento deve cuidar para que sejam ouvidos, entre os presentes, tanto os defensores quanto os opositores da propositura. Para os casos em que conste da pauta matéria relacionada à atenção à criança e ao adolescente, o Regimento Interno estatui a obrigatoriedade de se convidar o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O autor do projeto, ou expositor que o represente, poderá dispor de vinte minutos para exposição do tema, não podendo dele se desviar, e, a critério da comissão, este tempo poderá ser ampliado. Após a apresentação, os vereadores terão três minutos para interpelar o autor, que contará com esse mesmo tempo para a resposta. Deve ser dada a oportunidade de inscrição para manifestação do público, de forma a favorecer a ampliação do debate.

Também é obrigatória a realização de audiências públicas, pelas Comissões Permanentes, com o intuito de ouvir representantes de entidades, legalmente constituídas, ou representantes de no mínimo 1.500 eleitores

do município que subscrevam requerimento sobre assuntos de interesse público, sempre que essas entidades ou eleitores o requererem.

As normas regimentais do Parlamento Municipal preveem, ainda, a convocação de audiências públicas pelas comissões sobre outros projetos de lei, desde que requeridas por 10% dos eleitores do município e para a defesa oral de proposições de iniciativa de cidadãos, nos termos estabelecidos para as iniciativas de legislação participativa.

Nesse caso, a audiência deve ser realizada pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa e os trabalhos serão desenvolvidos na seguinte forma: leitura do projeto, justificativa e relatório das Comissões designadas, declaração do número de eleitores que subscrevem a proposta, defesa do projeto pelo tempo de 15 a 30 minutos; debate dos aspectos relacionados à constitucionalidade da matéria e, por fim, debate do respectivo mérito, interesse público.

São frequentes na Câmara Municipal de São Paulo solicitações de audiências públicas por parte de eleitores ou de associações, no âmbito da competência de determinada comissão permanente.

Existem poucas pesquisas sobre os temas de audiências públicas mais demandados pela sociedade. Uma delas é a que resultou da Cooperação Técnica entre a Câmara Municipal de São Paulo e a Rede Nossa São Paulo em 2011, que produziu, a partir das respostas de 33.430 participantes, o documento intitulado “Resultados da Consulta Pública Você no Parlamento”, com vistas a destacar as prioridades dos cidadãos e cidadãs da metrópole paulistana para 2012. A seguir, são destacados alguns dos resultados<sup>1</sup>.

Na área de “Cultura e Lazer”, por exemplo, a opção mais apontada pelos respondentes foi “ampliar a oferta de atividades culturais e de lazer nos espaços públicos, principalmente nas regiões mais periféricas”.

Em “Desigualdade Social”, a opção mais escolhida foi “garantir a qualidade e o acesso aos serviços públicos essenciais (educação, saúde, saneamento, habitação e outros)”.

1. <https://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/resultados-voce-no-parlamento.pdf>. Acesso em 3 de dezembro de 2020.

O tema “Saúde” teve como destaque “garantir agilidade no agendamento e na realização de consultas, retornos, exames, entrega de resultados e cirurgias”.

Na área de “Tecnologia da Informação”, foi dada prioridade a “assegurar a generalização da cobertura de banda larga urbana, reduzindo, inclusive, o custo da conexão de internet por celular”.

Outra iniciativa que buscou aproximar os edis e a população paulistana foi a iniciativa “Câmara no Seu Bairro”. Por meio do Ato nº 1293/2015, foram permitidas realizações de sessões públicas fora das dependências da sede da Câmara Municipal de São Paulo. Desse modo, reuniões foram realizadas entre março e novembro do ano de 2015 nas 32 subprefeituras da cidade, com o objetivo de dialogar e acolher as demandas da população, com as presenças dos vereadores e assessores.

Os resultados obtidos foram aproximadamente 4.600 demandas nas subprefeituras, reunindo mais de 12.000 pessoas no total, cabendo destacar a grande participação registrada no bairro do Campo Limpo, com 568 manifestações, ou seja, cerca de 12% do total. Quanto às áreas temáticas com maior interesse, destacamos o Urbanismo, que teve 929 demandas, ou cerca de 20% do total. Infelizmente, não foram disponibilizadas de modo mais detalhado as demandas apresentadas sobre esse assunto. A segunda área com maior interesse foi a da Saúde, que apresentou 554 demandas, aproximadamente 12% do total. De acordo com o hotsite criado para essa iniciativa, este tema estimulou as maiores demandas tópicos como “mais postos de saúde” e “mais investimentos em saúde”.

Para auxiliar o trabalho dos vereadores nas audiências públicas, além dos auxiliares dos Gabinetes e das Lideranças Partidárias, ocupantes de cargos de confiança dos edis, há uma estrutura própria pertencente à Câmara. Tendo como base as atribuições constantes nas Leis Municipais nº 13.637/2003, nº 14.381/2007 e alterações posteriores, o apoio técnico às audiências públicas é oferecido pela Secretaria das Comissões, pela Procuradoria Legislativa, pela Consultoria Técnica de Economia e Orçamento e pela Consultoria Técnica Legislativa.

A Secretaria trabalha na organização das reuniões, através da reserva de espaços compatíveis com o público esperado e do contato com os setores técnicos responsáveis pelo registro do evento, vereadores interessados, autoridades convidadas (as Comissões têm o poder de convocar as autoridades, porém isso ocorre raramente, preferindo-se o convite à convocação) e associações, sindicatos e público geral.

Cabe à Consultoria Técnica Legislativa, dentre outras atribuições, a pesquisa do tema relacionado à audiência pública, dentro do âmbito da competência da Comissão, e a apresentação de sinopses, estudos, estatísticas, dados e sugestões de questionamentos a serem feitos às autoridades pelos vereadores.

Entre 1º de janeiro de 2017 e 30 de novembro de 2020, de acordo com informações da Secretaria Geral Parlamentar do Legislativo Paulistano, foram realizadas 486 audiências públicas no âmbito das Comissões da Câmara Municipal de São Paulo. As Comissões Permanentes realizaram nesse período 430 audiências públicas (88,5% do total); e as Comissões Extraordinárias Permanentes realizaram 56 audiências públicas (11,5% do total).

Dentre as Comissões Permanentes, destacaram-se pelo número de audiências públicas realizadas as Comissões de Finanças e Orçamento (126 audiências públicas, ou 25,9% do total), Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (73 audiências públicas, ou 15% do total) e Constituição, Justiça e Legislação Participativa (69 audiências públicas, ou 14,2% do total). Estas três Comissões foram responsáveis pela realização de 268 audiências públicas (55% do total).

Dentre as Comissões Extraordinárias Permanentes destacaram-se no referido período as Comissões de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania (24 audiências públicas, ou 4,9% do total), Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude, com 9 audiências públicas (1,9% do total) e Meio Ambiente (8 audiências públicas, ou 1,6% do total). Juntas, estas três Comissões foram responsáveis por 41 audiências públicas, ou 8,4% do total.

Cerca de dois terços do total de audiências públicas realizadas pelas Comissões da Câmara Municipal de São Paulo entre 1º de janeiro de 2017



e 30 de novembro de 2020 (321 eventos) ocorreram nos anos de 2017 e 2019. Em 2018, foram 104 audiências públicas e, no ano de 2020 (até 30 de novembro), apenas 61.

#### **4. A EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NUM MUNDO PÓS-PANDEMIA**

Vaz (2007, p. 52) aponta que o uso da tecnologia de informação de modo crescente pode ser entendido como um instrumento de apoio à administração pública, ao permitir o oferecimento de novos serviços aos cidadãos, cabendo destacar, nesse caso, a maior oferta de acesso à informação e a construção de novos espaços para a promoção da cidadania.

Nesse sentido, ao fazer referência, Ferreira e Araújo (2000) apontam como vantagem pela adoção do governo eletrônico a redução do custo de cidadania, entendido como o dispêndio de tempo em atividades de aquisição de informação sobre ações de natureza pública, no acompanhamento acrítico dessas ações e na participação cidadã. Para que os serviços do governo eletrônico sejam oferecidos aos cidadãos, Vaz (2002, p. 16-17) apresentou como elementos centrais o conjunto de aplicações da tecnologia de informação com foco no cidadão-usuário, interação usuário-governo, transações digitais para eliminar intermediários, recursos de solução de problemas dos cidadãos com ênfase no autoatendimento e redesenho de processos.

No início de 2020, o mundo foi atingido pela primeira onda de COVID-19, e o Brasil não escapou do vírus letal. No âmbito da Prefeitura da Capital, o Decreto Municipal nº 59.283, de 16 de março de 2020, “Declarou situação de emergência no Município de São Paulo e definiu outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus”.

Em 22 de março de 2020, o governador do Estado publicou o Decreto Estadual nº 64.881, estabelecendo quarentena no Estado de São Paulo, com restrição de atividades de maneira a evitar a possível contaminação ou propagação do COVID-19. Após um relaxamento inicial das referidas restrições de atividades,

houve indícios de uma segunda onda de contágio e, em 30 de novembro de 2020, foram anunciadas novas medidas de isolamento para a população.

O enfrentamento de uma situação de pandemia pelo Legislativo paulistano não é uma novidade, pois ele já ocorreu durante a crise sanitária de 1918 (gripe espanhola), tendo sido considerado apático e praticamente nulo, na visão de Bertolli (2003; p. 139).

Diante da oferta de ferramentas tecnológicas, muitas delas ligadas a iniciativas de governo eletrônico que permitiram a comunicação remota, bem como a transmissão de dados a distância, foram adotadas iniciativas regulamentares para garantir a manutenção do diálogo entre os cidadãos e seus representantes neste contexto de pandemia, em que a duração dessa situação de exceção era (e ainda é) incerta. Deste modo, a Câmara Municipal de São Paulo adotou as chamadas “Audiências Públicas Virtuais” e “Audiências Públicas Semipresenciais”, as quais não haviam sido previstas na Lei Orgânica do Município.

Como a realização de audiências públicas reconhecidas institucionalmente e com valor legal ainda não estavam previstas sem a modalidade presencial, com base no artigo 183-A do Regimento Interno da Câmara Municipal, que tratava da possibilidade da convocação de sessões e deliberações de votações relativas a matérias de menor impacto por sistema virtual, foi possível a ocorrência da primeira audiência pública virtual em 13 de maio de 2020 para discutir matérias tributárias.

A Comissão de Finanças e Orçamento, portanto, foi a primeira Comissão Permanente a se reunir em audiência pública a distância. As primeiras reuniões nesse formato utilizaram a ferramenta Microsoft Teams, que passou a ser a tribuna eletrônica, e as matérias apresentadas nas reuniões foram requerimentos assinados conjuntamente pelos membros da referida Comissão.

Neste ano de 2020, a Câmara Municipal de São Paulo adotou outras medidas que possibilitaram uma adaptação mais rápida ao cenário de deliberação virtual, cabendo destacar as elencadas no “hotsite” do orçamento:

- elaboração de ferramenta “online” de acompanhamento da discussão do orçamento, onde apresentou diversos itens relacionados ao projeto;
- divulgação eletrônica do calendário de audiências públicas, mantendo disponíveis as gravações em vídeo das audiências realizadas, dentre outras informações relevantes para elucidar aspectos do orçamento municipal para a sociedade;
- oferecimento de questionário eletrônico para a participação nas audiências públicas pelos cidadãos;
- apresentação de relatórios temáticos aos vereadores componentes das Comissões Permanentes, permitindo aprofundamento nas questões, quando necessário.

Observa-se que os avanços tecnológicos na área de tecnologia da informação foram determinantes para um maior acesso da população às discussões legislativas quando do advento da pandemia, possibilitando a participação nas audiências públicas de cidadãos e cidadãs residentes em regiões mais afastadas do centro (fato relevante numa cidade em que frequentemente a distância entre os bairros mais periféricos e o centro é de dezenas de quilômetros), ou que apresentam dificuldade de locomoção ou necessidades especiais. Esse é um processo que contribui para o aprimoramento da participação popular democrática e que tem grandes possibilidades de aprimoramento no futuro.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente capítulo apresentou, de maneira sucinta, as formas de participação popular no Governo local e, em especial, no Legislativo paulistano, com destaque para as audiências públicas realizadas pelas Comissões Permanentes e Extraordinárias Permanentes entre 1º de janeiro de 2017 a 30 de novembro de 2020.

Existem diferentes justificativas para a realização dos referidos eventos, desde os marcos legais constantes do Artigo 41 da Lei Orgânica do Município de São Paulo até determinações oriundas de legislação federal, aliadas ao atendimento de demandas populares. Sugere-se, como tema de futuros estudos sobre a matéria, a pesquisa mais detalhada sobre quantas audiências públicas ocorreram no âmbito de cada um desses grupos.

Observou-se que no corrente ano, caracterizado pela epidemia de COVID-19, houve grandes modificações nesse canal de participação popular, tanto com a redução do número de audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de São Paulo quanto pela implementação de audiências públicas virtuais e semipresenciais.

A tecnologia contribuiu para auxiliar sobremaneira a participação popular no Legislativo Paulistano durante a pandemia. Entretanto, ainda são necessários mais estudos sobre os limites e as possibilidades da participação virtual e semipresencial nas audiências públicas, com vistas ao aprimoramento do processo democrático. Uma sugestão consiste na mudança da Lei Orgânica do Município, para adequá-la aos avanços tecnológicos ocorridos desde a sua promulgação, há cerca de três décadas.

Também foi observado que há necessidade de um aprofundamento da pesquisa dos efeitos da participação popular nas audiências públicas sobre a elaboração legislativa e a implementação de políticas públicas, de modo que também são sugeridos futuros estudos nesse sentido.

Por fim, dentro de uma visão humanista de respeito às necessidades dos cidadãos e cidadãs numa sociedade sabidamente desigual, observa-se que há possibilidade de incremento desse instrumento de participação popular que é a audiência pública, com o intuito de pavimentar o caminho para uma cidade mais inclusiva e mais democrática.

**Simone de Melo Lins**

Graduada em Administração pela Fundação Getúlio Vargas, com pós graduação em Administração Municipal (Gerente de Cidades – Fundação Armando Álvares Penteado), é Consultora Técnica Legislativa desde 1996 na Câmara Municipal de São Paulo, atuando em atividades de apoio técnico especializado e pesquisa no processo legislativo, em especial nas atividades das Comissões.

**José Guimar Cocco Jr.**

Administrador formado pela FEA-USP. Pós-Graduado no Curso de Gestão Pública pela FGV. Consultor Técnico Legislativo concursado na Câmara Municipal de São Paulo, em atividade desde 2010. Participante do Grupo de Excelência em Gestão Pública do Conselho Regional de Administração de São Paulo

**Fernando Távora Machado**

Economista formado pela FEA-USP. Pós-Graduado no Curso de Gerente de Cidades pela FAAP. Mestre em Energia pela USP. Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV. Consultor Técnico Legislativo concursado na Câmara Municipal de São Paulo.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, M. M. *Prática do Processo Legislativo: jogo parlamentar: fluxos de poder e ideias no congresso: exemplos e momentos comentados*. São Paulo: Atlas, 2001.
- BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B.; ARAÚJO, J. C. *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.
- BARROSO, L. R. *Revista de Informação Legislativa*. v. 45, n. 17, jul./set. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176538>
- BERTOLLI FILHO, C. *A gripe espanhola em São Paulo, 1918: epidemia e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- BIM, E. F. *Audiências públicas* [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Resolução nº 2*, de 26 de abril de 1990. Regimento Interno. Disponível em <http://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/regimento-interno/>.
- CICACCIO, R.; COCCO Jr., J. G.; MACHADO, F.T.H.F. *Boletim sobre as Manifestações de Municípios Protocoladas na Ouvidoria da Prefeitura de São Paulo* (Período: janeiro a dezembro de 2019), 2020. Disponível em [https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2020/10/BOLETIM-OUVIDORIA-2019\\_ultima-10.pdf](https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2020/10/BOLETIM-OUVIDORIA-2019_ultima-10.pdf), acesso em 9 dez. 2020.
- FARIA, C. F.S. *O parlamento aberto na era da Internet: o povo pode colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* 4. reimpr. Brasília: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2015.
- KEINERT, T. M. M. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. 2. ed. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2007.
- NAHRA, C. M. L. Os Conselhos Gestores de Políticas e os Conselhos Tutelares. *Revista Digital da Capacitação de Candidatos a Conselheiro(a) Tutelar - Conselho Tutelar - Eleições 2007*. Disponível em <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-71.html>, acesso em 10 dez. 2020.

ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, F.T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R.F. (orgs.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2008.

SÃO PAULO, *Lei Orgânica do Município*. Disponível em <http://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/lei-organica/>.

STEIBEL, F. Consultas públicas online e o marco digital no processo legislativo brasileiro. Cadernos Adenauer, v. XIII, n. 3, 2012. Democracia virtual. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, março 2013. Disponível em [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3b834cc2-fff4-cebe-7aa2-a781289b59b8&groupId=265553](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=3b834cc2-fff4-cebe-7aa2-a781289b59b8&groupId=265553).

VAZ, J.C. Governo Eletrônico. Os desafios da participação cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer. Série Debates nº 24, dezembro, 2002. Disponível em [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=9748cf63-14c1-oac2-7a8e-afd474f2b77f&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=9748cf63-14c1-oac2-7a8e-afd474f2b77f&groupId=252038).

VAZ, J.C. *Internet e promoção da cidadania: a contribuição dos portais municipais*. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2007.

## CAPÍTULO 13

# Atendimento ao cidadão e governo digital

Antonio Celso de Paula Albuquerque Filho

### 1. INTRODUÇÃO

Em setembro de 1995, quando o governo da Bahia inaugurou a primeira unidade do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) sua equipe não imaginava a revolução que este novo modelo de atendimento geraria, sendo copiado dois anos depois em São Paulo, quando foi inaugurado, em outubro de 1997, o primeiro Poupatempo no centro da cidade. Em 1998, quando mais de dez estados já possuíam seus modelos de atendimento centralizado ao cidadão, a ONU assinou um protocolo com o governo da Bahia para implantar o modelo na Colômbia e em Portugal, mostrando que a solução brasileira era uma inovação para o mundo.

Mas se o simples fato de colocar o atendimento aos cidadãos de diversos órgãos públicos em um mesmo lugar já gerava satisfação, a possibilidade de um guichê único, onde o cidadão conseguisse resolver todos os seus problemas sem precisar passar pelos diversos órgãos foi um desejo e uma utopia, até a popularização da Internet.

Com a liberação da Internet para uso público no Brasil em 1995, o governo federal começou a colocar diversas páginas na World Wide Web, iniciando pelas universidades e passando por todos os órgãos públicos. Esta iniciativa era individual de cada órgão, fazendo com que acessar o governo na rede fosse uma aventura para qualquer cidadão.



Em outubro de 2000 foi criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico, tendo como um de seus objetivos estabelecer diretrizes e estratégias para o planejamento da oferta de serviços e de informações por meio eletrônico, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2000). Com isso a comunicação dos diferentes órgãos passou por uma unificação de identidade visual e posteriormente pela catalogação dos serviços ofertados, sendo acessados pelos sites e-gov.br e brasil.gov.br, com oferta de serviços públicos e o acesso às informações governamentais brasileiras, buscando oferecer os serviços de atendimento ao cidadão de forma virtual.

No entanto, a oferta de serviços digitais ainda era precária, sendo necessária uma grande reforma dos sistemas de informação públicos para conseguir os resultados almejados.

De 2003 a 2015 foram lançadas diversas iniciativas que facilitaram que sistemas de diferentes órgãos e instâncias governamentais pudessem trocar informações entre si e ampliar o acesso à Internet nos municípios brasileiros, buscando a democratização do acesso. A partir de 2016, o governo centrou esforços na troca de informação entre sistemas e na ampliação da oferta de serviços por meios digitais. Em 2019, o Governo concentrou em um único Ministério o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e a Caixa Econômica Federal, empresas detentoras da maioria das informações dos cidadãos e empresas, ficando de fora, entre as grandes bases de dados, apenas as informações da Saúde e da Educação. Com isso, foi possível ampliar os processos de troca de informações entre os sistemas, permitindo acelerar a oferta de serviços federais pela Internet e sua integração com serviços estaduais e municipais. Um dos efeitos foi a facilitação do processo de abertura de empresas, hoje podendo ser realizado totalmente *online*, em apenas um dia no caso de microempreendedores individuais e em até uma semana em processos de abertura simplificados.

Porém, com a pandemia de COVID 19 em 2020 ficou evidente que ainda havia muito o que se fazer em matéria de oferta de sistemas para a população.

Se por um lado as empresas e os governos descobriram que o trabalho remoto pode sim ser uma solução eficiente e eficaz; por outro, na educação, milhares de crianças ficaram sem estudar por conta da precariedade da infraestrutura de acesso e pela dificuldade das escolas públicas em se adaptarem ao ensino a distância. Na saúde, vários atendimentos foram paralisados por não haver protocolos para atendimento virtual da população e diversos órgãos públicos tiveram seu atendimento paralisado porque não se pensou na possibilidade de realização dos serviços de forma virtual. Só que a oferta dos serviços digitais, onde foi possível acontecer, mostrou que este é o melhor caminho para se atender o cidadão, simplificando e desburocratizando processos e gerando um atendimento mais humanizado, mesmo que virtual.

Assim, ficam algumas questões, para o gestor público, que se pretende dar alguma luz neste capítulo: como avançar na oferta de serviços digitais ao cidadão e superar os desafios de disponibilidade destes? É possível diminuir desigualdades no atendimento com a ampliação da oferta digital? O atendimento digital é um atendimento humanizado? Veremos a seguir.

## **2. O BOM ATENDIMENTO AO CIDADÃO**

Atender o cidadão é uma das premissas da existência do Estado. O estado brasileiro é dividido em Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, cada um tendo suas instâncias de atendimento e interação com os cidadãos.

No Judiciário, os cidadãos apresentam suas querelas legais, seja diretamente ou por meio de advogados que os represente, e cabe às câmaras de arbitragem e juizados interpretar e avaliar segundo o regramento jurídico. O atendimento é cada vez mais informatizado, permitindo que boa parte dos serviços seja realizada diretamente pela Internet. O início deste processo remete para a década de 1990, quando os primeiros sistemas informatizados foram instalados nos tribunais, permitindo o registro do trâmite dos documentos (que ainda eram em papel). O tribunal de Santa Catarina foi pioneiro nesta atividade com a implantação do Sistema de Automação do Judiciário (SAJ) em 1997. Em 2003, o Tribunal Regional Federal da quarta

região (TRF4) implantou de forma piloto nos Juizados Especiais Federais dos estados do Sul o primeiro sistema totalmente informatizado de processo eletrônico (eproc), sendo que a legislação que permitiu o trâmite totalmente eletrônico dos documentos, sem a necessidade de apresentação dos originais em papel, foi estabelecida apenas em 2006 (Lei nº 11419/06 de 19 de dezembro de 2006). Desde então, o trâmite dos processos passaram a ser eletrônicos, porém ainda há muitos processos que iniciaram em papel e assim continuam aguardando sua finalização para serem armazenados digitalmente. Apesar de o processo já ser digital, ainda há atendimentos que obrigam o advogado ou o cidadão a comparecer fisicamente nos juizados.

No poder legislativo, os cidadãos apresentam suas demandas por mudanças legais aos seus representantes, que as defendem no parlamento para serem convertidas em leis ou itens de leis (como no caso de emendas orçamentárias). Era comum se ver manifestações na frente das casas legislativas para pressionar sobre a aprovação ou não de determinadas leis. Hoje há vários aplicativos que se propõem a realizar abaixo-assinados para pressionar legisladores, bem como acompanham a pauta de votação para que o cidadão possa apresentar ao parlamentar que o representa como desejaria que a questão fosse votada. Esses aplicativos surgiram na primeira década do século, após a popularização dos smartphones e se popularizaram a partir das manifestações de 2013 no Brasil, mas os que acompanham a atuação parlamentar se restringem à esfera federal; sendo que o cidadão precisa ir presencialmente a muitas câmaras municipais para apresentar suas petições.

Mas é no executivo que se concentram a maioria dos atendimentos públicos, por apresentar como competência prevalente o exercício de todos os atos que se direcionam ao cumprimento da função administrativa do Estado. A administração pública no executivo gera a *satisfação do interesse social e no cumprimento de suas obrigações fundamentais de Estado* (FANUCK, 1986).

Colocando o foco no executivo, cabe lembrar que o Estado é dividido em governo e serviço público: o governo é responsável pelo planejamento estratégico das ações, pela priorização de investimentos. O serviço público realiza o atendimento das necessidades dos cidadãos, que diz respeito a

*satisfazer as demandas de informação, produtos ou serviços apresentados pelo cidadão* (ROMAN, 2014), sendo a atividade realizada por servidores públicos (não serviçais, mas executores do serviço) ou por empresas terceirizadas e organizações sociais. Segundo Roman, o bom atendimento é uma soma de três fatores: tempestividade, suficiência e tratamento.

Atender com *tempestividade* significa atender no prazo definido para o atendimento ou, se não houver um prazo, no menor tempo possível. Assim, ao agendar um serviço ou a emissão de um documento, o cidadão deve esperar o mínimo de tempo na fila, ou nem esperar se chegar no horário previsto para o atendimento. Ter um bom controle e registro dos atendimentos realizados e previstos é essencial para a tempestividade.

*Suficiência* significa atender plenamente o cidadão na sua solicitação. Se foi solicitado um documento, é gerado o documento; se solicitou um serviço, é receber este serviço em sua totalidade. Claro que o cidadão pode, por questões legais, não ter direito ao documento ou ao serviço, mas nestes casos o agendamento nem deveria ter sido realizado. Também pode acontecer de o cidadão ter o direito, mas não cumprir todas as exigências legais para a execução do serviço (por exemplo, não ter feito o exame médico necessário para frequentar uma piscina pública) ou não estar com todas as informações necessárias para a emissão de um documento. Em um atendimento presencial, nestes casos, o cidadão tem um claro prejuízo de tempo, pois terá que se deslocar novamente para o local de atendimento.

Quanto ao *tratamento*, este sempre foi o principal problema apontado pela maioria dos cidadãos que necessitavam de um serviço público. Tratamento diz respeito à forma como o usuário é recebido e atendido, sendo a cordialidade do atendente o principal fator de satisfação ou insatisfação de quem é atendido. No serviço público, a cordialidade não é vista como necessária, o que torna o relacionamento com o cidadão complexo, principalmente quando este não se comunica adequadamente para apresentar sua questão, ou quando não tem tudo o que é necessário para o atendimento. Só no final do século XX o poder público percebeu a necessidade de capacitar melhor os atendentes da linha de frente para diminuir as falhas de comu-

nicação com os cidadãos. Em São Paulo, por exemplo, cunhou-se a frase “Padrão Poupatempo de atendimento”, porque os funcionários alocados nas centrais de atendimento recebiam um treinamento para serem cordiais, além de tempestivos e com foco em resolver o problema do cidadão, mais do que simplesmente informar que não seria possível atender por falta de cumprimento de requisitos. No entanto, é difícil para um profissional ser sempre cordial. Problemas pessoais, excesso de trabalho ou após atender vários cidadãos irritados descontando suas frustrações com o poder público geram no atendente um nível de estresse que dificulta manter a cordialidade, levando, inevitavelmente, a uma diminuição da atenção, que se caracteriza por frieza no atendimento ou, nos piores casos, rispidez.

Agora imagine você chegando em um balcão não informatizado para emitir uma declaração do governo de regularidade fiscal, em que o poder público necessite confirmar seu endereço residencial, seu Cadastro de Pessoa Física (CPF), seu Registro Geral de Identidade, emissor e data de emissão (RG), se estão em dia os seus pagamentos de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), Imposto de Renda, bem como se você ou alguma empresa da qual você é sócio possui protesto ou alguma inscrição em dívida ativa do Município, Estado ou União. Para começar, você teria de levar cada um destes comprovantes fisicamente para a emissão da certidão. O atendente verificaria cada documento e, se nenhum estivesse faltando, enviaria a solicitação para o órgão responsável para verificar a exigência de algum registro não quitado. Caso o atendente estivesse estressado e faltasse algum documento, ele simplesmente diria a você; “faltam informações, providencie e retorne novamente com a relação completa”. Este processo poderia se estender por dias até você descobrir que a última informação faltante era um formulário a ser preenchido no balcão ao lado, que estava mal sinalizado. E, com toda a documentação aceita, você ainda precisaria esperar ao menos um mês para que todas as informações fossem verificadas manualmente por diversos servidores públicos, até a certidão ser produzida. Neste momento é que ficam evidentes as vantagens da digitali-

zação do serviço público. Primeiro, com as informações todas inseridas em bases de dados computacionais, a verificação de uma informação passa pela consulta das bases muito mais rápido do que uma busca manual. Segundo, tem-se a possibilidade de os sistemas trocarem informações entre si (a chamada interoperabilidade entre sistemas), que permite que com apenas uma informação (o CPF, por exemplo) seja possível obter a confirmação do RG, se há dívidas em outros órgãos (desde que estes também estejam informatizados e interoperando) e emitir a certidão, quase instantaneamente. Por fim, não há a necessidade de interagir com uma pessoa, o que simplesmente tira o tratamento da equação.

No entanto, muitas vezes o cidadão quer ser atendido por alguém, seja por não compreender bem as exigências de um serviço ou por precisar de orientações para saber se tem ou não direito a uma aposentadoria, por exemplo. O cidadão comum não conhece todos os seus deveres e direitos e, por mais que isso seja considerado pelo poder público como inerente de sua condição de cidadão (lei de introdução ao código civil e Artigo 21 do código penal: ninguém pode alegar desconhecimento da lei), a realidade é que em muitos casos apenas especialistas em questões jurídicas compreendem a totalidade das leis, decretos, regulamentações, instruções normativas, códigos de conduta, etc. para a correta resolução de uma questão simples, como a poda de árvore na rua (que pode levar à prisão se for realizada de forma irregular). O atendimento pode ser presencial ou, como se provou na pandemia, virtual. E o atendimento virtual deve continuar após a pandemia, resta entendermos como isso será possível.

### 3. DESBUROCRATIZAÇÃO DO ESTADO

Uma das consequências diretas do processo de digitalização dos serviços prestados por governos é a revisão do fluxo do atendimento. Esta ação gera uma revisão de todo o processo de um serviço e, por consequência, da burocracia envolvida. O atendimento digital, bem como a digitalização do atendimento presencial, diminui a necessidade de documentação compro-

batória e de ações por parte do cidadão e do servidor público, pois muitas das informações já se encontram em uma ou outra base pública. Com isso, não apenas se agiliza o atendimento, mas se reconstrói toda a cadeia de aprovações e validações do serviço. Assim, a digitalização leva à edição de novos regramentos, às vezes como envio de leis específicas para serem avaliadas e aprovadas pelo legislativo, como a validade de assinaturas digitais (Medida Provisória nº 2.200-2 de 24 de agosto de 2001), a possibilidade de troca de informações entre bases de dados (Lei nº 12.950 de 23 de abril de 2014 – Marco Civil da Internet), o registro e armazenamento de informações, que antes não eram obrigatórios (Decreto nº 10.403 de 19 de junho de 2020), chegando a alterar completamente a forma como um serviço é prestado.

A desburocratização, que é uma meta de governos desde o período militar, tornou-se viável com o uso intensivo das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), permitindo toda uma revisão da função do servidor público na linha de frente. Se antes o atendimento em uma repartição pública era monótono e repetitivo, a partir da revolução digital este se torna personalizado e necessário apenas nas situações não usuais, deixando o trabalho especializado e qualificado. Tal mudança se iniciou nos bancos, em que os atendentes de balcão e de caixas foram migrando para se tornarem gerentes de contas. Hoje o atendimento é cada vez mais qualificado, sendo que cada gerente responde por todas as ações referentes aos seus clientes, personalizando o atendimento.

No poder público, a grande mudança no atendimento veio com a aprovação da Lei nº 13.406, de 26 de junho de 2017, e o posterior decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que a regulamentou. Atitudes simples, como presunção de boa-fé, a não necessidade de autenticação de documentos e a utilização de linguagem simples e acessível ao cidadão, entre outras, já levaram a mudanças radicais na cordialidade com que o cidadão passou a ser atendido. Mas a principal característica que revolucionou o atendimento foi a inclusão no Artigo 5º, inciso XIII da lei, em que é diretriz a ser observada pelo agente público a “aplicação de soluções tecnológicas que visem simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuá-

rio e propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações”. Já no Artigo 5º do Decreto 9.094, de 17 de julho de 2017<sup>1</sup>, fica definido que a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do cidadão permitirá o acesso a todas as bases do executivo federal, sem necessidade de apresentação de outros números identificadores. Com isso, foi possível o desenvolvimento do site gov.br para acesso aos serviços públicos.

A grande mudança virá com a aprovação pelo Senado e posterior sanção pelo presidente do substitutivo do relator do PL 7843/2017, já aprovado na Câmara Federal, que prevê a oferta digital de todos os serviços públicos em um site único, com os serviços municipais, estaduais e federais integrados e em um só local (mesmo que virtual).

Assim, a tendência é termos servidores multitarefas que conhecem os cidadãos da região que atendem, ofertando os diferentes serviços públicos de forma a garantir a cada cidadão uma melhor interação com o governo, seja para receber benefícios sociais ou para regularizar sua situação fiscal perante o Estado. Dentro desse processo de desburocratização, a tendência será a existência de funcionários especializados no atendimento a demandas dos cidadãos, outros, nas demandas das empresas, outro, nas obrigações fiscais e regulatórias de cidadãos, e mais outros, nas obrigações fiscais e regulatórias de empresas. Continuarão existindo fiscais para meio ambiente, vigilância sanitária, obras, entre outras, que exigem conhecimentos e formações específicas, mas não para a prestação de serviços específicos. Isso ensejará a revisão das características básicas do funcionalismo público, com revisão de carreiras de forma a tornar mais genérico cada cargo público a ser ocupado. Esse processo, por demandar mudanças legais e de estrutura do funcionalismo público, será lento, porém inevitável, gerando uma nova classe de funcionários mais estratégicos e especializados e trabalhadores terceirizados (com a contratação de Organizações Sociais e serviços privados) mais generalistas. O atendimento direto aos cidadãos tenderá a ser executado por terceirizados, quando houver a necessidade de atendimento presencial.

<sup>1</sup> O decreto apresenta dois artigos 5ºs, não tendo sido alterado até a publicação deste capítulo, e o segundo que está sendo citado, que seria o artigo 6º.



Naturalmente, o setor público terá menos funcionários permanentes para atendimento, como aconteceu no setor privado.

#### 4. TENDÊNCIAS

Em 2016, a empresa Verint contratou a empresa de pesquisas inglesa Opinium Research LLP para saber, em 12 países (entre eles o Brasil), a opinião de consumidores sobre o atendimento virtual (VERINT, 2020). Esta verificou que 65% dos consumidores sentem que recebem um serviço melhor quando falam com alguém por telefone ou pessoalmente, resolvem dúvidas simples virtualmente, mas quanto mais complexa é a dúvida mais desejam conversar com alguém por telefone ou pessoalmente (34% desejam resolver pessoalmente questões complexas). Apesar de ainda não se ter resultados sobre novas pesquisas em 2020, acredita-se que o número de pessoas que desejam um atendimento pessoal tenha diminuído, fruto da melhoria nos atendimentos virtuais e da ampliação do teletrabalho.

Aqui temos uma inovação a considerar que é a evolução do atendimento por inteligências artificiais (IA), que cada vez mais substituem seres humanos no primeiro atendimento telefônico, por chat ou às vezes até por vídeo. A qualidade deste serviço, somado ao fato de que a IA não fica estressada com nada que o cidadão fale (a não ser que seja programada para isso), está tornando o atendimento totalmente virtual uma tendência para o setor público. Isso implicará mudanças legais, pois existem ações que apenas o funcionário público pode realizar, como a verificação de autenticidade de documentos, mesmo existindo tecnologia para que a ação seja automatizada (já muito difundida em instituições bancárias).

Aliás, a não necessidade de apresentação de documentos e o uso de aplicativos para a realização de serviços é outra tendência, fruto da crescente interoperabilidade entre os sistemas e a evolução dos sistemas de reconhecimento de face e de documentos.

Uma terceira tendência será a descentralização do atendimento e sua instalação em espaços menores. Com a possibilidade de todos os serviços se-

rem realizados por terceirizados ou Organizações Sociais, não haverá mais a necessidade de se concentrar servidores de diversos órgãos para a realização de serviços diferentes. Haverá um funcionário “polivalente” que realizará o serviço dos diversos órgãos diretamente ao cidadão, só sendo necessária a validação virtual em cada órgão. Com isso se diminuirá a burocracia e o tempo de atendimento. Para os servidores significará menos tempo de deslocamento, pois ele será alocado em um posto de atendimento mais perto de sua casa. Também significará a possibilidade de municípios pequenos terem o atendimento local, evitando o deslocamento dos cidadãos para grandes centros.

E outra tendência será a não necessidade de as pessoas ou empresas terem documentos físicos. Com as informações disponíveis e acessíveis nas diversas bases de dados governamentais, os documentos serão consultados instantaneamente pelos órgãos fiscalizadores (evitando falsificações) e poderão ser apresentados por meio eletrônico quando requeridos (como passou a ocorrer nas eleições de 2020, em que o título de eleitor digital, apresentado no celular, tinha o mesmo ou mais valor que o título impresso).

## 5. DESAFIOS

Mudanças nunca são fáceis de implementar, e por mais que pareçam benéficas para cidadãos e governos, a nossa sociedade é diversa, gerando opiniões controversas sobre vários assuntos.

Para resolver algumas destas questões foram criadas legislações como a Lei da Transparência, o Marco Legal da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que garantem a privacidade ao cidadão sobre suas informações, bem como gera regras sobre como as informações de cada pessoa física ou jurídica podem ser utilizadas e compartilhadas entre os órgãos de governo e para a sociedade. O cidadão tem direito a saber como seus dados estão sendo usados e proibir esta utilização, desde que não implique questões de segurança nacional. Se não fosse assim, dados médicos, por exemplo, poderiam ser acessados por empresas, prejudicando a privacidade de clientes ou funcionários. É essencial que os governos analisem suas

bases de dados e compartilhamentos para estarem de acordo com todas as legislações e garantirem a qualidade e segurança dos serviços prestados.

E segurança é o segundo ponto essencial da digitalização das informações. Bases de dados públicas são alvo constante de *hackers* e criminosos. As motivações destes ataques são as mais variadas, que vão desde o prestígio de invadir sistemas teoricamente ultraseguros até o roubo de informações sigilosas, ou o sequestro destas informações em troca de resgates monetários. Em 4 de novembro de 2020, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi invadido e os dados de processos foram sequestrados, levando o tribunal a ficar fora do ar por uma semana, prejudicando diversos cidadãos e atrasando prazos de processos. Um mês após, houve tentativas de invasão e queda de serviços no Tribunal Superior Eleitoral, quase prejudicando a credibilidade das eleições no país e atrasando em algumas horas a apuração em várias cidades.

Os investimentos em segurança terão de ser ainda maiores com o aumento e a relevância das informações públicas, de forma a garantir que não apenas informações não sejam vazadas mas que os serviços permaneçam ativos.

Na outra ponta, temos a situação de pessoas que estão fora do sistema e, assim, também ficam fora do atendimento virtual, apesar de serem dependentes do Estado em suas políticas sociais. É o caso de moradores de rua, muitos sem documentação, que não tiveram acesso ao auxílio emergencial durante a pandemia, nem ao bolsa família ou outro auxílio governamental por não constarem de bases governamentais. Esses excluídos invisíveis são atendidos pelas equipes de assistência social ou por entidades do terceiro setor, alguns conseguem se abrigar em albergues públicos, porém não têm acesso a nenhum serviço digital. Ter o cadastro dessas pessoas e tirá-las da invisibilidade digital é um desafio ainda por ser realizado, mas que já se torna possível com as técnicas de identificação por face e voz, entre outras. São cidadãos que necessitam do Estado e, por isso, a tecnologia precisa criar alternativas para também auxiliar essa população.

Todas estas questões nos levam ao necessário investimento em infraestrutura de redes e divulgação dos serviços para garantir o acesso digital aos

cidadãos. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Tecnologia da Informação e Comunicação (Pnad Contínua TIC) 2018 (IBGE, 2018), 4,5% da população não acessam a internet por falta de infraestrutura de acesso no município, sendo que o percentual aumenta na região Norte e em áreas rurais. Além destes, 21,5% da população não acessam, apesar de ter infraestrutura, seja por não ter equipamento, seja pelo acesso à rede ser caro ou por não saber usar a internet (destes, 5% não usam por não ter interesse). Assim, apesar de as redes serem um problema, principalmente nos pequenos municípios, ainda há muitos que poderiam acessar com políticas de subsídios para equipamentos e na contratação de dados patrocinados pelo governo, de forma que o acesso aos serviços públicos fosse gratuito em território nacional. E 10,4% da população brasileira não acessam por não saber usar, o que significa a necessidade urgente de o Governo patrocinar cursos que ensinem os fundamentos básicos para o acesso a serviços governamentais como forma de inclusão digital desta população.

## 6. CONSEQUÊNCIAS NEGATIVAS DA DIGITALIZAÇÃO

Se os benefícios da digitalização parecem claros, algumas consequências são esquecidas pelo poder público e, por isso, podem causar grandes problemas futuros.

A primeira é o aumento de aquisições de produtos tecnológicos e sua constante obsolescência, que leva a um aumento do lixo eletrônico. Hoje são poucos os municípios preparados para lidar com lixo eletrônico, que cresce e se acumula em grandes depósitos por todo o Brasil. O aumento do atendimento virtual leva ao aumento desse lixo, não apenas sendo produzido pelos órgãos públicos de atendimento, mas por toda a população.

No lixo eletrônico temos uma série de metais pesados utilizados nas placas de circuito integrado e nos diversos componentes de diferentes dispositivos. As baterias são um problema à parte, sendo altamente poluentes para o meio ambiente se descartadas de forma incorreta. O país gera, em média, 1,5 milhão de toneladas por ano, sendo que apenas 3% do lixo ele-

trônico brasileiro é coletado para ser reciclado ou descartado de maneira adequada. O país é o sétimo produtor mundial de lixo eletrônico, sendo o maior da América Latina, segundo relatório divulgado pela Plataforma para Aceleração da Economia Circular (Pace) e pela Coalizão das Nações Unidas sobre Lixo Eletrônico (WORLD ECONOMIC FORUM, 2019). Criar formas e locais de descarte adequados e difundir a informação para a população é essencial para se evitar um grave problema em um futuro muito próximo.

Já a obsolescência também gera uma outra consequência para o poder público, que é a rápida necessidade de novas aquisições de equipamentos. Um equipamento fica obsoleto em três anos, o que leva à realização de novo processo de compra. Se a contratação for por serviço, há a necessidade de nova licitação a cada cinco anos em vez dos três para a compra. Uma solução que já acontece pontualmente é a geração de parcerias público-privadas para a contratação de serviços de datacenters, mas ainda há uma necessidade de pensar em um modelo que garanta postos de trabalho informatizados para os servidores públicos por um custo menor para o Estado. Em dezembro de 2020, foi aprovada nova lei de licitações que cria o diálogo competitivo, permitindo ao licitante dialogar com possíveis fornecedores para encontrar a melhor forma de aquisição para produtos tecnológicos. É o aprimoramento da consulta pública e a regulamentação de uma prática que era comum entre os técnicos, pois com a inovação constante, sempre foi complicada a aquisição de produtos de TIC. Com essas mudanças é possível esperar para os próximos dois anos uma grande alteração na forma como produtos de TIC serão adquiridos, sendo hoje muito comum o registro de preços: uma modalidade em que se adquire o produto comprado de acordo com uma previsão de demanda, não gerando estoques desnecessários nos órgãos públicos e garantindo a substituição de acordo com as necessidades. E quando se fala de infraestrutura, uma tendência importante é a migração de dados de datacenters próprios para o armazenamento em nuvem. Apesar de questionamentos sobre a segurança deste modelo ainda existirem, as nuvens se demonstraram, com o tempo, mais seguras que datacenters locais, além de permitirem uma

expansão rápida quando de mudanças bruscas na quantidade de acessos, como ocorre na época de matrículas escolares ou na entrega do imposto de renda pessoa física. O modelo híbrido, com dados armazenados localmente e a nuvem sendo utilizada para ampliar o número de acessos, é a tendência natural de governos.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo o Governo Federal, mais de 60% dos 3.700 serviços por ele prestados já são ofertados digitalmente, gerando uma economia de mais de dois bilhões de reais e a possibilidade de resolução de 88,6 milhões de demandas da população, sem necessidade de deslocamento, sendo que um entre cada três brasileiros já possui conta no portal gov.br. Estados e municípios variam de porcentual, mas na média ofertam menos de 50% dos serviços digitalmente. Essa é uma realidade que pode e deve mudar, ao menos nos municípios com mais de cem mil habitantes. Investimentos maciços foram realizados pelas pastas da educação e saúde na digitalização e oferta de serviços por conta da pandemia do coronavírus, e as boas práticas desenvolvidas devem se expandir para todo o governo nos próximos anos.

O atendimento digital aos cidadãos é um caminho sem volta, que beneficia os cidadãos que utilizam esses serviços digitais, o governo que oferta os serviços e toda a população que recebe as economias geradas em forma de outros serviços necessários.

No século XIX, os ludistas foram contra a modernização industrial. No século XX, os neoludistas foram contra a revolução tecnológica. Mas a revolução industrial e a sociedade em redes aconteceram e transformaram a civilização. Ainda estamos vivendo as mudanças sociais que se iniciaram com a criação do ENIAC em meados do século XX, com o surgimento do computador pessoal em agosto de 1981, a Internet em 1990, o smartphone em 2003 e o Facebook em 2006. As inovações tecnológicas acontecem em um ritmo cada vez mais acelerado, porém suas mudanças na sociedade ainda estão acontecendo.

A ONU estabeleceu em 2015 os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, do qual o Brasil é signatário, sendo que o objetivo 16 busca promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionando o acesso à justiça para todos e construindo instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Para tal objetivo ser alcançado, o atendimento ao cidadão precisa acontecer e a digitalização dos serviços é a única forma viável de gerar essa evolução até 2030, data em que os objetivos devem ser alcançados.

No setor público brasileiro, como em todo o mundo, as mudanças tecnológicas aconteceram em um ritmo menor do que na sociedade como um todo, porém há a consciência da necessidade de uma nova era do atendimento ao público, uma mudança na forma como os governos atuam, que se espera gere mais progresso e bem-estar para toda a população.

### **Antonio Celso de Paula Albuquerque Filho**

Antonio Celso Albuquerque Filho é administrador com especialização em Marketing, MBA em Governo eletrônico e Mestre em ciências pela FEA/USP. Foi oficial de promotoria no Ministério Público de São Paulo, Coordenador de Novas Tecnologias da Presidência da República, integrante do Comitê Executivo de Governo Eletrônico do Governo Federal, Gestor do Programa ACESSA São Paulo, Gerente de Tecnologia e Relações Institucionais da Fundação Prefeito Faria Lima, Coordenador de Informação, Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo e Consultor PNUD no Programa Educação Conectada do MEC. De 2004 a 2008 foi Conselheiro de Turismo do Estado de São Paulo e de 2013 a 2015 foi Conselheiro e Coordenador no Conselho Participativo de Pinheiros do Município de São Paulo. Atualmente é Diretor de Desenvolvimento e Operações da Prodam, empresa de TIC do município de São Paulo.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Decreto de 18 de outubro de 2000*, 18 outubro 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/dnn9067.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/dnn9067.htm)>. Acesso em: 8 dez. 2020.
- FANUCK, L. C. O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 2 n. 4, Rio de Janeiro, 2, out/dez 1986. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-311X1986000400004>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- IBGE. PNAD Contínua - Tecnologia da Informação e Comunicação. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua*, 10 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?edicao=27138&t=sobre>>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- ROMAN, A. R. *Atendimento ao Cidadão Módulo 01 - Visão Sistêmica do Atendimento*. Brasília: Enap Escola Nacional de Administração Pública, 2014. 14 p.
- VERINT. The Digital Tipping Point. *Verint*, 12 de dezembro de 2020. Disponível em: <[http://www.verint.com/Assets/resources/resource-types/infographics/the-digital-tipping-point-en.pdf?\\_ga=2.200326830.1415865668.1608045356-96103257.1608045356](http://www.verint.com/Assets/resources/resource-types/infographics/the-digital-tipping-point-en.pdf?_ga=2.200326830.1415865668.1608045356-96103257.1608045356)>.
- WORLD ECONOMIC FORUM. *A New Circular Vision for Eletronics: Time for a Global Reboot*. Genebra, 2019.



## **CAPÍTULO 14**

# **Programa Municipal de Melhoria Ambiental (PMMA): um olhar para a descentralização da coleta seletiva no seu município**

Felipe Zito Romera

Flavio Nakaoka

### **1. INTRODUÇÃO**

Neste capítulo apresentaremos o Programa Municipal de Melhoria Ambiental (PMMA). Adaptável à realidade dos diferentes municípios, o PMMA visa organizar e catalisar as ações de coleta seletiva já existentes na maioria dos municípios brasileiros. Nosso objetivo é contribuir com os gestores a elaborar e implementar as primeiras ações que viabilizem o correto descarte seletivo dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) junto com seus municípios.

Essas ações acontecem, em sua grande maioria, sem a integração do poder público com a iniciativa privada e o terceiro setor. Acreditamos que com o fomento permanente de ações coordenadas entre os três setores será possível realizar uma coleta seletiva eficiente e viabilizar a logística reversa desses resíduos. Para isso, será apresentado um modelo com sugestões de aplicação de como o poder público pode contribuir para fomentar a coleta de RSUs, como eletroeletrônicos, vestimentas e acessórios, vidros em geral, óleo de cozinha, orgânicos, entre outros.

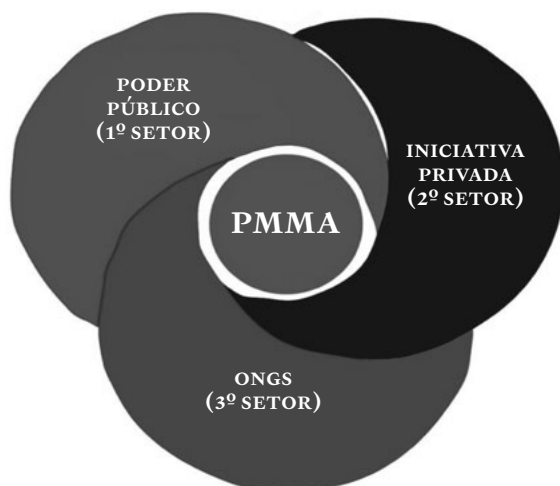


Figura 1. PMMA. (Fonte: elaborada pelos autores, 2020.)

## 2. POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010), a responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos é compartilhada entre o poder público, a iniciativa privada e o terceiro setor. E no Artigo 3º, inciso XVII, define-se como responsabilidade compartilhada o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos. Um aspecto relevante da PNRS é que ela apoia a inclusão produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, priorizando a participação de cooperativas e associações, nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Segundo a PNRS, a coleta seletiva deve ser implementada mediante a separação prévia dos resíduos nos locais onde são consumidos, respeitando-se sua composição e constituição. A implementação desse programa é essencial para atingir a meta de disposição final ambientalmente adequada aos diversos tipos de resíduos. A logística reversa é definida como um instrumento de desenvolvimento econômico e social, que é caracterizado pelo conjunto de ações integradas de coleta e devolução dos resíduos sólidos ao setor empresarial/industrial. A partir da coleta e devolução, o setor consegue reaproveitar os resíduos em seu ciclo de vida ou em outros ciclos produtivos.

### 3. CONCEITO DO PMMA

O PMMA é inspirado no modelo japonês de reciclagem. Em meados de 1995, vivenciando o cotidiano da cultura japonesa no Japão, observamos como os japoneses se organizavam em relação ao descarte domiciliar dos RSUs. Pudemos perceber o quão forte e enraizado é o senso de coletividade nessa cultura. Com isso, aprendemos que a participação efetiva da população na correta separação dos resíduos é fundamental para que o modelo funcione de forma permanente.

No Japão, em algumas províncias, manuais com orientações de como e quando cada resíduo deve ser descartado são distribuídos em diversos idiomas. Para cada grupo de RSU há um saco plástico específico diferenciado por cores. Os sacos facilitam a visualização e identificação de seus conteúdos, agilizando assim o processo de separação pós-descarte. Em algumas regiões, a identificação do saco de lixo com nome e endereço chega a ser obrigatória.

Uma metodologia bem definida e consolidada, junto com mecanismos de fiscalização comunitária, garante e reforça a perpetuação do correto descarte seletivo. O esforço para realizar o correto descarte seletivo e o cumprimento das regras locais acabam promovendo o despertar de um consumo consciente. Antes de comprar, as pessoas pensam em como descartar o produto.

A prática do descarte seletivo no Japão se encaixa na filosofia “*mottainai*”, que expressa um sentimento de pesar em relação ao desperdício. A reciclagem e a reutilização de materiais também se encaixam nessa filosofia, pois usam todo o valor inerente a um objeto evitando o desperdício de recursos e proporcionando aos resíduos novos formatos e novos usos.

Segundo dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (2020), 45,3% dos RSUs são de matéria orgânica. O descarte desses resíduos contribui para o encurtamento da vida útil dos aterros sanitários. Esses resíduos poderiam ser mais bem aproveitados na compostagem, “*mottainai*” diriam os japoneses.

#### 4. A PSICOLOGIA DO DESCARTE

*Faça a coisa certa, mesmo que pareça que ninguém esteja fazendo!*

Por que é tão difícil criarmos o hábito do descarte seletivo? Quando uma criança coloca a mão no fogo, ela imediatamente sente o calor da chama forçando-a a retirar a mão sob pena de queimá-la. Ação (causa) e reação (consequência) acontecem quase que simultaneamente.

Diferente de colocar e retirar a mão do fogo, as consequências de “jogar lixo” nas ruas não são tão imediatas. O destino do resíduo não é sempre conhecido e as consequências de um descarte incorreto são quase imperceptíveis. “Jogar lixo” nas ruas é como se alguém colocasse a mão no fogo e outra pessoa se queimasse a milhares de quilômetros de distância alguns meses depois.

Quanto maior o tempo entre ação e reação, maior a desconexão entre a causa e a consequência. Ao desconhecer o destino do resíduo descartado, as pessoas se desconectam dos impactos que esse ato tem sobre outros indivíduos, animais e natureza. Por isso, é de extrema importância pensar no coletivo, principalmente em se tratando de descarte seletivo. Precisamos urgentemente criar hábitos de consumo e descarte mais conscientes, através de uma educação ambiental permanente que produza mudanças significativas no pensamento das pessoas.

Segundo Duhigg (2012), os hábitos podem ser divididos em três partes distintas. Essas partes são interligadas, formando um ciclo conhecido como o “Loop do hábito”. Veja a representação gráfica desse ciclo na figura abaixo:

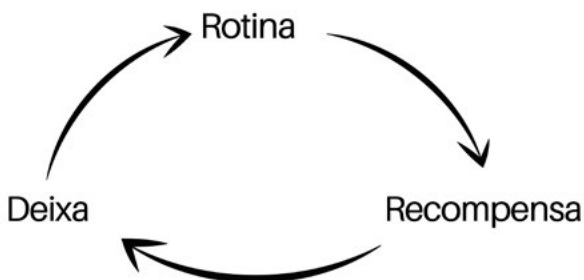


Figura 2. Loop do hábito. (Fonte: Duhigg, 2012.)

A parte denominada “Deixa” é o gatilho que fará com que o cérebro inicie uma atividade. O gatilho pode ser um local, um objeto, uma pessoa ou um sentimento. A “Rotina” é a atividade realizada. Essa atividade pode ser, entre outras, fazer exercício físico, parar de fumar ou descartar o resíduo corretamente. A “Recompensa” é o prêmio, a sensação que a pessoa sente após a realização da atividade.

Quanto maior for a “Recompensa”, maior será o desejo de repetir a “Rotina”. Esta, então, ficará presa na memória, aumentando as chances da atividade se tornar um hábito. Duhigg (2012) afirma que o foco não deve estar na “Rotina”, mas na conexão entre as partes “Deixa” e “Recompensa” que estão associadas à prática.

O reforço de uma comunidade pode ser usado como o “Deixa”, ou seja, o gatilho necessário para promover mudanças coletivas. No caso do descarte seletivo, por exemplo, o círculo social de uma pessoa pode encorajá-la a fazer o descarte de forma correta. Ou até mesmo permanecer ativa em trabalhos voluntários em prol do meio ambiente.

## 5. LIDERANÇA SUSTENTÁVEL DE IMPACTO

*Faça a diferença para você mesmo, e, conseqüentemente, para todos ao seu redor!*

Como inspirar pessoas e comunidades a cooperarem em prol do coletivo? Liderança é a chave para o êxito da implementação de projetos e programas socioambientais. Para que toda organização do primeiro, segundo ou terceiro setor obtenha resultados positivos é necessário termos uma liderança eficiente, comprometida com a melhoria contínua e que sirva de exemplo para os outros, sempre.

Precisamos de líderes mais doadores (regeneradores), menos tomadores ou compensadores. Entendemos que “líderes doadores rejeitam a noção de que a interdependência seja um sinal de debilidade. Costumam ver a interdependência como fonte de força, como meio de canalizar as habilidades de várias pessoas em prol do bem maior” (GRANT; ADAM, 2014, p. 75). Enfrentaremos muita instabilidade de ordem socioambiental nas próximas décadas e a liderança será determinante na superação destes desafios.

Um estudo sobre as 11 tendências de sustentabilidade pós-pandemia, realizado pela Plataforma Liderança com Valores (PLV) em parceria com a Rede Brasil do Pacto Global (2020), apontou como décima tendência a hora e a vez da liderança orientada por valores. Liderança essa que coloca o propósito na frente do lucro e, acima de tudo, cria vínculos e relações saudáveis. Pensar em sustentabilidade é pensar em impactar positivamente as pessoas e o meio ambiente de forma permanente, conforme recomenda a Agenda 2030 da Rede Pacto Global e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Portanto, busque conhecimento e assuma compromissos visando beneficiar o coletivo. E a conquista de bons resultados alcançará, com justiça, o reconhecimento de todos.

## 6. O MODELO

*A diferença entre lixo e matéria-prima é o descarte seletivo.*

Para representar o PMMA, faremos um paralelo entre o ciclo do carbono e o ciclo do resíduo. O carbono, após ser liberado na atmosfera pelos processos industriais, é capturado pelas folhas das árvores, transformado e reaproveitado pela própria natureza. Na natureza não existe lixo, tudo se transforma em recursos.

### CICLO DO CARBONO

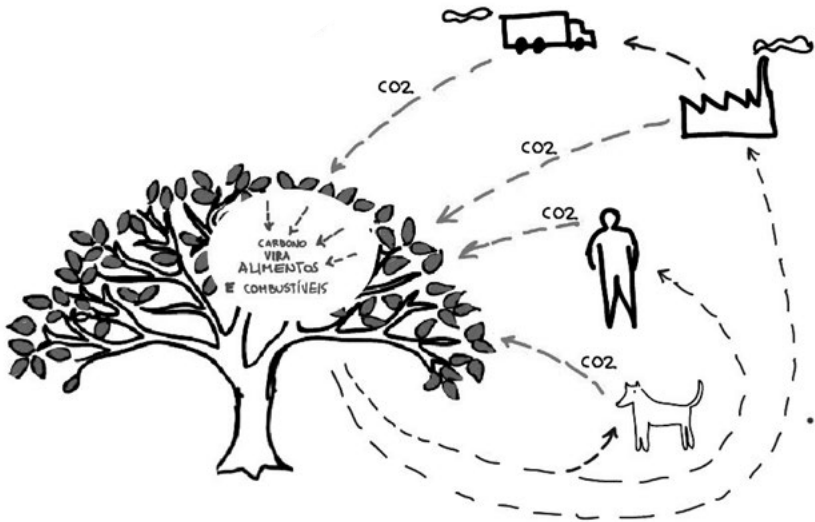


Figura 3. Ciclo do carbono. (Fonte: elaborada pelos autores, 2020.)

Agora vamos imaginar que a árvore da Figura 4 seja um município. Os produtos produzidos pelas indústrias são representados pelo dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) da Figura 3. Os consumidores são representados pelas

folhas. Os Pontos de Entrega Voluntária (PEV) são representados pelos galhos maiores, podendo ser privado ou público; é um local onde ficam disponibilizados coletores de resíduos. À medida que caminhamos para o tronco principal da árvore, encontramos os Pontos de Concentração (PC), que suportam uma alta quantidade e diversidade de resíduos oriundos dos PEVs e dos consumidores.

Um PC pode ser também um Eco ponto. O Eco ponto é um local de Entrega Voluntária de Inservíveis (Cidade de São Paulo, 2020), como pequenos volumes de entulho (até 1 m<sup>3</sup>), grandes objetos (móveis, sofás, etc.), poda de árvore e resíduos recicláveis. Nessas estruturas, o município pode dispor o resíduo gratuitamente em caçambas distintas e destinadas ao descarte.

### CÍCLO DO RESÍDUO

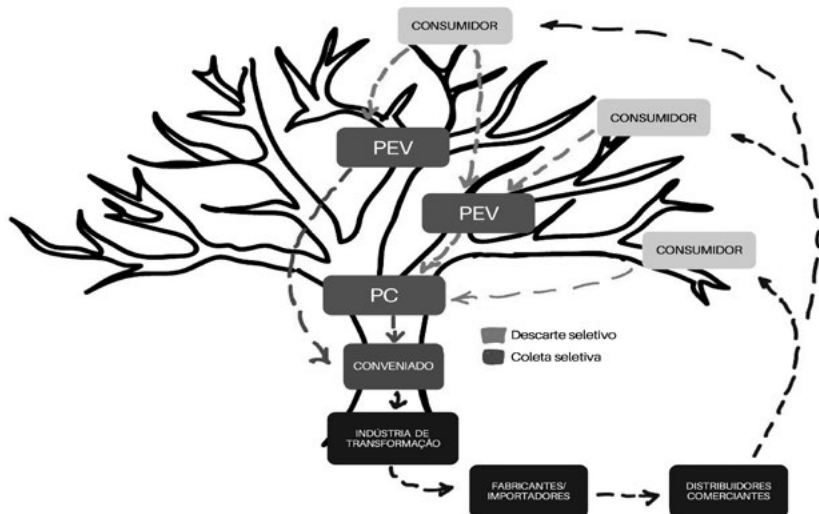


Figura 4. Ciclo do resíduo. (Fonte: elaborada pelos autores, 2020.)



No Brasil temos poucos municípios que conseguem avançar nessa estruturação. Atualmente, contabilizamos cerca de 3000 lixões a céu aberto (ABRELPE, 2020). É fundamental que o poder público incentive a criação ou adaptação de PEVs e PCs com apoio da iniciativa privada. Acreditamos que o caminho para tornar esse modelo viável é a força coletiva e a participação efetiva dos consumidores, que se encontram na extremidade da árvore.

Sem o correto descarte seletivo realizado pelo próprio consumidor se ocasionará um alto desperdício de recursos. O gasto de energia para evitar que os RSUs sejam depositados nos aterros é muito maior do que fazer o descarte corretamente. Somos todos responsáveis pelo destino dos resíduos que manipulamos e essa responsabilidade começa pelas escolhas que fazemos ao comprarmos produtos e serviços.

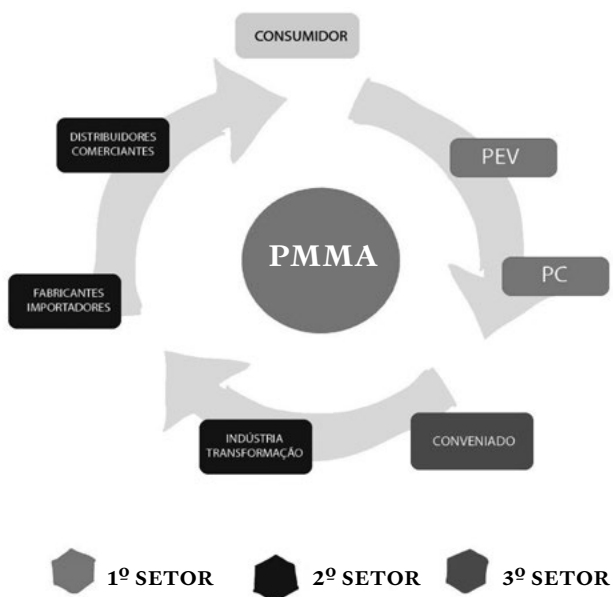


Figura 5. Ciclo integrado PMMA. (Fonte: elaborada pelos autores, 2020.)

O PMMA propõe que cada espaço do seu município seja adaptado para receber um tipo de resíduo. O gráfico a seguir propõe um cenário segmentado em fases que poderão ser adaptadas de acordo com a necessidade e a infraestrutura de cada município. Essa é uma ideia para que possamos planejar e realizar as primeiras ações.

### CENÁRIO PROPOSTO PELO PMMA

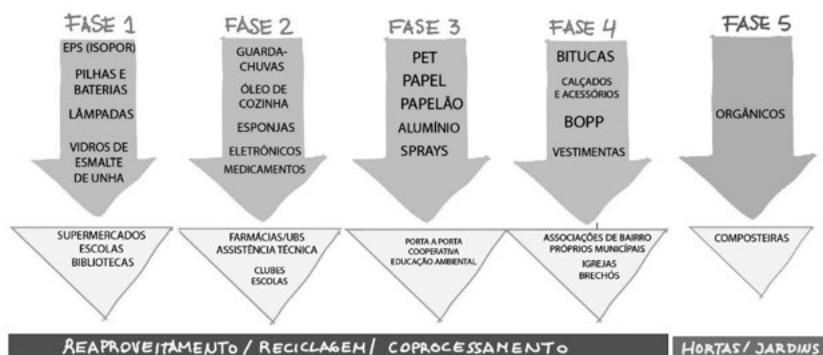


Figura 6. Cenário PMMA. (Fonte: elaborada pelos autores, 2020.)

E a pergunta que fica é: *como fomentar a participação voluntária da população?* Acreditamos que o mesmo que destrói é o mesmo que tem capacidade para encontrar soluções. Com ações voluntárias, seremos capazes de fomentar de forma constante e permanente a micrologística reversa desses resíduos (da residência até as PEVs e PCs). Desta forma, contribuímos para evitar que o resíduo seja destinado ao aterro sanitário, promovendo a economia circular. A seguir, listamos 7 passos para a Implementação do PMMA no seu município:

#### Primeiro passo – Contexto

Entenda que a legislação brasileira, no quesito ambiental, é uma das mais avançadas do mundo. Veja abaixo as principais:

- Lei nº 11.445/2007 – Lei Federal de Saneamento Básico: Aborda a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.
- Lei nº 12.305/2010 – Estabelece diretrizes e instrumentos para a gestão dos resíduos por meio da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).
- Lei nº 6.938/1981 – Lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.
- Lei nº 9.605/1998 – Lei que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

### **Segundo passo – Retrato atual**

Faça um diagnóstico da situação atual do seu município, identificando a composição dos RSUs descartados. Identifique para cada tipo de RSU sua origem, volume, características, formas de destinação, disposição final, bem como entenda as condições de trabalho dos catadores de materiais. Construa uma matriz com eixos de valor agregado x impacto ambiental, classificando os RSUs de acordo com sua relevância.

### **Terceiro passo – Locais**

Identifique os locais apropriados para os PEVs, PCs e Cooperativas de Reciclagem de acordo com os resíduos definidos no primeiro passo. Respeite as diferentes características do município e da população.

### **Quarto passo – Convênios**

Estabeleça convênios com empresas (segundo setor) e associações (terceiro setor) que tenham interesse na gestão dos RSUs, bem como em melhorar a infraestrutura dos catadores de materiais.

**Quinto passo – Voluntários & recompensas**

Use o trabalho voluntário a favor do seu município. As pessoas, em grande parte, têm o desejo de se sentir úteis e pertencer a um grupo em prol de um propósito coletivo maior. Identifique estes potenciais voluntários e organize-os em grupos, como: desempregados, vulneráveis, aposentados, engajados, jovens em busca de uma primeira oportunidade, adolescentes com medidas socioeducativas, etc.

Um grupo de idosos poderia ser responsável pela produção de sacolas reutilizáveis a partir de lonas usadas em campanhas publicitárias. Desempregados poderiam fazer a transferência correta dos resíduos dos PEVs para os PCs, aprendendo, assim, uma nova habilidade que os ajudaria a voltar para o mercado de trabalho. Jovens estudantes poderiam comunicar a importância do descarte correto e divulgar os locais de descarte a outros estudantes. Poderiam, até mesmo, ensinar compostagem de resíduos orgânicos aos seus vizinhos e amigos.

O trabalho voluntário fomenta o conhecimento, enriquece o currículo, melhora a autoestima e contribui para combater a depressão. Segundo Grant (2014), em estudos realizados com mais de 2 mil adultos australianos na casa dos 60 anos, quem se dedicava entre 100 e 800 horas por ano ao voluntariado estava mais feliz e mais satisfeito com a vida. Hoje em dia, existem plataformas que facilitam o controle das horas trabalhadas, o que ajuda na gestão desses programas voluntariados.

Defina as recompensas do trabalho para cada grupo. Nossas sugestões de recompensa são: cesta básica, certificado social de participação pelas horas trabalhadas, visibilidade em jornais e revistas de circulação no seu município.

**Sexto passo – Mobilização social**

Designe funções aos participantes do programa. Alguns exemplos dessas ações são: transferir periodicamente resíduos entre um PEV e um PC, criar programas que incentivam o descarte por troca, realizar palestras de conscientização em escolas e condomínios, distribuir coletores em estabelecimentos comerciais e orientar vizinhos e amigos sobre como e

onde descartar corretamente resíduos recicláveis e orgânicos, organizar oficinas de artesanatos utilizando resíduos, e participar de campanhas de conscientização em comunidades, escolas e próprios municipais.

### **Sétimo passo – Comunicação ambiental**

Estruture ações de educação ambiental. Divulgue as ações nas mídias sociais, jornais e revistas de circulação local para incentivar o descarte seletivo. Comunique os resultados de cada coleta de resíduo à sua comunidade, principalmente aos participantes dos programas.

## **7. O PMMA EM AÇÃO**

Listamos três exemplos de resíduos que podem ser contemplados pelo programa, considerando a matriz valor agregado x impacto ambiental.

### **A) Eletroeletrônicos**

Quando um produto eletroeletrônico se torna obsoleto para nós usuários? Geralmente quando ao consultar uma assistência técnica nós somos informados de que o conserto é mais oneroso do que a aquisição de um novo produto. Mesmo que após esse conserto o produto velho fique melhor do que o novo.

Todo resíduo eletroeletrônico passa, ou deveria passar, por assistência técnica que acaba definindo o seu futuro e destino. O PMMA propõe o credenciamento dessas assistências e a transformação delas em PEVs. Os eletroeletrônicos que não tiverem o seu orçamento aprovado, seja por problema técnico ou financeiro, poderão ser reaproveitados ou considerados como sucata. Então, periodicamente, esses resíduos seriam transportados para um PC, local onde um conveniado realizaria a coleta. O PC pode ser uma área em desuso de um estacionamento, uma cooperativa, uma associação da terceira idade, ou grupo de amigos do bairro, ou uma escola de técnica de eletrônica. Entretanto, são muitos os obstáculos que impedem o funcionamento desse modelo. As assistências técnicas precisam de espaço

físico para recebimento e armazenamento de sucatas. Já o conveniado teria de aceitar resíduos sem os elementos valiosos que são retirados por intermediários, inviabilizando ainda mais a retirada periódica. E os consumidores, que muitas vezes preferem descartar seus resíduos da forma mais cômoda, ignorando o impacto ambiental após o descarte, teriam que se deslocar para fazer o descarte.

No entanto, acreditamos que a aplicação desse modelo é possível. Usemos a ideia do “Loop do hábito” de Duhigg (2012). As assistências técnicas seriam o “Deixa”, ou seja, o gatilho. Um local para os consumidores disponibilizarem seus eletrônicos para um uso mais nobre, o reaproveitamento ou a reciclagem. Isso possibilitaria uma forte conexão entre o consumidor e o descarte correto, ajudando-o a incorporar uma nova rotina para o descarte dos eletrônicos, aumentando assim a quantidade de clientes nas assistências técnicas. Os condomínios poderiam, através da autogestão ou apoio da iniciativa privada, criar coletores para concentrar estes resíduos e periodicamente descartarem diretamente nos PCs.

## ELETROELETRÔNICOS

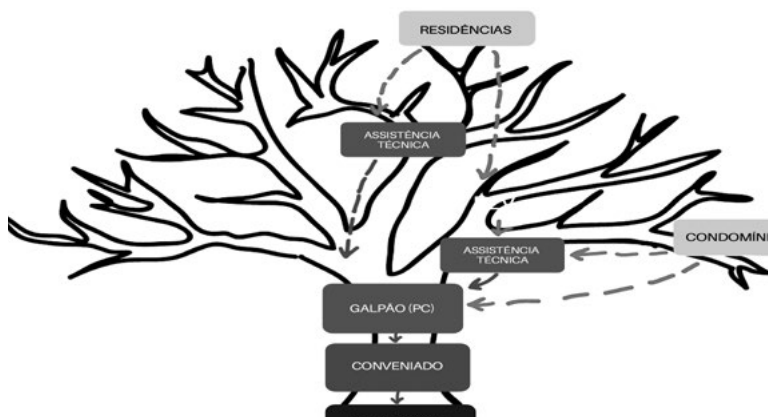


Figura 7. Ciclo PMMA (eletrônicos). (Fonte: elaborada pelos autores, 2020.)

## B) Vestimentas e acessórios

Qual o destino de suas vestimentas, calçados e acessórios quando não servem mais? Faça esta mesma pergunta aos seus familiares, amigos e depois para o município inteiro. Contabilize quantas pessoas sabem a resposta.

Não há dados precisos ou estudos sobre os destinos de nossas vestimentas quando sua vida útil acaba. Uma peça de roupa pode ser doada para outras pessoas que a reutilizarão por mais tempo. Ela também pode ser usada como pano de limpeza e depois descartada como rejeito em algum aterro sanitário, como, por exemplo, as roupas íntimas ou de poliéster ou *dryfit*. Como este tipo de resíduo poderia ser tratado segundo o modelo do PMMA?

Algumas lojas de varejo já possuem coletores para o descarte de roupas e acessórios. São caixas coletoras de um metro cúbico que tem a capacidade de armazenar grandes quantidades de resíduos. Porém, eles estão quase sempre vazios.

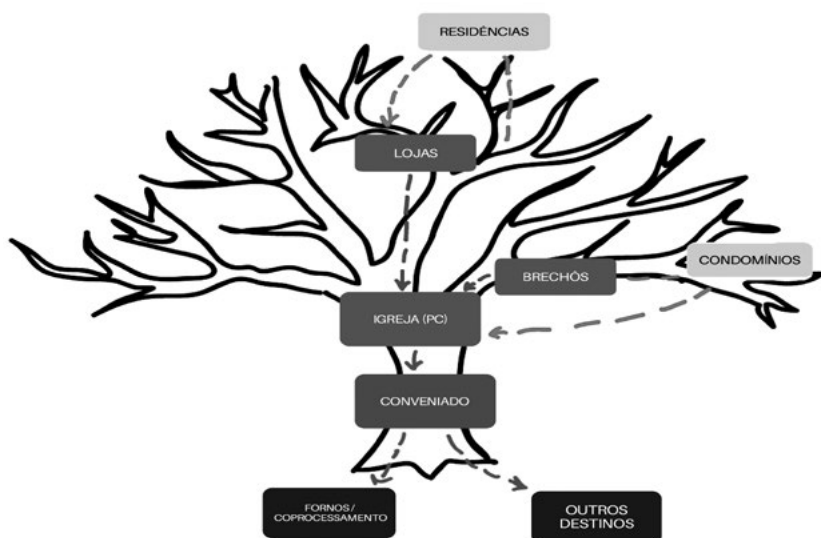
Acreditamos que os esforços de comunicação para enchê-las não estejam sendo suficientes para que os consumidores entendam a importância do descarte correto de suas roupas. Os fabricantes e comerciantes estão fazendo a sua parte ao disponibilizar espaço para as caixas coletoras em seus estabelecimentos. Porém, a ajuda do poder público para promover e fomentar o descarte correto desses resíduos é fundamental.

Incentive brechós, igrejas, instituições de caridade e até o próprio Fundo Social do seu município a se transformarem em PEVs. Eles poderão reutilizar ou revender os resíduos que estiverem em condições de serem aproveitados. Voluntários poderão transformar as roupas velhas em novos modelos, ou até em pastelões de tecidos para serem vendidos como pano de limpeza para as indústrias. Indústrias que, posteriormente, abastecerão os fornos da indústria cimenteira de coprocessamento com esses mesmos resíduos.

Quando os PEVs já não comportarem mais a grande quantidade de resíduos, crie um PC. O PC pode ser um próprio município que periodicamente receberá todo o rejeito dos PEVs. Firme convênios com a indústria

cimenteira, busque parcerias com ONGs, promova campanhas de descarte de roupas, acessórios e calçados. No Japão, as roupas em bom estado são doadas para outros países. Aqui no Brasil, as roupas descartadas poderão ajudar pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica em municípios vizinhos.

## VESTIMENTAS E ACESSÓRIOS



**Figura 8.** Ciclo PMMA (vestimentas e acessórios). (Fonte: elaborada pelos autores, 2020.)



### C) Vidros de esmalte

Os vidros de esmalte são compostos por cerca de 30 g de vidro, 5 g de plástico e 8 ml de tinta que são geralmente enterrados no aterro sanitário. O vidro, um resíduo inerte, não se degrada com o tempo, ou seja, ficará enterrado para a eternidade com a tinta ressecada em seu interior. O plástico leva cerca de 400 anos para se decompor em micro e depois em nanoplástico. Precisamos, urgentemente, de ações que eduquem a população para que o descarte desse produto seja feito corretamente.

O PMMA propõe que pontos de venda de vidros de esmalte, como lojas de cosméticos e salões de beleza, criem PEVs em seus estabelecimentos para que os consumidores descartem vidros utilizados ou vencidos. Já existem empresas que prestam o serviço de retirada e descaracterização desses vidrinhos de esmaltes. Os municípios poderiam estabelecer convênios com essas empresas para realizar a retirada dos PCs.

Em setembro de 2020, foi realizado um projeto piloto de PEVs em uma grande loja de cosméticos localizada na região central de uma cidade com aproximadamente 150 mil habitantes. Com esforços quase nulos de comunicação, divulgando a presença do coletor na loja apenas através das mídias sociais, foram coletados 11.123 kg de vidros de esmalte em 3 meses. A coleta periódica foi realizada por voluntários que transportaram o resíduo dos PEVs para pontos com maior capacidade de armazenamento, os PCs.

Esses vidros serão descartados corretamente. O vidro e o plástico serão reciclados. A tinta, juntamente com o solvente utilizado em sua lavagem, será tratada adequadamente como resíduos classe I. Esses são resíduos que apresentam riscos à saúde pública e ao meio ambiente, exigindo tratamento e disposição especiais em função de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, entre outras.

## ESMALTE DE UNHA

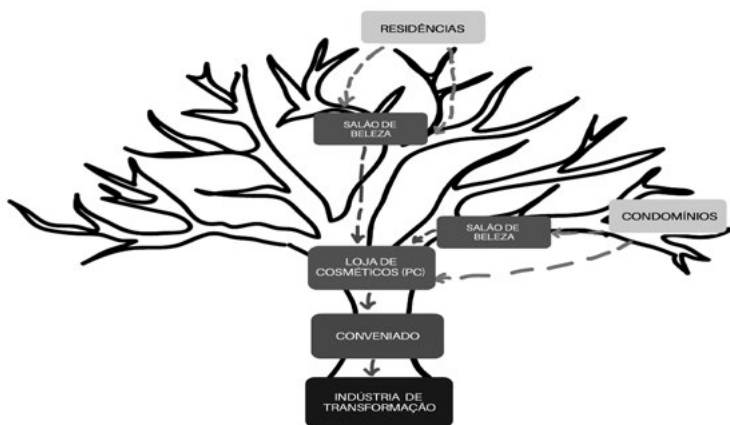


Figura 9. Ciclo PMMA (esmalte de unha). (Fonte: elaborada pelos autores, 2020.)

## 8. PMMA E OS 17 ODS

Em setembro de 2015, os 193 países membros das Nações Unidas adotaram uma nova política global denominada Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, como continuidade à Agenda de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015). A implementação da Agenda 2030 teve início em janeiro de 2016 com objetivo de elevar o desenvolvimento da consciência individual, reduzindo o impacto global, e melhorar a qualidade de vida das pessoas. Para tanto, foram estabelecidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com 169 metas – a serem alcançadas por meio de uma ação conjunta que agrega diferentes níveis de governo, organizações, empresas e a sociedade como um todo. Para mais informações acesse: [www.pactoglobal.org.br/ods](http://www.pactoglobal.org.br/ods).



Figura 10. Objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

Ao implementar o PMMA, o seu município contribuirá com os seguintes ODS e suas respectivas metas listadas a seguir:

- **ODS 1 – Erradicação da pobreza.** Ao envolver voluntários do grupo de vulnerabilidade social, o PMMA contribuirá com a meta 1.2: Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais e com a meta 1.4: Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças.
- **ODS 2 – Fome zero.** No decorrer do programa, você irá se deparar com a questão dos resíduos orgânicos. Estes poderão ser destinados à compostagem em leiras<sup>1</sup> nas áreas verdes do seu município, como, por

1. Leira é um processo termofílico de compostagem de resíduos orgânicos com aeração passiva, que utiliza matéria vegetal seca como galhos e folhas provenientes das podas de árvores.

exemplo: praças, parques e linhas de transmissão de energia. O produto desta compostagem é um material orgânico rico em nutrientes que poderá ser utilizado em hortas escolares e até mesmo comercializado com produtores rurais. Desse modo, o PMMA contribuirá com a agricultura sustentável e com a meta 2.1: Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular dos pobres e das pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano.

- **ODS 4** – Educação de qualidade. Ao atuar nas comunidades escolares com palestras e gincanas ambientais, o PMMA contribuirá com a meta 4.7: Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural.

- **ODS 8** – Trabalho decente e crescimento econômico. Utilizando o material orgânico e ao fomentar a mão de obra voluntária entre os jovens, o PMMA fomentará a produção sustentável de produtos agrícolas, e assim contribuirá para que o seu município seja reconhecido como referência nacional em determinado produto, como, por exemplo, Holambra (SP) é para flores e Atibaia (SP) é para morangos. E a médio e longo prazo, o PMMA contribuirá com a meta 8.6: Até 2030, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação.

- **ODS 11** – Cidades e comunidades sustentáveis. Meta 11.6: Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo *per capita* das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar e à gestão de resíduos municipais e outros.

- **ODS 12** – Consumo e produção responsáveis. Meta 12.5: Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso.

Mas você deve estar se perguntando: qual a importância da Agenda 2030 para o seu município? Por estarem mais próximos das pessoas, os gestores municipais são atores-chave para o alcance das metas e, conseqüentemente, da Agenda 2030. Os objetivos só serão atingidos se houver comprometimento com suas políticas públicas pautadas de acordo com as metas dos 17 ODS.

E o que município ganha contribuindo com os ODS? Ganhará visibilidade ambiental que atrairá mais empresas interessadas em investir no Ciclo do Resíduo (Fig. 4), contribuindo e fortalecendo ainda mais o PMMA.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando tomamos uma decisão de compra, seja de um produto ou serviço, estamos movendo uma cadeia que pode impactar positiva ou negativamente o meio ambiente. As questões ambientais precisam ser inseridas no planejamento, no âmbito familiar ou organizacional, de uma festa ou reunião familiar ou até de um grande evento com milhares de pessoas. Os resíduos gerados nesses eventos, como, por exemplo, pratos de EPS (isopor<sup>®</sup>) e copos de plásticos, devem ser considerados no planejamento operacional para que possam ser descartados corretamente.

O PMMA coloca educação ambiental em ação, através da criação e estruturação de políticas públicas permanentes, tendo como pilar principal a mão de obra voluntária. Desta forma, é possível desenvolver a consciência ambiental na prática e compreender que tudo está interligado.

Pensar no PMMA, é pensar também em atender às demandas sociais para que todos tenham sua necessidade básica atendida e, assim, condições de agir em prol do meio ambiente. É trabalhar em rede, direcionando o esforço coletivo para as questões ambientais. Todos nós, inspirados por lideranças comprometidas, somos capazes de promover mudanças positivas.

Ainda há muito trabalho pela frente: EPS (isopor®), embalagens metalizadas (BOPP – polipropileno biorientado), papelão, vidros, medicamentos, cosméticos, calçados, esponjas, guarda-chuvas, instrumentos de escrita (canetas, pincéis, lápis), brinquedos, livros, pilhas e baterias, filme fotográfico, *sprays*, orgânicos. Porém, é preciso quebrar a inércia e começar uma nova era: a da Revolução Ambiental com foco nas questões sociais. Não desanime, faça a coisa certa, para que tenhamos um mundo mais humano, mais justo, mais inclusivo, com mais amor e mais reciclagem!

### Felipe Zito Romera

Graduado em Engenharia Ambiental pela Faculdades Oswaldo Cruz (FOC). Master em Gestão Socioambiental para Sustentabilidade Empresarial pela Fundação Instituto de Administração (FIA) - USP, com especialização nas áreas de Gestão de Projetos pela Fundação Dom Cabral (FDC) e Psicologia Integrativa Transpessoal pela Faculdade de Ciências de Saúde (FACIS)/IJEP. Foi Engenheiro Ambiental e Especialista em Sustentabilidade corporativa nas empresas ArcelorMittal Brasil, JWA Construtora e General Motors América do Sul, coordenou a construção sustentável e certificação internacional da fábrica Joinville - SC, considerada a mais sustentável do mundo, e Aterro Zero nas fábricas de São Caetano do Sul - SP e Joinville - SC. Gerente de Projetos Associado na Consultoria Ideia Sustentável, coordena estudos de tendência em sustentabilidade, desenvolvimento de planejamento estratégico empresarial e projetos ligados à inovação e impacto socioambiental. Líder do Comitê de Sustentabilidade da ABRAFAC - Associação Brasileira de Facility Management, Property & Workplace gestão 2021-2023, propulsor dos valores da sustentabilidade para o setor de administração de serviços. Membro do GEGP - Grupo de Excelência de Gestão Pública do Conselho de Administração (CRA), onde participa de estudo de tendências da Administração Pública e em especial, o novo perfil exigido do Administrador Público frente às exigências de mudança em todas as esferas de Governo. Consultoria Estratégica Socioambiental no desenvolvimento e implementação de programas e soluções de economia circular & impacto socioambiental para o setor público-privado.

**Flavio Nakaoka**

Graduado em Ciência da Computação pela USCS - Univ de São Caetano do Sul; Pós Graduado em Gestão de Projetos pela USP; Foi bolsista em 2013 - Community Developer pela JICA - Japan Internacional Cooperation Agency; Presidente da ABJICA - Associação dos Bolsistas JICA gestão 18/20 e 20/22; Vice-presidente da Assoc. Nipo-brasileira de São Caetano do Sul 20/22; Exerceu o cargo de vereador em 2008 por São Caetano do Sul; Assessor ambiental do SAESA - Sistema de Águas e Esgoto e Saneamento Ambiental de São Caetano do Sul. Atuo desde 2008 com entidades do terceiro setor. Desenvolvo soluções de logística reversa e políticas públicas ambientais colaborativas

## REFERÊNCIAS

- ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2020*, São Paulo, Brasil: Abrelpe. 39 p. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acessado em: 15 dez. 2020.
- \_\_\_\_\_. *Abrelpe, 2019. Os descaminhos do lixo*. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/brasil-produz-mais-lixo-mas-nao-avanca-em-coleta-seletiva/>. Acessado em: 15 dez. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 12.305*, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. D.O.U de 03/08/2010, p. nº 2.
- DUHIGG, C. *O poder do hábito: por que fazemos o que fazemos na vida e nos negócios*. Tradução de Rafael Mantovani. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- GRANT, A. *Dar e receber: Uma abordagem revolucionária sobre sucesso, generosidade e influência*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Sextante, 2014.
- PACTO GLOBAL. *11 Tendências de sustentabilidade empresarial no “outro normal”*, São Paulo, Brasil: Pacto Global. 50 p. Disponível em: <https://materiais.pactoglobal.org.br/11-tendencias-de-sustentabilidade>. Acessado em: 15 dez. 2020.
- ECOPONTO – Estação de Entrega Voluntária de Inservíveis. *Prefeitura.sp.gov.br*, 2020. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/ecopontos/index.php?p=4626>. Acesso em: 15 dez. 2020.



## CAPÍTULO 15

# O Fórum CB27: Promoção do Desenvolvimento Sustentável pela Gestão Ambiental Municipal das Capitais Brasileiras

Ana Abreu

### 1. INTRODUÇÃO

Os principais problemas socioambientais atualmente enfrentados, como poluição, segurança alimentar e energética, propagação de doenças, mudanças climáticas e perda de biodiversidade, estão profundamente interligados pelo espaço, tempo e níveis organizacionais nos sistemas humano e natural (LIU et al., 2015). O que quer dizer que todos os recursos usados pelo ser humano estão inseridos em sistemas socioecológicos (SESS) complexos (OSTROM, 2009) e, por isso, faz-se necessária uma “abordagem holística para integrar os vários componentes dos sistemas humano e natural por todas as dimensões” (LIU, et al., 2015, p. 963). Ou seja, são necessários novos modelos de pensamento, comportamento e organização institucional para identificar essas interconexões e desenvolver soluções eficazes aos desafios complexos do desenvolvimento sustentável.

Ban Ki Moon, ex-secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), certa vez afirmou que “nossa luta pela sustentabilidade global será vencida ou perdida nas cidades”<sup>1</sup>. Reunindo mais de 55% da população mundial (ONU, 2018), as cidades abrigam parte da origem desses pro-

---

1. Fala para delegação de alto nível de prefeitos e autoridades regionais, em Nova York, 23 de abril de 2012 (FGV, 2018).

blemas, mas ao mesmo tempo, e também por esse motivo, são os vetores de transformação. “A cidade, particularmente as metrópoles, são o lugar onde se condensa a transição, a (des)ordem, isto é, a implosão da crise, mas também a capacidade de superá-la [...]” (BECKER, 1993, p. 61). Assim sendo, o desenvolvimento sustentável pode ser visto como um instrumento político de regulação do uso do território que tenta ordenar a desordem global (BECKER, 1993).

É nesse contexto que se apresenta de forma poderosa a gestão ambiental municipal. Os governos municipais por estarem mais próximos da população devem ser capazes de apreender suas necessidades e prover as condições básicas para uma vida digna e de qualidade para o desenvolvimento. Este desenvolvimento só será sustentável a partir do momento em que os recursos econômicos, sociais e ambientais forem geridos de forma eficiente, de modo a combinar a regulamentação pública da cidade com o enfrentamento do quadro de exclusão social e de deterioração do meio ambiente. Nesse sentido, verifica-se o potencial imbuído na gestão ambiental municipal pela sua capacidade de consolidar variáveis locais na criação e implementação de políticas públicas eficazes para a conservação da natureza. Este potencial vem sendo reconhecido, gerando uma grande mobilização internacional para apoiar o planejamento e a gestão do meio ambiente nas cidades. Ao longo dos últimos vinte anos, principalmente, observa-se o surgimento de redes transnacionais com este propósito, como o ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, Cidades e Governos Locais Unidos (UCLG – em inglês), C40, Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia, entre outras.

Neste capítulo, pretende-se apresentar este poder transformador da gestão ambiental municipal e da cooperação em rede para seu aperfeiçoamento através da experiência do Fórum de Secretário de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras – CB27, que reúne os dirigentes das pastas responsáveis pelo meio ambiente nas prefeituras das 26 capitais brasileiras e no governo do Distrito Federal. Através do apoio institucional da Fundação Konrad Adenauer no Brasil e do ICLEI, o fórum se consolidou num espaço

para a troca de experiências em sustentabilidade urbana entre as capitais, fortalecimento e ação coordenada das secretarias de meio ambiente e avanço nas principais agendas ambientais internacionais. Com ele, os secretários e secretárias possuem acesso e apoio a ferramentas, boas práticas e políticas de vanguarda para a inovação da gestão pública e a garantia da sustentabilidade nas capitais brasileiras.

## **2. UM PANORAMA SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Crescimento econômico já não é mais entendido como sinônimo de desenvolvimento. O economista brasileiro Celso Furtado foi um nome proeminente a enfraquecer essa concepção, uma vez que demonstrou que o crescimento econômico ilimitado e para todos os países é inconcebível, devido a uma questão física: os recursos do planeta não seriam suficientes. Além dos aspectos físicos, a partir da metade do século passado, foi crescente a percepção da humanidade de que havia uma responsabilidade comum de promoção dos direitos humanos, diante dos horrores da Segunda Guerra Mundial e da descoberta de que havia poder técnico suficiente para destruir eventualmente toda a vida do planeta (SACHS, 2000). Desde então, a comunidade internacional vem se dedicando a estabelecer alternativas ao desenvolvimento como crescimento econômico desenfreado.

Em 1972, a publicação do *The Limits to Growth (Os limites para crescer)* colocou permanentemente no debate internacional as consequências de um possível crescimento ilimitado. O livro apresentou e analisou 12 cenários que mostraram diferentes padrões possíveis – e resultados ambientais – de desenvolvimento mundial ao longo de dois séculos de 1900 a 2100. Os cenários mostraram como o crescimento populacional e o uso de recursos naturais interagiram para impor limites ao crescimento industrial, demandando ações de longo prazo para que a humanidade não ultrapassasse o limite de carga da Terra. Então, na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, no mesmo

ano, o desafio de manter a sustentabilidade no contexto do crescimento econômico e do desenvolvimento foi trazido pela primeira vez para a linha de frente global (SACHS, 2015).

Em 1975, o relatório “What Now” (E agora), preparado para a 7ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, trata de um outro desenvolvimento, o ecodesenvolvimento, “endógeno (em oposição à transposição mimética de paradigmas alienígenas), autossuficiente (em vez de dependente), orientado para as necessidades (em lugar de direcionado pelo mercado), em harmonia com a natureza e aberto às mudanças institucionais” (SACHS, 2000, p. 54). Também tornou-se central para o desenvolvimento a concepção da solidariedade intergeracional, ou seja, “a ambição de que a humanidade venha a atender às suas necessidades atuais sem comprometer a possibilidade de que as futuras gerações também possam fazê-lo” (VEIGA, 2015, p. 9). Em 1987, o Relatório Brundtland, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”, concebe a primeira definição de desenvolvimento sustentável amplamente aceita. De acordo com o relatório, então, o desenvolvimento sustentável seria o desenvolvimento que atende as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender às suas próprias necessidades (BRUNDTLAND; WCED, 1987). Sachs (2000) esclarece a fundação desse pensamento:

A “ecologização do pensamento” (Edgar Morin) nos força a expandir nosso horizonte de tempo. Enquanto os economistas estão habituados a raciocinar em termos de anos, no máximo em décadas, a escala de tempo da ecologia se amplia para séculos e milênios. Simultaneamente, é necessário observar como nossas ações afetam locais distantes de onde acontecem em muitos casos implicando todo o planeta ou até mesmo a biosfera. (SACHS, 2000, p. 49)

Ao longo dos anos, o conceito de desenvolvimento sustentável foi evoluindo para uma abordagem mais prática. Compreendendo não somente em como atender às necessidades humanas, mas em permitir que todos

os seres humanos tenham a possibilidade de atingir o seu potencial, que só poderá ser possível com a conservação do meio ambiente (o que seria compreendido pelo conceito de desenvolvimento sustentável apenas a partir dos anos 2000). No primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano, de 1990, foi concebida a ideia de que “só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida” (VEIGA, 2015, p. 15).

É na Declaração do Rio, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente de 1992, no Rio de Janeiro, também conhecida como Eco-92, que o meio ambiente é reconhecido como base e condição material de qualquer possibilidade de desenvolvimento (VEIGA, 2015). Ainda assim, é somente 10 anos depois, no documento de resultado da Rio +10 – a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, que o desenvolvimento sustentável começa a ter de fato uma abordagem mais holística e prática, o tripé da sustentabilidade, visando a integração entre crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental (SACHS, 2015). Essa visão começa a ser difundida a partir de estudos da pedagogia empresarial de John Elkington, que procurou demonstrar que a boa gestão teria três dimensões (os 3 Ps): pessoas, planeta e lucro (“profit”, em inglês). Ainda considerada uma visão muito reducionista para alguns, a Rio +20, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, resultou no comprometimento dos países com uma agenda para o desenvolvimento sustentável, intitulada Agenda 2030 – Transformando Nosso Mundo.

Através de uma consulta global sem precedentes, a Agenda 2030 contou com a contribuição da sociedade civil não só presencialmente como de forma virtual. Com a agenda, a concepção de desenvolvimento sustentável se alarga para 5 Ps, que são suas áreas de importância, guarda-chuvas temáticos de atuação: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias. Nessa direção, alguns estudiosos do desenvolvimento se dedicaram a ampliar as dimensões da sustentabilidade, em contraposição ao clássico tripé da

sustentabilidade. Como é o caso do economista polonês, formado no Brasil e mentor da criação do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Ignacy Sachs, que propõe oito critérios de avaliação da sustentabilidade: social, cultural, ecológico, ambiental, territorial, econômico, política nacional e política internacional. Com um olhar mais amplo sobre o desenvolvimento sustentável, peculiaridades que são próprias de cada localidade, como as questões territoriais e nacionais, despontam também o pensamento: “pensar global, agir local”.

### 3. SOLUÇÕES LOCAIS PARA PROBLEMAS GLOBAIS

As cidades foram palco do capitalismo moderno, perpassando por diversas revoluções sociais e econômicas que inauguraram uma nova forma de vivência, de cultura: a cultura urbana. O modo de vida rural foi cada vez mais sendo abandonado à medida que as cidades passaram a ter sua própria lógica de convivência a partir da posse de espaços, intensificação do comércio, da especialização do trabalho e consequente industrialização. De acordo com Louis Wirth (1938), a urbanização refere-se à acentuação cumulativa das características que distinguem o modo de vida associado com o crescimento das cidades, sob influência da concentração de pessoas, das instalações e atividades industriais e comerciais, das instituições financeiras e administrativas, do desenvolvimento tecnológico, do transporte e da comunicação, e de equipamento cultural e recreativo (WIRTH, 1938).

Nesse contexto, as cidades urbanizadas catalisaram as mais profundas transformações dos últimos 200 anos, como o crescimento populacional e econômico mundial, as revoluções industriais, as inovações em tecnologia e a globalização. Ao mesmo tempo, as cidades enfrentam diversas “externalidades urbanas” decorrentes dessas transformações, como intensa poluição do ar e da água, rápida transmissão de doenças, moradias irregulares, aumento de e maior exposição a crimes e violência, entre outros (SACHS, 2015). Ainda, pela alta interdependência e conectividade vivenciada atualmente, essas externalidades acabam reverberando em diversas,

senão todas, partes do globo, como é no caso de crises financeiras, novas guerras, mudanças climáticas e pandemias.

Dessa forma, percebeu-se que mesmo sendo necessário uma coordenação internacional para a mobilização de recursos e diretrizes gerais de políticas para o enfrentamento dos atuais desafios, as soluções devem ser pensadas a partir de uma perspectiva local. Isso porque uma mudança de comportamento e de dinâmicas de produção e relacionamento deve considerar as especificidades de cada cidade, bioma, região.

Não à toa, o ambientalismo mundial tem repetido exaustivamente o lema “soluções locais para problemas globais”, [...]. É que, embora os sintomas de degradação ambiental mundial, como o efeito estufa e as mudanças climáticas, possam ser sentidos em qualquer lugar do globo – seus efeitos colaterais desconhecem fronteiras políticas entre países e alcançam muito além do local da ação -, as ações de efetiva recuperação ambiental e repactuação da relação homem-ambiente envolvem, necessariamente, a atuação próxima à comunidade, em trabalho permanente e continuado. [...] A capacidade de resiliência de um ecossistema degradado, em última análise, está diretamente associada ao fortalecimento dos vínculos econômicos, sociais e ambientais no processo de ocupação do território. Problemas globais, portanto, demandam soluções territorializadas. (STRUCHEL; WATANABE, 2019, p. 60-61)

Portanto, diante dessa narrativa, a gestão ambiental municipal se apresenta como instrumento político extremamente potente e efetivo para a consolidação do desenvolvimento sustentável. O município, por ser o ente federativo mais próximo dos cidadãos, possui melhor capacidade de atender necessidades e prover o bem-estar ao compreender as variáveis locais para consolidar e conduzir políticas públicas que integrem os diversos subsistemas, valorizando seus recursos e relacionamentos. A gestão ambiental do território, então, pode ser entendida como uma prática

estratégica, científico-tecnológica do poder governamental em negociar com todos os atores um projeto coletivo e coerente em suas múltiplas decisões e ações para atingir uma finalidade (BECKER, 1993): a conservação ambiental através da repactuação da relação humanos-natureza.

#### 4. GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL NO BRASIL

No Brasil, somente à luz da Constituição Federal (CF) de 1988 que pôde ser garantida a capacidade dos municípios de tomar decisões que proporcionassem a priorização da manutenção dos recursos naturais e melhor uso dos espaços orientados pelas necessidades e especificidades locais. A Carta Magna Alemã de 1949 ofereceu um modelo para lidar com desafios de governança, garantindo a inviolabilidade da dignidade da pessoa humana e o princípio da subsidiariedade (CARNEIRO e FREY, 2018), inspirando o federalismo cooperativo e a autonomia municipal que a CF de 1988 pressupõe. A partir dela, estabeleceu-se, então, a descentralização, e importantes direitos, como o direito ao meio ambiente<sup>2</sup>. Garantindo esses princípios, a CF de 88 possibilitou que os cidadãos se envolvessem mais diretamente na definição de políticas públicas voltadas à garantia de direitos e, conseqüentemente, à defesa do meio ambiente.

A fim, então, de garantir o direito ao meio ambiente previsto na Constituição, e operando sob a lógica da cooperação federativa e autonomia municipal, foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/81 e Decreto nº 99.274/90) que “prevê que a atuação dos órgãos e de entidades se dê de maneira coordenada e articulada, e com a promoção do acesso público às informações sobre a degradação ambiental e ações de proteção ambiental” (IPAM; FGV, 2015, p. 8). De maneira a cumprir as responsabilidades atribuídas ao município, a CF delinea competências para os municípios para a produção de legislação (competência legislativa), de

---

2. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (Artigo 225 da Constituição Federal de 1988).



forma a suplementar a legislação federal de acordo com interesses locais, e garantir seu cumprimento (competência material ou administrativa), podendo ser aplicadas regras mais protetivas ou restritivas para “responder de maneira mais efetiva à força normativa da Constituição (HESSE, 1991) e à tarefa de concretizar as promessas constitucionais de desenvolvimento socioambiental sustentável” (STRUCHEL; WATANABE, 2019, p. 75).

Com o intuito de regulamentar a atuação de cada esfera de governo, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) foi instituído pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) que, por sua vez, instituiu o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA), definindo o “conjunto de órgão e entidades do Município que são responsáveis pela preservação, conservação, proteção defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente e uso adequado dos recursos ambientais do Município” (ÁVILA e MALHEIROS, 2012, p. 3). Estes são as secretarias e os departamentos municipais de meio ambiente (IPAM; FGV, 2015), que possuem várias responsabilidades, como ações de planejamento e gestão para o uso sustentável dos recursos naturais, políticas tributárias de incentivo a formas sustentáveis de produção, ações de comando e controle como o licenciamento ambiental e a fiscalização, a promoção da educação ambiental, entre outras (BRASIL, 2006). Dessa maneira, as secretarias de meio ambiente representam a estrutura político-administrativa para a gestão ambiental municipal. Incumbidas de consolidar as políticas e os instrumentos anteriormente mencionados de maneira a integrar as questões ambientais e as diversas políticas públicas urbanas. E, desta forma, “avançar na introdução da variável ambiental nos sistemas locais de planejamento e na execução de políticas de desenvolvimento do Município, construindo mecanismos que levem à sustentabilidade” (ÁVILA e MALHEIROS, 2012, p. 36).

Nesse cenário, apresenta-se o desafio de integrar esses diversos sistemas, sendo essencial o engajamento dos usuários para vigilância contínua e efetivação de direitos e promoção de bem-estar, que são fundamentados nas demandas produzidas pela lógica de cada território (OSTROM, 2019). É aqui, portanto, que tal estrutura viabiliza a construção de espaços abert-

tos de deliberação, integrando à política particularidades locais, ou seja, determinados cenários paisagísticos, modos de produção, vivência e convivência específicos daquele território, de modo a efetivamente formar um todo heterogêneo, mas coeso (STRUCHEL; WATANABE, 2019).

## **5. GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL EFICAZ E INOVADORA: A CONTRIBUIÇÃO DO FÓRUM CB27**

De maneira mais prática, é possível destacar, de acordo com Teixeira e Cappa (2019), algumas medidas para a gestão ambiental municipal em prol da sustentabilidade. Sendo elas:

(...) (i) uso de metodologias e ferramentas experimentadas no sistema de gestão privado ou público; (ii) disponibilidade de um quadro técnico multidisciplinar qualificado e em quantidade disponível; (iii) perenidade para assegurar a continuidade dos avanços obtidos ao longo do tempo por meio de programas, planos e projetos; (iv) elaboração de planejamento próximo da realidade científica, técnica e social; (v) políticas públicas locais voltadas ao desenvolvimento urbano e econômico; e (vi) integração de políticas públicas locais com as regionais, a fim de criar interfaces entre o sistema de gestão ambiental e as políticas regionais. (TEIXEIRA; CAPP, 2019, p. 284)

Dado o desafio de integrar os diferentes subsistemas inerentes à gestão ambiental, anteriormente identificados, e implementar as medidas supracitadas de maneira eficiente e eficaz, as redes de cidades vêm despontando nos últimos anos como instrumento de cooperação para o fortalecimento da gestão ambiental municipal, sejam elas regionais, nacionais ou internacionais. As redes de cidades são modelos de cooperação horizontal técnica, principalmente, que através da participação de múltiplos atores e agilidade, tanto para a tomada de decisão quanto para intercâmbio de informações, permitem a democratização do conhecimento (RODRÍGUEZ; CARDARELLO, 2007). Esse formato foi amplamente estimulado e se consolidou

de maneira tão contundente, pela revolução das tecnologias de informação e comunicação, essencialmente, que possibilitou a cooperação independentemente da distância entre seus participantes, e o acesso a informações e recursos mais diretamente e com menos burocracia (ARAÚJO, 2011).

Entre as redes de cidades internacionais, o ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade – apresenta-se como uma das redes mais influentes e ativas do mundo atualmente. Até o momento, segundo seu website<sup>3</sup>, o ICLEI está presente em mais de 100 países e reúne mais de 1.750 governos locais e regionais, constituindo uma rede global de cidades que, juntamente com a equipe de especialistas contratada em cada país ou região, viabiliza o acesso a conhecimento, ferramentas e parcerias aos governos locais para os guiarem no caminho da sustentabilidade. Uma de suas ações mais relevantes foi o programa Cidades pela Proteção do Clima (CCP), que teve como objetivo introduzir e apoiar o planejamento da ação climática de cidades por todo o Globo.

No Brasil, o **Fórum de Secretário de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras – CB27** desempenha um papel proeminente no aperfeiçoamento da capacidade das cidades brasileiras na gestão ambiental, em especial nas capitais brasileiras. Reunindo os dirigentes das pastas responsáveis pelo meio ambiente nas prefeituras das 26 capitais brasileiras e no governo do Distrito Federal, o Fórum abriga representação local de cerca de um quarto da população brasileira e, aproximadamente, 29% do PIB nacional (CB27, 2016), o que lhe proporciona uma atuação extremamente significativa de possíveis transformações urbanas sustentáveis no contexto brasileiro.

O Fórum já nasce com uma abordagem inovadora, no seio das discussões mais de vanguarda da sustentabilidade à época, que é a Rio +20 de 2012, aquela conferência que resultou na formulação da agenda para o desenvolvimento sustentável, a Agenda 2030. Proposta pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro da época, Carlos Alberto Muniz, a ideia seria ser como a rede de megacidades C40, com encontros recorrentes entre os secretários municipais de meio ambiente “para que eles pudessem cooperar através de seus casos de sucesso na gestão das secreta-

3. <https://americadosul.iclei.org/quem-somos/>

rias, em especial encontrar soluções para problemas ambientais das capitais brasileiras” (PEREIRA, 2016, p. 27). Além disso, como Pereira (2016) salienta, o tema das mudanças climáticas foi escolhido para ser foco de discussões entre os secretários, o que também representava uma inovação, já que o assunto ainda era tratado de forma incipiente entre as cidades brasileiras.

O apoio institucional e financeiro da Fundação Konrad Adenauer no Brasil (KAS Brasil) desde o início do Fórum foi fundamental para o começo e a consistência de suas atividades, alavancando ainda mais o potencial do Fórum que, além da promoção dos encontros, possibilitou a realização de visitas técnicas e missões internacionais para troca de experiências mais atuais e eficazes mundo afora (CB27, 2019). Ainda, a parceria com o ICLEI iniciada em 2017, a convite da KAS Brasil, promoveu maior acesso a conhecimento, ferramentas, parcerias, programas e projetos que contribuem substancialmente para o fortalecimento institucional (CB27, 2019). Nesse contexto, à luz das medidas destacadas por Teixeira e Cappa (2019) como essenciais para o fomento da sustentabilidade na gestão ambiental municipal, uma análise mais acurada sobre as atividades e resultados do Fórum CB27 indica que esta rede cumpre com o objetivo de fortalecer as secretarias de meio ambiente das Capitais, promovendo a ação coordenada entre seus membros através do intercâmbio de experiências em sustentabilidade e avanço de agendas ambientais de vanguarda.

### **5.1. Uso de metodologias e ferramentas experimentadas no sistema de gestão privado ou público**

O CB27 promove o diálogo dos secretários e secretárias de meio ambiente das capitais através de encontros que envolvem também a participação de representantes de outros níveis de governo, outras redes de cidades, de organizações da sociedade civil e do setor privado. Os encontros se constituem em espaços de ampla e intensas trocas de experiências não somente entre os secretários, mas entre múltiplos atores. Desde 2012, o Fórum já realizou 19 encontros nacionais e 16 encontros regionais, abordando temas de interesse dos secretários e de relevância e atualidade expressivas para a proteção e conservação do meio ambiente.

A partir de seminários e visitas técnicas, os secretários puderam através desses encontros acessar metodologias e ferramentas experimentadas por diversos setores da sociedade que podem ser incorporadas para o aumento da eficiência da gestão ambiental. Alguns exemplos são: articulação com a Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA), em 2017, para viabilizar o repasse da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), importante instrumento para aprimorar o licenciamento ambiental, comprometendo-se a exigir em seus processos de licenciamento a apresentação do comprovante de registro no Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais; celebração de termos de cooperação entre as secretarias de Salvador e Curitiba em 2018 com a organização Plant-for-the-Planet, que utiliza tecnologia social própria para conscientizar crianças e jovens sobre a crise climática e a importância das árvores em seu enfrentamento e, conseqüentemente, para o bem-estar socioambiental; acesso a estudo produzido em 2019 pela SITAWI – Finanças do Bem, KAS Brasil e do ICLEI, de mapeamento das fontes de financiamento nacionais e internacionais, com possibilidade de aproximação a algumas das instituições financiadoras observadas no estudo através de sua participação nos encontros, como o CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina, o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e o KfW Group.

## **5.2. Disponibilidade de um quadro técnico multidisciplinar qualificado e em quantidade disponível**

Teixeira e Cappa (2019) consideram um quadro técnico multidisciplinar essencial, devido às distintas temáticas que o planejamento e a gestão ambiental envolvem. No que condiz à quantidade, o estudo conduzido pelo CB27 em 2016 indicou que o percentual da quantidade de funcionários das secretarias em relação à quantidade de funcionários do município varia de 0 a quase 3%, o que evidencia a deficiência de pessoal de algumas secretarias. Por isso, para superar dificuldades como esta, é necessário capacitar o corpo técnico das secretarias bem como os agentes políticos e a sociedade civil,

a fim de que seja garantido o princípio da subsidiariedade para tratar dos temas mais desafiantes localmente e, no caso dos técnicos, das atribuições que os municípios devem exercer (LEME, 2016). Na tabela abaixo é possível observar detalhadamente os temas tratados nos encontros nacionais ao longo desses anos, todos definidos pelos secretários e secretárias juntamente com a secretaria executiva do Fórum (KAS Brasil e ICLEI). Ao analisá-la, é possível verificar temas caros para a gestão ambiental, assim como temas que despontaram no debate sobre desenvolvimento sustentável nos últimos tempos, como as mudanças climáticas; tema que demanda urgente discussão e ação sobre a mitigação e a adaptação das cidades aos seus efeitos e impactos.

ANO	Nº ENCONTRO	LOCAL	TEMA
2012	I	Rio de Janeiro	Fundação do Fórum
2013	II	Porto Alegre	Consolidação do Fórum com Compromissos e Ações Estratégicas
	III	Salvador	Resíduos Sólidos e Mudanças Climáticas
2014	IV	São Paulo	Mudanças Climáticas: Desafios e Oportunidades
	V	Belo Horizonte	Planejamento Estratégico do Fórum
2015	VI	Natal	Conferência do Clima (COP21)
2016	VII	Rio de Janeiro	Consequências da COP21
	VIII	Maceió	Acordos Globais de Sustentabilidade
2017	IX	Salvador	Cidades e Mudanças Climáticas
	X	Brasília	Financiamento e Governança
	XI	João Pessoa	Licenciamento Ambiental nas Capitais
	XII	Recife	Educar para uma Cidade Sustentável
	XIII	Vitória	Mudanças Climáticas e Saúde
2018	XIV	Teresina	Inovação e Soluções Locais pelo Clima
	XV	Curitiba	Natureza como Base para o Desenvolvimento
2019	XVI	Florianópolis	Energia Sustentável e Inovação nas Capitais
	XVII	Recife	Energia Sustentável e Acessível nas Capitais
2020	XVIII	São Paulo	Biodiversidade e Conservação de Áreas Verdes
	XIX	Online	Recuperação Econômica Sustentável

Tabela 1. Os encontros nacionais do CB27 de 2012 a 2020 e seus respectivos temas. (Fonte: elaboração própria a partir de informações do website do CB27.)

### 5.3. Continuidade dos avanços obtidos ao longo do tempo por meio de programas, planos e projetos

Quando se trata da proteção ou degradação do meio ambiente, o tempo para a efetividade de políticas públicas (ou a falta dela) é refletido através de anos na natureza. As respostas de ecossistemas para se regenerarem ou se destruírem por completo possuem uma lógica e um tempo próprios, visto que a natureza possui vários mecanismos de adaptação a condições adversas e/ou diversas variáveis dentro de um ecossistema para se integrar e gerar algum resultado. A transferência de poder de 4 em 4 anos (ou em 8 anos, em caso de reeleição), como estabelecido pela política eleitoral do Brasil, gera uma incompatibilidade de períodos, já que, normalmente, “o chefe do Poder Executivo elabora um plano de governo compatível com o seu período de gestão (quatro anos), que nem sempre contempla os planos públicos setoriais já elaborados nos governos anteriores (sejam eles municipais, estaduais ou nacionais)” (TEIXEIRA; CAPPA, 2019, p. 297).

Nesse sentido, o CB27 vem auxiliando na implementação e continuidade de planos de longo prazo, principalmente no que condiz com a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Como mencionado anteriormente, à época da criação do Fórum as discussões sobre o tema eram superficiais, quando discutidas. Porém, as cidades devem ter particular interesse e atuação dentro dessa agenda, pois são nelas que ocorrem grande parte das atividades que emitem gases de efeito estufa, bem como onde os impactos decorrentes das alterações climáticas serão mais severos. Também as cidades precisam considerar que tais impactos estão diluídos ao longo do tempo e com intensidades variantes; porém, em caso de inação, a recorrência e a intensidade de eventos climáticos extremos serão agravadas.

Ao longo do tempo – como é possível observar pelos temas abordados nos encontros – uma ampla conscientização sobre a importância do tema e a capacitação para estimular o planejamento e a ação para as mudanças do clima foi realizada no âmbito do Fórum. Ainda, uma ma-

neira de garantir a continuidade de avanços é a utilização de indicadores claros e atualizados para promover a transparência de informações e o compromisso diante da população (CAPALACE; BRAGA; CARDOSO, 2019). Os reportes a sociedade civil, de acordo com indicadores amplamente aceitos mundialmente, estão cada vez mais sendo aceitos como indicadores de sustentabilidade. Em 2019, com o apoio do Fórum, 17 capitais reportaram ações climáticas na plataforma CDP-ICLEI, uma plataforma global de relatório voluntário de ações para mudanças climáticas. Além disso, todas as capitais estão comprometidas com o Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia, a maior coalizão de prefeitos e autoridades locais que estão comprometidos em planejar e agir para o enfrentamento das mudanças climáticas. Os dados são animadores: 16 capitais formularam seus inventários de emissão de gases de efeito estufa, instrumento extremamente importante para o planejamento de ações climáticas em que 7 delas receberam apoio direto do ICLEI em sua elaboração. Por sua vez, 12 capitais já elaboraram seus respectivos Planos de Ação Climática.

O CB27 também oferece iniciativas e projetos próprios que geram benefícios e impactos positivos para cada cidade a longo prazo. O projeto Bandeira Verde – Capitais pela Biodiversidade, por exemplo, propõe a criação de uma rede de troca de sementes de espécies ameaçadas, garantindo a conservação da flora brasileira em risco de extinção e propondo o seu uso sustentável. Até o final de 2020, foram realizadas trocas de 7.400 sementes entre três capitais: Rio de Janeiro, Recife e João Pessoa. Aderiram ao projeto 13 capitais do CB27.

#### **5.4. Elaboração de planejamento próximo da realidade científica, técnica e social**

Como já observado anteriormente, o CB27 promove uma plataforma de interação constante dos secretários com os diversos segmentos da sociedade, proporcionando-lhes perspectivas fidedignas das demandas e interesses da sociedade.



### 5.5. Políticas públicas locais voltadas ao desenvolvimento urbano e econômico

“Reintegrar a natureza na maneira como as cidades vivem, crescem e prosperam é um imperativo para desenvolver ambientes mais sustentáveis e resilientes” (CB27, 2018). Não apenas devido aos seus benefícios inerentes, mas também pela relevância da conservação da natureza como estratégia de prosperidade econômica, geração de emprego e renda e manutenção de serviços essenciais à qualidade de vida dos cidadãos. Nesse sentido, o CB27 exerce o constante esforço de conscientização e apresentação de ferramentas para integrar ecossistemas, biodiversidade e serviços ecossistêmicos no planejamento territorial, na gestão do uso do solo, no desenvolvimento econômico local e em projetos de infraestrutura.

Diante das possibilidades já verificadas para realizar tal integração, destacam-se o zoneamento ambiental e os espaços especialmente protegidos, como as Unidades de Conservação e as Áreas de Proteção Ambiental. Estas ferramentas ambientais “[...] são as que têm uma interface mais direta com o território, pois definem regramentos, restrições e condicionantes específicas quanto ao uso e à ocupação desse território” (TEIXEIRA; CAPPA, 2019, p. 301). Nesse contexto, destaca-se a experiência de Curitiba com o Projeto Sistema Metropolitano de Conservação da Biodiversidade, que os secretários tiveram oportunidade de conhecer melhor no XV Encontro Nacional. Por meio do programa ConBio – Condomínio da Biodiversidade, a secretaria atua em parceria com a Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental (SPVS) para a conservação da biodiversidade na Região Metropolitana de Curitiba em espaços públicos e privados, através de visitas e orientação a proprietários de áreas naturais, apoio à criação de unidades de conservação, elaboração de políticas públicas para a conservação e educação ambiental. Os resultados expressivos são a criação de novas Unidades de Conservação, especialmente Reservas Particulares do Patrimônio Natural Municipal (RPPNM), e o engajamento dos proprietários de áreas naturais, colocando Curitiba como a cidade brasileira com mais RPPNM, que juntas somam mais de 32 hectares (SPVS,

2019). Outras ferramentas ambientais destacam-se, como o ICMS ecológico e o IPTU Amarelo, implementado por Salvador, que gera descontos no IPTU de residências e condomínios que possuam sistema de geração de energia solar.

### **5.6. Integração de políticas públicas locais com as regionais**

Para a implementação efetiva do SISNAMA e gerar resultados em sustentabilidade, a atuação coordenada dos governos locais, regionais e federal se faz imprescindível no sentido de dar sinergias às políticas estaduais e municipais de meio ambiente (LEME, 2016). Nesse sentido, a criação e a participação de fóruns de articulação política entre os entes federados, como as comissões técnicas tripartite, apresentam-se como medidas eficazes (LEME, 2016).

Além das articulações com ANAMMA e ABEMA (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente), o CB27 em 2017 foi convidado a participar das reuniões da Comissão Tripartite Nacional do Ministério do Meio Ambiente (MMA). A Comissão Tripartite é uma articulação institucional promovida pelo MMA para garantir a eficiência da execução das políticas ambientais entre os órgãos ambientais dos três níveis de governo: União, Estados e Municípios, além de ser um fórum que procura extinguir conflitos de competência no licenciamento ambiental e otimizar ações de fiscalização (CB27, 2017).

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No decorrer deste capítulo, verificou-se que o bem-estar e a prosperidade da humanidade dependem da garantia da sustentabilidade dos sistemas socioecológicos complexos que permeiam nossas sociedades. Ou seja, o desenvolvimento depende do consenso acerca da incorporação do valor na natureza nas relações socioeconômicas, garantindo assim um desenvolvimento sustentável. As cidades sendo, atualmente, o lócus de produção dessas relações, composta por diversos subsistemas, variáveis e atores que interagem entre si, necessitam de uma estrutura sociopolítica que

concilie as diversas variáveis locais a fim de criar um consenso próprio de desenvolvimento sustentável com todos os atores envolvidos; tomadores de decisão, empresários, líderes comunitários, acadêmicos e os cidadãos em geral. Nesse sentido, a gestão ambiental municipal, realizada através das secretarias de meio ambiente, apresenta-se como uma dessas estruturas capazes de identificar e valorizar os recursos naturais locais e reunir os atores locais para explorá-los de forma consciente e responsável e se beneficiarem de forma contínua ao longo do tempo, possibilitando assim o desenvolvimento sustentável do território.

Apresentou-se a experiência do Fórum CB27, um fórum que reúne secretários de meio ambiente para troca de experiências e conhecimento para que se realize uma gestão ambiental eficiente e eficaz nas capitais brasileiras. O formato de cooperação horizontal, o conhecimento e as experiências compartilhadas e a articulação e mobilização de diversos atores com as secretarias possibilitou o aperfeiçoamento do trabalho dos secretários e dos quadros técnicos das secretarias. Além da capacitação e do compartilhamento das medidas já empreendidas pelas capitais, medidas inovadoras como os reportes à sociedade civil e a incorporação da questão climática na gestão ambiental foram implementadas pelas secretarias através do Fórum. Dessa forma, verifica-se que o Fórum CB27 ao auxiliar na eficácia do uso de recursos através da utilização de conhecimento e novas tecnologias informacionais e sociais, no fornecimento de condições sociais e políticas para a valorização dos recursos locais e descentralizar ações através da cooperação com outros fóruns e atores da sociedade civil, contribui significativamente para modernização e aprimoramento da gestão ambiental municipal das capitais brasileiras em prol do desenvolvimento sustentável.

#### **Ana Abreu**

Ana Carolina Abreu é internacionalista pela PUC-Rio e mestranda em Práticas em Desenvolvimento Sustentável pela UFRRJ (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro). Foi Coordenadora do Grupo de Trabalho de Cidades Sustentáveis do Engajamundo, entre 2016 e 2018. Desde então, apoiou a implementação de

projetos em educação política, relações internacionais e sustentabilidade na Fundação Konrad Adenauer no Brasil (KAS Brasil). Atualmente, é Coordenadora de Projetos de Descentralização e Desenvolvimento Sustentável da KAS Brasil. Suas áreas de pesquisa são cidades sustentáveis, política ambiental, paradiplomacia e cooperação internacional.

## REFERÊNCIAS

- ARAUJO, I. V. A governança global e a atuação das redes internacionais de cidades. In: *3º Encontro Nacional ABRI 2011*. São Paulo: Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais – Universidade de São Paulo. Disponível em: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MS-C0000000122011000200031&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MS-C0000000122011000200031&lng=en&nrm=abn). Acesso em: 19 dez. 2020.
- ÁVILA, R. D.; MALHEIROS, T. F. O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios. *Saúde Soc.*, USP/São Paulo, v. 21, p. 33-47, 2012.
- BECKER, B. K. Logística: Uma nova racionalidade no ordenamento do território? In: *Anais do 3º Simpósio Nacional de Geografia Urbana*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 59-62, 1993.
- BRASIL. *Cadernos de Formação: como estruturar o sistema municipal de meio ambiente*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, v. 2, 2006.
- BRUNDTLAND, Gro Harlem, and World Commission on Environment and Development (WCED). *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford University, 1987.
- CAPALACE, C.; BRAGA, J.; CARDOSO, P. Gestão por metas e indicadores de sustentabilidade. In: *Gestão Ambiental para Cidades Sustentáveis*. Org.: MENEZES, R.; STRUCHEL, A. C. O. São Paulo: Oficina dos Textos, 2019. p. 16-48.
- CB27. FÓRUM de Secretários de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras. *Casos de Sucesso da Gestão Ambiental Urbana*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

CB27. Fórum de Secretários de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras. *Planejamento Estratégico do CB27*. 2017. Disponível em: < <http://www.forumbc27.com.br/planejamento-estrategico-do-cb27>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

CB27. Fórum de Secretários de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras. *Carta de Curitiba: Natureza como base de desenvolvimento para as cidades*, 2018. Disponível em: [https://cb27.s3.amazonaws.com/Carta\\_Curitiba\\_v2\\_\\_I\\_.pdf](https://cb27.s3.amazonaws.com/Carta_Curitiba_v2__I_.pdf). Acesso em: 7 jan. 2021.

CB27. Fórum de Secretários de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras. *7 Anos em Perspectiva: Relatório de Atividades do Fórum CB27 (2012-2019)*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2019.

IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia; Fundação Getúlio Vargas (FGV). *Fortalecendo a Gestão Ambiental Municipal: Mecanismos financeiros e viabilização de boas práticas*, 2015.

LEME, T. N. Governança ambiental no nível municipal. In: *Governança Ambiental no Brasil: Instituições, atores e políticas públicas*. Adriana Maria Magalhães de Moura (org.). Brasília: Ipea, 2016.

LIU, J.; MOONEY, H.; HULL, V. et al. Systems integration for global sustainability. Washington: *Science Magazine*, v. 347, 2015. Disponível em: < <http://escholarship.org/uc/item/27fo02c7>>. Acesso em: 23 set. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. *The World's Cities in 2018*. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2018. Disponível em: < [https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the\\_worlds\\_cities\\_in\\_2018\\_data\\_booklet.pdf](https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2020.

OSTROM, E. *A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems*. Washington: Science Magazine, v. 325, 2009.

PEREIRA, M. *O novo papel das cidades no contexto do desenvolvimento sustentável: o caso do CB27*. Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de especialização no curso de Pós-Graduação em Meio Ambiente na Coordenação dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia - COPPE da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

RODRÍGUEZ, J.; CARDARELLO, A. Las

redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. In: *Anuario de la Cooperación Descentralizada 2006*. Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada Local UE-AL, 2007. p. 44.

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Coleção Ideias Sustentáveis.

STROH, P. Y. (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SACHS, J. D. *The age of sustainable development*. New York: Columbia Press, 2015.

VEIGA, J. E. *Para entender o desenvolvimento sustentável*. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2015.

SPVS. Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental. *Prefeitura de Curitiba e SPVS Trabalham Juntas pela Conservação da Biodiversidade Urbana*, 2019. Disponível em: < <http://www.spvs.org.br/prefeitura-de-curitiba-e-spvs-trabalham-juntas-pela-conservacao-da-biodiversidade-urbana/>>. Acesso em: 7 jan. 2021.

STRUCHEL, A. C. O., WATANABE, C. Legislação ambiental municipal no contexto da sustentabilidade. In: MENEZES, R.; STRUCHEL, A. C. O. (orgs.). *Gestão ambiental para cidades sustentáveis*. São Paulo: Oficina dos Textos, 2019. p. 49-82.

TEIXEIRA, S. R. D.; CAPPA, J. Planejamento e gestão ambiental para cidades sustentáveis. In: MENEZES, R.; STRUCHEL, A. C. O. (orgs.). *Gestão Ambiental para Cidades Sustentáveis*. São Paulo: Oficina dos Textos, 2019. p. 283-312.

WIRTH, L. Urbanism as a way of life. *The American Journal of Sociology*, v. 44, n. 1, p. 1-24, 1938. Chicago: The University of Chicago Press. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/2768119>>. Acesso em: 28 out. 2020.



**Seção 4**  
**Inovação**  
**e modernização**  
**na Gestão**  
**Municipal**





## CAPÍTULO 16

# Arrecadação e gasto público: desafios da modernização da gestão tributária

Francisco Ramos Mangieri

### 1. INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo apresentar aos leitores – de forma clara e objetiva – projetos que foram efetivamente implantados em vários municípios de nosso país, responsáveis pelo aperfeiçoamento e pela modernização da administração tributária, seja do ponto de vista da melhoria do serviço público, seja sob o ângulo da elevação da receita tributária.

As estratégias adotadas conjugam os fatores “inteligência” e “tempo” para a obtenção de resultados satisfatórios. Em outras palavras, o capítulo sugere um verdadeiro plano de governo voltado à área tributária, a partir de um planejamento fiscal moderno, ousado e eficiente.

Medidas essenciais no combate à burocracia, com a eliminação de fases e procedimentos; serviços exclusivamente eletrônicos; uma jurisdição administrativa mais célere e imparcial; a predominância do critério da dupla visita em todas as fiscalizações; a criação de uma central de inteligência que proporcione ao Fisco exercer um permanente monitoramento tributário da situação de cada contribuinte são alguns dos temas tratados neste capítulo.

Mais do que uma escolha, a transformação dos setores tributários das prefeituras é algo absolutamente necessário para fazer frente às demandas sociais cada vez maiores.

## 2. DESBUROCRATIZAÇÃO

Ninguém ignora que o Brasil é um dos países mais burocráticos do mundo. Quem milita, então, com a tributação municipal já está acostumado com os verdadeiros absurdos cometidos todos os dias por nossos agentes públicos. Inúmeras certidões, formulários de todas as ordens, requerimentos, declarações, guias de recolhimento, taxas, preços públicos são exemplos de itens que alimentam a burocracia em nosso país.

É preciso mudar urgentemente essa situação. Um país não pode querer chegar ao “1º mundo” se continuar com esse mecanismo arcaico e ineficiente de prestação de serviços públicos.

Os agentes da administração tributária têm a responsabilidade de realizar uma reforma radical em tal quadro. É preciso coragem, ousadia e conhecimento para avançarmos.

O combate à burocracia passa por algumas mudanças simples, tais como: a substituição do papel pelos documentos eletrônicos, a eliminação de certos procedimentos e a simplificação da arrecadação.

Sinceramente, não consigo entender a visível timidez dos municípios em eliminar os formulários tradicionais nos serviços administrativos. Por que tanto apego ao papel? Será que o problema é a transparência que o processo eletrônico proporciona? Ou é falta de visão do gestor mesmo?

É evidente que a internet está demasiadamente difundida em nosso Brasil, não servindo mais a desculpa da dificuldade de acesso. Hoje, acessa-se a rede mundial por meio de celulares, inclusive. Por que então não transformar todos os processos e procedimentos em eletrônicos?

Mas a legislação pátria admite o processo exclusivamente eletrônico? Sim. A Medida Provisória nº 2.200/2001 já garantia a legitimidade do documento eletrônico em nosso meio, ainda que produzido ou remetido sem a certificação digital, o que foi confirmado pela recente Lei nº 14.063/2020.

Em Bauru/SP implantamos a partir do ano de 1999 vários processos e procedimentos eletrônicos, que continuam a todo vapor e se mostraram absolutamente mais produtivos do que o meio tradicional em papel.

Posso citar:

- Atestados, Certidões e Boletos (1999);
- Deca Eletrônica (2000);
- Declarações Eletrônicas do ISS (2007);
- Processo Administrativo Tributário Eletrônico (2008);
- Parcelamento Digital (2011);
- Nota Fiscal Eletrônica (2013);
- Guia Eletrônica do ITBI (2013);
- Sistema de Gerenciamento do ISS de bancos (2015);
- Nota Fiscal Premiada (2015);
- Lançamento e Cobrança Eletrônica do IPTU (2015).

É importante que se diga que não basta transformar um serviço em eletrônico. Juntamente com a mudança do meio, é imprescindível que se altere a concepção do serviço, de modo a torná-lo mais racional e célere. Por isso mesmo, antes de passar um serviço para a internet, vamos refletir sobre como ele é desenvolvido atualmente e o que podemos alterar no procedimento para ganharmos em tempo e produtividade.

Detesto a ideia de disponibilizar determinada funcionalidade na internet e ainda exigir a apresentação de documentos físicos na sede da repartição. Entendo que todo o serviço deve ser realizado pela internet, abolindo-se qualquer documento em papel e também a presença física

do contribuinte na repartição. Vamos ousar e revolucionar a prestação de serviços públicos!

### **3. FOCO NA ARRECADAÇÃO E NÃO NA AUTUAÇÃO**

O planejamento é necessariamente fruto de uma inteligência. Para se executar um planejamento, é fundamental que se crie estratégias. Na Administração Tributária Municipal, isso também pode e deve ocorrer.

A proposta é, pois, abandonar a fiscalização tradicional para implantar – em seu lugar – uma nova sistemática de trabalho, que prestigie rotinas que possam direcionar as ações fiscais para situações que apresentem, no mínimo, indícios de irregularidades, afastando as abordagens aleatórias sobre contribuintes.

A Administração Tributária deve ter prioridade de recursos, justamente porque é a origem da receita que irá custear as demandas do município. Daí a disposição constitucional determinar essa prioridade (Art. 37, XVIII e XXII, CF/88). Só que na prática vemos exatamente o contrário. Na maioria dos municípios que conheço faltam móveis, equipamentos, sistemas, pessoal, material de consumo e de escritório, etc. Parece que os nossos políticos ainda não entenderam a importância dos órgãos tributários das prefeituras.

É preciso mudar urgentemente esse quadro sob pena de falência dos municípios, que nos últimos anos ganharam novas incumbências, mas sem o correspondente aporte financeiro. E essa falta de investimento na administração tributária não é privilégio de pequenos municípios. Vemos essa situação igualmente em municípios de médio e grande porte.

Nesse diapasão, nos itens que seguem, discorreremos sobre alguns projetos importantes para o fortalecimento dos setores de fiscalização e arrecadação tributária.

#### **3.1. Fiscalização preventiva**

Implantamos em Bauru essa sistemática de fiscalização há 20 anos e pudemos certificar a sua grandeza. Realmente, só nos trouxe bons frutos.

Além de facilitar a relação com o contribuinte, o procedimento ainda foi responsável por substanciais e sucessivos aumentos de arrecadação na seara dos três impostos municipais: ISS, IPTU e ITBI.

Segundo estudos divulgados por institutos brasileiros de planejamento tributário, a fiscalização orientadora é a mais recomendada. Tais estudos apontam que, do bolo da arrecadação, 59% advém do recolhimento voluntário, 39% da substituição tributária e apenas 2% das autuações. Sendo assim, a fiscalização preventiva, orientadora ou pedagógica deve ser a regra, enquanto que a repressiva deverá representar a exceção.

Mas o que vem a ser fiscalização orientadora (também conhecida como preventiva, pedagógica ou critério da dupla visita)? Fiscalização orientadora é aquela que prestigia o aspecto educativo, deixando a punição para uma segunda fase. Na prática, funciona da seguinte forma: a fiscalização apura as irregularidades numa primeira visita e notifica o contribuinte para saná-las em determinado prazo. Não havendo retorno por parte do fiscalizado, parte-se então para a autuação.

Essa modalidade de fiscalização costuma apresentar substanciais resultados nas abordagens “em massa”, isto é, atingem um determinado segmento como um todo. Ao invés de notificar os contribuintes um a um, pode-se agendar palestras aos contadores e empresários do ramo, enviar comunicados à mídia em geral, provocando nos devedores o sentimento de necessidade da regularização das pendências. É uma estratégia que normalmente gera bons resultados.

Já a fiscalização repressiva é caracterizada pelas autuações diretas com a imposição das pesadas multas sancionatórias (50%, 100%, 200% do imposto devido). Deve existir, até para que a fiscalização orientadora surta efeitos; porém, deve constituir exceção.

### **3.2. Central de inteligência fiscal**

Embora não haja uma pesquisa abalizada sobre a matéria, diz-se que a evasão tributária atinge 40% no Brasil, prejudicando substancialmente a capacidade de custeio dos investimentos públicos. Os motivos princi-

pais causadores da sonegação, tanto na esfera federal quanto na estadual e municipal, são os procedimentos burocráticos arcaicos, preso a um ritual lento, excessivamente formalístico e sustentado por equipamentos e programas obsoletos e improdutivos, não permitindo uma ação fiscal eficiente e previamente planejada.

Atualmente não mais se admite que a fiscalização seja dirigida quase que aleatoriamente, sem objetivo prático do que efetivamente será arrecadado. Essa ineficiência da máquina arrecadadora redundará em péssima capacidade de arrecadação.

Já vimos, linhas atrás, que a maior parte da arrecadação é proveniente da própria espontaneidade do contribuinte, cuja ação é fortemente influenciada pela percepção de risco, apesar da incerteza de qualquer abordagem fiscalizatória.

Os mecanismos indiretos são fundamentais nos setores de arrecadação complexa, entre os quais se destaca o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza. A adoção de normativos, como a retenção na fonte pagadora, são importantes instrumentos viabilizadores da receita, o que é demonstrado pela participação na arrecadação. Já a participação da fiscalização como fonte de arrecadação apresenta um fraco desempenho, embora seja componente fundamental para a geração da percepção do risco. Ou seja, quanto maior for a qualidade e a eficácia da fiscalização, maior será a arrecadação através da ação voluntária do contribuinte, que se caracteriza basicamente pelo temor do risco assumido, caso almeje praticar a sonegação.

Daí o motivo pelo qual as administrações tributárias modernas se utilizam de estrutura capaz de proporcionar uma metodologia inteligente na ação fiscal, cuja existência implique a maximização do risco, inibidora de qualquer pretensão de sonegação, criando uma certeza ao contribuinte: de que a evasão culminará em imediata atuação do fisco, adicionando ao valor tributável as penalidades cominadas em lei.

Nesse contexto, entra a “central de inteligência”, que deve ser fundamentada na recepção, seleção e análise de informações. A inteligência se

exprime exatamente na capacidade de analisar o teor das informações recebidas, mediante técnicas de cruzamentos e conciliações dos dados obtidos.

Há, portanto, duas “inteligências” indispensáveis, que se ajustam no processo de investigação: a inteligência humana, do agente fiscal, receptor e analista das informações; e a “inteligência” do sistema, que cruza e consolida os dados, fornecendo praticidade e atualidade às análises do agente fiscal. Assim sendo, a estrutura fiscal de uma inteligência em suas ações são alicerçadas nas seguintes providências: (1) investir na qualificação técnica do quadro fiscal; (2) investir na tecnologia da informação. O treinamento do quadro fiscal é imprescindível, englobando a reciclagem nas áreas tributária e contábil.

No tocante à tecnologia, atualmente o mercado está repleto de softwares de gerenciamento de tributos, que, sem sombra de dúvida, será o principal instrumento para a implantação de um núcleo de inteligência fiscal nas administrações tributárias municipais.

Os sistemas de inteligência deverão proporcionar, no mínimo, os seguintes mecanismos:

1. Substituição tributária:

- controle das maiores empresas do município, públicas e privadas;
- canal de comunicação direto e periódico com os substitutos tributários de maior potencial.

2. Declaração de faturamento:

- controlar e acompanhar os recolhimentos dos grandes contribuintes;
- identificar e localizar contribuintes omissos.

3. Manutenção do cadastro de notificação atualizado.

4. Maior ênfase nas obrigações acessórias dos prestadores de serviços e, também, dos tomadores de serviços pessoas jurídicas, os quais deverão ser obrigados a enviar periodicamente (mensal ou trimestralmente,



conforme o regulamento estabelecer) declarações de serviços prestados e/ou tomados, de acordo com o modelo de relatório determinado.

5. Tratamento diferenciado aos contribuintes de regime especial: as obrigações acessórias devem prever tratamentos diferenciados conforme a atividade do contribuinte ou a sua natureza. Empresas, por exemplo, que não emitem notas fiscais, como os bancos, devem receber instruções e relatórios diferenciados, ou seja, estudar as tipicidades de cada atividade, com vistas a instituir documentos fiscais que facilitem a análise e o controle fiscal.

6. Cruzamento das informações recebidas: o sistema irá cruzar as informações recebidas e emitir relatórios de divergências ou incorreções presumíveis. Nos relatórios dos tomadores, são examinados, entre outros, os dados concernentes às retenções do imposto na fonte, além de informações sobre prestadores de serviços de outros municípios que atuaram no local.

7. A inteligência fiscal com base nas informações cadastrais internas, nos relatórios financeiros da arrecadação e nas informações provenientes dos contribuintes e tomadores (as denominadas obrigações acessórias) será apresentada em relatórios fiscais. As ações fiscais serão direcionadas, facilitando e otimizando o trabalho dos agentes fiscais em suas atuações externas.

Destarte, podemos dizer que essa “central de inteligência fiscal” nada mais é do que um verdadeiro sistema de “malha fina”, que irá apurar as divergências existentes entre as mais variadas obrigações acessórias prestadas pelos contribuintes.

Como se sabe, as obrigações tributárias acessórias são aquelas que “têm por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos”, conforme Artigo 113,

§ 2º, do Código Tributário Nacional. Basicamente, trata-se de obrigações por meio das quais a Administração Tributária busca captar informações de interesse da arrecadação ou da fiscalização. Essas informações prestadas pelos prestadores e tomadores de serviços geram o que vulgarmente se chama “malha fina”, ou seja, um conjunto de informações prestadas por duas ou mais partes inseridas em um mesmo negócio. Exemplo da incorporação imobiliária: incorporador imobiliário informa sobre os seus pagamentos a construtoras que, por sua vez, informa sobre esta mesma operação e, ainda, operações com subempreiteiros, e assim reciprocamente. Se essas “informações recíprocas” não baterem, é porque houve falha ou omissão de algum dos lados. Outro exemplo: as operadoras de plano de saúde são intermediárias de serviços ligados à saúde, remunerando médicos, laboratórios e hospitais. Portanto, é possível “cruzar” as informações prestadas por todas essas partes a partir da exigência de declarações.

Por outro lado, a “malha fina” também pode ser gerada não a partir de contratantes de um mesmo serviço, mas também dentro dos seus segmentos ou setores. Em outras palavras, o cruzamento de informações pode ser analisado a partir de comparações entre empresas do mesmo setor, a fim de se verificar eventual desvio entre essas empresas. Neste caso, em vez de “informações recíprocas”, teríamos “informações cruzadas ou comparativas”. Por exemplo, numa fiscalização sobre os bancos da cidade, o fiscal poderá comparar a base de cálculo mensal de uma determinada tarifa (p. ex.: tarifa de abertura de crédito) praticada por agências bancárias locais, indagando ao banco que apresentou valores bem menores ou ínfimos. Outro exemplo: conferir por que um banco não apresentou valores relativos a uma tarifa, enquanto todos os outros bancos locais apresentaram bases deste serviço. Outro exemplo, agora ligado à construção civil: comparar por que uma construtora declarou o emprego de 80% de materiais (dedutíveis da base do ISS), enquanto as demais declaram 60%, 50% ou 40%. Por que houve essa diferença? Vejam que esta “malha fina” resulta de comparações entre empresas do mesmo segmento.

A inteligência fiscal precisa caminhar para a criação dessa malha fina, viabilizada através das obrigações acessórias.

Como já afirmado, os fiscos federal e estaduais também possuem suas próprias obrigações tributárias acessórias que podem ser aproveitadas pela fiscalização municipal.

O Artigo 199 do CTN também prevê uma cooperação entre os fiscos:

Art. 199. A Fazenda Pública da União e as dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios prestar-se-ão mutuamente assistência para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma estabelecida em caráter geral ou específico, por lei ou convênio.

Logo, as Administrações Tributárias podem trocar e compartilhar informações de interesses recíprocos, algo que já acontece no campo do Simples Nacional. Com efeito, na área restrita aos entes federados do Portal do Simples Nacional, é possível realizar consultas diretas à DASN, à DEFIS e ao PGDAS-D.

### 3.3. Nota fiscal premiada

Trata-se de programa de estímulo à cidadania, que gera créditos às pessoas que solicitarem a nota fiscal de serviços. Implantamos esse programa em Bauru no ano de 2015, com grande sucesso.

Os créditos adquiridos poderão ser deduzidos do montante do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU do exercício seguinte. Também há sorteios de prêmios em dinheiro para aqueles que solicitam o documento em cada serviço tomado.

O objetivo da lei é educar os cidadãos, mostrando a eles a importância da exigência da NFS-e para o Município. Com a participação da sociedade – exigindo o documento em cada operação – a sonegação diminui e a receita aumenta, o que acaba revertendo em benefício aos próprios munícipes com a ampliação e melhoria dos serviços públicos.

Essa sistemática é bastante antiga, tendo sido implantada nas décadas de 1970 e 1980, ainda sem os recursos tecnológicos, e mais recentemente por algumas grandes cidades de nosso país e igualmente por alguns estados

brasileiros, inclusive pelo Estado de São Paulo, sempre com grande sucesso em termos de participação da sociedade e incremento da receita tributária.

Quem não se lembra do personagem “Paulistinha” dos anos 1980, que representava exatamente o símbolo de um programa semelhante de cidadania fiscal do governo estadual de São Paulo na época.

O mecanismo era praticamente o mesmo, só que sem a ajuda do computador. Os consumidores exigiam a nota fiscal de venda em cada compra realizada e trocavam o documento por figurinhas e álbuns que, depois de totalmente preenchidos, valiam como cupons para a participação em sorteios de valiosos brindes, tais como carros, motos, TVs e outros. Foi um grande sucesso nos anos 1980.

Apesar de muito antiga, a ideia ainda é interessante, especialmente se aplicada às pessoas físicas, que estão fora dos regimes de substituição tributária do ISS.

Em Bauru, tivemos um aumento de 130% no quantitativo de notas emitidas e de 165% na arrecadação do ISS incidente sobre os serviços prestados a pessoas físicas, considerando o período de 2015 a 2019.

### **3.4. Gerenciamento da substituição tributária do ISS**

Devem os municípios criar hipóteses de responsabilidade tributária, principalmente em virtude da nova realidade que cerca o elemento espacial do ISS, quando se sabe que muitos serviços sofrem a incidência do imposto no local em que são prestados e não mais no do estabelecimento prestador. A medida será de muita utilidade no controle de serviços prestados por empresas sediadas em municípios diversos de onde executaram suas atividades.

É fato que o mecanismo da substituição tributária é responsável por 39% do total de recursos arrecadados em nosso país. Mais do que simplesmente dispor sobre a substituição tributária em lei, sugerimos dois meios de controle desse regime, implantados em Bauru, visando o aumento da arrecadação: (a) Certidão Negativa de Retenção (CNR); e (b) Certidão de Reconhecimento de Alíquota (CRA).

Tais amarras constituem variáveis do regime de cadastro de empresas de fora, que foi implantado há alguns anos em São Paulo. Só que o regime de Bauru é bem mais abrangente e muito menos burocrático.

A primeira certidão (CNR) deve ser solicitada ao fisco quando o prestador não concorda com a retenção, a princípio exigida em todo e qualquer caso. Já a segunda (CRA), poderá ser solicitada quando a ME/EPP do Simples Nacional não concordar com a retenção de 5% do preço do serviço.

A sistemática em comento evita, pois, que as partes decidam se fazem ou não a retenção, concentrando a decisão nas mãos do fisco e, por outro lado, deixa de simplesmente aceitar a alíquota informada na nota fiscal pelos contribuintes optantes do Simples Nacional. Não basta, porém, a mera edição de ato normativo. É necessário firmar um estreito canal de comunicação com os contabilistas e contribuintes, para uma maior e melhor divulgação da sistemática.

Palestras, comunicados semanais, matérias em jornais, e outros, devem fazer parte de uma ampla “campanha” de divulgação do regime de substituição tributária no Município.

Em Bauru, obtivemos um incremento de 45% na receita do ISS após 6 meses da implementação do novo regime de substituição do ISS e dos meios eletrônicos de controle.

#### **4. NOVA PROPOSTA DE DÍVIDA ATIVA E COBRANÇA ADMINISTRATIVA EFICIENTE**

Não há como negar que a concepção do órgão de dívida ativa das prefeituras está totalmente equivocada. A cada ano que passa os erros vêm se repetindo, sendo que poucos tomaram alguma iniciativa no sentido de revolucionar a ultrapassada sistemática.

Na verdade, o setor de dívida ativa municipal não faz aquilo que seria a sua atividade essencial: o controle de legalidade dos créditos tributários. O órgão acaba sendo ocupado com serviços de expediente, como parcelamentos, compensações, restituições e tramitação de processos de cancelamento de créditos tributários.

As dívidas são inscritas sem que a sua legalidade e constitucionalidade sejam atestadas pelo órgão. Lamentavelmente, inscreve-se a dívida conforme ela foi encaminhada. Não há análise alguma dos elementos essenciais do tributo. A inscrição é praticamente automática. Só há controle de legalidade nos casos de recurso voluntário do contribuinte.

Esse quadro tem gerado ao longo dos anos inúmeros problemas à Fazenda Municipal. O principal deles é o excessivo ajuizamento de ações absolutamente improcedentes, fato que acaba abarrotando de serviço não só os setores jurídicos da municipalidade como o próprio Judiciário. E o que é pior, isso acaba gerando total incredulidade no Poder Público Municipal, que tem sua imagem cada vez mais desgastada perante os órgãos judiciários e a opinião pública.

Muito se fala do aumento progressivo do estoque da dívida ativa, mas muito pouco é feito para reduzi-lo. Parece que a “mudança” assusta a todos.

Atento a esse quadro preocupante, propusemos em 2008 medidas revolucionárias para o aperfeiçoamento do serviço de dívida ativa do município de Bauru, muitas das quais se encontram em perfeito funcionamento nos dias atuais. Divulguemos então quais são essas medidas.

A nossa proposta de transformar a dívida ativa leva em conta não só o presente e o futuro, mas também o passado. É imprescindível – até para que se saiba precisamente o crédito total do Município – que se faça uma meticulosa auditoria na dívida inscrita.

Assim, teremos todo o montante inscrito passado a limpo, o que possibilitará um planejamento mais racional e adequado de execução fiscal e, ao mesmo tempo, uma sistemática nova, moderna e eficiente de controle da legalidade dos lançamentos. Mais do que isso, esse novo órgão de dívida ativa poderá inclusive trabalhar na própria cobrança administrativa daquilo que ele mesmo chancelou. Tais ideias seguem demonstradas nos tópicos seguintes.

#### **4.1. Novo órgão de dívida ativa**

Teríamos então uma reestruturada “Divisão de Dívida Ativa”, composta por dois setores de fundamental importância:

**Setor 1:** Controle de Legalidade. Setor que terá a incumbência de manter o controle de legitimidade dos lançamentos tributários antes de sua regular inscrição em dívida ativa.

Neste, seria verificada a efetiva ocorrência do fato impositivo tributário, bem como se os elementos essenciais do tributo estão presentes e devidamente determinados. Lançamentos com vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade seriam, de plano, infirmados, com fulcro no § 3º do Art. 2º da Lei nº 6.830/80. Isso certamente diminuirá o número de execuções fiscais descabidas, proporcionando ao município economia e rapidez na cobrança de seus créditos, além, é claro, de constituir valioso e elogiável instrumento de proteção aos contribuintes, que não precisarão bater às portas do Judiciário para fazer valer os seus direitos.

Todo o trabalho deverá ser realizado de forma integrada com a Procuradoria de Execução Fiscal.

**Setor 2:** Acompanhamento e Cobrança. Trata-se de setor que promoverá a cobrança propriamente dita de créditos tributários líquidos e certos.

O contribuinte terá os seus pagamentos acompanhados de perto por este setor. Será cobrado tão logo se verifique a inadimplência. A ideia é, no mínimo, um acompanhamento mensal da situação fiscal de cada sujeito passivo.

A Fazenda vencerá pelo cansaço, isto é, receberá os seus créditos de tanto cobrá-los. Não mais haverá notificações de fim de ano, mas notificações e telefonemas mensais, semanais e até diários, conforme a resistência oferecida pelo contribuinte.

Poderá ser questionado: e o trabalho atual do órgão de dívida ativa, quem o fará? Todo o serviço atualmente executado pela dívida ativa deverá ser distribuído entre os setores que têm a atribuição de lançar os tributos municipais (setores de rendas mobiliárias e imobiliárias). Ou então que a estrutura seja reforçada, com a nomeação de novos funcionários.

#### 4.2. Auditoria na dívida inscrita

Esse trabalho requer não somente o esforço de mão de obra especializada, mas também a adoção de procedimentos ousados para nortear a tomada de decisões não menos arrojadas.

Certas providências poderão ser imediatas, bastando que se decida dessa forma. Outras dependerão de esforço contínuo de análise dos créditos, o que demandará um tempo maior para a conclusão dos trabalhos.

Podemos elencar como exemplos as seguintes hipóteses:

a) cancelamento de créditos com valor inferior às custas judiciais, atentando-se para a unificação de execuções pelo nome do contribuinte. Procedimento que dependerá de lei autorizadora da remissão;

b) anulação de créditos improcedentes à luz da doutrina e jurisprudência atuais. Neste tópico se encontram lançamentos com base em fundamentos ultrapassados diante de novas correntes do segmento tributário nacional;

c) reconhecimento administrativo da prescrição e do cancelamento dos créditos respectivos;

d) cancelamento retroativo *ex officio* de inscrições não movimentadas por determinado período. A providência deverá ser tomada após o cruzamento de informações com a Receita Federal, Posto Fiscal e com os órgãos municipais de fiscalização do alvará de funcionamento.

#### 4.3. Como cobrar os créditos inscritos e validados

Neste passo, sugerimos que a cobrança, primeiramente administrativa, seja feita por empresa particular especializada, tendo em vista, principalmente, a numerosa quantidade de créditos que por certo subsistirão para cobrança e a necessidade imediata de entrada de recursos nos cofres municipais.

Embora a questão não seja pacífica, entendemos que é legítima a contratação de empresa privada para promover a cobrança administrativa dos



créditos tributários, tendo em vista que o Município não possui órgão especializado para tal fim.

A nosso ver, tal conduta encontra apoio no Art. 7º, § 3º do CTN, *in verbis*: “Art. 7º. (...); § 3º. Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos”.

Em Bauru, preferiu-se apostar num *call center* próprio, isto é, com funcionários da própria Administração. Bons resultados foram verificados em termos de recuperação de créditos.

#### 4.4. Protesto da CDA em cartório

O protesto da certidão de dívida ativa é uma ação que atualmente vem sendo acolhida pelo nosso Judiciário.

No final de 2012, foi editada a Lei Federal nº 12.767/2012 que inseriu – dentre os títulos protestáveis – exatamente a certidão de dívida ativa, o que acabou fortalecendo ainda mais tal conduta. É, pois, uma boa opção principalmente como alternativa à execução dos pequenos créditos cuja cobrança judicial não compensa.

Diferentemente das “sanções políticas”, há anos refutadas pelo Judiciário e que, portanto, não devem ser aplicadas (negativa de notas fiscais em razão da existência de débitos, condicionamento de alvará à quitação da dívida, etc.), o protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa é atualmente referendado pelos nossos tribunais, fato que transmite tranquilidade às ações dos nossos governantes nesse sentido.

Basta um mero ato normativo municipal infralegal (decreto ou instrução normativa) disciplinando as dívidas que serão protestadas em cartório. Não há necessidade de lei, portanto. É o que vem decidindo os tribunais de justiça de nosso país.

Dados da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional indicam um percentual de 19,2% de recuperação dos créditos tributários protestados, o que supera em muito o retorno das execuções fiscais, cujo êxito fica entre 1 e 3% do montante ajuizado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essas são algumas medidas que visam uma reestruturação da Administração Tributária Municipal, com vistas a uma gestão mais racional, justa e produtiva.

O emprego da inteligência fiscal aliada com os instrumentos que desburocratizam e facilitam a arrecadação acarretam o aumento da base de contribuintes pagantes e, conseqüentemente, elevam a receita.

Ao longo deste Capítulo discorreremos sobre estratégias e projetos que seguem essa linha: a fiscalização preventiva, a central de inteligência fiscal, a nota fiscal premiada e o gerenciamento da substituição tributária do ISS.

Como foi dito, tais ações têm como foco a arrecadação, isto é, o efetivo e imediato ingresso de recursos nos cofres municipais, exatamente o contrário do que normalmente ocorre com as abordagens repressivas, que acabam culminando em autuações que serão contestadas no judiciário por muitos anos e sem que haja um rápido retorno financeiro.

A cobrança administrativa é igualmente decisiva para a elevação da arrecadação, já que é mais célere do que a judicial. Contudo, os meios adotados devem ser modernos e eficientes, como é o caso do protesto extrajudicial dos créditos inscritos em dívida ativa, medida atualmente validada pelos nossos altos tribunais.

Enfim, o aparelhamento dos setores de fiscalização e arrecadação é primordial para que se eleve a receita sem aumentar a carga tributária individual.

**Francisco Ramos Mangieri**

Advogado, Consultor Tributário e Pós-graduado em Direito Tributário

## REFERÊNCIAS

- ATALIBA, G. *Hipótese de incidência tributária*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, RT.
- BALEIRO, A. *Uma introdução à ciência das finanças*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- . *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974.
- BARRETO, A. F. *ISS na Constituição e na Lei*. São Paulo: Dialética, 2003.
- . *Curso de Direito Tributário Municipal*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CARRAZZA, R. A. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- . *ICMS*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- CARVALHO, P.B. *Curso de Direito Tributário*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MACHADO, H. B. *Curso de Direito Tributário*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- MANGIERI, F. R. *ISS – Teoria, prática e questões polêmicas*. 6. ed. Bauru/São Paulo: Edipro, 2019.
- . *Administração tributária municipal – Eficiência e inteligência fiscal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- MARTINS, I. G. S. et al. *Comentários ao Código Tributário Nacional*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- . *Processo administrativo tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- MEIRELLES, H. L. M. *Direito de construir*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- MORAES, B. R. *Doutrina e prática do ISS*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.
- PAULSEN, L. *Direito tributário*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- TORRES, H. T. Segurança jurídica judicial em matéria tributária e consequencialismo. In: *Grandes questões atuais do direito tributário*. 15<sup>o</sup> v. São Paulo: Dialética, 2011.

## **CAPÍTULO 17**

# **PPPs e concessões para as cidades brasileiras: como os novos gestores municipais podem utilizá-las?**

Daniel Keller de Almeida

Tomas Anker<sup>1</sup>

### **1. INTRODUÇÃO: A IMPORTÂNCIA DAS CONCESSÕES E DAS PPPS PARA OS MUNICÍPIOS**

As últimas eleições revelaram um amplo conjunto de novos administradores públicos municipais. Com a renovação democrática no âmbito municipal, surgem revigorados novos ou velhos planos de melhoria aos bens e serviços oferecidos aos cidadãos. Ao mesmo tempo, sabe-se que a tarefa do gestor público municipal é das mais complexas: cabe a ele dar as respostas mais prementes no âmbito do nosso regime interfederativo, justamente porque cabe ao administrador público municipal solucionar os problemas que os cidadãos enxergam mais rapidamente no cotidiano urbano. As questões sobre a alçada de um prefeito estão a “olho nu” para o cidadão: iluminação pública, calçamento e manutenção de ruas, serviços de atenção primária à saúde, educação infantil, serviços de assistência social, cemitérios e funerárias, burocracia na documentação, serviços de transporte metropolitano, entre muitos outros. Basta olhar para a rua para encontrar um serviço público que traz a responsabilidade de uma Prefeitura Municipal.

---

1. As ideias e opiniões expressas neste capítulo são de exclusiva responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a opinião da instituição à qual este se vincula, cabendo somente ao autor quaisquer erros ou omissões.

As parcerias público-privadas (PPPs) não são uma panaceia aos entes públicos. Entretanto, são instrumentos contratuais de longo prazo que permitem mobilizar capital e *expertise* privadas para a construção e a prestação de serviços aos usuários. As vantagens deste arranjo contratual, já bastante difundido em vários países do mundo, também já estão amplamente discutidas em literatura, dentre as quais podemos citar:

1. *Oferta de qualidade do serviço*: uma PPP tende a conjugar construção e operação de um ativo (equipamento público de infraestrutura) por um mesmo parceiro privado, o que deve tornar a operação e a manutenção do ativo público mais bem realizadas. Isso tende a trazer benefícios na medida em que a construção deve ser planejada também com foco na manutenção de longo prazo, coibindo incentivos perversos para a construção de baixa qualidade em termos dos materiais e equipamentos utilizados.

2. *Contrato modulado por indicadores de desempenho*: os contratos de PPP são, em regra, regidos por um conjunto de indicadores de desempenho que permitem ao gestor: (a) definir os parâmetros fundamentais a uma boa oferta de serviço aos cidadãos, quando do planejamento do projeto; (b) prover incentivos contratuais à oferta de serviços de qualidade, no mais longo prazo, haja vista que os indicadores de desempenho permitem a dedução de receitas (em contraprestação pública ou tarifa) do parceiro privado por performance aquém do estipulado. Da mesma forma, permite que os contratos sejam regulados com foco no serviço e não no meio para atingimento daquele serviço (ao que a literatura convencionou chamar de “*output-based contracts*”). Então, por exemplo, no contrato de uma PPP de Saúde, seria possível estipular indicadores para a taxa de mortalidade máxima prevalente em um ambiente hospitalar regido pelo regime de PPP, tal que a “não entrega” do indicador implicaria desconto de remuneração do parceiro privado.

3. *Aglutinação de escopos*: em tese, quando um município deseja empreender um projeto de uma nova escola infantil, por exemplo, deve pensar na contratação do projeto de engenharia para a construção das novas unidades, na construção em si, no processo de contratação de professores e funcionários, e dos serviços não pedagógicos, tais como limpeza, vigilância, manutenção e conservação predial, jardinagem, entre outros. Cada atividade do planejamento traz a necessidade de uma licitação e da gestão apartada, de curto, médio e longo prazos, dos contratos desses serviços. Neste sentido, a PPP traz uma outra vantagem, na medida em que permite a aglutinação de todos esses elementos de “entrega à população” em um único contrato, criando a obrigação para uma única contraparte, que é a contratada em regime de PPP. Na educação infantil, por exemplo, isso tende a gerar uma economia de esforço dos dirigentes de escolas muito grande, permitindo que o foco se concentre eminentemente em temas pedagógicos<sup>2</sup>.

4. *Prazo do investimento*: no Brasil, o regime das PPPs<sup>3</sup>, que foi estabelecido com a Lei Federal nº 11.079/2004, permite que os contratos sejam realizados por até 35 anos. Esse prazo contratual mais longo difere do regime tradicional de contratação pública que ainda hoje é regido pela Lei nº 8.666/1993, que permite prazo bem mais curto (não superior a 5 anos). Desta maneira, tendo-se um prazo mais longo, as PPPs permitem que sejam planejados investimentos mais volumosos, exatamente porque há um período mais longo de amortização que a equação financeira do projeto permite. Caso contrário, em regime tradicional de contratação, via Lei nº 8.666, o ente municipal teria de ter um conjunto de recursos orçamentários muito superior, haja vista a “matemática” de ter que amortizar os investimentos contratados no prazo de até 5 anos.

---

2. A experiência do projeto de PPP de escolas no município de Belo Horizonte é um exemplo. Há outras iniciativas em curso neste sentido.

3. Vide RIBEIRO e PRADO (2010), *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada: fundamentos econômico-jurídicos*.

5. *Financiamento privado do investimento*: uma outra vantagem do regime de PPPs é que o investimento inicial no ativo, antes da prestação do serviço, se dá, em geral, por um parceiro privado. Ou seja, quando o contrato é assinado, cabe ao parceiro privado empreender esforços para financiar os investimentos programados no contrato – seja com recursos próprios seja com recursos de terceiros. Para o âmbito municipal, isso significa – para além de dispender um valor orçamentário proporcionalmente menor do que um contrato de mesma magnitude, em regime de contratação tradicional – a capacidade de usar o financiamento privado para aquela finalidade. Desta forma, os municípios não têm que, por si próprios, se financiarem para a realização daquele plano de investimento. Muito embora haja limites para as despesas com PPPs introduzidos pela Lei Federal nº 11.079/2004 e sua regulamentação emendativa, isso significa que ao contratar uma PPP o Executivo Municipal não está sujeito aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Apesar da maior complexidade de realização de contratos de PPPs – inclusive, pela própria convenção das regras da Lei nº 11.079/2004 –, este é um regime que já vem sendo testado em âmbito municipal no Brasil, com vários contratos, em diferentes setores, já em andamento.

## 2. OBJETIVOS

Conforme exposto na seção anterior, este capítulo trata de regimes de participação privada na prestação de serviços públicos em determinados setores em que os municípios brasileiros podem desenvolver projetos de concessão (concessão comum, onerosa ou subsidiada pela Lei nº 8.987/1995) e PPP (concessão patrocinada ou administrativa via Lei nº 11.079/2004), bem como dos aspectos mais relevantes que devem ser considerados no âmbito da estruturação desses projetos.

De forma mais específica, serão discutidas concessões nos setores de mobilidade urbana (*bus rapid transit* – BRT), saneamento básico (água e

esgoto), iluminação pública e saúde. Vale notar que projetos de concessão em outros segmentos não discutidos aqui – tais como parques urbanos, espaços públicos e educação – também possuem grande potencial, merecendo aprofundamento posterior para além do espectro deste capítulo.

Levando-se em conta os setores mencionados, os seguintes aspectos são considerados como os mais relevantes para a estruturação dos projetos: (i) possibilidade de cobrança do usuário (e o risco de demanda inerente que se coloca), (ii) governança contratual, (iii) existência de recebíveis do “negócio” para pagamento ao concessionário e para garantia dos agentes financiadores (financiador), (iv) viabilidade econômico-financeira referencial, (v) estudo de *value for money* referencial, (vi) matriz de riscos e (vii) grau de concorrência.

Diante do exposto acima, o capítulo está dividido em três seções analíticas, além da introdução e dos objetivos. A seção 3 trata das modalidades de contratação e participação privada na prestação de serviços públicos. A quarta seção aborda os desafios para a estruturação de projetos do ponto de vista do poder concedente municipal, enquanto a quinta discorre sobre a estruturação dos projetos nos setores selecionados. Por fim, a última seção conclui o capítulo e aborda, em linhas gerais, os benefícios para a sociedade gerados por projetos bem estruturados.

### **3. AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PRIVADA E SETORES SELECIONADOS**

#### **3.1. Avaliação de contratos de participação privada**

A participação privada para a prestação de serviços públicos nos setores citados pode se dar por meio das seguintes modalidades de contratação: Lei Federal nº 8.666/1993 (prazo máximo de 5 anos); concessão comum ou onerosa pela Lei nº 8.987/1995, concessão subsidiada pela Lei Federal nº 8.987/1995 e concessão patrocinada ou administrativa (PPPs, em contexto local) pela Lei Federal nº 11.079/2004.

A figura abaixo resume as modalidades de contratação a partir da viabilidade econômico-financeira, considerando apenas o pagamento de tarifas.



	Setor Público	Setor Público e Usuários	Usuários
GRAU DE AUTO SUSTENTABILIDADE DO PROJETO			
Lei 8.666/93	Contratação (obra pública)		
Lei 8.987/95 Lei 9.074/95		Concessão Patrocinada/Concessão Tarifa Subsidiada	Concessão Onerosa
Lei 11.079/04 (PPP)	Concessão Administrativa (contraprestação)	Concessão Patrocinada (contraprestação + tarifa)	

Figura 1. Modalidades de contratação para prestação de serviços públicos. (Fonte: elaboração dos autores, 2020.)

Como será visto abaixo, a definição da modalidade de contratação para cada um dos segmentos em análise depende, principalmente, das características gerais do projeto, da possibilidade de cobrança de tarifa do usuário do serviço e da existência de viabilidade econômico-financeira a partir da receita tarifária.

### 3.2. Setores selecionados

Conforme já apresentado na seção acima, serão analisados quatro setores em que concessões comuns e PPPs podem ser desenvolvidas pelos entes municipais.

O primeiro deles é o de mobilidade urbana a partir de projetos de BRT (*bus rapid transit*) – sistema de transporte público de massa baseado em ônibus. Nestes, a capacidade de transporte de passageiros é inferior à de sistemas como o metrô, sendo que, da mesma forma, os investimentos necessários também são significativamente inferiores. Além disso, o BRT possui vantagens importantes em relação ao sistema de ônibus comuns, tais como uma maior capacidade de transporte de passageiros, menor tempo de viagem e organização da mobilidade urbana pela autoridade municipal.

Do ponto de vista técnico, as seguintes características devem ser mencionadas: (i) operação por uma faixa de rodagem exclusiva (evitar o congestionamento do tráfego); (ii) alinhamento ao centro da via (evitar atrasos); (iii) estações com cobrança de tarifas fora do veículo (reduzir custos e atrasos no embarque e desembarque) e (iv) prioridade do BRT nos cruzamentos (reduzir atrasos em interseções).

O segundo setor analisado é o de água e esgoto, que faz parte do saneamento básico. Além de ter carências importantes com forte impacto ambiental e social, especialmente em se tratando de esgoto, está inserido no recentemente aprovado marco legal do saneamento. Espera-se, com tal aprovação, que as metas de universalização possam ser cumpridas até 2033, o que coloca o setor no centro das discussões sobre concessões e PPPs municipais.

O segmento de iluminação pública também é um dos principais, no que diz respeito a projetos de concessão e PPP municipais. O desenvolvimento de projetos nesta área – que leva à redução de custos com, por exemplo, a introdução de lâmpadas LED em substituição às lâmpadas de vapor de sódio – possibilita uma ampla renovação dos parques de iluminação pública, reduzindo o consumo de energia elétrica dos municípios, melhorando a segurança pública e a qualidade visual das cidades. Outro aspecto relevante é que a infraestrutura de iluminação pública é tida como um componente da “economia verde” e, um importante vetor para desenvolvimento das chamadas *smart cities*.

Como é de conhecimento geral, o Brasil possui carências importantes nos sistemas de saúde pública. Os municípios são tradicionalmente responsáveis pelos serviços de atenção primária (Centros e Unidades Básicas de Saúde), com o trabalho basicamente no nível da prevenção e baixa complexidade. Não obstante, há municípios que também possuem hospitais de referência em procedimentos eletivos e de emergência. As carências são infraestruturais e na provisão de serviços – clínicos e não clínicos – e decorrem de uma variedade de razões, que vão da pouca oferta de médicos clínicos e especialistas até dificuldades de realização de procedimentos de contratação para edificações mais céleres e eficientes.

#### **4. DESAFIOS PARA A ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS – PODER CONCEDENTE MUNICIPAL**

As PPPs municipais podem ser instrumentos potentes de oferta de serviços à população. Entretanto, são contratos mais complexos e cuja implementação depende de um arranjo institucional mais robusto. Estabelecer um contrato de PPP significa implementar um conjunto de práticas e instru-

mentos que não estão, muitas vezes, presentes na cartilha e no *modus operandi* tradicional do administrador público municipal.

Alguns desafios que precisam ser enfrentados são:

1. *Espaço fiscal*: os municípios são entes que, em geral, operam com receitas de arrecadação, mas também com repasses estaduais e federais. Eventualmente, podem também ter receitas com financiamento externo e patrimonial. São entes que possuem, em sua maioria, grande parte de seus orçamentos comprometidos com despesas obrigatórias, tais como aquelas constitucionais em saúde e educação e com os compromissos de folha de pagamento da *máquina*. Por essa razão, em regra, é razoável admitir que os pequenos e médios municípios não possuam grandes espaços fiscais para projetos de elevada monta.

Entretanto, ressalta-se que é possível obter o espaço fiscal necessário quando, por exemplo, um município “converte” (e, portanto, substitui gastos) um contrato sob a égide da Lei nº 8.666 de mais curto prazo (em tese, contrato mais precário, sem ônus de ser substituído) por um contrato de PPP de longo prazo. Isso porque essas alterações no regime de contratação permitem, por um lado, reduzir gastos com contratos vigentes, ao passo que, por outro, os substituem por contratos mais custo-eficientes de longo prazo.

Não obstante os limites impostos pela Lei Federal de PPPs (tal como o dispositivo que indica o comprometimento máximo de 5% das Receitas Correntes Líquidas – RCLs – de estados e municípios<sup>4</sup>), pode haver municípios que dispõem de “oportunidades” com demanda própria e capacidade de cobrança de tarifas diretas aos usuários, o que também contribui para a necessidade de menor espaço fiscal do ente. É o caso de linhas municipais de ônibus, em que o subsídio necessário pode ser menor ou mesmo desnecessário, a depender da demanda e da tarifa cobrada, caso em que o instrumento seria uma concessão comum.

2. *O regime de financiamento e a necessidade de garantias públicas*: os projetos de PPP e Concessão são projetos de longo prazo que requerem elevados mon-

4. Artigo 28 da Lei nº 11.079/2004. Vide BELSITO e VIANA (2013), *O limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida em contratos de parceria público-privada*.

tantes de capital privado inicial, em geral, “arriscados” por parceiro privado. Esse capital inicial privado tem origem, seja nos acionistas da Sociedade de Propósito Específico (SPE) – denominação jurídica da empresa responsável por aquele contrato – seja no financiamento de terceiros realizado àquela SPE. Mais do que isso, é válido dizer que no mundo todo se busca um financiamento desses contratos de PPP à regime de *project finance*<sup>5</sup>, em que os financiadores exigem garantias do projeto e não dos acionistas do projeto. Isso quer dizer que, em caso de não pagamento dos compromissos dos financiamentos, os financiadores tentarão executar esses compromissos da SPE via única e exclusivamente os “direitos emergentes” da Concessão (quando o *project finance* é tido como “puro”), ou seja, terão direito aos fluxos de caixa advindos daquela operação, já que passa a vigorar o direito de execução, por contrato, da penhora das ações ou dos fluxos de recebíveis do projeto diretamente em nome do financiador. O *project finance* é, em tese, um regime de financiamento preferencial, porque torna o projeto menos oneroso ao parceiro privado (que pode não dispor de balanço patrimonial para uma operação corporativa) e, assim, potencialmente mais barato ao Poder Concedente (e aos pagadores de tributos, consequentemente) e/ou ao usuário do serviço que dispenda alguma tarifa pelo serviço.

Ao tentar empreender um *project finance*, os financiadores olharão de forma detida para todos os principais riscos de um projeto, em temas de engenharia, comercial, socioambiental, jurídico, tributário, dentre muitos outros. Em especial, no regime de PPPs, haverá sempre a análise do risco de não pagamento da contraprestação pecuniária pelo ente municipal, haja vista o longo prazo com que o município se comprometeu com aquele parceiro privado.

Os contratos são, em tese, fruto de “ato jurídico perfeito” assumido pelo incumbente que assinou o instrumento; entretanto, como há rotação democrática municipal a cada 4 anos, sempre há o risco – inclusive, amparado por lei – do poder concedente municipal declarar término antecipado de um contrato<sup>6</sup> de PPP ou Concessão. Para quem – como para um finan-

5. Vide ENEI (2007), *Project Finance: financiamento com foco em empreendimentos* (parcerias público-privadas, leveraged, buy-outs e outras figuras afins).

6. A Lei Federal de Concessões (Lei nº 8.987/1995) menciona os casos de encampação e caducidade, por exemplo.

ciador – assumiu um risco de repagamento de seu financiamento em 10, 15 ou 20 anos, trata-se de risco bastante significativo, que é analisado no ato de negociação de um contrato de financiamento. Via de regra, o financiador (que pode financiar, por vezes, até 80% do investimento previsto de um projeto) quer ter clareza sobre o seu repagamento; razão pela qual as garantias públicas ganham repercussão fundamental no âmbito de PPPs no Brasil. Em outras palavras, sem um regime de garantias públicas líquido, executável, em estruturas consideradas adequadas, os financiadores de longo prazo não “topam” o risco, o que pode tornar o projeto mais caro ou mesmo inviável.

Entretanto, apesar de ser tema complexo que precisa ser enfrentado – seja pela ausência de ativos disponíveis no âmbito municipal seja pela complexidade da engenharia financeira – a boa notícia é que projetos de PPP municipais brasileiros<sup>7</sup> já vêm sendo financiados porque encontraram fórmulas de composição de fundos ou empresas garantidoras.

*3. Aparato jurídico:* apesar de a Lei Federal de PPPs ser de 2004, e que juristas afirmem que os contratos possam ser disciplinados pela normativa federal, parece sensato que os municípios que queiram empreender contratos de PPP elaborem as suas próprias leis municipais. Muitos já o fizeram ao longo das últimas décadas, entretanto, a regulamentação em nível municipal – que envolve tanto ato do Executivo como do Legislativo – é importante para construir as bases locais para uma estabilidade jurídica fundamental para esse tipo de contrato.

Ademais, essas leis também procuram emanar os elementos de base destes contratos, tais como a governança de aprovação do projeto, órgãos e instrumentos de fiscalização, estrutura de garantias, formas de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro, entre outros; razão pela qual leis no âmbito municipal também são importantes.

---

7. Vide projetos municipais de iluminação pública (vários municípios), resíduos sólidos, construção de mercados e centros de convenção (município de São Paulo), Educação (município de Belo Horizonte), Centros de Saúde (município de Belo Horizonte), VLT (Rio de Janeiro), revitalização portuária (Rio de Janeiro) e tantos outros exemplos.

*4. Conhecimento e capacidade de implementação de projetos e regulatória:* os contratos de PPP e Concessão são instrumentos complexos. Preparar projetos exige amplo trabalho em várias dimensões: jurídica, técnica (engenharia, demanda, socioambiental) e econômico-financeira. Além disso, exige esforço de interlocução com potenciais proponentes, de forma a entender os principais gargalos e pontos de (in)viabilidade. Portanto, os municípios que queiram empreender projetos de PPPs ou Concessões precisam estar preparados ao desafio – próprio ou por meio de terceiros – para planejamento do projeto<sup>8</sup>. Por outro lado, se há algo que se pode ter certeza, é que a natureza de um contrato de 15, 20 ou 30 anos deve alterar-se com o tempo e que não é possível cristalizar todos os elementos do longo prazo em um contrato. As condições financeiras, tecnológicas, burocráticas, legislativas, etc. mudam com o tempo, assim como a sociedade.

Por essa razão, além de desenhar certa flexibilidade regulatória nos contratos, é fundamental que os municípios construam conhecimento, carteira e planejamento de projetos e capacidade regulatória para gerenciar os contratos de PPP e Concessão. Esse processo leva tempo e não se constrói do dia para a noite, passando por ações de capacitação dos quadros técnicos, criação de ferramentas institucionais para concretização de projetos, formação de órgãos fiscalizadores e de regulação em âmbito municipal, e gestão de equipes (que devem ser técnicas, estáveis e não sujeitas às intempéries políticas “de plantão”), entre outros.

## **5. ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS NOS SETORES SELECIONADOS**

### **5.1. Aspectos gerais**

Esta seção apresentará – de forma expedita – os principais elementos que precisam ser observados na preparação de projeto em âmbito municipal nos setores selecionados.

---

8. Neste sentido, vislumbra-se no país algumas formas de desenvolvimento de projetos, seja por equipes próprias, empresas/fundos estruturadores, consultores contratados ou pelo regime de autorização de PMIs – Procedimentos de Manifestação de Interesse. Ou mesmo por um mix entre essas abordagens.

## 5.2 Cobrança direta do usuário

Os projetos de concessão e PPP – que têm por objetivo a prestação de serviços públicos – apresentam características diferentes que impactam em sua estruturação, como, por exemplo, a possibilidade de cobrança direta do usuário. A possibilidade de cobrança de tarifa (ou não) redundam na modalidade contratual aplicável.

No caso dos BRT, a cobrança pode ser diretamente do usuário do sistema. Porém, em casos em que existe um sistema de cobrança unificado da mobilidade urbana, a receita oriunda das tarifas é depositada numa conta única e posteriormente repassada para os prestadores do serviço público. Além de concessões comuns e patrocinadas, esse procedimento facilita a estruturação de concessões subsidiadas (muito comuns na mobilidade urbana de ônibus convencionais), pois permite que o repasse para o concessionário seja superior à arrecadação tarifária.

Em se tratando dos serviços de água e esgoto, também é cobrada uma tarifa (de água e outra de esgoto) dos usuários. Isso permite a estruturação de concessões comuns e concessões patrocinadas. Em alguns casos, que possuem as companhias estaduais de saneamento como intervenientes, podem ser estruturadas concessões administrativas também.

Levando-se em conta os setores citados acima, o risco de demanda, via de regra: (I) é alocado integralmente ao concessionário em projetos de concessão comum e subsidiada; (II) é alocado parcialmente ao concessionário em concessões patrocinadas; e (III) não é alocado ao concessionário no caso de concessões administrativas.

No que diz respeito aos projetos de iluminação pública, em geral é cobrada na conta de energia elétrica uma contribuição específica para o setor, denominada contribuição de iluminação pública (“CIP” ou “COSIP”). Dessa forma, o usuário do sistema é cobrado pelos serviços de forma indireta – paga uma contribuição através da conta de energia elétrica e não uma tarifa diretamente para o concessionário de iluminação pública. Como consequência, os projetos são estruturados como concessões administrativas.

No caso de projetos de iluminação pública, o risco de demanda é muito reduzido, pois além de serem estruturadas concessões administrativas, os

recursos disponíveis para pagamento à concessão têm inadimplência extremamente reduzida, pois a CIP é paga juntamente com a conta de energia elétrica.

No setor de saúde, por exemplo, sabe-se ser inconcebível no país a cobrança de tarifas. Isso porque a Constituição Federal criou o regime universal de acesso à saúde, que diferentemente da Saúde Complementar, não permite que os serviços de saúde em nível público sejam cobrados. Por essa razão, qualquer que seja o contrato de PPP neste setor, a fonte de financiamento deverá vir do orçamento público municipal, com pagamento de contraprestação pecuniária, muito embora, o município possa solicitar reembolsos ao SUS. Neste caso, portanto, o usuário direto do serviço de saúde não é cobrado, sendo uma PPP financiada por recursos estritamente orçamentários. Isso restringe essas contratações às concessões administrativas.

### 5.3 Governança contratual

Outro aspecto fundamental de um projeto é a sua governança contratual. Perguntas que se colocam: qual é o regime de reajuste monetário do contrato e o seu grau de autoexecutoriedade? Quais são os elementos e os mecanismos de *enforcement* de um reequilíbrio econômico-financeiro? Qual é a fiscalização dos indicadores de desempenho e qual o grau de imparcialidade que se impõe? Como alterar a dinâmica contratual – por exemplo, a matriz de riscos – caso haja mudanças significativas no ambiente tecnológico na janela temporal do contrato? Qual é a capacidade de exercer o término antecipado do contrato com a devida indenização?

Essas e outras perguntas se colocam em contratos de PPP e Concessão, não fugindo à regra naqueles firmados em âmbito municipal. São regras que fazem parte da arquitetura/governança contratual de qualquer projeto de PPP ou Concessão e que precisam ser desenhadas.

### 5.4 Recebíveis – Pagamento ao concessionário e garantia ao financiador

Levando-se em conta os setores selecionados, existem três situações distintas, quais sejam: (I) BRT e água e esgoto, nos quais o usuário pode pagar



diretamente ao concessionário uma tarifa pela prestação do serviço, cabendo ao concessionário e financiador julgarem o risco de não pagamento daquele usuário. Esse tipo de recebível, embora analisado, em geral é bem aceito pelo concessionário e financiador, pois cria um risco pulverizado nos diversos usuários e permite a cessão fiduciária (eficiente como garantia do ponto de vista jurídico); (II) iluminação pública, onde existe um recebível exclusivo (“COSIP” ou “CIP”), mas que é uma contribuição, o que pode eventualmente dificultar sua utilização como garantia pública executável. O conforto para o concessionário e para o financiador está no fato de que o poder concedente tem que utilizar os recursos provenientes da contribuição em iluminação pública (integralmente concedida); e (III) o setor de saúde, no qual os recebíveis são provenientes da contraprestação pecuniária pública, não cabendo ao usuário final pagar pelos serviços, o que cria um risco de não pagamento da fonte pública, haja vista que o fluxo de caixa privado se faz por via do pagamento público e não por tarifa comercial. Sendo assim, as garantias públicas providas aos financiadores precisam ser constituídas, seja com recursos extraorçamentários penhoráveis, seja com ativos líquidos que possam ser executados no caso de não pagamento pelo ente municipal.

### **5.5 Viabilidade econômico-financeira referencial**

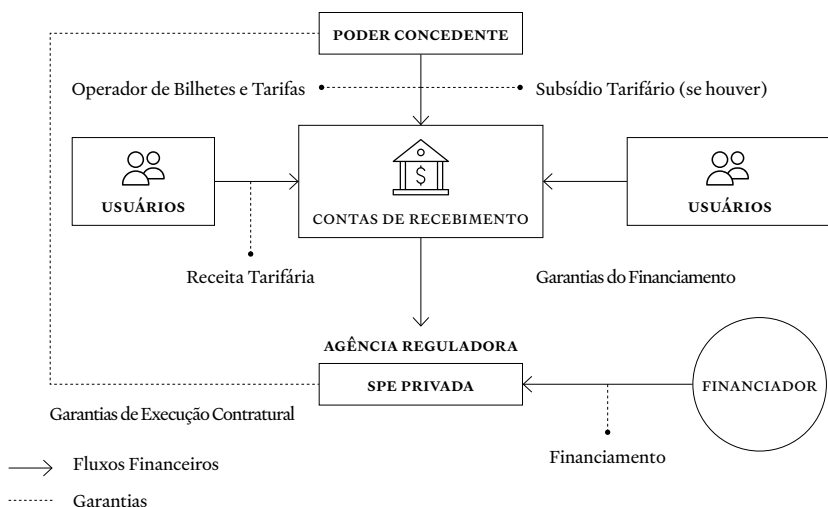
A viabilidade econômico-financeira se dá por um fluxo de pagamento de contraprestação ao longo do contrato ou por um fluxo de arrecadação tarifária que se demonstre suficiente para pagar as obrigações financeiras da SPE (serviço da dívida, custos, tributos) e também uma TIR (taxa interna de retorno) que seja compatível com o custo de capital no momento da proposta. Ao fim e ao cabo, o acionista da SPE deseja entrar no negócio sob a perspectiva do lucro, que é observada pelo fluxo de dividendos que a empresa consegue pagar.

A princípio, é possível garantir viabilidade econômico-financeira para os quatro setores mencionados, desde que os projetos sejam bem estruturados. De qualquer forma, existem desafios importantes, como, por exemplo: (I) necessidade de modicidade tarifária para os setores de mobilidade

urbana e água e esgoto e recursos fiscais escassos para subsidiar as tarifas; (II) dificuldades para executar o subsídio cruzado, muito comum em água e esgoto; (III) inexistência de COSIP ou CIP, seja por ausência de lei seja porque o valor coletado é insuficiente para garantir a viabilidade; e (IV) falta de recursos fiscais para viabilizar PPPs no setor de saúde.

### 5.6 Detalhamento de um projeto – BRT

O fluxograma abaixo resume uma concessão comum de um BRT, assim como uma concessão subsidiada.



**Fluxograma 1.** Concessão comum e concessão subsidiada. (Fonte: elaboração dos autores, 2020).

#### Explicação do fluxograma:

- Os usuários do BRT pagam suas respectivas tarifas e os recursos são depositados numa conta de recebimento, que é controlada pelo operador de bilhetes.
- É constituída uma SPE para ser a concessionária do BRT. A SPE

é responsável pelos investimentos (infraestrutura e possivelmente material rodante) e pela operação dos ativos.

- No caso de uma concessão subsidiada, o poder concedente municipal paga um valor complementar por passageiro. Lembrando que, nesse caso, a principal motivação do subsídio é a modicidade tarifária.
- A bilhetagem pode ser operada por uma empresa separada.
- A SPE pode contrair dívidas com o agente financiador dando como garantia seus recebíveis ou as contas de recebimento.

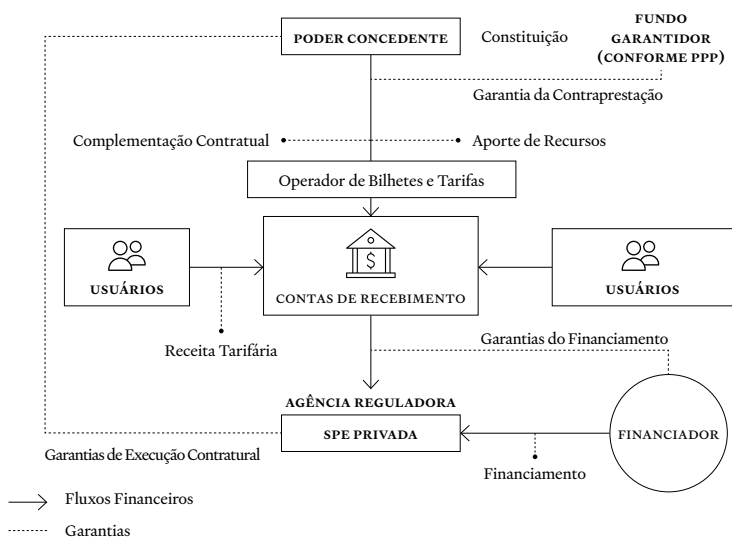
Com relação às modalidades de contratação expostas acima, alguns comentários são importantes. Em primeiro lugar, é preciso avaliar a criação de um mecanismo de garantia para o pagamento do subsídio, assim como no caso de uma PPP. O risco associado ao pagamento do subsídio pode ser um fator limitador do interesse privado pelo projeto. Vale lembrar que, ao contrário da mobilidade tradicional de ônibus, esse tipo de projeto demanda um volume considerável de investimentos em obra civil nos primeiros anos, o que impõe uma forte exposição de caixa.

O segundo comentário diz respeito à possibilidade de o poder concedente municipal executar ou se responsabilizar por parte dos investimentos, como a compra do material rodante e as indenizações por desapropriação. Mesmo levando em conta uma concessão comum, é possível que uma contribuição de recursos públicos seja necessária para a viabilidade econômico-financeira do projeto. Cabe ressaltar que idealmente os procedimentos de desapropriação devem ser tocados pela SPE e não pelo poder concedente, mesmo que esse último se responsabilize pelos pagamentos. Ainda assim, é fundamental que o poder concedente se responsabilize pela decretação de interesse público das áreas a serem desapropriadas. Com relação ao pagamento da indenização, ao contrário de uma PPP patrocinada em que o custo da desapropriação poderia ser pago através de um aporte de recursos, numa concessão é preciso construir uma figura jurídica para estruturar tal pagamento.

O terceiro comentário se refere à responsabilidade pelos investimentos em infraestrutura, que deve sempre ser da SPE. Isso porque, em geral, é mais difícil para o setor público atingir os parâmetros adequados e cumprir o cronograma de construção numa contratação via Lei nº 8.666/1993.

Em quarto lugar, as garantias, que podem ser concedidas pela SPE ao financiador, devem ser, preferencialmente, cedidas fiduciariamente – pelos recebíveis e conta recebimento. Lembrando que a garantia para o pagamento do subsídio também será avaliada por eventual credor.

Outro fator importante diz respeito à introdução de bandas de demanda – o setor privado recebe uma contraprestação maior se a demanda cair abaixo de um determinado patamar e paga compensação se a demanda ultrapassar determinado patamar. Esse mecanismo reduz o principal risco do projeto, que é a demanda, contribuindo para mitigação dos seguintes riscos: capacidade de repagamento do serviço da dívida, ganhos exorbitantes pelo setor privado e comprometimento da prestação de serviços públicos (em virtude de retornos reduzidos para o setor privado).



Fluxograma 2. Concessão patrocinada (Lei nº 11.079/2004). (Fonte: elaboração dos autores, 2020.)

**Explicação do fluxograma:**

- Esse fluxograma se assemelha ao anterior, mas com as seguintes diferenças principais: o projeto não apresenta viabilidade econômico-financeira e, para garantir essa viabilidade, opta-se por uma complementação contratual na forma de uma contraprestação pecuniária e/ou aporte de recursos públicos e não pela compra direta pelo setor público (seria o caso da concessão comum).
- A contraprestação pecuniária é paga à concessionária ao longo do prazo contratual a partir do início da operação do BRT.
- O aporte de recursos é pago à concessionária durante o período de construção mediante avanço da obra e, por isso, reduz a exposição de caixa do investidor. Conforme mencionado acima, o poder concedente municipal pode optar por executar diretamente parte dos investimentos, sendo que as vantagens do aporte de recursos estão na alocação integral do risco do investimento para o parceiro privado e num menor número de contratações públicas.
- É fundamental construir um mecanismo de garantias para o pagamento da contraprestação pecuniária, o que pode ser feito através da cessão de recebíveis não tributários pertencentes ao poder concedente municipal ou por meio da criação de um fundo garantidor, tal como apresentado no fluxograma acima.

Alguns comentários são importantes. O primeiro, referente à viabilidade do projeto, é que os valores do aporte de recursos e da contraprestação pecuniária devem fazer com que a TIR de projeto se iguale ao custo de capital<sup>9</sup> calculado para o projeto.

O segundo ponto é que, na concessão patrocinada, uma parte do ris-

9. Segundo os princípios de finanças, trata-se do WACC (*Weighted Average Cost of Capital*) ou Custo Médio Ponderado de Capital.

co de demanda é assumido pelo setor público, mitigando parcialmente o principal risco do projeto para o setor privado. Mesmo assim, pode ser interessante introduzir bandas de demanda que melhor se adéquem a esse risco tão nodal ao projeto. Essa modalidade de contratação é importante porque nas concessões convencionais de ônibus, geralmente uma parte da remuneração é fixa e independe da demanda, o que se assemelha a uma contraprestação pecuniária fixa por disponibilidade.

Vale, por fim, comentar que é possível estruturar uma concessão administrativa em que toda a remuneração da concessionária é proveniente do poder concedente e o risco de demanda é assumido, na sua integralidade, pelo setor público. De forma análoga, uma concessão administrativa cujo risco de demanda seja integralmente suportado pelo setor privado. Contudo, essa hipótese não será explorada.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, é importante destacar que as PPPs e Concessões – embora não sejam uma panaceia para todos os projetos e necessidades municipais – podem ser importantes veículos de cristalização de projetos e ambições em âmbito municipal.

A boa notícia é que alguns projetos de PPP e Concessões municipais no Brasil já existem e possuem, inclusive, histórico para observação e aprendizagem. E, também, que há setores que são, naturalmente, vocacionados à implementação em âmbito municipal em razão da competência interfederativa já estabelecida.

Entretanto, a cartilha para implementação destes projetos nos municípios não está necessariamente pronta. É preciso viabilizar as estruturas capazes de apoiar a preparação de projetos e a sua gestão contratual.

Agora algo parece certo: se eventuais narrativas contrárias, de matiz ideológica, forem tiradas do horizonte e os municípios conseguirem se preparar para o desafio que essa contratualização exige, haverá muito a se fazer no Brasil neste sentido.

**Daniel Keller de Almeida**

Graduado em economia pela FEA/USP e mestre economia pelo IE UFRJ, possui vasta experiência em regulação econômica e estruturação financeira (captações em valor superior a R\$ 7,2 bilhões). Atualmente é sócio-diretor da Una Partners, é consultor do Banco Mundial e do New Development Bank (NDB). Foi professor do Departamento de Economia da PUC-SP e do INSPER nas áreas de macroeconomia e microeconomia.

**Tomas Anker**

Tomas Anker é atualmente Investment Officer do International Finance Corporation (IFC), braço privado do Banco Mundial. Participou da modelagem de vários projetos de PPP e Concessão no país e fora, em setores diversos de infraestrutura econômica, urbana e social. Foi também Economista Pleno da LCA Consultores e Assessor Técnico do Governo do Estado de São Paulo e da Companhia Paulista de Parcerias (CPP). Autor de capítulos sobre infraestrutura e regulação, é economista pela FEA-USP, com mestrado em economia de empresas pela FGV-SP.

## Referências

- BELSITO, B. G.; VIANA, F. B. O limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida em contratos de parceria público-privada. *Revista do BNDES*. Biblioteca Digital do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Rio de Janeiro, nº. 39, jun. 2013.
- BRASIL. *Lei Federal nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Presidência da República, República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 1993.
- BRASIL. *Lei Federal nº 8.987*, de 13 de fevereiro de 1995. Presidência da República, República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 1995.
- BRASIL. *Lei Federal nº 11.079*, de 30 de dezembro de 2004. Presidência da República, República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 2004.
- ENEL, J. V. L. *Project Finance: financiamento com foco em empreendimentos (parcerias público-privadas, leveraged, buy-outs e outras figuras afins)*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público Privada: fundamentos econômico-jurídicos*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público/Malheiros Editores, 2010.



## CAPÍTULO 18

# Terceirização e inovação na gestão municipal

Lívio Giosa

A prática da Terceirização não é novidade no mundo dos negócios. Há muitos anos, nas organizações dos países desenvolvidos e no Brasil, pratica-se a contratação, via prestação de serviços, de empresas especializadas em atividades específicas, que não cabem ser desenvolvidas no ambiente interno da organização, seja ela privada ou pública.

No Brasil, muitos segmentos até se especializaram nesta prática, utilizando-se com frequência da contratação de serviços para o setor de produção, tais como as organizações que compõem o setor da indústria gráfica e o setor da indústria têxtil. E isto se repete, também, em diversas áreas do setor público.

Hoje, no entanto, a terceirização se investe de uma ação mais caracterizada, como sendo uma técnica moderna de administração e que se baseia num *processo de gestão*, que leva a mudanças estruturais da organização, a mudanças de cultura, de procedimentos, de sistemas e controles, capilarizando toda a malha organizacional, com um objetivo único: atingir melhores resultados, concentrando todos os esforços e energia da organização em sua atividade principal.

Para tanto, o sucesso de sua aplicação está na *visão estratégica* que os dirigentes deverão ter quando de sua aplicação nas organizações, de modo que ela se consolide como metodologia e prática.

Definições mais reconhecidas de terceirização: *“Terceirização é a tendência de transferir, para terceiros, atividades que não fazem parte do negócio principal da organização”*; ou *“É uma tendência moderna que consiste na concentração de esforços nas atividades essenciais das organizações, delegando a terceiros ou complementares”*; ou *“É um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros – com os quais se estabelece uma relação de parceria, podendo ou não ficar a organização concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas à atividade principal em que atua”*.

Importante destacar as palavras-chave desta última definição e que, assegurado o seu entendimento, abrem perspectivas certas do sucesso da aplicação da terceirização, e que são: **processo de gestão e parceria**.

Podemos considerar, de forma ampla e geral, uma série de fatores que condicionam, de maneira efetiva e determinante do sucesso, a implantação de processos de terceirização nas organizações. São eles: *Ambiente Estratégico, Ambiente Organizacional, Ambiente Político, Ambiente Econômico, Ambiente Tecnológico, Ambiente Jurídico/legal e Ambiente social*.

## 1. A TERCEIRIZAÇÃO E O SETOR PÚBLICO

Cada vez mais os governos brasileiros, seja em nível municipal, estadual ou federal, têm considerado a terceirização como uma forma adequada de proceder a mudanças estratégicas/operacionais nos órgãos públicos.

Os programas de desestatização da economia, de concessão/privatização (PPP's), de abertura da economia para produtos antes não liberados, de desregulamentação das leis e da burocracia, e os programas de qualidade e produtividade dão ao Estado condições de avaliar os reflexos mutacionais que ocorrerão com a implantação da terceirização nos órgãos públicos. Iniciativas como a tentativa da diminuição da máquina pública e a busca de menos interferência na economia, com a participação da iniciativa privada em parceria com o Governo, dão o destaque ideal que consagram a terceirização como o processo gerador da reflexão sobre o papel do Estado e a necessidade de redução de custos, melhoria da qualidade dos serviços

prestados à população, uso da tecnologia e transferência de conhecimento entre as empresas.

## 2. A TERCEIRIZAÇÃO E O AMBIENTE JURÍDICO-LEGAL

As experiências iniciais de aplicação da terceirização trouxeram dúvidas na conceituação jurídica, trabalhista e legal para o conjunto das organizações brasileiras, sejam elas públicas ou privadas.

No entanto, hoje, está claro que **as relações são empresariais e de pessoas jurídicas entre si**. Não existe lei que proíba o processo de terceirização. A Lei nº 13.429/2017 destaca essa prerrogativa e dá base jurídica clara para sua execução.

Algumas leis que interferem nestas questões poderão ser consultadas para conhecimento, são elas:

Lei nº 6019/74 (trabalho temporário); Lei nº 7102/83 (serviços de vigilância); CLT Art. 455 (consagra a responsabilidade solidária do empreiteiro com o subempreiteiro, excluindo o proprietário); Lei nº 8219/91, Art. 30 (para as obrigações previdenciárias, a responsabilidade é solidária, incluindo o proprietário); Enunciado 256, súmula TST (vincula o empregado da empresa prestadora de serviços com o tomador) (já caducado); Enunciado 331/súmula TST (vincula a contratação de trabalhadores por empresa interposta) (já caducado); Lei nº 13.429/2017 – Altera dispositivos da Lei nº 6019 de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências, e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.

Hoje, a terceirização tem outro enfoque: enquadra-se no conceito maior da administração, como uma técnica inovadora e moderna. Ainda, como um processo de gestão, ela se alicerça basicamente na abordagem estratégica, provocando mudanças de vulto na organização, que se volta para o desen-

volvimento da sua atividade principal, com competitividade e resultados tangíveis a serem perseguidos.

O enfoque, portanto, é macro e envolve decisões estratégicas que têm repercussão tanto no ambiente interno como no ambiente externo da organização.

A Terceirização deve buscar que a organização se dedique mais à sua vocação, à sua missão; seus esforços tendem a se concentrar menos na execução e mais na gestão, exigindo qualidade, preço, prazo e inovações”.

No contexto apresentado, cabe aqui introduzirmos os conceitos de atividade-fim e atividade-meio das organizações, destacados à luz dos preceitos da administração, já que sob a doutrina, costuma-se definir as atividades-meio como “aquelas que não coincidem com as atividades principais da empresa tomadora de serviço”. De acordo com Martins (2014, p. 130), “atividade-fim é aquela que diz respeito aos objetivos da empresa, incluindo a produção de bens e serviços, a comercialização, etc. É a atividade central da empresa, direta, de seu objetivo social”.

Apesar de doutrinariamente a conceituação ser de fácil entendimento, na prática nos deparamos com uma série de desafios. O primeiro é o natural descompasso entre a velocidade de evolução do mundo dos negócios e o desafio enfrentado pelo Legislativo e o Judiciário de acompanhar, avaliar e decidir a respeito das mudanças. Novos negócios, novos sistemas produtivos, diferentes sistemas de comercialização e necessidades da sociedade surgem em ciclos muito curtos e sofrem constantes mutações. Ou seja, a dinâmica e as inovações de mercado e da gestão pública ocorrem em um ritmo acelerado.

Na óptica da nova Lei nº 13.429/2017, não há restrições para a contratação de serviços terceirizados/especializados para quaisquer atividades.

Entende-se a respeito que atividade-fim é aquela ligada direta e umbilicalmente à atividade principal da organização, representando sua vocação. Acredita-se que todas as atividades, desde que contratadas de acordo com a necessidade de funcionamento da empresa, são essenciais

à organização. Sustenta-se, assim, que a identificação da atividade-fim não guarda relação obrigatória com o conceito de essencialidade. (SILVEIRA, 2017, p. 40)

Com relação à terceirização de atividades-fim, é possível citar novamente Sérgio Pinto Martins, que afirma:

Certas atividades-fim da organização podem, porém, ser terceirizadas, principalmente se compreenderem a produção, como ocorre na indústria automobilística, ou na compensação de cheques, em que a compensação pode ser conferida a terceiros. (MARTINS, 2014, p. 131)

Diante de todos os conceitos e argumentos citados anteriormente, entendemos que, com exceção dos exemplos clássicos e diante da evolução e complexidade do mundo dos negócios e do trabalho, ninguém sabe exatamente o limite entre o que é atividade-fim e atividade-meio. Afinal, estamos tratando de critérios cuja zona limítrofe é tênue e repleta de subjetividade.

A administração trata a questão de forma contingencial: cada caso é um caso. Determinados serviços em uma organização são atividades-meio. Em outras, podem ser consideradas atividade-fim.

Em nosso entendimento, atividade-fim é aquela que é considerada por uma organização como sua atividade vocacional e estratégica. É a vocação de cada organização, e não pode ser limitada simplesmente em virtude do seu segmento de atuação, mas, sim, com base na sua forma de estruturação. Por isso, a terceirização deveria ser considerada legal sem considerarmos o tipo de atividade. O limite da prática seria definido pelo mercado, assim como estipula e projeta a nova lei.

Essa visão é até mesmo amparada constitucionalmente, uma vez que o parágrafo único do Artigo 170 da Constituição Federal de 1988 determina: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

Salienta-se novamente que estamos tratando da verdadeira terceirização. Se esta for maculada por fraudes ou pelo interesse de prejudicar os trabalhadores, não enquadraremos isto como terceirização, mas sim como intermediação laboral ou fraude.

### 3. A TERCEIRIZAÇÃO NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

A terceirização, no seu sentido mais amplo, atinge todos os segmentos do mercado, seja ele privado ou público.

É notável perceber o que a terceirização, aplicada segundo o enfoque da modernização de gestão, pode provocar nos mecanismos do Estado com relação a qualidade, produtividade, redução de custos e valorização dos talentos humanos.

A terceirização no Estado não é novidade. No entanto, ela tem sido adotada como meio e não como um fim em si mesma. Se assim o fosse, estaria alicerçada por componentes básicos de gestão administrativa que dariam impulsos significativos e duradouros à máquina pública, seja em nível municipal, estadual ou federal.

Estamos diante de uma crise econômica permanente, e no momento exato de redefinição do papel do Estado, ensejando, com competência e sem vínculos partidários, uma completa revisão deste mesmo modelo.

Modernizar é preciso, principalmente no setor público, cujos mecanismos em geral burocráticos, lentos e emperrados deixaram de lado a valorização das técnicas e do conhecimento para se perder nas escaramuças individuais e políticas, distanciando-se cada vez mais da nova realidade de gestão aplicada nas empresas privadas e nos países desenvolvidos.

Somente com a utilização de novos padrões de gestão do setor público é que se chegará a um processo de modernização do Governo. E isto se dará somente com uma combinação firme e decidida de atitude política com o comportamento gerencial, administrador e fiscalizador do governante buscando resultados verdadeiramente positivos para o Estado, enquanto melhoria de performance da máquina administrativa, e para a sociedade como um todo.

O que precisa ficar claro é que a terceirização no Estado é possível, e deve seguir as premissas estratégicas alcançadas pela iniciativa privada.

Há que se ter coragem, disposição e competência para enfrentar os desafios políticos e corporativistas. Mas, sua introdução no cenário público é inevitável e irreversível. Poderíamos destacar alguns itens formadores desta opinião. O primeiro seria o impacto provocado pela terceirização no Estado com a regionalização dos serviços prestados. O Estado é o maior comprador de serviços, através dos órgãos da administração direta e indireta (empresas estatais, de economia mista e fundações).

Com a implementação estratégica da terceirização, novas oportunidades serão abertas para que empresas de pequeno e médio portes, em nível regional, tenham possibilidade de atender à nova demanda através de pequenos e médios contratos, e, ao mesmo tempo, consolidar a participação das grandes empresas dos diversos segmentos, quando da execução dos grandes contratos.

Portanto, este impacto significará uma possibilidade inegável de crescimento econômico do Estado, como um todo, dando condições plenas para a abertura de novas empresas, aumentando a oferta de mão de obra e, por conseguinte, gerando mais receita para o próprio Estado. Além disso, o Estado poderá imprimir, como princípio máximo da terceirização, os indicadores da qualidade dos serviços prestados, estabelecendo com os fornecedores/parceiros um compromisso formal pela valorização deste processo e das técnicas inovadoras da administração.

A geração de novos empregos será naturalmente expandida. No entanto, outro compromisso poderá ser proposto: o desenvolvimento constante dessa mão de obra, através de treinamento e facilitação para o uso da tecnologia. Com isso, os talentos humanos serão valorizados, dentro do cenário de atuação dos órgãos públicos.

O segundo fator que emerge desta proposição é a necessidade de o Estado tratar a terceirização à luz de um planejamento estratégico. O momento exige, acima de tudo, esta postura.

Muitas mudanças poderão ser propostas, seja em nível organizacional seja em relação a normas, procedimentos e controles internos. Há que se

objetivar o aprimoramento da máquina administrativa, com a revisão de uma série de atividades, em que, invariavelmente, há uma queda de produtividade, lentidão de atendimento e gastos demasiados.

A terceirização, nesse ambiente, deve provocar mudanças que terão reflexos administrativos e políticos, pois gerarão mudanças de postura, com um processo de gestão que levará, naturalmente, a revisão da missão dos órgãos públicos, modernização da máquina administrativa, condições otimizadas de gerenciamento, estímulo à criatividade, redução de custos e, por consequência, melhoria dos serviços públicos, com reflexos no atendimento à sociedade.

A maioria dos níveis públicos (federal, estaduais e municipais) está tendo a disposição de aplicar, não ainda de forma completa, o processo de gestão que é a terceirização. Por consequência, suas ações já se fazem notar no ambiente empresarial regional, com repercussões amplas, estabelecendo novos paradigmas para esta situação.

No entanto, todo o embasamento de introdução da terceirização deve ser suportado pela legislação vigente, regida segundo os preceitos jurídicos que predispõem tal iniciativa. Os tópicos básicos estão a seguir discriminados.

### **3.1 As atividades do poder público**

O Poder Público exerce, além de serviços públicos, outras atividades de interesse da comunidade, como mediar relações entre particulares proporcionando segurança nas transações; exercer atividades instrumentais, oferecendo equipamentos, tecnologia e recursos humanos necessários para a prestação de serviços; fomentar atividades de interesse comum com a criação de incentivos fiscais ou materiais; e fiscalizar as atividades dos particulares, exercendo, para tanto, seu poder de polícia administrativa.

De todas essas funções, destaca-se a prestação de serviços pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes. O serviço oferecido pelo Poder Público tem natureza distinta daquele serviço ofertado por particulares, visto que o regime jurídico é de Direito Público, configurando assim uma preponderância dos interesses da sociedade e não dos particulares.



Os serviços não são considerados públicos porque prestados pelo Estado ou por suas entidades, mas são públicos porque o interesse na sua prestação é geral e atinge indistintamente toda a comunidade. A prestação de serviços pelo Estado faz parte de sua missão; ou seja, ele existe enquanto prestador de alguns serviços ou atividades inerentes à sua essência.

A doutrina jurídica define serviço público como sendo:

(...) toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados, prestada pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, instituído em favor de interesses definidos como próprios pelo ordenamento jurídico. (MELLO, 1973, p. 1)

Ao lado do serviço público propriamente dito, pode-se dizer, com segurança, que o Estado exerce outros serviços não definidos como públicos, a exemplo da limpeza do prédio da Prefeitura ou da Câmara. Muito embora sejam distintos, há por vezes alguma confusão. Contudo, é importante afirmar que o Poder Público pode valer-se deles de forma direta – executando-os por seus próprios meios – ou de forma indireta, quando contrata terceiros que possam em seu lugar executar a atividade desejada.

As atividades que o Poder Público não oferece diretamente à comunidade podem ser executadas por terceiros, pois não se discute o princípio da supremacia do interesse público, por tratar-se de atividade interna, muito embora todos os atos da Administração Pública devam atender à lei. Mas podem surgir dúvidas quando o Estado delega a um terceiro a execução de um serviço que será oferecido à população.

### **3.2. Serviços públicos contratados são serviços terceirizados**

É possível ao Estado delegar a execução de alguns serviços por autorização, permissão, concessão ou simples contratação. A autorização, a permissão e a concessão encerram um regime jurídico próprio do Direito Público por serem atos unilaterais; ao passo que na contratação, muito embora o Es-

tado tenha prerrogativas consoante o Direito Administrativo, há também regras de Direito Privado, por tratar-se de ato plurilateral. Esta distinção permite concluir que a contratação de serviços pelo Poder Público ou por entidades por ele criadas é na verdade uma *terceirização de serviços públicos*, sendo o contrato administrativo o instrumento desta terceirização.

A terceirização de serviços realizados pelo Estado pode ser definida como um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, sob um regime de Direito Administrativo, ficando o Estado concentrado apenas nas atividades próprias e de império, que são indelegáveis.

Tal afirmação fundamenta-se, também, na legislação que disciplina a contratação de obras, bens e *serviços*. Assim, se a lei regulamenta como contratar terceiros para, em nome do Estado, executar certas atividades, permite, em outras palavras, ao Estado valer-se de uma terceirização. No entanto, o processo de contratação dos serviços é distinto daquele visto na iniciativa privada. É diferente porque o Estado tem prerrogativas para atender ao interesse público. Diferente também porque há uma legislação própria para o Estado contratar serviços, bem como porque o Estado deve observar as regras pertinentes aos servidores e aos agentes públicos. Mas não é por ser diferente que está vedado ao Estado contratar terceiros num processo de terceirização adaptado ao Direito Público.

Assim, quando o Estado contrata terceiros deve observar o procedimento licitatório, os ditames da Lei Orgânica; quando for Município, a natureza do serviço e tantas outras exigências que surgem em cada caso que não são previstas para a iniciativa privada.

Sendo possível a terceirização de serviços públicos, resta saber se há limites para o Poder Público terceirizar. A resposta é afirmativa. O limite está na natureza do serviço, pois nem todos os serviços podem ser delegados.

Os serviços inerentes ao Estado hão de ser prestados diretamente pelas entidades governamentais, como serviços de educação, saúde, segurança pública. Assim, não se pode falar em terceirização do ensino, mas se pode falar em terceirização da limpeza das dependências das escolas da rede pública. Assim como não se pode terceirizar a prestação de serviços

em saúde, mas nada impede que se tenha um serviço de transporte de pacientes executado por uma empresa contratada. Os limites são inerentes à missão do Estado.

A regra poderia ser: todas as atividades estatais de poder ou de império são indelegáveis e, portanto, não podem ser terceirizadas; e todas as demais que não apresentam tal característica podem ser terceirizadas pelo Estado.

### **3.3. A terceirização nas entidades governamentais**

A terceirização também pode alcançar alguns serviços prestados pelas entidades governamentais da administração indireta, que são aquelas criadas pelo Estado para prestarem serviços públicos ou para explorarem atividades econômicas. Essas entidades governamentais são as fundações, como exemplo: a Fundação Padre Anchieta – Centro Paulista de Rádio e TV Educativas; a Fundação Bienal de S. Paulo; as empresas públicas, como a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), a Empresa Municipal de Urbanização (Emurb); e as sociedades de economia mista, como o Banco do Brasil, a Companhia Energética de S. Paulo (CESP), a Companhia de Saneamento Básico do Estado de S. Paulo (Sabesp), dentre outras.

Por serem organizações públicas de direito privado, estas entidades governamentais podem contratar com terceiros, nos termos da lei.

As entidades governamentais poderão ser, ainda, concessionárias ou permissionárias do Poder Público, e neste caso não poderão terceirizar os serviços objeto da permissão ou da concessão. Eis o limite para estas entidades terceirizarem suas atividades.

### **3.4. Requisitos para terceirizar nos órgãos públicos**

Como toda ideia a ser posta em prática, a terceirização no setor público depende de um projeto capaz de analisar todas as circunstâncias que envolvem a questão.

- Deve ser discutida a oportunidade ou necessidade da prestação do serviço, considerando, dentre outros, os custos e a qualidade da prestação. E fato de que alguns serviços foram elevados, por lei, à categoria de serviço público por entender-se, à época, que a iniciativa privada não estava apta a exercê-lo livremente. Mas, na tentativa de modernizar a atuação do Estado, deve-se considerar quais serviços precisam continuar a ser executados sob responsabilidade do Poder Público e quais poderiam ser deixados à cura dos particulares, permitindo que as leis de mercado exerçam o controle.
- Listados os serviços públicos que a Administração pretende continuar prestando, resta considerar quais poderiam ser delegados à execução de terceiros, mantendo o controle e a fiscalização. Com isto, o Estado pode se concentrar em atividades inerentes à sua existência, melhorando a qualidade de sua prestação.
- Identificados quais os serviços que serão delegados a terceiros, o administrador público deve buscar, através de um procedimento licitatório, nos termos da Lei Federal nº 8666/93, com as alterações feitas pela Lei nº 8883/94, qual o melhor “parceiro” para o Estado, salvo se o objeto não puder ser obtido de mais de um ofertante, ou se não puder interessar a mais de um administrado.
- Também, e diante de determinadas circunstâncias, estão sendo utilizados os procedimentos de contratação via pregão eletrônico e presencial.

Parceiro é aquele que tem interesse comum com alguém. Na iniciativa privada, os interesses são particulares; no setor público, os interesses hão de ser públicos. Assim, o Estado vai buscar um parceiro que, nos termos do contrato, tenha interesse público, não implicando que deva prestar o serviço gratuitamente, mesmo porque nem o Estado assim os realiza, visto que a população o remunera através dos tributos ou das tarifas. Então, nada obsta que o Estado tenha parceiros.

- Coroando o procedimento licitatório, a Administração deve celebrar o respectivo contrato com o vencedor do certame. Este contrato espelha as cláusulas do edital, daí a importância de ser o edital um ato cuidadosamente elaborado.
- Uma das vantagens de contar com terceiros executando serviços para o Poder Público é a possibilidade de exigir tudo o que foi pactuado, aplicando as sanções preestabelecidas toda vez que o contrato for descumprido. Assim, é fundamental que o contrato de prestação de serviço contenha cláusulas que permitam o controle e a fiscalização.

### 3.5. O controle dos serviços terceirizados

Sobre um serviço ou uma atividade estatal de responsabilidade da Administração direta, autárquica ou de pessoas governamentais repassado para um terceiro explorar incidirá, sempre, controle e fiscalização daquele que o delegou.

O poder de controlar e fiscalizar é natural do Estado, que apenas outorga a execução dos serviços ou atividades. Busca-se, assim, atender ao interesse geral consoante às regras de Direito Público.

Entende-se, desta forma, serem compatíveis com a terceirização no Estado as disposições que preveem o controle do Tribunal de Contas do Estado (Art. 35, § 1.º e § 2.º da Constituição Paulista) sobre os contratos administrativos, por ser este controle uma das regras de observância comum. Isto não afronta a autonomia das partes contratantes que pactuam nestes termos.

### 3.6. Os servidores e os agentes públicos no processo de terceirização

O trespasse de um serviço, até então executado pelo Estado, implica alteração da regulamentação do serviço (lei ou decreto). Assim, se o serviço ou atividade era executado diretamente pelo órgão público ou sob um regime de concessão ou permissão, consoante a lei, será necessário compatibilizá-la, permitindo a terceirização.

Em um processo de terceirização, a Administração Pública poderá extinguir departamentos, secretarias e, conseqüentemente, os cargos e empregos. Com a extinção dos cargos da Administração direta, os servidores ficarão em regime de disponibilidade remunerada se estáveis, até que sejam aproveitados adequadamente em outro cargo (Art. 41, § 2.º da Constituição Federal), ou então deverão ser dispensados, mediante processo administrativo, se forem servidores não estáveis.

Com a extinção dos empregos nas entidades governamentais da administração indireta, os empregados públicos poderão ser aproveitados adequadamente ou dispensados, consoante o processo administrativo que demonstre o interesse público.

Os agentes públicos são admitidos por concurso público nessas entidades governamentais, num regime celetista de trabalho e não desfrutam de prerrogativa de estabilidade no serviço público.

Podemos, então, demonstrar, de forma objetiva, as fases que compõem uma “planilha de operacionalização” da terceirização nos organismos públicos e que, se adotadas, darão início integrado e equilibrado para a sua implantação, do ponto de vista estratégico e operacional.

São elas:

### *Como começar*

- a) Reconhecimento da vontade política dos dirigentes.
- b) Planejamento estratégico com a definição completa das áreas a serem terceirizadas e identificação efetiva da missão da empresa.
- c) Envolvimento do corpo funcional com a criação de grupos de trabalho com atividades e prazos previamente definidos.
- d) detalhamento dos itens a serem terceirizados com o aprofundamento dos estudos quanto: aos custos envolvidos, à qualidade dos serviços, às áreas físicas, à regionalização; ao interesse estratégico e

logístico, à mão de obra disponível e ao reenquadramento em áreas de futura expansão; identificação de prováveis fornecedores, ao potencial de atendimento pelos fornecedores.

e) Definição do contrato de parceria, após divulgação de edital e processo licitatório.

f) Redefinição das funções operacionais e de coordenação com as áreas terceirizáveis.

g) Projeção dos custos/benefícios a curto/médio prazos.

h) Disponibilidade de parcerias com ex-funcionários (atenção às leis vigentes).

i) Controle/acompanhamento efetivo do processo através da diretoria/corpo funcional/grupo de trabalho com viabilização múltipla dos envolvidos.

j) Definição de índices identificadores dos resultados alcançados com a Terceirização.

As atividades terceirizáveis mais comuns que hoje têm sido utilizadas nas empresas estatais e órgãos da administração direta são: transportes/locação de rota; desenvolvimento de sistemas/processamento de dados; administração de mão de obra; asseio, conservação e paisagismo; administração de restaurantes; digitalização de arquivo morto; merenda hospitalar; serviços gráficos e reprográficos; projetos especiais; segurança/vigilância; locação de veículos; manutenção geral, manutenção civil e predial, entre outras.

#### 4. EXPERIÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO COM A TERCEIRIZAÇÃO

As Administrações Públicas direta e indireta tentam buscar alternativas para oferecer os seus serviços de forma mais eficiente e econômica. A terceirização, como um processo de gestão da coisa pública, tem-se difundido. Dentre as mais variadas experiências que se tem notícia, podem ser elencadas as seguintes: a terceirização dos serviços burocráticos na Polícia Militar do Estado de São Paulo; a limpeza pública e coleta de lixo estão terceirizados em mais de 80% das cidades brasileiras com mais de 50.000 habitantes. Este processo também está sendo utilizado pelos municípios novos de Saltinho e Holambra, no Estado de S. Paulo. O saneamento básico, com a ampliação das redes de água e esgoto, está sendo terceirizado em Campo Grande (MS) e em municípios paulistas como Hortolândia, São José dos Campos, São Carlos, São Paulo, Saltinho, Holambra. O transporte coletivo também tem sido objeto da terceirização em municípios como Saltinho e Holambra (SP). Alguns serviços do complexo projeto da Hidrovia Tietê-Paraná, de responsabilidade anterior da Companhia Energética de São Paulo (CESP), foram terceirizados; a Empresa Municipal de Transportes Urbanos (EMTU), em São Paulo, terceirizou as atividades de operação e manutenção de sua frota de trólebus. O município de Campina de Monte Alegre está tentando a terceirização de todos os serviços, embora de duvidosa legalidade. Fica registrada a ousadia do administrador que pretende uma modernização do Serviço Público; em Maringá (PR) e em muitos municípios, houve a terceirização da merenda escolar o que contribuiu para diminuir a evasão escolar. Em S. Paulo, o DER – Departamento de Estradas de Rodagem vem terceirizando o controle dos pedágios; também em S. Paulo, a EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos terceirizou o controle e a distribuição dos vales-transportes.



## **5. TERCEIRIZAÇÃO, UMA REALIDADE REGULAMENTADA NO BRASIL**

Surge, então, no cenário de discussão do tema um fato relevante: a aprovação da Lei nº 13.429/2017, que dispõe sobre o trabalho temporário e definiu padrões legais para a prestação de serviços a terceiros.

Com isto, estabelece-se uma nova premissa para a contratação dos serviços pelas organizações públicas e privadas, possibilitando fazê-la tanto para as atividades-meio quanto para as atividades-fim.

Também, reforça-se as salvaguardas trabalhistas para o trabalhador da empresa prestadora de serviços oferecendo mais segurança e resguardo no processo de contratação entre as partes.

A Lei nº 13.429, publicada no Diário Oficial da União em 31 de março de 2017, definiu parâmetros legais para a prestação de serviços a terceiros. O texto também alterou dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o Trabalho Temporário.

## **6. INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL – UM BREVE RELATO**

Em tempos de dificuldades econômicas e queda de arrecadação, a criatividade do gestor público municipal é posta à prova. Com isso, boas iniciativas podem provocar ondas de inspiração capazes de repercutir na comunidade local, abrindo canais importantes da relação da administração pública municipal com os cidadãos locais.

Podemos considerar, assim, várias práticas diferenciadas capazes de impactar positivamente a gestão das cidades. São elas: Programa de Integração do Colaborador Municipal como Agente de Transformação Local; Programa de Atendimento Público – via Aplicativos; Programa Estruturado de diálogo com a sociedade civil organizada; Programa Vende Mais de Fomento ao Comércio/Serviço; Programa de Incubadoras/Startups; Programa de Fomento ao Empreendedorismo; Plano Diretor Setorial de

Desenvolvimento Econômico; Criação do Fundo de Inovação Municipal; Criação do Programa Universidade Aberta para os municípios; Programa Turismo Sustentável; Criação do Via-Rápido de Atendimento ao Cidadão.

Cada uma destas sugestões deve levar em conta as especificidades dos municípios, a estruturação organizacional, os níveis de responsabilidade e, fundamentalmente, a vontade política de realizar transformações positivas na comunidade.

### **Lívio Giosa**

Administrador de Empresas com especialização em Business Administration pela New York University, Professor e Consultor Estratégico, Presidente do CENAM – Centro Nacional de Modernização Empresarial e Coordenador do Grupo de Excelência de Gestão Pública – CRA/SP.

## REFERÊNCIAS

CHIAVENATO, I. *Administração: teoria, processo e prática*. Rio de Janeiro: McGraw Hill, 1987.

GASPARINI, D. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1993.

GIOSA, L. *Terceirização: uma abordagem estratégica*. 10. ed. Ed. Meca, 2017.

MARTINS, S. P. *Direito do Trabalho* – 30ª Edição. São Paulo, Atlas, 2014

MELLO, C. A. B. Prestação de serviços públicos e administração indireta. São Paulo, *Revista dos Tribunais*, p. 1, 1973.

SILVEIRA, A. D. et al. *Gestão de risco da terceirização*. Porto Alegre: Badejo Editorial, 2017 (com citações também do autor Sérgio Pinto Martins).

## CAPÍTULO 19

# Índice CFA de governança municipal

Mauro Kreuz

Fábio Mendes Macêdo

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), município ou cidade é uma unidade político-administrativa cuja sede é chamada de cidade. Na década de 1960, existiam pouco mais de 2 mil, mas esse número mais que dobrou: hoje, o Brasil tem exatamente 5.570 municípios ou cidades espalhadas de forma desigual em todas as regiões do país.

A região Norte, apesar de ser a maior em extensão territorial, é a que possui o menor número de municípios. Roraima, por exemplo, tem apenas 15 municípios, enquanto o Amapá e o Acre têm, respectivamente, 16 e 22. São números bem distantes do Sudeste que, em razão da sua dinâmica econômica, geográfica e social, é a região com maior concentração de cidades. Nela, o estado de Minas Gerais lidera o *ranking* nacional, com 853 municípios; seguido de São Paulo, com 645. Já na região Sul, o estado que está no topo é o Rio Grande do Sul, com 497.

Grande ou não, o fato é que eles têm especificidades diferentes. Boa parte dos mais de 5 mil municípios são considerados pequenas cidades, pois possuem menos de 50 mil habitantes. Contudo, isso não é regra, pois locais como São Paulo capital, Campinas e Guarulhos contam com mais de 1 milhão de habitantes cada. Já Borá, uma cidadezinha do interior de São Paulo, tem apenas 837 moradores.

Como eles são, como sobrevivem e como são gerenciados? São muitas as particularidades, e para entender a dinâmica municipal precisamos

mergulhar fundo em muitas questões. Segundo o Ranking de Eficiência dos Municípios, realizado pelo jornal *Folha de São Paulo*, cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem hoje, em mais de 80%, de verbas que vêm de fontes externas à sua arrecadação.

Apesar disso, dados de 2019 indicam que as prefeituras aumentaram em 53%, em média, o total de funcionários em seus quadros na última década. No mesmo período, a população cresceu apenas 12%. Por isso, elas são consideradas as maiores empregadoras do país: segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, há 11.400 milhões de funcionários.

Atualmente, a maior e principal fonte de renda municipal vem do Fundo de Participação dos Municípios, que é uma transferência orçamentária prevista no Art. n.º 159 da Constituição Federal de 1988. Esse repasse feito da União para os Estados e o Distrito Federal é composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição é feita de acordo com o número de habitantes, em que são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual.

A cada ano, essa fonte tem ficado cada vez mais reduzida. Com menos verbas, os serviços essenciais, que já eram problemáticos, ficaram ainda mais comprometidos. Isso motivou o Governo federal, no final de 2019, a propor mudanças no Pacto Federativo. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC), apresentada pelo então ministro da Economia Paulo Guedes, prevê incorporar a municípios vizinhos cidades com até 5 mil habitantes cuja arrecadação própria seja menor que 10% da receita total.

A proposta ainda está parada no Congresso Nacional e, com a mudança drástica gerada pela pandemia da Covid-19, as contas municipais ficaram ainda mais apertadas. De acordo com a pesquisa “Impactos da Covid-19 nos Municípios”, divulgada em outubro de 2020, pelo Programa Cidades Sustentáveis e pelo Ibope Inteligência, a área mais impactada pela pandemia do novo coronavírus no âmbito dos municípios brasileiros foi a educação, seguida pela geração de empregos.

Esse levantamento ouviu prefeitos, gestores e secretários de 302 municípios e a maioria classificou como muito altos os impactos do coronávi-

rus nas contas públicas. Em 73% das cidades, a pandemia afetou muito os programas e as medidas previstas para o desenvolvimento desses locais, e em 27% afetou pouco.

Diante do agravamento dessa crise, o que o futuro reserva aos 5.570 municípios ainda é um desafio a ser desvendado. Em 2021, eles terão nova gestão e os prefeitos terão a missão de restaurar as contas e equilibrar o orçamento com o pouco que recebem, seja da União seja da arrecadação própria. O fato é que, com gestão profissional é possível, sim, fazer muito com pouco.

Pensando em auxiliar gestores públicos a entender essa métrica de gestão e planejamento – por meio de dados consolidados, possíveis oportunidades a serem trilhadas em melhorias aos municípios – e realizar uma gestão mais profissional, o Conselho Federal de Administração (CFA), por meio da Câmara de Gestão Pública (CGP), criou, em 2016, o Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA). Esta ferramenta consiste em uma métrica da governança pública nos municípios brasileiros a partir de três dimensões: Finanças, Gestão e Desempenho.

## 1. COMO ELE FOI CONSTRUÍDO?

O estudo foi elaborado a partir de dados secundários, e considera áreas como saúde, educação, saneamento e meio ambiente, segurança pública, gestão fiscal, transparência, recursos humanos, planejamento e outras. A partir da construção de extenso banco de dados municipais, que foram extraídos de bases públicas oficiais como STN, IBGE, PNUD e DATASUS, realizou-se priorização de indicadores e variáveis e, em seguida, por meio de tratamento estatístico, foi possível gerar um resultado para cada dimensão e para o Índice. Assim como boa parte de suas fontes, o IGM é atualizado anualmente.

No momento em que este capítulo foi produzido, a última atualização do IGM-CFA que constava era a de 2020. Esta ferramenta foi desenvolvida a partir de duas premissas básicas: cobertura e periodicidade. A primeira foca na maior abrangência dos municípios, sem que isso cause perda da qualidade dos dados. Já a segunda, fixa o período de quatro anos como o máximo para realizar o le-

vantamento. Isso se deve ao fato de que um dos obstáculos para construir um índice como o IGM-CFA é, justamente, a ausência de informações municipais.

Sendo assim, a construção do IGM-CFA 2020 e dos anos anteriores envolveu a manipulação de mais de 2,4 milhões de dados de mais de dez bases diferentes. A construção do índice seguiu os seguintes passos:

**Seleção dos Indicadores:** por meio de análise estatística e consulta bibliográfica, foram definidos os indicadores que iriam compor o índice bem como suas variáveis.

**Extração dos Dados:** eles foram extraídos de bases secundárias (DATASUS, IBGE, etc.) e receberam tratamento de limpeza e ajustes nas chaves primárias (geralmente utilizando o código IBGE), com o intuito de relacionar as diversas tabelas.

**Definição dos Grupos:** os grupos foram criados com base em duas variáveis: População e PIB per capita. Os cortes da população foram baseados na metodologia do IBGE; já os cortes do PIB per capita foram criados com base no conceito de mediana. Os agrupamentos ficaram da seguinte forma:

	Habitantes	PIB per capita
Grupo 1	Até 20.000	Até 20.000
Grupo 2	Até 20.000	Acima de R\$ 15.600,00
Grupo 3	De 20.000 até 50.000	Até R\$ 15.463,00
Grupo 4	De 20.000 até 50.000	Acima de R\$ 15.463,00
Grupo 5	De 50.000 até 100.000	Até R\$ 21.650,00
Grupo 6	De 50.000 até 100.000	Acima R\$ 21.650,00
Grupo 7	Acima de 100.000	Até R\$ 28.636,00
Grupo 8	Acima de 100.000	Acima R\$ 28.636,00

Tabela 1. Agrupamentos.

**Definição das Metas:** as metas foram criadas considerando o nono ou segundo decil, variando conforme a polaridade do dado (alguns dados têm polaridade “maior-melhor” e outros, “menor-melhor”). Logo, a meta é calculada utilizando-se a fórmula estatística do decil, sendo que para os dados com polaridade “maior-melhor” a meta será a nota em que noventa por cento dos municípios estão abaixo. Na polaridade “menor-melhor” o conceito é o oposto.

**Verificação de Outliers:** o termo *outlier* tem sua origem na língua inglesa, e é utilizado para identificar valores ou observações que são muito diferentes dos demais. Uma boa forma de definirmos esse termo é usando a expressão “ponto fora da curva”. A metodologia utilizada para este fim, no IGM-CFA, foi o cálculo do intervalo interquartil. Logo, a nota foi calculada retirando-se os municípios considerados *outliers*. Todavia, tais municípios (*outliers*) não foram retirados do índice. Para aqueles que saíram por terem resultados extremamente positivos, foi dada nota dez. Os que foram desconsiderados por terem resultados extremamente negativos, foi dada nota zero. Tal metodologia se mostra justa, uma vez que reduz as distorções das notas e não penaliza aqueles com bom resultado.

**Cálculo da Nota:** a fórmula da nota foi concebida para que avaliasse a distância do resultado que o município alcançou em relação à meta. Assim, quanto mais longe da meta, pior a nota da cidade avaliada. A nota foi obtida por meio da seguinte fórmula:

$$\left( 1 - \left( \frac{\text{Meta-Dado Bruto}}{\text{Meta-Pior Dado Bruto}} \right) \right) * 10$$

e vai de zero a dez

**Cálculo dos Indicadores, Dimensões e Nota Geral:** uma vez com a nota das variáveis em mãos, calcula-se as notas médias de tais variáveis que compõem o referido indicador; depois, uma média dos indicadores que compõem a referida dimensão. E a média das três dimensões gera a nota geral do IGM-CFA.



## 2. DIMENSÕES

O IGM-CFA engloba três dimensões: Finanças, Gestão e Desempenho. Cada uma delas é formada por vários indicadores que, após análise estatística, gerou a nota no referido indicador. E a média entre as três é que gera a nota final do IGM-CFA.

Confira, a seguir, os indicadores que compõem cada dimensão:

### **Finanças**

- Fiscal
- Investimento *per capita*
- Custo legislativo
- Equilíbrio previdenciário

### **Gestão**

#### Planejamento

- Planejamento de despesa
- Captação de recursos
- Lei Geral MPES

### **Colaboradores**

- Servidores *per capita*
- Comissionados

### **Transparência**

- Disponibilidade das informações
- CAUC
- Transparência MPF

### **Desempenho**

- Saúde
- Mortalidade infantil

- Cobertura da atenção básica
- Cobertura vacinal

#### Educação

- Abandono escolar
- IDEB 5º ano
- IDEB 9º ano
- Taxa de distorção idade-série
- Cobertura creche

#### Segurança

- Taxa de homicídios
- Mortes no trânsito
- Saneamento e meio ambiente
- Acesso à água
- Acesso à coleta de esgoto
- Tratamento de esgoto
- Vulnerabilidade social

### 3. IMPORTÂNCIA DO IGM-CFA PARA O PAÍS

Com toda essa riqueza de dados e tratamento estatístico, o Índice CFA de Governança Municipal se destaca e se diferencia de todos os demais índices já utilizados no contexto brasileiro para mensuração da performance municipal, uma vez que contempla uma visão mais ampliada sobre as dimensões da governança pública e, em especial, sobre a relação entre as dimensões fiscal, gestão e desempenho.

Desde que foi lançado, em 2016, a CGP/CFA passou a articular reuniões e encontros com prefeitos e gestores públicos, a fim de apresentar o estudo. O IGM-CFA já foi, inclusive, apresentado na 22ª edição da Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, conhecida como Marcha dos Prefeitos. Ocasão em que muitos líderes do executivo municipal tiveram a oportu-

nidade de conhecer, na prática, como funciona o índice e por qual razão ele se tornou um guia para a gestão profissional nos municípios.

Por causa do IGM-CFA, o CFA assinou vários Acordos de Cooperação Técnica, dentre eles: Ministério da Economia (Transferências Públicas da União), Escola Nacional da Administração Pública – ENAP, com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Por meio destes convênios, o conselho dará apoio às atividades voltadas para a profissionalização da gestão pública e o desenvolvimento de ações conjuntas de capacitação e melhorias administrativas no país.

Outra parceria importante que nasceu por causa do IGM-CFA foi o *Guia do Prefeito +Brasil – Como deixar a prefeitura em dia no último ano de mandato*, lançado pela Secretaria Especial de Assuntos Federativos da Secretaria de Governo da Presidência da República (SEAF/SEGOV), bem como o *Guia do Novo Prefeito +Brasil – Como gerir os 100 primeiros dias de trabalho na prefeitura*, trabalho este desenvolvido em conjunto com os ministérios e vários órgãos públicos em 2020. Os documentos fazem parte de uma série de conteúdos digitais que têm o objetivo de dar dicas e sugestões a prefeitos e suas equipes sobre boas práticas de gestão, em especial no encerramento do mandato 2017-2020 e início do novo mandato. O CFA foi uma das instituições que compôs o grupo de trabalho que cuidou da produção do Guia.

Os acordos firmados buscam inserir os Profissionais de Administração, graduados ou pós-graduados na área e com registro ativo em Conselhos Regionais de Administração (CRAs), nos quadros de servidores e colaboradores públicos, a fim de incorporar as ferramentas de gestão vinculadas ao Índice nas rotinas administrativas e de planejamento dos municípios brasileiros.

Esses são apenas alguns exemplos do impacto que o IGM-CFA trouxe para a gestão pública, principalmente a municipal. Por meio do estudo, o CFA tem sensibilizado gestores públicos quanto à importância de investir em uma administração profissional e, inclusive, estimulando estes a colocarem os Profissionais da Administração no rol das carreiras públicas de Estado.

Com relação à polêmica PEC do Pacto Federativo, o CFA colocou o IGM-CFA à disposição para ser usado para reavaliar a proposta de extin-

guir os 1.217 municípios brasileiros, cuja população é inferior a cinco mil habitantes e que estão com a sustentabilidade financeira comprometida. Já que a análise feita apenas pela dualidade receita própria X receita total mostrou que não é suficiente para retirar a autonomia política e financeira de um município, pois na mesma esfera de entendimento teríamos que extinguir 18 estados da federação, por não se mostrarem auto sustentáveis.

Deste modo, o IGM-CFA tornou-se uma importante ferramenta de gestão municipal. E o melhor de tudo é que ele está disponível gratuitamente. Para ter mais detalhes do IGM-CFA 2020, basta acessar o *site*: <http://igm.cfa.org.br>. No portal, é possível ver o *ranking* completo dos oito grupos de municípios e ainda fazer comparações. O *site* também tem o acesso exclusivo para os Profissionais de Administração, com informações complementares do Índice. Além disso, a CGP/CFA fez uma análise completa com a visão geral do Brasil.

#### **Mauro Kreuz**

Conselheiro Federal pelo estado de São Paulo. Presidente do Conselho Federal de Administração - CFA. Presidente do Fórum dos Conselhos Profissionais da Profissões Regulamentada – CONSELHÃO. Presidente da THALENTHUS Consultoria, Assessoria e Capacitação. Professor e pesquisador em administração e negócios. Consultor em finanças e estratégia de negócios e em gestão acadêmica. Acadêmico Imortal da Academia Brasileira de Ciência da Administração – ABCA. Palestrante.

#### **Fábio Mendes Macêdo**

Graduado em Administração com Habilitação em Comércio Exterior pela Faculdade de Ciências Jurídicas Aplicadas Rio Branco – FIRB (2008); Pós-Graduado em Finanças / Auditoria / Controladoria pela União Educacional do Norte – UNINORTE (2009); MBA em Gestão Pública com Ênfase em Controle Externo – INFOCO (2011); Graduado em Direito – Faculdade da Amazônia Ocidental – FAAO (2015); Mestrando em Administração com Ênfase Marketing Digital – MUST (2020 a 2022). Experiências Profissionais: Consultor e Instrutor nos eixos: Serviços Financeiros e Contábeis, Desenvolvimento Setorial e Gestão da Produção e Qualidade – Serviço de Apoio Às Micro e Pequenas Empresas do

Acre – SEBRAE-AC (Desde 2013); Convocado como Supervisor Técnico Gestão e Negócios no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, não aceito por incompatibilidade de horário (2013); Instrutor e Palestrante nos eixos: Educação Orçamentária, Inovação e Mundo do Trabalho – Sistema da Indústria do Acre – SESI (Desde 2013); Administrador Público na Secretaria de Produção e Agronegócio - SEPA (Desde 2012); Técnico em Gestão Pública: IDAF / OCA / SESACRE do Estado do Acre (2007 a 2012); Convidado para ser Professor Teoria Geral da Administração pela FFAO, não aceito pela incompatibilidade de horário (2012); Instrutor na Central Universitária (Desde 2012); Conselheiro Estadual Conselho Regional de Administração do Acre CRA-AC (2011 – 2014), Assumindo Diretoria Administrativa / Financeiro 2011 e 2012, Assumindo Diretoria de Marketing em 2014, Assumindo a Presidência do CRA-AC (2015 a 2018); Conselheiro Federal Pelo Acre no Conselho Federal de Administração (Mandato 2019 a 2022), Eleito Diretor da Câmara de Gestão Pública CFA para Biênio 2019/2020 e 2021/2022; Coordenador Administrativo / Financeiro Universidade Paulista Rio Branco – UNIP (2009 a 2010); Tutor na Universidade Paulista Rio Branco – UNIP (2009); Instrutor de Cursos e Palestras – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC (Desde 2008); Coordenador Administrativo / Financeiro / Recursos Humanos e Qualidade Prumo Construções (2006); Consultorias Administrativas e Financeiras (Desde 2006); Analista de Logística Teleron Celular – VIVO-RO (2005); Estagiário Teleacre Celular – TCO-NBT/VIVO-AC (2002 à 2004).

## **CAPÍTULO 20**

# **Compras públicas nos municípios em contexto de crise: aquisições de bens e serviços para fazer frente à COVID-19**

Alexandre Levin

### **1. NOTAS INTRODUTÓRIAS**

Os municípios foram definitivamente alçados à categoria de ente federativo pela Constituição de 1988 e um conjunto de competências administrativas lhes foi atribuído, pelo mesmo Texto Constitucional.

O Município deve organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, como o serviço de limpeza, de coleta de lixo e de transporte coletivo, que têm caráter essencial (Constituição Federal, art. 30, inc. v). Deve manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (CF, art. 30, inc. VI, e art. 211), e prestar, também com a cooperação das outras instâncias de Federação, serviços de atendimento à saúde da população (CF, art. 30, inc. VII, e art. 198). Além disso, deve promover ações governamentais na área da assistência social (CF, Art. 204) e, até mesmo, no setor de segurança pública (CF, Art. 144, §8º).

Tudo isso sem contar as inúmeras competências em matéria de exercício de poder de polícia: controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CF, art. 30, inc. VIII); proteção do patrimônio histórico-cultural local (CF, art. 30, inc. IX) e do meio ambiente natural (CF, art. 23, incs. VI e VII); a disciplina e fiscalização do trânsito local de veículos (CF, art. 144, §10, inc. II), dentre tantas outras.

Para se desincumbir de todas essas funções, a administração municipal não tem outra opção a não ser firmar contratos com empresas públicas e privadas, que vão lhe fornecer os bens – medicamentos, alimentos, materiais hospitalares, material escolar – e prestar os serviços – varrição de ruas, coleta de lixo, iluminação pública, transporte, pavimentação – de que necessita.

Ocorre que o município não é uma empresa privada e, portanto, não é livre para contratar quem quiser, pelo preço que quiser. A Constituição Federal determina que *as obras, serviços, compras e alienações* realizadas pela Administração Pública (de todos os níveis da Federação) devem ser precedidos de procedimento licitatório (CF, art. 37, inc. XXI). Ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem realizar licitação antes de contratar, salvo as exceções previstas em lei. A competição entre os interessados em contratar com o poder público visa possibilitar à Administração comprar pelo menor preço, garantir o uso eficiente dos escassos (cada vez mais) recursos públicos. Objetiva-se, também, dar chances iguais a todos os que queiram vender aos órgãos e entidades públicas, ou deles adquirir determinado bem – como ocorre no leilão de produtos apreendidos em processo judicial ou administrativo, por exemplo. É a mesma lógica do concurso público para o provimento de cargos e empregos públicos na Administração; como os recursos aplicados são públicos, não se pode dar preferência para essa ou aquela empresa na hora de contratar, sob pena de ofensa ao princípio do tratamento isonômico a todos os cidadãos, também previsto constitucionalmente (CF, art. 37, *caput*). As entidades e órgãos públicos não podem contratar sempre os mesmos fornecedores: por meio do certame licitatório, realizado com base em critérios imparciais de julgamento, deve ser dada oportunidade igual a todos<sup>1</sup>. Os contratos com a Administração não podem ter prazo indeterminado<sup>2</sup>, visto que

1. Nas palavras de MUKAI (2009) “dois princípios jurídicos públicos estão em jogo em face da escolha do co-contratante da Administração Pública: o da igualdade dos administrados perante as vantagens e cargos públicos e o da indisponibilidade do interesse público. Em função do primeiro, todos os administrados têm direito a pretender participar de um contrato com a Administração, ofertando-lhe bens e serviços; em função do segundo, a Administração, em suas aquisições de bens e serviços, ou na execução de obras públicas, tem a obrigação de obter o contrato que lhe forneça a maior vantagem” (MUKAI, 2009, p. 3).

2. A Lei Federal nº 8.666/93, que prevê normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, válidas em todo o território nacional, prevê, nesse sentido, que *é vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado* (art. 57, §3º).

outras empresas e pessoas físicas também devem ter o direito de contratar com o poder público.

Mas a obrigação de licitar também traz desvantagens para a Administração Pública. Em muitos casos, adquire-se produtos de qualidade duvidosa, visto que o critério de julgamento, no mais das vezes, é o do menor preço. As leis que regulam as diferentes modalidades de licitação dão, claramente, preferência para esse tipo de julgamento, tendo em vista se tratar de critério que confere a maior objetividade possível ao certame<sup>3</sup>. Os critérios de melhor técnica ou de combinação entre técnica e preço somente podem ser utilizados em casos específicos, como, por exemplo, no caso de contratação de bens e serviços de informática<sup>4</sup>.

Em geral, o termo de referência, o memorial descritivo ou o projeto básico, anexos obrigatórios do edital da licitação (Lei nº 8.666/93, art. 40, §2º), indicam todas as especificações possíveis do produto ou do serviço que se quer adquirir, ou da obra que se quer construir. Os licitantes devem apresentar suas propostas de preço com base nesses descritivos, sob pena de desclassificação (Lei nº 8.666/93, art. 43, inc. IV).

Nem sempre os órgãos administrativos responsáveis pela elaboração dos termos de referência logram indicar, no edital de licitação, o produto ou o serviço com a melhor especificação de mercado ou, ainda que o façam, a proibição de indicar marcas<sup>5</sup> impede que produtos e serviços de qualidade comprovada no mercado sejam adquiridos pelo poder público.

3. A Lei Federal nº 8.666/93 prevê que o julgamento das propostas dos licitantes deve ser objetivo (art. 45, caput) e dá preferência, por essa razão, ao critério de julgamento *menor preço*. De acordo com a lei, os tipos de licitação *melhor técnica ou técnica e preço serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos (...)* (art. 46). Já a lei federal que regula a modalidade licitatória denominada pregão – a mais utilizada dentre todas as previstas legalmente – prevê que *para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital* (Lei nº 10.520/2002, art. 4º, inc. X).

4. Lei Federal nº 8.666/93, art. 45, §4º.

5. De acordo com a Lei Federal nº 8.666/93, *é vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável (...)* (art. 7º, §5º). A regra é fundamentada no princípio jurídico da isonomia: não se deve direcionar a contratação para essa ou aquela marca, sob pena de afastar possíveis licitantes com base em critérios puramente objetivos.



A contratação de bens, serviços e obras de má qualidade não é o único problema enfrentado pela Administração Pública em geral, e pelos Municípios em particular, nos processos de compras governamentais. Há situações em que realizar o processo licitatório pode significar prejuízo irreparável para o interesse coletivo. Explico.

Imagine uma situação de guerra declarada ou de calamidade pública, causada por inundações ou deslizamentos. São situações em que a administração local precisa adquirir bens com urgência (insumos, alimentos, remédios, etc.) e não há tempo hábil para cumprir todas as etapas do processo licitatório previsto em lei. Ou pense numa hipótese em que os contratos de transporte público municipal ou de coleta de lixo venceram ou foram rescindidos. Trata-se de serviços públicos essenciais que não podem ser interrompidos, sob pena de graves prejuízos a toda a população. Nesses casos, realizar o certame licitatório demandará um tempo de que o poder público não dispõe<sup>6</sup>.

Para situações como essas, o ordenamento jurídico prevê a possibilidade de serem realizadas *contratações diretas*, isto é, contratos administrativos que não são precedidos de certame licitatório. São hipóteses em que a Administração está dispensada de realizar licitação, tendo em vista determinadas circunstâncias, como o baixo valor do contrato – que torna antieconômico o certame – ou uma emergência de saúde pública, causada por uma pandemia<sup>7</sup>.

É sobre essa última hipótese que discutiremos ao longo deste trabalho, tendo em mente a difícil situação por todos nós enfrentada no ano de 2020, causada pela propagação de um vírus até então desconhecido.

Cuidaremos, mais especificamente, da legislação que foi criada para fazer frente à COVID-19, em especial a que trata das contratações emergenciais de bens, serviços e insumos destinados ao seu enfrentamento.

6. Adverte Niebuhr (2015) que “a situação de urgência não deve ser provocada pela incúria da Administração Pública, que tem o dever de planejar e prever todas as suas demandas. É obrigatório que ela controle seus estoques, procedendo à licitação pública antes que os produtos visados corram o risco de faltar” (NIEBUHR, 2015, p. 135). Caso a situação emergencial decorra de desídia do agente público responsável, a contratação direta poderá ser realizada, mas deverá ser apurada sua responsabilidade administrativa.

7. Na realidade, como já tivemos a oportunidade de afirmar, a hipótese de dispensa de licitação para contratações que visam atender situação de calamidade pública configura, na verdade, hipótese de inviabilidade (inexigibilidade) de licitação, já que realizar o certame em tais situações pode representar risco à saúde pública em razão da situação emergencial enfrentada (LEVIN, 2016, p. 122).

Veremos quais as inovações legais nessa matéria e quais os instrumentos de controle criados para evitar compras superfaturadas e desvio de recursos do erário.

## 2. A LEI FEDERAL Nº 13.979/2020: COMBATE À COVID-19

Não é preciso tecer maiores comentários sobre a difícil situação por todos nós enfrentada, em razão da pandemia que nos assola; trata-se, provavelmente, do maior desafio enfrentado pela humanidade desde a 2ª Guerra Mundial.

Em face da necessidade de combate a esse grave problema de saúde pública, foi editada a Lei Federal nº 13.979/2020, que *dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019*.

Dentre as medidas que as autoridades competentes podem tomar estão: (a) determinação de isolamento social e quarentena; (b) restrição excepcional de entrada e saída do país; (c) requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas; (d) autorização temporária para importação de produtos sem registro na Anvisa.

Na mesma direção, foram criadas novas regras em matéria de aquisições, pela Administração Pública, de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública.

Destaca-se, aqui, o disposto no artigo 4º da Lei nº 13.979/2020:

Art. 4º. É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.035/2020)

Como norma geral que dispõe sobre licitação, a Lei nº 13.979/2020 pode ser utilizada pela Administração Pública de todas as instâncias federativas, com o intuito de adquirir bens e serviços necessários ao combate à COVID-19<sup>8</sup>. Os

8. A competência legislativa para editar normas gerais sobre licitação e contratos administrativos é concorrente, ou seja, a União edita normas gerais, válidas em todo o território nacional, e Estados, Distrito Federal e Municípios editam normas suplementares, a atender suas peculiaridades locais e regionais (CF, art. 22, inc. XXVII).

Municípios, portanto, podem comprar insumos, medicamentos, materiais hospitalares, contratar serviços laboratoriais, ambulatoriais, fisioterápicos enfim, realizar todos os ajustes necessários para o combate à pandemia sem necessidade de realizar procedimento licitatório, desde que, de fato, esses contratos atendam aos seus reais objetivos.

### 3. TEMPORARIEDADE DA HIPÓTESE DE DISPENSA

Interessante notar que a hipótese de dispensa criada pela Lei nº 13.979/2020 é temporária:

Art. 4º.[...]

§ 1º. A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

Aliás, o artigo 8º prevê que a Lei nº 13.979/2020 vigorará enquanto estiver vigente o Decreto Legislativo nº 6/2020, o qual reconhece o estado de calamidade pública relativa à emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus, exceto quanto aos contratos por ela regidos:

Art. 4º-H. Os contratos regidos por esta Lei terão prazo de duração de até 6 (seis) meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto vigorar o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, respeitados os prazos pactuados. (Incluído pela Lei nº 14.035/2020)

Portanto, ao contrário de outras hipóteses legais de dispensa, como aquelas criadas pelo artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, a previsão de licitação dispensável para adquirir bens e serviços para o combate à COVID-19 deve perdurar somente até o fim da situação emergencial.

A lei não fixa prazo para a duração das medidas propostas – e nem deveria mesmo fazê-lo, dadas as incertezas sobre a disseminação e o controle da doença.

O Decreto Legislativo nº 6/2020, indicado na Lei nº 13.979/2020, reconhece, para fins do artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), a ocorrência do estado de calamidade pública, “com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020”<sup>9</sup>. Adota-se, portanto, essa data como termo para duração das medidas da Lei nº 13.979/2020, inclusive a compra sem licitação prevista no seu art. 4º, sem prejuízo de eventual prorrogação.

Ocorre que a dispensa aqui tratada, na realidade, deve vigorar até que a situação emergencial reflua; enquanto isso não ocorrer, pode a Administração Pública, de qualquer esfera da Federação, realizar contratações diretas por dispensa de licitação para adquirir bens e serviços que contribuam para fazer frente à pandemia.

É certo que a Lei nº 13.979/2020, no que tange às licitações e contratos, é norma geral editada pela União, no exercício da competência concorrente prevista no Artigo 22, XXVII, da Constituição Federal; Estados, Distrito Federal e Municípios podem suplementá-la por leis locais ou regionais, mas devem obediência às suas normas gerais, em especial a que cria a hipótese de dispensa aqui tratada.

Todavia, nem todas as regras sobre licitações e contratos editadas pela União são normas gerais. Há dispositivos da Lei nº 8.666/1993, por exemplo, que são aplicáveis somente à Administração Pública Federal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal firmado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3/RS, que conferiu interpretação conforme ao art. 17, I, b (doação de bem imóvel) e art. 17, II, b (permuta de bem imóvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação apenas no âmbito da União Federal. (STF, ADI 927-3/RS, Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, j. 03/11/1993, DJU 10/11/1993).

Aliás, o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento no sentido

9. O texto legal se refere a uma regra da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) que dispensa a Administração Pública de realizar a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF. A limitação de empenho é instrumento de utilização obrigatória pelo poder público nos casos em que a verificação bimestral dos gastos orçamentários induz à conclusão no sentido de que as metas fiscais definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não serão atingidas. Em ano de pandemia, em que os gastos públicos aumentaram enormemente, não há como a Administração atender a percentuais de limitações fiscais fixados em 2019 – ninguém poderia imaginar, no ano passado, que enfrentaríamos um problema tão grave de saúde pública. Mas a medida é temporária: depois de 31.12.2020, os instrumentos legais que visam ao controle fiscal da Administração voltam a valer (a não ser que ocorra nova prorrogação, dada a persistência da situação pandêmica).

de que as medidas de combate à COVID-19 não estão concentradas na Administração Federal. Cada Estado e cada Município pode tomar as medidas que entender melhor para o combate à doença em âmbito regional ou local. Não há hierarquia na prestação do serviço público de saúde – cada um dos entes da Federação tem autonomia para definir as medidas mais adequadas ao atendimento de suas especificidades; afinal, a doença se espalha de modo desigual pelo território brasileiro, e algumas localidades são obrigadas a tomar providências em diferentes momentos e com intensidades diversas<sup>10</sup>. As medidas indicadas no art. 3º da Lei nº 13.979/2020 – isolamento; quarentena; determinação de realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amos-

10. STF – ADI 6341 MC. Órgão julgador; Tribunal Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio. J. em 15.4.2020. Publ. 13.II.2020. Ementa: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações. 2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. 3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é de municipalizar esses serviços. 6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

tras clínicas; vacinação obrigatória e outras medidas profiláticas; uso obrigatório de máscaras de proteção individual; estudo ou investigação epidemiológica, dentre outras medidas – podem ser adotadas por Estados e Municípios sem necessidade de autorização ou de coordenação do Governo Federal.

Da mesma forma, o poder público municipal pode autorizar a contratação, por dispensa de licitação, para fazer frente à COVID-19, ainda que a Lei nº 13.979/2020 perca sua vigência, isto é, ainda que não haja mais lei federal a permitir a contratação direta.

Se a Administração Federal revogar a lei – por entender que a situação emergencial não mais subsiste –, Estados, DF e Municípios podem utilizar a hipótese do artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/1993 para contratar o fornecimento de insumos e a prestação de serviços destinados a enfrentar a pandemia, vez que o dispositivo permite a contratação direta, por dispensa de licitação, em quaisquer casos de emergência ou de calamidade pública:

Art. 24. [...]

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

O estado de calamidade pública já foi decretado também por Estados e Municípios e a situação atual se enquadra, claramente, no conceito de emergência em matéria de saúde pública; não há dúvida, portanto, de que as contratações emergenciais podem ser realizadas com fundamento na hipótese prevista no artigo 24, IV, na Lei Geral de Licitações, caso a Lei nº 13.979/2020 seja revogada.

É possível dizer, assim, que a Lei nº 13.979/2020 criou uma hipótese específica de contratação emergencial (art. 4º), que já estaria albergada pelo texto da Lei nº 8.666/1993.

O dispositivo da Lei nº 8.666/1993, por sinal, contém regra que deve ser respeitada também nas contratações realizadas com fulcro no artigo 4º da Lei nº 13.979/2020: os produtos e serviços contratados devem ter relação direta com o combate à disseminação da COVID-19. A aquisição de medicamentos ou materiais hospitalares sem qualquer relação com o enfrentamento da doença representa burla indevida ao processo licitatório. É nesse sentido a redação do artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, que impõe sejam adquiridos somente “os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa”.

Na mesma direção, o artigo 4º-B, inc. IV, da Lei nº 13.979/2020 (incluído pela Lei nº 14.035/2020) limita as contratações emergenciais “à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência”.

O preceito objetiva evitar que a contratação sem dispensa seja utilizada para compra de produtos e serviços do cotidiano dos hospitais públicos, sem qualquer relação com a COVID-19. Afinal, a regra, para a Administração, é realizar o certame licitatório antes de contratar, inclusive se a contratação visar à prestação do serviço de saúde pública.

#### 4. CONTROLE SOBRE AS AQUISIÇÕES EMERGENCIAIS

A Lei nº 13.979/2020 determina que todas as contratações realizadas com base na lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na internet:

Art. 4º. [...]

§2º. Todas as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com o nome do contratado,

o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação [...]. (Incluído pela Lei nº 14.035/2020).

O referido dispositivo da Lei de Acesso a Informações (Lei nº 12.527/2011) estabelece requisitos a serem atendidos pelos sites oficiais de órgãos e entidades públicas, que divulgam dados de interesse coletivo ou geral.

Assim, as informações sobre os contratos emergenciais realizados com base na lei de combate ao coronavírus devem ser incluídas em sites que: I) contenham ferramenta de pesquisa de conteúdo; II) possibilitem a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos; III) possibilitem o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; IV) divulguem em detalhes os formatos utilizados para estruturar a informação; V) garantam a autenticidade e a integridade do material disponibilizado; VI) mantenham atualizados os dados disponíveis para acesso; VII) permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; VIII) garantam a acessibilidade do conteúdo a pessoas com deficiência (Lei nº 12.527/2011, art. 8º, § 3º, I a VIII).

A norma contida no artigo 4º, § 2º, da Lei nº 13.979/2020 visa, claramente, conferir transparência às contratações emergenciais; em situações como essa, aumentam as chances de descontrole dos gastos governamentais e de fraude e superfaturamento nos contratos. Daí as regras que impõem sejam respeitados parâmetros para a estimativa dos valores contratuais (art. 4º-E, § 1º, VI) e apresentadas justificativas nas hipóteses de contratação por valores superiores ao estimado, “decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços” (art. 4º-E, § 3º).

A rigor, a referência à Lei nº 12.527/2011 é desnecessária. A efetivação de contratos emergenciais com base na Lei nº 13.979/2020 está incluída dentre os dados que devem ser divulgados pelos órgãos e entidades da Administração Pública, em local de fácil acesso, por se tratar de informações de interesse coletivo (Lei nº 12.257/2011, art. 8º, *caput*). Aliás, a Lei



de Acesso a Informações preceitua que, na divulgação dessas informações, devem constar, entre outros requisitos mínimos, dados “concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados” (art. 8º, § 1º, IV).

## **5. AQUISIÇÃO DE BENS USADOS**

Outra inovação da lei de combate à COVID-19 é a possibilidade de aquisição de equipamentos usados, condicionada à responsabilização do fornecedor pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido (Lei nº 13.979/2020, art. 4º-A, incluído pela Lei nº 14.035/2020).

Diante do excesso de demanda por materiais hospitalares, a aquisição de equipamentos usados pode ser a única saída, em muitos casos, para suprir as necessidades do sistema nacional de saúde. É claro que nem todos os materiais hospitalares podem ser reutilizados, mas alguns equipamentos, como respiradores e macas, por exemplo, são passíveis de reaproveitamento, desde que se encontrem em bom estado de conservação.

A preferência deve ser por produtos novos que possuem garantia de fábrica e uma vida útil maior. Mas, a permanecer a necessidade de compra e inexistindo outra alternativa, a Administração poderá adquirir produtos usados. Nos termos da lei federal de combate à COVID-19, deve constar do contrato de fornecimento ou de prestação de serviços cláusula específica que imponha a responsabilização do contratado pelo pleno funcionamento e condições de uso do produto, acompanhada da previsão de sanções específicas.

## **6. CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL PARA FINS DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA**

A Lei nº 8.666/1993 impõe o dever de comprovar devidamente a situação emergencial ou calamitosa que justifique a contratação direta por dispensa de licitação, nos casos de emergência ou de calamidade pública (art. 26, I).

Já a Lei nº 13.979/2020, com o intuito de agilizar as contratações emergenciais, estabelece que as condições que justificam a dispensa estão presumidas, isto é, independem de comprovação expressa no processo administrativo da contratação (art. 4º-B).

O dispositivo prevê que, nas dispensas para adquirir bens de combate à pandemia, presumem-se atendidas as condições de:

- I – ocorrência de situação de emergência;
- II – necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;
- III – existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e
- IV – limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020).

O texto desse preceito da lei de combate à COVID-19 é, claramente, baseado na redação do Artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, que prevê hipótese genérica de dispensa de licitação para realizar contratos que visem atender a situações de emergência ou calamidade pública. Esse dispositivo da Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93) impõe sejam adquiridos somente os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, com o objetivo evidente de evitar que a Administração utilize a possibilidade de contratar emergencialmente para adquirir bens que nada tem a ver com a calamidade pública instaurada.

Na Lei nº 13.979/2020, a situação emergencial que fundamenta a contratação direta por dispensa é presumida – não há necessidade de demonstrá-la. A emergência de saúde pública é fato mais do que notório e, com efeito, não há necessidade de comprová-la nos autos da contratação; exigir tal comprovação demandaria um tempo precioso, do qual a Administração não tem como dispor.

No entanto, é mister verificar se, de fato, somente serão contratadas as parcelas necessárias ao atendimento da situação emergencial – não devem ser adquiridos produtos e serviços, ainda que ligados à prestação do serviço de saúde pública, sem qualquer relação com o combate à COVID-19.

Existe a presunção legal no sentido de que o objeto contratado emergencialmente limita-se à parcela necessária ao atendimento da situação emergencial (Lei nº 13.979/2020, art. 4º-B, IV). Mas essa presunção, por óbvio, não é absoluta – se ficar comprovado que se contratou além do necessário, os responsáveis podem ser penalizados, inclusive criminalmente (Lei nº 8.666/1993, art. 89).<sup>11</sup>

## **7. CONTRATAÇÃO EXCEPCIONAL DE EMPRESAS COM INIDONEIDADE DECLARADA OU COM O DIREITO DE CONTRATAR SUSPENSO**

Em caráter excepcional, é possível contratar empresas que foram declaradas inidôneas ou que tiveram seu direito de participar de licitação ou de contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de “única fornecedora do bem ou prestadora do serviço” (Lei nº 13.979/2020, art. 4º, § 3º, com a redação dada pela Lei nº 14.035/2020).

A lei federal prevê, portanto, a possibilidade de contratar empresa inidônea ou suspensa para adquirir bens ou serviços necessários ao combate à COVID-19, desde que se trate de fornecedora única do bem.

Trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação, enquadrável na situação indicada pelo Artigo 25, I, da Lei nº 8.666/1993; esse dispositivo estipula ser inexigível a licitação “para aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo”. Em outras palavras: se a Administração necessita adquirir o bem, a fim de atender o interesse coletivo, e há

11. Explica Justen Filho (2008) que a punição penal prevista no art. 89 da Lei nº 8.666/93 “incide não apenas quando o agente ignorar as hipóteses previstas para a contratação direta, mas também quando, de modo fraudulento, simular a presença de tais requisitos” (JUSTEN FILHO, 2008, p. 829).

no mercado apenas um fornecedor possível, realizar o certame licitatório se torna inviável. Nesse caso, a contratação direta, sem licitação, é a única alternativa de que dispõe o Poder Público.

Perceba que, de acordo com a redação do dispositivo da Lei nº 13.979/2020, deve haver comprovação quanto à exclusividade no fornecimento do bem, isto é, deve ser atestado nos autos do processo de contratação direta que a contratada é a única pessoa disponível no mercado para alienar o bem ou o serviço imprescindível para a Administração. Pode ser aplicado aqui, por analogia, o disposto no Artigo 25, I, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 25. [...]

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes.

Assim, deve a contratada comprovar sua exclusividade a partir dos documentos indicados, o que não impede o órgão público contratante de diligenciar para verificar a autenticidade do documento apresentado ou buscar ele mesmo a prova da exclusividade.

Vale ressaltar que a Lei nº 8.666/1993 estabelece sanções criminais para o agente público que admite à licitação ou celebra contrato com empresa ou profissional inidôneo (Lei nº 8.666/1993, art. 97). Nas mesmas penas incide aquele que, declarado inidôneo, venha a licitar ou contratar com a Administração. O crime exige conduta dolosa para ser consumado – não foi prevista a modalidade culposa –, mas o agente público deve ter o máximo cuidado ao contratar empresas inidôneas ou suspensas com fulcro no novo dispositivo da Lei nº 13.979/2020 (art. 4º, § 3º).

O fornecedor deve ser, sem dúvida alguma, o único capaz de satisfazer a necessidade específica da Administração no caso concreto, ou seja, a única empresa ou pessoa física que pode fornecer o bem necessário ao combate à emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Esse bem deve corresponder à única alternativa, naquela situação, apta a contribuir para o enfrentamento à COVID-19. Caso exista alguma outra opção de produto ou serviço no mercado que possa produzir os mesmos efeitos, deve lhe ser dada preferência, a fim de evitar, tanto quanto possível, a contratação de empresas inidôneas ou suspensas. Apenas em último caso, essa possibilidade deve ser utilizada.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Lei nº 13.979/2020 procurou facilitar as contratações emergenciais para fazer frente ao grave quadro de saúde pública gerado pela pandemia da COVID-19, mediante o estabelecimento de regras que flexibilizam o processo de contratação direta de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência.

Não obstante a temporariedade das normas (art. 4º, § 1º), é necessário cautela na aplicação de muitos dos dispositivos incluídos no diploma legal, sob pena de gerar um enorme passivo ao erário e de promover a contratação de bens que não tenham relação direta com o combate à pandemia.

Os Municípios, no exercício de sua competência para a prestação do serviço de saúde pública, podem e devem se utilizar da nova lei para realizar contratos que visem adquirir produtos e serviços necessários para o combate à COVID-19. Mas essas contratações devem ser realizadas com a máximo zelo, a fim de que o grave quadro fiscal de boa parte das administrações municipais não se agrave despropositadamente. Além disso, o sistema de controle jurídico e contábil de cada localidade deve dobrar sua atenção quanto aos ajustes firmados nesse período, para evitar contratos superfaturados e desnecessários.

Afinal, a situação emergencial passará, mas o rombo nas contas públicas permanecerá ainda por um bom tempo a dificultar o cumprimento dos deveres constitucionais da Administração Pública, inclusive o de prestar serviços públicos adequados ao cidadão.

Nesse quadro complementar, listamos alguns sites em que é possível verificar o total de contratos emergenciais firmados por alguns Municípios e pelo Distrito Federal, com base na Lei Federal nº 13.979/2020, destinados ao combate à COVID-19.

Esses são apenas alguns exemplos de sites governamentais que indicam contratações emergenciais realizadas com vistas a combater a pandemia, escolhidos de forma aleatória, apenas e tão somente para ilustrar o cumprimento ao disposto no art. 4º, §2º, da Lei Federal 13.979/2020, que impõe sejam todas essas aquisições e contratações disponibilizadas em site oficial específico na internet, para fins de controle por parte dos órgãos competentes e da população em geral.

O acesso de todos os links foi feito em 1.3.2021.

Município de Guarapari (ES): <https://www.guarapari.es.gov.br/contrato?fktipo=3>

Município de São Paulo (SP) (análise estatística das contratações emergenciais: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria\\_geral/An%C3%A1lise%20Estat%C3%ADstica%20das%20Contrata%C3%A7%C3%B5es%20Emergenciais%20-%20Mar%C3%A7o-Julho-2020.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/An%C3%A1lise%20Estat%C3%ADstica%20das%20Contrata%C3%A7%C3%B5es%20Emergenciais%20-%20Mar%C3%A7o-Julho-2020.pdf)

Município de Angra dos Reis (RJ): <https://www.angra.rj.gov.br/contratos.asp?indexsigla=transp&QN=&QS=0&QF=&QC=&QA=2020&QT=0&QV=S>

Município de Belo Horizonte (MG): <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/editais-e-contratos/contratos-coronavirus>

Município de Niterói (RJ): [http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3974&Itemid=176](http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3974&Itemid=176)

Município de Macapá (AP): <https://macapa.ap.gov.br/coronavirus/transparencia/>

Município de Porto Alegre (RS): <https://prefeitura.poa.br/coronavirus/contratacoes-emergenciais>

Município de Fortaleza (CE): <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/despesa/contratosCovid19>

Município de Cuiabá (MT): [http://covid.cuiaba.mt.gov.br/publico/lista\\_contrato](http://covid.cuiaba.mt.gov.br/publico/lista_contrato)

Município do Recife (PE): <http://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/estaticos/estaticos.php?nat=COV#filho>

Município de Belém (PA): <http://contratoemergencial.belem.pa.gov.br/contratos/>

Distrito Federal: <https://igesdf.org.br/noticia/covid-19-df-ocupa-segundo-lugar-na-transparencia-em-contratos-emergenciais/>

Sobre a questão do controle dos contratos emergenciais realizados pelos Municípios, para fins de combate à COVID-19, vale destacar o julgamento proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos do agravo de instrumento nº 2143183-97.2020.8.26.0000 fh (digital), interposto contra decisão proferida pelo Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública de Guarulhos, que obrigou o Município a divulgar as informações relativas às aquisições de bens e contratações destinados ao enfrentamento do coronavírus, com dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 4º, §2º, da Lei Federal nº 13.979/2020.

Veja a ementa do acórdão:

Voto 14286

Agravo de Instrumento 2143183-97.2020.8.26.0000 fh (digital)

Origem 2ª Vara da Fazenda Pública de Guarulhos

Agravante Município de Guarulhos

Agravados Jefferson Dennis Pereira Fischer e outros

Juiz de Primeiro Grau Rafael Tocantins Maltez

Decisão/Sentença 17/6/2020

Relator Alves Braga Junior, auxiliando Des. Carlos von Adamek

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. Pretensão de que o Município de Guarulhos seja condenado a divulgar as informações relativas às aquisições de bens e contratações de serviços destinados ao enfrentamento do coronavírus, com dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 4º, § 2º, da Lei Federal 13.979/2020, e do Comunicado SDG 18/2020, do Tribunal de Contas do Estado. Possibilidade de mitigação da aplicação dos arts. 1º e 2º da Lei 8.437/92, com base em interpretação sistemática, quando presentes os requisitos legais para a concessão da medida liminar. Ausência de irreversibilidade da medida. Cabimento de multa contra a Fazenda Pública, nos termos do disposto no art. 139, IV, e 536, § 1º, CPC. Necessidade de dilação do prazo, de 72 horas para 10 (dez) dias, diante do detalhamento das informações que devem ser divulgadas.

RECURSO PROVIDO EM PARTE.

Disponível em file:///C:/Users/PC-Alexandre/Documents/CRA/AC%C3%93RD%C3%83O%20TJSP%20MUNIC%C3%8DPIO%20DE%20GUARULHOS%20COVID-19.pdf Acesso em 2.3.2021.

A conclusão a que se chega é a de que os contratos emergenciais realizados para fins de combate à COVID-19 precisam ser devidamente publicados nos sites dos Municípios contratantes, a fim de que o controle sobre sua legitimidade seja pleno. Afinal, há uma quantidade bastante significativa de recursos públicos empregados nos esforços de combate à pandemia, e não se pode perder o controle sobre esses gastos, sob pena de comprometer o financiamento de outras áreas igualmente relevantes para o setor público.

## Alexandre Levin

Doutor e Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor de direito administrativo da Escola Paulista de Direito (EPD). Procurador do Município de São Paulo desde 2000, atualmente exercendo as funções de assessor jurídico da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

## REFERÊNCIAS

JUSTEN FILHO, M. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

LEVIN, A. Alienações. In: *Comentários ao sistema legal brasileiro de licitações e contratos administrativos*. Coordenação Jessé Torres Pereira Junior. São Paulo: Editora NDJ, 2016.

MUKAI, T. *Licitações e contratos públicos*. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NIEBUHR, J. M. *Licitação pública e contrato administrativo*. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 927-3/RS*. Tribunal Pleno. Relator Ministro Carlos Velloso. DJE do dia 03/11/1993. Julgado em 03/11/1993. Publicação 11/11/1994 DJ 11/11/1994.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 6341 MC*. Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio. DJE nº 271. Julgado em 15/4/2020. Publicação 13/11/2020. DJ 13/11/2020.



# Posfácio

Mauro Kreuz

A presente obra, *Gestão Municipal no Brasil: Modernização, Cooperação e Humanização*, é uma valiosa contribuição que fortalece o processo de modernização da gestão pública brasileira, em especial aquela existente nos municípios brasileiros. Motiva maior eficiência, eficácia e efetividade na gestão, ao mesmo tempo em que põe em evidência os avanços propiciados pela tecnologia da informação, junto com a comunicação.

Este livro também oferece subsídios de caráter teórico e prático, que inspira e orienta gestores e pesquisas acadêmicas no campo de políticas públicas. Coloca em evidência a importância da cooperação federativa para o sucesso da gestão municipal, tendo como base os marcos legais da Constituição Federal de 1988 e da Lei n.º 11.107/2005.

Esta publicação traz uma perspectiva antropológica e filosófica-pessoal que fará o leitor refletir sobre seus próprios *conceitos* de comunidade e sobre como isso incide na realidade das cidades, com foco na tensão centro-periferia. De alguma forma, isso nos remete às ideias disseminadas pela sociologia da Escola de Chicago, que mais tarde deu combustível para a denominada *Teoria das Janelas Quebradas*, realizada pelo psicólogo Philip Zimbardo, da Universidade de Stanford.

Durante o experimento, foram deixados dois carros, em duas localidades dos EUA: um no Bronx, na cidade de Nova Iorque, o qual foi imediata-

mente saqueado, e outro em Palo-Alto, na Califórnia, intacto inicialmente. Zimbardo resolveu, então, quebrar o vidro do automóvel, deixado na cidade californiana. Dias depois, o pesquisador percebeu que o carro deixado em Palo-Alto havia sido saqueado da mesma forma que aquele deixado no outro lado do país, no Bronx. Em ambos os casos, os automóveis foram saqueados por pessoas que aparentemente eram cidadãos zelosos, pelo espaço público, e que não tinham problemas socioeconômicos ou criminais.

Zimbardo constatou que não é a segregação em espaços e nem mesmo a vulnerabilidade social que causam os crimes e delitos, mas sim a impunibilidade dos crimes, sobretudo dos mais leves. E mais, que a situação de abandono contribui para que o espaço público seja depredado.

*Gestão Municipal no Brasil: Modernização, Cooperação e Humanização* coloca, ainda em evidência, a importância da cooperação federativa para o sucesso da gestão pública municipal, tendo como base os marcos legais da Constituição Federal de 1988. Importante fonte de reflexão, esta obra traz luz à necessidade de aumentar a autonomia e o protagonismo municipal, uma vez que estes estão mais próximos da população em geral, porém, não possuem a liberdade necessária para atuar plenamente em problemas locais.

Outro ponto abordado, de significativa relevância, são os novos paradigmas da governança regional, em especial a cooperação intermunicipal para resolução de problemas comuns a ambos. A saúde é um exemplo, quando a população busca abrigo em municípios próximos ao não encontrar rede propícia para o atendimento de suas demandas na localidade onde vive.

A visão sobre as cidades, sob a perspectiva do cidadão, é um dos temas que aumenta a empatia entre obra e leitor e chama a atenção pela escrita, ao embelezar a obra. Além de privilegiar elementos estéticos e urbanísticos dos locais, ela ressalta aspectos humanos e emocionais envolvidos por quem as descreve: as pessoas.

O ponto alto desta obra é, sem dúvida, a visão esclarecedora sobre os ciclos de políticas públicas, no contexto municipal. Traz ao mesmo tempo

perspectiva crítica de sua aplicação na prática onde faltam processos de gestão organizados sistematicamente (padronização e melhores práticas), bem como a falta de continuidade de ações.

Outra questão levantada por seus organizadores é o papel da gestão de pessoas como elemento fundamental para a implementação de melhores práticas e de políticas públicas. Existe a necessidade de haver desde mão de obra qualificada, passando pelo conhecimento de leis e processos exigidos na administração pública até a diminuição de custos (diversos) e de aumentar a sustentabilidade e a transparência das contas.

A importância de haver qualidade na mão de obra é acentuada em processos como prestação de contas, licitações e gestão de contratos. Os sistemas informatizados também são destaques, uma vez que foram feitos para facilitar o controle administrativo e não devem, portanto, ser utilizados de forma exagerada ou excessivamente burocratizados. Caso prejudiquem a agilidade de processos, cumprem aspecto contrário ao objetivo de sua criação.

Esta obra é leitura obrigatória a todo aquele que pensa o futuro da administração pública, desde a sua base (os municípios) até o seu estado macro (âmbito federal). É, ainda, fundamental a quem deseja construir um Brasil mais justo, organizado e desenvolvido!

**Mauro Kreuz**

Presidente do Conselho Federal de Administração (CFA)



