

Revista de Administração Municipal

Edição 319 • Setembro 2024

ISSN 0034-7604



Artigos

- Mudar o futuro para mudar o presente das cidades: o papel da pesquisa urbana aplicada para a gestão pública no Brasil
- Gestão Municipal: considerações sobre reestruturação administrativa nas Prefeituras Municipais
- Intersetorialidade: uma prática que associa competência e multiplica resultados na gestão municipal
- Municípios e o enfrentamento das emergências climáticas
- Os municípios e o combate à violência doméstica e familiar
- Duração dos Contratos (Lei nº 14.133/2021 - Arts. 105/114)

Entrevistas

- Desenvolvimento econômico local e educação empreendedora: a experiência do Aprendiz do Sucesso

Pareceres

- Monitoramento por câmeras das salas de servidores: o direito à proteção de dados não se confunde com o direito à privacidade
- Assinatura eletrônica pelo portal gov.br: possibilidade de utilização em documentos de processos judiciais
- Notificação de casos de intoxicação no município: normas já previstas na ANVISA e no Ministério da Saúde
- Dedução do ISS do serviço de concretagem: alinhamento de entendimentos do STJ e do STF
- Servidora temporária lactante: redução da carga horária para garantir o aleitamento materno



Editorial

O IBAM comemora os 70 anos da RAM, publicação estratégica de permanente contato com os Municípios brasileiros e com os estudiosos e interessados no desenvolvimento da Administração Pública.

Há motivo de justo e significativo festejo pela manutenção de uma publicação em organização sem fins lucrativos e que se mantém por si só, com os trabalhos remunerados que realiza, sem subvenções e doações, é sempre um esforço e uma escolha de servir. E, no clima de festa, todo um destaque deve ser dado à nova capa da revista que passa a retratar elementos da estrutura do prédio da Rua Buenos Aires, no Rio de Janeiro, que sedia o IBAM. Todos e todas são convidados a visitar o edifício e conhecer o painel que é avistado à entrada e que agora abrilhanta a capa da RAM.

Antes de retrospectar o caminho percorrido pela RAM nestas décadas, vale a pena conhecer um pouco do que ocorre por trás das páginas da revista.

A edição de periódicos remete ao tempo. A cada três meses se coloca no ar mais um número da revista e, entre uma edição e outra, há todo um movimento rico em detalhes. Envolve vários colaboradores, autores que se disponibilizam a colocar conhecimentos e trabalhos, gratuitamente, a serviço dos leitores da revista. O agradecimento do IBAM a este grupo é grande e muito caloroso. Também a equipe do Instituto se dedica bastante para que a publicação chegue a tempo, com qualidade de conteúdo e gráfica, além de esteticamente agradável, aos que vão lê-la.

E a história da RAM é longa e vamos a ela!

Foi em 1954 que o IBAM iniciou a publicação regular de um veículo noticioso, então denominado Boletim. Neste ano sete números foram publicados, logo reunidos em um volume que, por sua vez, originou um segundo volume com as edições subsequentes até a de número 13. Em seguida criou-se a publicação Notícias Municipais que em pouco tempo transformou-se na Revista de Administração Municipal, mais densa e aperfeiçoada em forma e conteúdo.

Os anos iniciais correram céleres em transformações face ao interesse despertado, pois havia uma necessidade represada por informações técnicas qualificadas acerca da administração municipal.

Assim se passaram estes 70 anos de publicação ininterrupta daquela que foi a primeira revista técnica sobre administração municipal.

Do ponto de vista de seu conteúdo, a RAM foi, desde seu primeiro número e ainda que sob outra denominação, plural. Esta parece ser uma estratégia a serviço de seu público que tem necessidades bastante diferenciadas seja em função de temas emergentes, seja para acompanhar as constantes mudanças na legislação e nos instrumentos cujo uso se exige dos gestores e servidores.

É possível que a multiplicidade dos assuntos faça com que, eventualmente, se perca em aprofundamento; a intenção, entretanto, é estar sempre fornecendo aos leitores caminhos para que possam receber informação atualizada sobre temas que despontam como relevantes ou que possam vir a sê-lo, propiciando que pesquisem fontes seguras para maior engajamento.



Nos anos em que se tornou digital, a revista assumiu estrutura constante que se caracteriza por artigos sobre temas diversos e conjunto de três a cinco pareceres prolatados pela consultoria jurídica do Instituto. A inclusão de entrevista pode ocorrer ou não, dependendo dos projetos em andamento na casa se prestarem a tal tratamento. Regra geral, cada número da RAM digital trouxe três ou quatro artigos, com autoria individual ou múltipla. No site do IBAM há um carrossel em que todas as edições virtuais podem ser acessadas e utilizadas, desde que se mencione a fonte. O link é: <https://www.ibam.org.br/revista-de-administracao-municipal/> . Quanto as edições anteriores, impressas, podem também ser acessadas pelo link <http://lam.ibam.org.br/>

Com certa regularidade e independentemente do formato da revista, são publicados os números especiais.

Nos primeiros anos ganhavam destaque as questões das chamadas atividades meio da administração municipal, com ênfase em processos e procedimentos e no atendimento da base legal da gestão. Tempos de formalização do governo, com questões da administração financeira, da contabilidade pública, da administração de pessoal, da administração de material, estoques, enfim o currículo clássico da incipiente formação profissional dos administradores. A atenção às políticas públicas era restrita. Habitação, saneamento e serviços de água eram destaque.

A seguir veio a busca pela melhoria do desempenho da administração e o tripé eficiência, eficácia, efetividade ganhava a cena. Tempos de valorização das práticas de organização e métodos e o IBAM, com suas publicações periódicas e projetos de assistência técnica, se esmerando no tema da racionalidade.

Assim, a equipe do IBAM, em sua excelência de formação, caminhava passo a passo em variedade acadêmica o que se refletia nos assuntos tratados na revista.

Ponto de destaque especialíssimo foi o período constituinte e a formação da Constituição de 1988 em que o Município ganha protagonismo acentuado, como elemento autônomo na federação brasileira. Merece referência o fato de que o IBAM apresentou 18 propostas com o objetivo de reforçar o papel do Município. Desse total, seis foram aceitas integralmente e nove de modo parcial, o que mostra que a iniciativa tinha fundamento.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o IBAM permaneceu ativo ao acompanhar a elaboração de leis importantes, para as quais ofereceu sugestões ou apresentou argumentos contrários a algum dispositivo. Dois exemplos que receberam a contribuição do IBAM são a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A partir daí todos os temas já mencionados como de interesse do Instituto e da revista se mantêm e com ambiente político, social, econômico, cultural mais complexo, ao contexto se somam as políticas públicas setoriais, a transversalidade das mesmas, a dimensão globalizada da gestão pública, a administração com foco na era digital, as demandas ambientais e de participação social nas decisões sobre políticas, o tema identitário na ação de governo, as mudanças climáticas, as cidades como focos de mudança e de adaptação às cambiantes condições de vida no planeta.

A pluralidade temática da RAM é consequência de opções editoriais que, por sua vez, refletem a própria pauta de trabalho do Instituto. Subjacente a esta linha de atuação está o modelo de Estado com o qual se interage. Contexto, Instituto e Revista estão, portanto, em harmonia.

Aos Leitores

O número 319 da RAM é comemorativo. Setembro de 2024 marca os 70 anos em que o IBAM oferece aos interessados em administração pública periódico em que informações são difundidas com a finalidade de promover a qualidade do funcionamento do setor governamental. Destes, os últimos oito anos se referem à publicação digital da Revista de Administração Municipal. O marco, como não poderia deixar de ser, traz satisfação à equipe do Instituto, instigando o debate acerca de tão longa trajetória, com seus importantes acertos e, certamente, enganos e dificuldades.

E a RAM continua contemporânea e segura da opção por ser plural, trazendo todos estes temas para o seu índice.

Acompanhando então a descrição anterior, é aberto aqui o conteúdo comemorativo, materializado na edição 319, em seus seis artigos, uma entrevista e cinco pareceres. É desejo dos editores que a publicação ofereça aos leitores painel da produção e capacidade de atuação do Instituto, de forma crítica em relação aos desafios de bem administrar os municípios.

Importante lembrar a proximidade das eleições municipais: o sentido do conhecimento e da informação é, também, oferecer aos eleitores a oportunidade de fazer escolhas adequadas às demandas e necessidades dos territórios.

O primeiro texto, de autoria de Alberto Costa Lopes, com o título *Mudar o futuro para mudar o presente das cidades: o papel da pesquisa urbana aplicada para a gestão pública no Brasil*, recupera a importância de tais estudos no país, das instituições que foram pioneiras neste campo e das que conseguiram se consolidar ao longo dos anos. Apontando para a insuficiência do repertório da pesquisa aplicada principalmente nos municípios, indica que a superação deste hiato é fundamental para enfrentar os desafios dos tempos atuais, pressionado pelas mudanças climáticas, tecnológicas e políticas que exigem novas abordagens para apreciar o papel dos governos e das políticas públicas.

Madeleine Mônica Athanázio traz em seu artigo *Gestão Municipal: considerações sobre reestruturação administrativa nas Prefeituras Municipais* exame alentado sobre o trabalho que o IBAM realiza na área de Organização e Gestão que lhe é estruturante. O embasamento que a autora faz utilizando expressiva seleção de conceitos que alicerçam a formação da administração profissional dão segurança ao leitor acerca das escolhas técnicas que são intrínsecas aos trabalhos de assistência técnica do Instituto. A dimensão estratégica que tem a organização administrativa dos municípios é realçada, especialmente nos campos do planejamento, da gestão de pessoas, e da necessidade permanente de modernização tecnológica e da implementação de processos que vão resultar na dignidade da relação governo-população.

O artigo *Intersetorialidade: uma prática que associa competência e multiplica resultados na gestão municipal*, da lavra de Herculis Pereira Tolêdo, põe em foco a abordagem que deve orientar a implementação de políticas públicas. Chama atenção para o fato de que é mediante o tratamento integrado de todos os recursos que são alinhados para promover a gestão governamental que se alcança o incremento da qualidade dos serviços que são prestados à população. O texto é desafiador para o gestor que trabalha cotidianamente com a necessidade de colocar em prática o reconhecimento de que as políticas públicas não podem ser bem sucedidas se não forem implementadas com a perspectiva de que são integradas e interdependentes. Concepções amplamente aceitas, embora nem sempre realizadas.

Luciana Hamada e Lincoln Botelho da Cunha apresentam texto cuja temática está na ordem do dia. Sob o título de *Municípios e o enfrentamento das emergências climáticas*, o artigo examina a importância da governança ambiental para a qualidade da ação pública relacionada às mudanças climáticas. O marco temporal principal do texto é o período 2017-22. A análise apresentada

contribui para que a compreensão dos leitores se alargue, preparando-os para entender como e com quais ações os gestores municipais devem atuar sobre a agenda urbana para que esta funcione como instrumento para a construção de cidades resilientes. O material produzido também pode subsidiar programas de educação ambiental, uma vez que a participação de cidadãos e cidadãs é imprescindível para conduzir a transformação das relações das pessoas com a natureza.

O quinto artigo tem a autoria de Júlia Alexim e traz à luz outro tema de importante e lamentável recorrência. Com o título de *Os municípios e o combate à violência doméstica e familiar*, aborda a compreensão de que a existência de base jurídico-penal para o combate a esta modalidade de violência não basta para que sua diminuição seja alcançada. É importante ressaltar que a autora trata o tema com combinação de abordagens que valoriza a dimensão do Município como ente da federação que, como tal, precisa ser gestor de políticas públicas. Iniciando com a visão jurídica, mostra ao longo do processo constituinte como a importância de incorporar as mulheres em todas as dimensões da vida pública foi ganhando corpo. Em um texto em que ideias são trabalhadas com base em evidências, discute a Lei Maria da Penha e iniciativas estaduais sobre o tema mulher, violência doméstica e familiar. Atualíssimo, o artigo faz a crítica da Lei 14.899/2024 que “dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher”. E, assim, ao final, traz o debate sobre a necessidade de mais leis ou de mais gestão para que municípios sejam prestadores de serviços qualificados para a população.

Ivan Barbosa Rigolin continua a série de artigos que estuda a nova lei de licitações. Desta feita o texto tem como título *Duração dos Contratos (Lei nº 14.133/2021 - Arts. 105/114)* e, portanto, examina os prazos de vigência de contratos, segundo o objeto contratual.

Após a leitura dos artigos que compõem o presente número da RAM, tem-se a entrevista que vai apresentar dinâmico projeto ora em execução pelo IBAM. Com o título de *Desenvolvimento econômico local e educação empreendedora: a experiência do Aprendiz do Sucesso*, terão voz, na entrevista, os seguintes integrantes do projeto: Bernardo Marques, coordenador institucional; Fernando Gameleira, coordenador pedagógico e acadêmico, consultor em empreendedorismo e gestão de negócios; e Louise Storni, especialista em mobilização social. Sobre o projeto cabe informar que, em dezembro de 2023, foi assinado o termo de cooperação com a Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA, para a execução do projeto Aprendiz do Sucesso que tem como finalidade capacitar até 1000 jovens de baixa renda, com idade entre 18 e 29 anos, moradores/as do Estado do Rio de Janeiro, em empreendedorismo. O projeto terá como resultado que estes/as jovens sejam capazes de elaborar e implementar modelos de negócios voltados ao desenvolvimento de novos empreendimentos, promovendo alternativas para a criação de empresas e a dinamização das economias locais. No mais, leiam a interessante entrevista.

Como rotineiramente se dá, a revista se encerra com o conjunto de cinco pareceres exarados por juristas que integram o corpo técnico IBAM.

O primeiro, de autoria de Fabienne Oberlaender Gonini Novais, responde à indagação acerca do *Monitoramento por câmeras das salas de servidores: o direito à proteção de dados não se confunde com o direito à privacidade*. O segundo, exarado por Júlia Alexim, trata da *Assinatura eletrônica pelo portal gov.br: possibilidade de utilização em documentos de processos judiciais*. O terceiro, elaborado por Marcella Meireles de Andrade, tem como título *Notificação de casos de intoxicação no Município: normas já previstas na ANVISA e no Ministério da Saúde*. No caso do quarto parecer, preparado por Ana Carolina Couri de Carvalho, responde à indagação sobre a *Dedução do ISS do serviço de concretagem: alinhamento de entendimentos do STJ e do STF*. Finalmente, o quinto parecer, prolatado por Frede Mel Santos Pierri, tem como título *Servidora temporária lactante: redução da carga horária para garantir o aleitamento materno*.

Aos caros leitores - com quem compartilhamos o duplo aniversário da RAM, com uma edição marcada pela pluralidade e com a estreia da nova capa da revista - desejamos excelente leitura.

Índice

Artigos

- 08. Mudar o futuro para mudar o presente das cidades: o papel da pesquisa urbana aplicada para a gestão pública no Brasil**
Alberto Costa Lopes
- 16. Gestão Municipal: considerações sobre reestruturação administrativa nas Prefeituras Municipais**
Madeleine Mônica Athanázio
- 26. Intersectorialidade: uma prática que associa competência e multiplica resultados na gestão municipal**
Herculis Pereira Tolêdo
- 32. Municípios e o enfrentamento das emergências climáticas**
Luciana Hamada
Lincoln Botelho da Cunha
- 52. Os municípios e o combate à violência doméstica e familiar**
Júlia Alexim
- 63. Duração dos Contratos (Lei nº 14.133/2021 - Arts. 105/114)**
Ivan Barbosa Rigolin

Entrevista

- 68. Desenvolvimento econômico local e educação empreendedora: a experiência do Aprendiz do Sucesso**
Bernardo Marques
Fernando Gameleira
Louise Storni

Pareceres

- 72. Monitoramento por câmeras das salas de servidores: o direito à proteção de dados não se confunde com o direito à privacidade**
Fabienne Oberlaender Gonini Novais
- 75. Assinatura eletrônica pelo portal gov.br: possibilidade de utilização em documentos de processos judiciais**
Júlia Alexim
- 77. Notificação de casos de intoxicação no município: normas já previstas na ANVISA e no Ministério da Saúde**
Marcella Meireles de Andrade
- 79. Dedução do ISS do serviço de concretagem: alinhamento de entendimentos do STJ e do STF**
Ana Carolina Couri de Carvalho
- 89. Servidora temporária lactante: redução da carga horária para garantir o aleitamento materno**
Frede Mel Santos Pierri

Revista de Administração Municipal

Edição 319 • Setembro 2024

ISSN 0034-7604

Expediente

A Revista de Administração Municipal é uma publicação virtual, on-line, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, inscrita no Catálogo Internacional de Periódicos sob o nº BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas nº 2.215.

Editoria

Mara Biasi Ferrari Pinto, Marcos Flávio R. Gonçalves e Maria da Graça Ribeiro das Neves.

Conselho Editorial

Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Fernando L. Abrucio, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes.

Conselho Técnico

Alberto Costa Lopes, Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, Henrique Gaspar Barandier, Leonardo Jose Amaral de Mélo, Marcia Costa Alves da Silva, Marcus Alonso Ribeiro Neves, Marlene Allan Fernandes, Paulo Timm e Priscila Oquioni Souto.

Projeto Gráfico

Ewerton da Silva Antunes

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe.

As opiniões expressas pelos autores dos artigos e entrevistados na RAM não necessariamente refletem a opinião do IBAM e dos Conselhos Editorial e Técnico desta publicação. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

Superintendente Geral

Claudia Pedreira do Couto Ferraz

IBAM

Rio de Janeiro

Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Rio de Janeiro • RJ
Tel.: (21) 2536-9797
Fax: (21) 2536-1262
E-mail: ibam@ibam.org.br
revista@ibam.org.br
www.ibam.org.br

Representações

São Paulo

Avenida Ceci, 2081
CEP 04065-004 • São Paulo • SP
Tel./Fax: (11) 5583-3388
E-mail: ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina

Rua Antonio Cândido de Figueiredo, 39
CEP 89035-310 • Blumenau • SC
Tel./Fax: (47) 3041-6262
E-mail: ibamsc@ibam.org.br

Artigo

MUDAR O FUTURO PARA MUDAR O PRESENTE DAS CIDADES: O PAPEL DA PESQUISA URBANA APLICADA PARA A GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Alberto Costa Lopes

Arquiteto-Urbanista

Resumo: A gestão pública de governo no Brasil enfrenta uma lacuna crítica na pesquisa urbana aplicada, particularmente nos municípios. Superar essa lacuna pode ajudar a garantir respostas de gestores afinadas com demandas da população. Superar a síndrome dos mandatos pode favorecer a indispensável visão de longo prazo para a solução de temas estratégicos que demandam ações cumulativas no tempo. Mudar o presente implica mudar continuamente o futuro com informação qualificada, antecipação de cenários e efetividade no uso dos escassos recursos públicos.

Palavras-chave:

Cidades

Pesquisa urbana

Planejamento urbano

Urbanismo

Gestão pública

Pesquisa urbana aplicada? Para que e para quem serve isso?



Foto: Evandro Teixeira, com edição de Eduardo Rodrigues

O planejamento e a gestão das cidades e dos municípios se exercem sobre fenômenos, dinâmicas e questões de diversas naturezas e tempos de ação. Isso exige que essa função primordial do setor público se apoie em uma qualificada atividade de pesquisa. Essa atividade de pesquisa tem como propósitos monitorar processos, gerar informação antecipada, sondar demandas, avaliar desempenho, apontar cenários futuros e construir alternativas para a tomada de decisão pelos gestores públicos. Deve garantir acuidade e efetividade na formulação e implementação de políticas, na realização de investimentos e na alocação geral de recursos públicos que costumam ser escassos. Mais do que isso, orientar a gestão

urbana com pesquisa significa contribuir para melhor responder a demandas genuínas da população sujeita aos impactos de intensa urbanização sob múltiplas condições de vulnerabilidades. Enfim, administrar municípios implica, cada vez mais, administrar cidades com níveis de complexidade crescentes.

Na segunda metade do Século 20, o Brasil experimentou um período fecundo de geração estruturada de conhecimento sobre a questão urbana nas cidades brasileiras¹. A maior parte desse período, porém, coincidiu com o centralismo e a ausência de espaços de participação social no encaminhamento democrático do planejamento e das decisões de governo. A natureza dos temas prioritários de pesquisa, no entanto, exigia romper esse constrangimento para lograr construir um entendimento que nos permitisse superar os impasses. Tratava-se de temas críticos com alta sensibilidade política e social, cobrindo principalmente: habitação; saneamento; meio ambiente urbano; transporte e mobilidade; padrões urbanísticos, de equipamentos e de serviços para a urbanização; além de outros temas como metropolização e arranjos institucionais para o exercício da governação urbana.

O IBAM, por meio do seu Centro de Pesquisas Urbanas (CPU), se consagrou como um dos mais ativos e inovadores protagonistas daquele período. Logrou contribuir com um acervo de valiosos trabalhos de pesquisa aplicada que atendiam a necessidades da esfera local à esfera nacional de governo sobre o fenômeno da urbanização e às melhores maneiras de responder com objetividade aos seus impactos nas cidades. Nas universidades públicas, sobretudo, mas não somente, nas federais, se consolidou uma rede de pesquisa acadêmica baseada nos programas de pós-graduação voltados à temática urbana, integrando hoje o sistema de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTs) vinculados ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). A rede de pesquisa urbana acabou se reunindo na Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR). Paralelamente, foram sendo criados alguns institutos de pesquisa e planejamento urbano municipais (os IPPUs), sobretudo em capitais e municípios de médio porte. Apesar do número desses institutos municipais nunca ter superado o percentual de 0,5% do total de 5.570 municípios do Brasil, apontaram um caminho a seguir.

Além do indispensável apoio federal, o fomento à pesquisa urbana foi assumido também pelos estados, por meio da rede das Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) dirigida ao apoio à pesquisa de caráter científico e tecnológico. Nessa rede nacional se destacou a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), não por acaso em um estado com o mais alto índice de urbanização e abrigando a maior metrópole do país.

Das plataformas da pesquisa urbana operantes então no Brasil na segunda metade do século passado, persistem hoje a rede universitária dos INCTs e a rede restrita dos IPPUs municipais. No primeiro caso, contribuindo para a formação ampla e a produção acadêmica teórica de alto nível em temas relevantes para as linhas de trabalho das universidades. No segundo caso, focada em questões de interesse local e na elaboração de projetos incluídos em planos de governo das Prefeituras Municipais. Sobre o universo desses institutos municipais, no entanto, pelo seu potencial para a boa gestão pública local, falta uma pesquisa aplicada, ampla e sistemática, que aborde suas trajetórias, perfis de atuação, linhas de trabalho, fontes de financiamento, produtos gerados, estado da arte e perspectivas futuras frente à sua missão. Alguns deles estão hoje reunidos na Rede Brasileira de Institutos de Planejamento (InREDE). O que se sabe é que, apesar de alguns desses institutos municipais estarem instituídos como autarquias ou unidades da administração indireta dos municípios, poucos conseguem manter linhas de trabalho autônomas e continuadas em prazos mais longos em relação a demandas específicas de cada mandato do Executivo.

A maior lacuna está hoje na pesquisa urbana aplicada de interesse nacional, regional e local, neste último caso ausente na grande maioria de municípios, mesmo em alguns daqueles que contam com o seu IPPU. Isso afeta a produção de conhecimento, a orientação das políticas públicas e a aplicação prática de soluções com impactos positivos nas cidades. A ampliação e o fortalecimento da pesquisa urbana apli-

1. LOPES, Alberto Costa. A pesquisa urbana e os governos locais no Brasil. Rio de Janeiro: IBAM. Relatório de Atividades 1993, Artigo Anual, 1994, p.45-51.

cada poderiam favorecer o diálogo entre a pesquisa acadêmica e a pesquisa local contextualizada nos municípios. Além do governo federal, os governos estaduais poderiam apoiar essa política por meio das suas FAPs, atuando como agências de desenvolvimento que inclusive fomentassem a ampliação da rede de institutos de pesquisa urbana nos municípios. Essa iniciativa poderia partir do Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP), que as reúne e representa.

A formação de consórcios microrregionais de pesquisa aplicada, além de favorecer a abordagem de questões e níveis de exposição a questões urbanas comuns, pode dar escala a esse trabalho em benefício da escala do próprio conhecimento gerado e de conjuntos de municípios que, sozinhos, teriam dificuldades de pessoal, técnicas e financeiras para fazê-lo. Além dos consórcios, as associações de municípios existentes em alguns estados e regiões do país também podem aperfeiçoar suas capacidades capilares de trabalho para cumprir esse papel. Do mesmo modo, nas regiões metropolitanas haverá sempre uma pauta extensa de temas estratégicos para melhorar o conhecimento sobre as dinâmicas e demandas comuns do conjunto de municípios que as integram. Essa perspectiva se inscreve em um ambiente de reflexão permanente entre estudiosos e especialistas no assunto no sentido da descentralização do fomento à pesquisa no país², mantendo-se a abordagem em múltiplas escalas dos fenômenos urbanos a examinar.

Além de fortalecer o planejamento e a gestão de governo, superar a lacuna da pesquisa urbana aplicada implica também superar o corte do diálogo do conhecimento local com experiências e boas práticas tanto nacionais quanto internacionais. Os sistemas de premiações, que no Brasil já foram mais apoiados e no exterior se expandem promovendo e difundindo boas práticas de governos urbanos no mundo, revelam, na verdade, esforços e resultados de pesquisas muitas vezes isoladas que podem ser replicados em outros contextos. O atual período histórico conta ainda com importantes agendas e protocolos globais, firmados pelo governo brasileiro, que buscam alinhar as políticas e práticas urbanas com padrões e indicadores de desenvolvimento em temas comuns setoriais e transversais. Vale citar as diretrizes e metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana (NAU), do Acordo de Paris sobre mudança do clima e do Marco de Sendai para a redução do risco de desastres. Trata-se de temas críticos pendentes na agenda dos governos locais. Vale dizer que essa agenda se fortalece na esfera federal, mas sem ressonância estruturada na esfera local de governo. Isso gera um hiato de esforços que acaba por reduzir a sinergia e a tração federativa das iniciativas públicas nos assuntos urbanos em questão, com prejuízos à nação e ao desenvolvimento do país.

Mas teríamos então perdido ou de nada teria valido aquele esforço da pesquisa aplicada de décadas passadas? A resposta enfática é que valeu. O conhecimento gerado na época se difundiu pelo Brasil, instruiu a formação de quadros para o serviço público e contribuiu para a reorientação de muitas políticas públicas urbanas no período. É um fato que, com a Constituição Federal de 1988, a volta do municipalismo pôde contar com um refinado acervo de produtos de pesquisa aplicada para a transição. Afinal, fatos novos e de maior escala haviam sido impostos às cidades brasileiras, demandando respostas renovadas das três esferas governos.

O desafio atual não é mais superar o centralismo hierárquico formal do século passado. As condições de governança federativa mudaram conforme mudaram o contexto, o arranjo das forças políticas e o perfil das representações eleitas para cada mandato. Isso tem se refletido, inclusive, em uma safra de emendas constitucionais com impactos fragmentários e sem alinhamento com um projeto nacional que reconheça o protagonismo das cidades para o desenvolvimento. Os sistemas eleitoral e de representação partidária vigentes tendem também a fazer do voto um instrumento que não gera necessariamente compromissos dos eleitos com seus eleitores, favorecendo a falta de alinhamento das práticas de governo com as demandas genuínas da cidadania. Nas cidades costumam então se instituir atores com poderes capazes de influenciar as prioridades dos governos locais ou neles se instrumentar sem o necessário alinhamento com o interesse público.

2. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Descentralização do fomento à ciência, tecnologia e inovação no Brasil. Brasília, DF: CGEE, 2010, 154p.

Nesse contexto, os achados ou as revelações da pesquisa urbana aplicada funcionam como espécies de antídotos, gerando bases técnicas de dados, fundamentos e balizamento de ações que respondam efetivamente aos problemas urbanos. A experiência mostra também que a publicidade dos resultados das pesquisas em eventos dirigidos, nas mídias e, sobretudo, junto aos próprios municípios e suas representações, além de darem transparência ao bom uso dos recursos públicos, constituem uma aliada das boas práticas de governo.

É fácil compreender as dificuldades e constrangimentos que a lacuna na pesquisa urbana aplicada representa para o planejamento e a governação das cidades, que não podem se enredar em abordagens e práticas sem fundamentação em ciência, métodos, fatos, evidências e práticas recomendadas. Conforme observou Fernando Luiz Abrucio³, as próprias transições de mandatos municipais precisam superar as constantes discontinuidades e rupturas que repetem ciclos eternos de práticas políticas subjetivas, sem lastro em um mínimo de racionalidade.

O pós-centralismo, afinal, lançou os municípios na berlinda, com aparente autonomia política e financeira, mas com uma pauta ampliada de demandas e maior pressão direta dos cidadãos para investimentos que nem sempre estão disponíveis ou são insuficientes na esfera local de sua competência. Se intensificaram também as relações e trocas internacionais do país com reflexos em dinâmicas com origem externa às cidades. Esse conjunto de fatores, além de outros, tende a induzir a um relativo enfraquecimento da capacidade dos municípios se imporem de fato no planejamento municipal e urbano. Nisso está em jogo lidar com demandas críticas antigas persistentes nas esperanças dos cidadãos e com uma agenda global que se nos apresenta com urgência para a construção do futuro.

Mas, o que a pesquisa urbana aplicada tem a ver com o futuro?

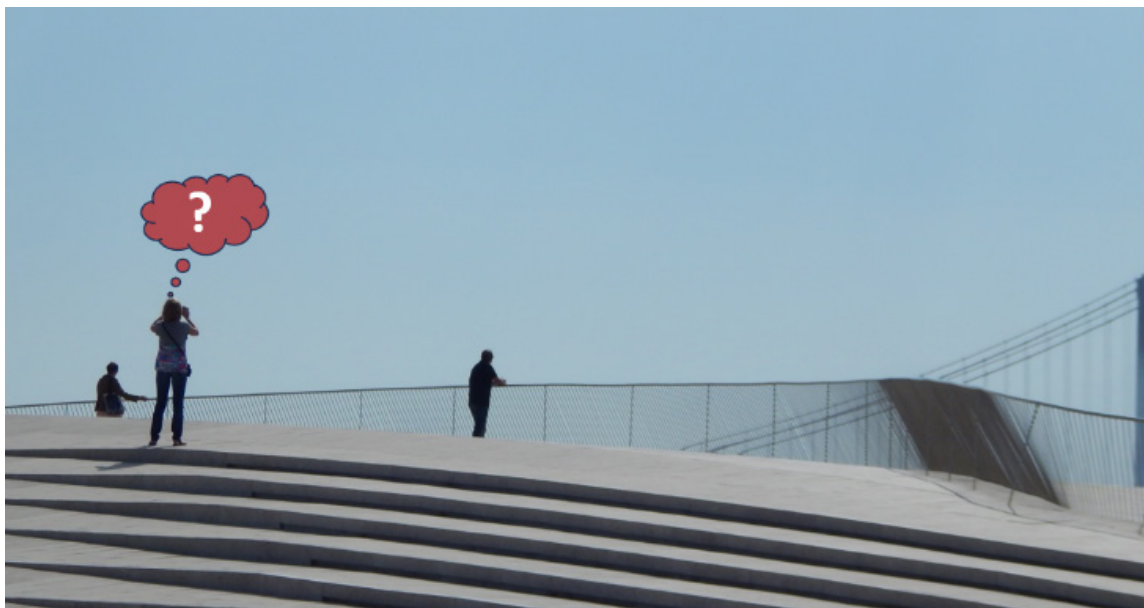


Foto: Alberto Lopes, com edição de Eduardo Rodrigues

A administração das cidades tem a missão de equacionar e dar respostas a múltiplos assuntos e questões que envolvem a vida dos cidadãos e que pautam a gestão pública em vários tempos. Moradores e usuários comuns das cidades expressam, antes de tudo, necessidades e desejos imediatos e cotidianos. Mas o que se expressa para além do cotidiano é pouco percebido pelo senso comum como demandas endereçadas ao porvir. Essa dificuldade de abordagem do futuro pelo cidadão comum, no entanto, não

3. Um eterno recomeço a cada eleição? VALOR, Caderno EU&, p.3, 9 de agosto de 2024.

vale para o gestor público, cuja missão é justamente estruturar respostas consistentes, progressivas e duradouras para a sociedade no longo prazo. As políticas de estado, com mais longo prazo, devem ser também distinguidas das políticas de governo que tendem a operar em prazos mais curtos de mandatos. O foco deve ser na superação de questões estratégicas e vulnerabilidades que só podem mostrar resultados por meio de avanços progressivos e cumulativos no tempo. Fazer projeções, antecipar cenários, construir alternativas e encadear medidas cumulativas de resposta se tornam assim indispensáveis para a ação.

O lixo das cidades, por exemplo, é produzido continuamente durante todo o dia. Sob condições adequadas, precisa ser recolhido quase todos os dias. Porém, mesmo o planejamento e a operação dessa etapa do serviço público precisam de uma projeção em tempo mais longo. E o destino do lixo implica uma decisão estratégica de promover a economia circular pensando no futuro, pois o que é descartado hoje pode ser a matéria prima amanhã e a capacidade de resistência do planeta a cargas poluidoras já sabemos que é muito limitada. Aí está em jogo a qualidade de solo, água, atmosfera e biodiversidade (fauna e flora); dos ecossistemas, dos biomas e do espaço marinho. Nas últimas décadas, o rápido surgimento de novas tecnologias vem exigindo a reconversão das infraestruturas das cidades a padrões de serviços com melhor desempenho aos usuários e às prefeituras. Essa adaptação requer novos padrões de projeto das redes e um novo padrão de desenho urbano. Sobre tudo os espaços públicos, além da sua função precípua de contribuir para formar a boa paisagem urbana e servir à celebração da vida coletiva e da cidadania, precisam ser adaptados às novas redes tecnológicas de transmissão de dados e comunicações, além de outros serviços prestados diretamente ou sob regime de concessão ao setor privado.

O mercado da habitação também é dos mais afetados, tanto no perfil da demanda quanto no perfil da oferta de alternativas, sobretudo aos mais pobres e seus reflexos nas cidades. E as políticas públicas precisam considerar essa equação de oferta e demanda no longo prazo. O que sabemos é que a oferta habitacional está orientada para atender, com folga e exclusividade, a um extrato muito restrito da demanda, enquanto a grande maioria da demanda não tem acesso à oferta oficial do mercado. Isso se reflete no crescimento da população moradora de rua, na ilegalidade e irregularidade da ocupação de áreas marginais periféricas. O que dados como esses projetam para o futuro?

Em um outro setor, em face da intensificação das ocorrências de eventos climáticos extremos, o serviço da defesa civil precisa ser organizado para dar resposta eficiente a desastres em regime de emergência. Os sistemas de macrodrenagem urbana precisam ter seus padrões repensados. Medidas preventivas da defesa civil e de outros setores da gestão pública afins ao assunto, como meio ambiente, urbanismo e habitação, devem contribuir como componentes preventivos para o longo prazo. Deve-se, aliás, trabalhar para que as ações de emergência e salvamento nunca precisem ser acionadas. Nesse caso, a prontidão sem ocorrências é que deve ser festejada como o bom planejamento. Por outro lado, a inexistência ou a simples extinção desse serviço de emergência, por falta de ocorrências, poderia custar caro a todos. E o custo da emergência e da reconstrução é sempre muito maior do que o custo da prevenção. Para o sucesso dessa abordagem no tempo é preciso monitorar processos em séries históricas e gerar informação qualificada antecipada em tempos longos.

Ao fim e ao cabo, o que vivemos no presente é fortemente influenciado por decisões ou omissões no passado e irá influenciar também as condições a partir das quais abordamos e construímos nossos projetos futuros. Assim é a vida e a gestão das cidades. Lidar com esses desafios implica estudar fenômenos e tomar decisões que vão além daquilo que chamamos curto, médio e longo prazo. Esse princípio da administração pública, quando abordado de forma vaga e tratado como um clichê, pode minar a sua credibilidade, não podendo encobrir adiamentos de medidas nem o uso do longo prazo como argumento para inação no curto prazo sobre resultados esperados no futuro. Afinal, não se trata de três tempos, mas de tempos contínuos e entrelaçados, no qual um contém dimensões e componentes do outro. Na verdade, olhando para trás, a gestão do curto prazo hoje costuma ser pautada pela qualidade da gestão do longo prazo feita ontem. E, olhando para frente, pautada pela nossa capacidade de compreensão e de construção cumulativa do futuro. Dito de outro modo, as variáveis de um tempo estarão sempre impregnadas e incidentes em outros tempos. Assim, curto, médio e longo prazos acabam por exigir sínteses de

análise e de solução operando simultaneamente todos os tempos. Complexo? Nem tanto, se a prática do planejamento e da pesquisa aplicada é contínua e se isso passa a integrar as nossas rotinas políticas e administrativas de planejamento e gestão.

É claro também que a simples gestão na escala local da cidade não dá conta de tudo que impacta e pode representar resposta efetiva às necessidades e desejos manifestos na vida urbana. Há fenômenos de outras escalas – regional, nacional e global – e de outros tempos de percepção que impactam o local e por ele também podem ser impactados. Isso torna mais complexa, mas não impossível, ao contrário, mais qualificada, a tarefa do planejamento.

As próprias necessidades da população costumam ser construídas lentamente como cultura coletiva, podendo isso ser também objeto da pesquisa e da gestão pública como variável no tempo. Afinal, hoje já sabemos que ter um veículo particular para deslocamentos individuais nas cidades de modo geral pode não ser a decisão mais inteligente. Do mesmo modo, aceitar sacolas plásticas em qualquer estabelecimento comercial para acondicionar uma compra banal pode constituir um ato irresponsável em relação ao futuro. E assim por diante. Mas como compreender e avaliar essa cultura para mudá-la? Mais uma vez, a pesquisa como instrumento de decisão pode ajudar?

Qual seria então uma pauta mínima da pesquisa urbana aplicada hoje para as cidades brasileiras?

Se a argumentação e o chamado à pesquisa urbana aplicada feitos acima, com visão de futuro, estão corretos e guardam alguma ressonância com as necessidades do mundo real de cidadãos e cidadãs que sustentam e dão legitimidade à ação dos governos, a questão é saber qual seria hoje uma pauta mínima de temas para o fortalecimento dessa modalidade de pesquisa no Brasil. Desde já, para não sermos traídos, mais uma vez, pela simetria na abordagem das políticas públicas em um país tão assimétrico e diversificado como o Brasil, em cada cidade, região, bioma e contexto urbano particular haverá uma pauta local exigindo pesquisas. A rigor, a primeira pauta de pesquisa recomendada para as cidades poderia ser justamente sobre o que pesquisar no mosaico de possibilidades de interesse local ou regional.



Foto: Alberto Lopes

Algumas bases de dados nacionais sistemáticas em temas específicos, como, por exemplo, as do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), além de outras, constituem referências credenciadas para o desdobramento de pesquisas de escala local. A produção nacional dos INCTs, assim como aquela apoiada pela rede estadual das FAPs, como já mencionado, também representam um acervo valioso de conhecimento. No setor de saúde, o perfil de ocorrências de doenças e atendimentos, pelo menos na rede pública do SUS, pode dar pistas valiosas para outras inferências, por exemplo, nos setores de saneamento, da habitação e da produtividade no trabalho. Por outro lado, ainda nos meios universitários, a produção de estudos e pesquisas em muitas frentes autônomas é rica e variada do ponto de vista temático, abordando questões às vezes pouco exploradas para o avanço do conhecimento de interesse das cidades.

O que parece faltar é a difusão mais sistemática, dirigida e estruturada dessa produção disponível, mas dispersa, para os governos locais. Nos tempos atuais, com as tecnologias digitais de informação disponíveis, essa tarefa pode se tornar mais produtiva. Os programas de georreferenciamento de dados se tornaram também ferramentas de grande utilidade para a espacialização da ocorrência de fenômenos nas cidades. Basta um pouco mais de apoio governamental para a informação se difundir e vingar em uma plataforma interna, da própria administração municipal, e externa, com acesso aberto e comum em benefício de pesquisadores, cidadãos e gestores municipais. Tecnologias digitais do tipo *cell broadcast* permitem também hoje comunicação instantânea e irrestrita de determinadas unidades do setor público com todos os cidadãos, como ferramentas de alerta e de emergência sobre fenômenos monitorados por pesquisas contínuas.

No entanto, para não cair na simetria, o que buscamos aqui focalizar como pauta prioritária de pesquisa urbana aplicada diz respeito a questões gerais ou comuns que se projetam no contexto das cidades com apelo estruturante para o longo prazo no desenvolvimento local e nacional. Do ponto de vista das políticas de estado e de governo, um bom quadro de referência está reunido, por exemplo, nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), nos termos aprovados em 2015 e com 169 metas para 2030. O alinhamento da pauta de pesquisa local com agendas globais como essa, além de enquadrar o foco do desenvolvimento local com as expectativas globais, permite comparações com base em indicadores comuns de desempenho que o IBGE já produz. Vale lembrar que alguns ODS, pela sua relevância persistente nas metas das políticas públicas, casos da educação e da saúde, já contam com séries históricas minimamente registradas nas bases de dados locais e nacionais. As características ou o perfil de cada município deverá apontar ênfases, desdobramentos ou mesmo novas linhas de pesquisa que atendam necessidades particulares de conhecimento local.



Por outro lado, algumas obrigações legais do município dependem obrigatoriamente de estudos e pesquisas aplicadas. No contexto da mudança do clima, por exemplo, é preciso avaliar o “estado da arte” de cada cidade e município frente ao desafio da prevenção contra desastres naturais, com base nas suas vulnerabilidades, níveis de exposição e impactos previsíveis na vida humana, no patrimônio construído e na economia local. Nessa questão, a identificação e o mapeamento de áreas de risco de desastres pelos municípios são obrigatórios pela Lei Federal nº 12.608/2012 (artigo 8º). Mais do que isso, a questão de fundo que envolve os desastres naturais, mas também a sustentabilidade e a capacidade de resiliência esperada das cidades, diz respeito à relação entre o ambiente natural e o ambiente construído. Está implicada aí a revisão do padrão de assentamento das edificações e infraestruturas de serviços nas suas relações com o solo, a água, a atmosfera e a biodiversidade (flora e fauna).

Outro tema persistente, apesar de pouco explorado na pesquisa aplicada de interesse local, se refere à dinâmica e aos circuitos da economia urbana. É fundamental conhecer o perfil, a dinâmica e os fluxos da economia local. A expansão do e-comércio e seu impacto no comércio físico tem provocado mudanças profundas na organização interna, na mobilidade e nas receitas das cidades. Vale lembrar que a evolução das receitas municipais costuma dar pelo menos algumas pistas sobre tendências da sua economia que carecem de decisão.

Vale lembrar que o padrão de gestão de prefeitos e prefeitas que dão certo mostra que o trabalho aparentemente só técnico tem um componente político que pode gerar bons retornos esperados pelos cidadãos e contribuintes. Enfim, senhor prefeito, senhora prefeita, continuem a recolher com frequência o lixo da sua cidade, sabendo que mesmo essa parte essencial do serviço de asseio urbano precisa ser planejada com base nas suas relações com outros serviços públicos e olhar no futuro. Mantenha ativo e em prontidão o serviço da defesa civil, mas não deixe de acompanhar os resultados e as recomendações de pesquisas dos cientistas sobre mudanças no padrão dos fenômenos e ocorrências de eventos climáticos extremos que poderão exigir revisão no padrão de respostas dos agentes públicos.

Se antecipe, sem pressa, mas com precaução, a cenários futuros. Pesquise, reúna, processe e divulgue dados e informações relevantes sobre a sua cidade, com foco em temas estratégicos. Eleja questões estruturais que demandem maturação e resultados cumulativos no tempo para uma boa resolução. Dê respostas à sua cidade em questões e tempos que exigem antecipação em prazos que podem ir além do seu mandato. Reconheça que os custos do “curtoprazismo” podem ser muito altos, colocando a sua gestão sob escrutínio e avaliação. Procure entender os diversos tempos da dinâmica urbana que demandam planejamento e tomada de decisão.

Essa tarefa pode começar com um núcleo inicial de inseminação da prática de pesquisa urbana aplicada na administração municipal. Esse núcleo deve elaborar um plano de trabalho que seja refletido minimamente nas peças orçamentárias do município. Internamente, esse núcleo de pesquisa deverá estar empoderado para realizar consultas e oficinas de trabalho com secretarias e outras unidades de governo sobre uma agenda comum. Externamente, deverá buscar dados e informações qualificadas já disponíveis e estabelecer parcerias com agentes qualificados para gerar conhecimento compartilhado sobre a cidade. Esse núcleo original de pesquisa poderá evoluir no seu formato institucional, em função do contexto local e mesmo dos resultados que venha a apresentar. Outras prefeituras da região, seja por pertencerem à mesma bacia hidrográfica, área metropolitana ou por complementariedades e dependências de serviços, devem ser chamadas a se integrar a esse esforço de pesquisa e de troca compartilhada de informação.

Enfim, a matéria prima mais preciosa do bom gestor público é a informação de qualidade. Seu cliente é o cidadão com demandas cotidianas, mas com imaginação sobre o que a cidade poderia vir a ser. Seu tempo é o que precisa ser feito hoje para mudar o amanhã, que pode estar muito além do prazo do seu mandato. Sua tarefa mais nobre é mudar o futuro para mudar o presente. A pesquisa urbana aplicada constitui um instrumento poderoso para isso.

Artigo

GESTÃO MUNICIPAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA NAS PREFEITURAS MUNICIPAIS

Madeleine Mônica Athanázio

Economista, Mestre em Administração (UFRN), pós-graduada em Administração Pública (EBAPE/FGV) e em Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Regional (UFPA).

Resumo: O artigo aborda a gestão municipal e a estrutura administrativa das Prefeituras, a partir dos referenciais teóricos da área e dos estudos de reestruturação administrativa realizados através da assessoria técnica para o desenvolvimento institucional, prestada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) aos municípios. Dessa forma, apresenta considerações sobre os estudos de reestruturação administrativa com os principais aspectos observados nos processos desenvolvidos, sobretudo na fase do diagnóstico situacional, com destaque para as áreas municipais de planejamento governamental, gestão de pessoas e modernização administrativa, consideradas estratégicas para a gestão municipal.

Palavras-chave:

Gestão municipal
Reestruturação administrativa
Prefeituras Municipais

Introdução

O quadro de mudanças que caracteriza a ação governamental tem sido amplamente discutido. Existe um elevado grau de consenso quanto à natureza dos desafios que se apresentam ao Estado, à governança e à gestão pública que colocam em risco a capacidade de governar.

As pressões sociais pela maior efetividade da ação governamental impulsionam para a necessidade de reformas. A modernização da gestão pública constitui ação fundamental para a melhoria do desempenho do serviço público, objetivando, sobretudo, o desenvolvimento de novas formas de controle centradas em resultados e a capacidade de resposta eficiente e econômica às demandas sociais crescentes.

A instalação de um trabalho de reestruturação administrativa em instituições responsáveis pela gestão pública municipal pretende ser uma oportunidade de revisão das competências dos órgãos, das unidades organizacionais e das práticas adotadas, que muitas vezes se mostram contraproducentes, dificultando e comprometendo a eficácia, a qualidade e a expansão dos serviços prestados.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM vem atuando junto aos municípios brasileiros nas Prefeituras, nas casas legislativas e nas unidades da administração indireta, no bojo das atividades de assessoramento técnico e consultoria, procurando apoiar e contribuir com o desenvolvimento institucional.

Para tanto, dentre as diversas áreas, o IBAM vem desenvolvendo projetos de reestruturação administrativa que têm como principais objetivos: 1 - redefinir a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal, visando adequá-la ao desempenho de suas finalidades, diante das demandas da população e dos objetivos e programas de ação governamental; 2 - conferir maior eficiência gerencial à administração municipal, a partir da clara definição das atribuições e responsabilidades de seus órgãos internos e

respectivas chefias; 3 - estabelecer mecanismos de aproximação entre governo e população, conforme preceitos constitucionais, visando a melhor gestão dos recursos e dos serviços públicos; 4 - comparar os gastos com os cargos em comissão e funções gratificadas, componentes da estrutura administrativa vigente, frente a uma nova proposta.

Este artigo destina-se a apresentar algumas considerações sobre a reestruturação administrativa nas Prefeituras Municipais, a partir da experiência da autora de atuação nos estudos desenvolvidos nesta área pelo IBAM. Não existe a intenção de avaliar a eficácia e efetividade das propostas de reestruturação administrativa formuladas e entregues, bem como cabe registrar que tais considerações denotam apenas a visão da autora e, em nenhum momento, trata-se da opinião formal do Instituto.

Contextualizando o município

A partir da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros foram elevados à posição de entes federados, embora o país estivesse há mais de um século como uma federação. Entretanto, só por ocasião desse marco, ocorreu um intenso processo de descentralização das políticas públicas e os municípios adquiriram um elenco de competências para a condução de políticas de educação, saúde, assistência social, saneamento, cultura, entre outras, cujas políticas até então estavam na competência dos órgãos do governo federal. No âmbito do planejamento governamental receberam também a responsabilidade e a função de elaboração do seu Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Diretor Municipal.

Embora tenham conquistado significativa autonomia, as condições municipais, sobretudo nos pequenos e médios municípios, não se mostravam e muitas ainda não se mostram, compatíveis com as funções e responsabilidades recebidas. Encontra-se em Leite Lima *et all* (2020, p.324), em artigo que busca definir uma agenda de pesquisa que lance luz sobre a gestão governamental nos municípios brasileiros, a seguinte análise:

[...] sabe-se que as condições municipais no Brasil são distintas para atender ao conjunto de demandas constitucionais, uma vez que muitos são afetados pelo baixo desenvolvimento socioeconômico e pelas precariedades burocráticas e administrativas (GRIN, 2014; MARENCO e STROHSCHOEN, 2018). Ademais, a trajetória de produção de estruturas modernas de gestão, sobretudo voltadas ao planejamento, é recente na maioria dos municípios brasileiros, resultado, em grande parte, do legado pretérito de centralização desta atribuição pelo governo central. Assim, até 1988 a prática de planejamento governamental, por vezes intensa e por outras escassa, esteve concentrada nos órgãos federais, os quais foram responsáveis pela elaboração de diversos planos e projetos voltados, principalmente, para o objetivo do crescimento econômico (CARDOSO JUNIOR, 2011). [...].

Encontra-se em Fogaça (2021), em artigo que aborda o processo de elevação dos Municípios ao *status* de entes da federação, análise que segue nessa linha com a afirmação de que a condição de ente da federação deu ao município um novo protagonismo e fez com que as Prefeituras passassem a ter maiores responsabilidades na gestão das políticas públicas fundamentais para o país, sobretudo em três áreas: saúde, educação e assistência social. Sendo que o município passou a ser o principal administrador do Sistema Único de Saúde (SUS), o administrador básico do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o operador estratégico do Fundo de Desenvolvimento da Educação Infantil e Fundamental (FUNDEB).

Dessa forma, sobre o papel dos municípios no Brasil, são elencados pelo autor como aspectos positivos: a autonomia municipal ampliada; o crescimento do protagonismo no contexto da federação; as competências públicas bem definidas e claras na Constituição e, também, ampliadas; e como aspectos negativos: os custos, os encargos e o crescimento exponencial das atribuições nas três últimas décadas. (FOGAÇA, 2021 *in* Carneiro, Giosa, Lemos, org., 2021).

Estrutura administrativa

Visitando alguns conceitos da área com os quais se compartilha a abordagem, verifica-se que a maior parte dos estudos organizacionais se encontra ancorada no modelo de organização da sociedade industrial, cujos fundamentos e pressupostos são largamente questionados, principalmente, no que se refere à sua eficácia na área operacional.

O modelo burocrático está fundamentado em uma visão determinística da realidade, sob a hipótese de que existe sempre uma forma correta e outra incorreta e que se pode determinar a melhor forma de resolver problemas por meio de métodos científicos, aplicação de leis e diretrizes. Entretanto, os modelos de gestão são concebidos de acordo com os contextos sociais, políticos, econômicos e tecnológicos de cada época, a realidade se mostra diferente e não se pode trabalhar com tantas certezas.

Existe hoje uma busca por modelos que mudem o paradigma clássico, como a formalização, a centralização e a padronização, sem perder os elementos do esforço da manutenção da eficiência e eficácia organizacional.

No campo da estrutura organizacional, uma grande contribuição teórica foi dada por Mintzberg (2006), que introduz elementos que representam uma mudança de paradigma em relação ao modelo de gestão clássica, visto que é adequado a ambientes complexos e dinâmicos.

Para Mintzberg (2006, p.12), toda atividade humana organizada dá origem a duas exigências fundamentais e opostas, que são a divisão do trabalho em várias tarefas a serem executadas e a coordenação dessas tarefas para a realização da atividade. Dessa forma, define a estrutura de uma organização como “a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre essas tarefas”.

De acordo com Mintzberg (2006), cinco configurações estruturais básicas para análise das organizações são relacionadas. As suas principais características são:

- Estrutura Simples – centralizada, orgânica, abreviada divisão do trabalho, enfoque na cúpula da organização;
- Burocracia Mecanizada – fortemente especializada, baseada na padronização e formalização do comportamento e processos, a estrutura é essencialmente para o controle e o enfoque é na tecnoestrutura;
- Burocracia Profissional – baseia-se no treinamento e na doutrinação para a padronização das habilidades de peritos, elevada especialização, padronização de comportamento e processo, descentralização vertical e horizontal, bem como enfoque na área operacional;
- Forma Divisionalizada – padronização de resultados, controle efetuado pelos resultados; limitada descentralização vertical e enfoque na linha intermediária;
- Adhocracia – estrutura orgânica, baixa formalização, o poder para a decisão não faz distinção entre linha e assessoria, investimento alto em treinamento, sem padronização de habilidades, bem como enfoque na assessoria de apoio.

No entanto, o próprio autor afirma ser muito difícil alguma organização apresentar uma dessas configurações de forma pura. É mais comum se observar instituições híbridas, uma vez que as várias forças atuantes oriundas das diferentes partes da organização – núcleo operacional, cúpula estratégica, linha intermediária, assessoria de apoio e a tecnoestrutura – exercem seu poder para uma das configurações. Assim, determinadas áreas da estrutura de uma única organização podem ser caracterizadas por serem burocracias mecanizadas, formas divisionalizadas ou burocracias profissionais, enquanto outras, uma adhocracia.

Mintzberg (2006, pag. 322 e 327) enfatiza:

“as cinco configurações são destinadas a ser tratadas não como cinco sistemas mutuamente exclusivos, mas como um modelo de referência integrado ou uma teoria – um pentágono - para nos orientar na tentativa de entender e desenhar as organizações complexas no mundo real. [...] ficou implícito que a estruturação eficaz das organizações funciona como um quebra-cabeça. Aqui estão as peças – cinco partes da organização, cinco mecanismos de coordenação, nove parâmetros de *design*, quatro conjuntos de fatores situacionais [...] Para desenhar uma organização eficaz, você deve selecionar uma delas ou ao menos agrupá-las em uma composição lógica. Você define sua situação e, depois, cria um conjunto de categorizações [...]

Considera-se, ainda, a contribuição de Hall (2004, p. 45) ao conceituar que “as organizações variam em seu grau de complexidade. Elas também variam em seu grau de centralização [...] As organizações variam pelo grau no qual as pessoas e as unidades gozam de autonomia para a tomada de decisões”. Segundo o autor, estruturas organizacionais executam três funções básicas: 1 - produzir resultados organizacionais e atingir metas organizacionais – em outras palavras, ser eficazes; 2 - minimizar ou, ao menos, regular a influência das variações individuais na organização; 3 – fixar quais posições possuem o maior poder decisório, determinando o fluxo de informações para uma decisão e as atividades. As estruturas são os cenários nos quais o poder é exercido, as decisões são tomadas e as atividades são realizadas (HALL, 2004, p. 47).

Encontra-se convergência com o quadro conceitual a reflexão de Cavalcanti (2006, pag. 278) de que fundamental ao estudo é “a adesão ao entendimento do caráter sistêmico das organizações, ao assumir que as variáveis se relacionam entre si”. O caráter sistêmico, no que se refere a modelagem organizacional, “pressupõe o critério da coerência, compatibilidade, consonância, alinhamento ou congruência nas escolhas estratégicas de desenho adotadas, para poder garantir altos padrões de desempenho e resultados.” (Nadler e Tushman, 1994 *apud* Cavalcanti, 2006, pag. 278).

Os estudos de reestruturação administrativa nas Prefeituras

Os estudos e propostas formuladas no trabalho de assessoramento às Prefeituras têm como principal objetivo contribuir para o desenvolvimento, modernização e profissionalização da gestão pública municipal, através da execução de projetos de reestruturação administrativa que contemplem a produção de diagnóstico situacional, concepção de novo arranjo organizacional ou ajustamento do existente, conforme o caso, adequadas à realidade da instituição.

Existem áreas da estrutura administrativa das Prefeituras que são fortemente formatadas pela padronização das atividades, objetivos, metas, legislação e comportamentos. Enquanto outras, conforme o caso, mais ligadas à prestação dos serviços na área das políticas públicas, tendem ao formato mais adaptativo e descentralizado.

Dessa forma, os processos de reestruturação administrativa atuam diretamente nas dimensões do alinhamento da estratégia e estruturação organizacional, bem como na atualização das normas contidas em regimentos e regulamentos, sendo que, indiretamente, também contribuem nas dimensões da gestão de pessoas e do planejamento governamental, através da sinalização para a valorização e melhor alinhamento dessas áreas no contexto da sua estrutura.

Entende-se que os estudos de reestruturação devem ter como base o estudo da situação atual da instituição, a análise do ambiente interno, a sua cultura, o contexto em que se situa, as demandas que recebe da sociedade local, as características locais e regionais, os principais entraves a uma ação eficiente e eficaz, bem como as suas potencialidades para uma mudança favorável.

Os projetos são realizados através de etapas que se iniciam com levantamentos de informações, entrevistas semiestruturadas e visitas técnicas para produção do diagnóstico situacional que vai subsidiar a

formulação de uma proposta de nova estrutura administrativa para a Prefeitura Municipal, tendo como principal produto os instrumentos legais e normativos, como a Lei de Estrutura Administrativa, os regimentos ou regulamentos que estiverem correlacionados, conforme pactuado.

Os estudos e trabalhos são pautados no princípio de participação ativa, buscando o máximo de cooperação e participação das pessoas envolvidas nas unidades organizacionais que serão objeto de análise, com vistas à melhoria da estrutura. Pretende-se sempre que o processo de formulação da proposta de reestruturação administrativa tenha a adesão do Prefeito Municipal e a participação da equipe de Secretários Municipais, bem como a representação de todas as unidades administrativas e finalísticas, através de encontros setoriais, reuniões e oficinas, com ampla possibilidade de discussão e reflexão.

Diagnóstico situacional: os principais elementos identificados

Nos pequenos e médios municípios, de um modo geral, quando da realização dos estudos destinados à reestruturação administrativa, tem-se encontrado, na fase de levantamento de informações para formulação do diagnóstico situacional, um quadro que se resume a seguir, de forma não exaustiva, com alguns dos principais aspectos informados pelos gestores municipais e os observados pela autora, nas estruturas administrativas.

Destaca-se a ocorrência de vazios ou insuficiências na estrutura administrativa, entre os quais as áreas de planejamento governamental, gestão de pessoas e modernização administrativa, nesta última incluindo-se a tecnologia da informação, transformação digital, análise e melhoria de processos, racionalização, normas e procedimentos, os quais detalhamos a seguir.

a) Planejamento governamental

Identifica-se, frequentemente, nas Prefeituras a ausência de uma área de planejamento governamental visível, organizada, estruturada e integrada com funcionamento em rede, sem fragmentação, na plenitude das suas funções, para o êxito da gestão municipal nos níveis estratégico, tático e operacional.

Considerando que vivemos hoje em um mundo globalizado, cujas características são as fortes mudanças e a competitividade, o planejamento tem se tornado indispensável para o sucesso e a sobrevivência organizacional. O planejamento é uma ferramenta que possibilita à instituição compreender e responder, de forma adequada, a mudanças que estejam ocorrendo ou que se pode esperar que ocorram no seu ambiente externo. Trata-se de uma ferramenta de auto-organização, de mudança de capacidades, processos e resultados, com vistas à melhoria da eficiência e eficácia.

A gestão estratégica deve ser capaz de lidar com as surpresas, reagir com rapidez diante dos imprevistos e aprender com os erros corrigindo os rumos. Para tanto, se torna essencial dispor de uma área específica de planejamento na estrutura administrativa e, conseqüentemente, de um plano estratégico organizado e sistematizado, como principal instrumento de gestão.

Sabe-se que, diante da complexidade, planejar é vital. Quem planeja influi nos resultados futuros, ainda que não tenha controle total sobre os desdobramentos das suas ações. Dessa forma, são necessárias ferramentas para enfrentar a incerteza, se preparar para as mudanças, desenhar possibilidades, buscar respostas, definir caminhos.

Para o desenvolvimento de suas funções, os pequenos e médios municípios, poderiam estar dotados e ter operando, no nível da sua gestão estratégica, uma área destinada ao planejamento governamental, que internamente, para redução de custos, pode se subdividir em duas áreas, atuando em sintonia e de forma integrada, da seguinte forma: a área do planejamento e desenvolvimento urbano, que cuida especificamente da cidade com o seu plano diretor e urbanismo; e a área do planejamento e desenvolvimento institucional, para cuidar da instituição, da formulação, sistemati-

zação e integração, desde o plano estratégico institucional até os diversos planos dos subsistemas tático e operacional, como os planos de gestão das Secretarias, Diretorias, Departamentos, nas diversas áreas estratégicas como a gestão de pessoas, gestão de materiais e suprimentos, compras e licitações, bem como os planos já legalmente instituídos como PPA, LDO e LOA. Não se trata de uma área para “fazer” os planos de todos os demais, mas para coordenar “processo de planejamento institucional”, de forma integrada e em rede, com atuação das demais áreas de gestão estratégica.

Neste formato, também é essencial a coordenação do monitoramento e avaliação permanente da execução dos diversos planos, objetivos e metas da gestão institucional. Em última instância, pelo menos para dar retorno ao Prefeito se os seus compromissos junto à população quando da sua eleição estão sendo cumpridos, em que ritmo e qual a viabilidade de entrega.

Tem-se constatado, de forma recorrente nos municípios, as reclamações dos gestores quanto às dificuldades que enfrentam devido a ausência ou insuficiência de planejamento nos diversos setores e secretarias municipais. Dessa forma, a inexistência de uma área de planejamento urbano e institucional, para pensar o município e projetar o futuro, bem como coordenar os processos de planejamento estratégico, tático e operacional, de forma integrada e articulada, se faz sentir de forma determinante nos municípios.

Vale registrar que o planejamento orçamentário, por força da exigência de lei orçamentária anual, se encontra de certa forma institucionalizado. Entretanto, funciona nos moldes do planejamento incremental, aquele em que se projeta o futuro com base no passado, ou seja, coloca-se um percentual em cima das despesas do ano anterior e se repete com alguns acréscimos de investimentos. Geralmente é feito pelo contador chefe, na secretaria municipal de finanças, com baixa participação interna, quando ocorre.

b) Gestão de pessoas

A valorização das pessoas que fazem a organização desde o posicionamento estratégico na estrutura organizacional aos destaques de investimentos em planos de cargos e carreiras, avaliação de desempenho, desenvolvimento e capacitação de técnicos, gestores e lideranças, bem como saúde e qualidade de vida, são fundamentais em ações de melhoria e profissionalização da gestão pública.

De um modo geral, as Prefeituras possuem um setor/divisão de recursos humanos, situado no nível operacional, na base da estrutura organizacional, desenvolvendo atividades cartoriais, como um cartório de contratos, cuidando de direitos e deveres dos servidores e da folha de pagamento, sem as unidades organizacionais destinadas a atuar nas áreas de planejamento e gestão da força de trabalho, recrutamento, seleção, capacitação, desenvolvimento, saúde e qualidade de vida. Dessa forma, sem o desenho organizacional formal ou informal, sem as funções e atribuições definidas e sem pessoal qualificado, não têm como dar conta de desenvolver uma política de gestão de pessoas moderna que atenda às necessidades atuais da Prefeitura Municipal.

Identifica-se uma forte ocorrência de rotatividade de pessoal atribuída, principalmente, no caso dos cargos em comissão, a mudanças a cada quatro anos dos prefeitos, e no caso dos servidores efetivos, aos baixos salários, eles entram e saem. Quando analisados os dados compartilhados e a lei vigente, também se observa um elevado percentual dos cargos de chefia ocupados por comissionados de livre nomeação, o que acarreta uma mudança significativa a cada troca de governo.

A inexistência de uma área moderna de gestão de pessoas, possivelmente em nível de secretaria municipal, com foco no desenvolvimento e valorização dos servidores, impacta negativamente em todos os níveis da estrutura administrativa.

A área de gestão de pessoas necessita de um formato organizacional e de uma equipe de profissionais de áreas específicas que lhe permitam o efetivo cumprimento de suas finalidades, para que

possa ir além das atuais atividades cartoriais, para atuar também no planejamento, desenvolvimento, capacitação, saúde e qualidade de vida dos servidores.

c) Modernização administrativa

A modernização administrativa, aqui entendida como uma área cujas funções incorporem as atividades de tecnologia da informação, transformação digital, organização e métodos, análise e melhoria de processos, racionalização, normas e procedimentos, cujas atividades, quando desenvolvidas nas Prefeituras, geralmente está inserida nas competências de secretarias municipais de administração, de finanças, de planejamento, em assessorias ou em controladorias.

A maioria das estruturas administrativas não possui uma unidade organizacional central para responder pela área de Tecnologia da Informação (TI), não dispõe de subunidades e nem de equipe - no caso os cargos em comissão, funções gratificadas e os servidores efetivos necessários à instalação e ao desenvolvimento das atividades -, geralmente contratam escritórios de consultorias e serviços. Alguns dispõem de um técnico para suporte básico aos sistemas adquiridos.

A área de Tecnologia da Informação, dada a sua importância para o alcance dos objetivos institucionais e diante do crescente avanço das tecnologias, necessita de um posicionamento na estrutura mais elevado estrategicamente para que possa contribuir no processo decisório e na gestão estratégica institucional, bem como de servidores efetivos no quadro de pessoal, com formação específica, para atender às demandas da gestão municipal, de forma direta ou contratada, sendo esta última necessária para realizar a interlocução com as empresas prestadoras de serviços e proceder ao acompanhamento e supervisão dos contratos.

Ainda no que se refere à modernização administrativa, identifica-se que as estruturas também não contemplam unidades com atribuições para desenvolver as atividades pertinentes de organização e métodos, como por exemplo: a modelagem de processos, com a melhoria no fluxo de tramitação; a elaboração de instruções, manuais, normas e procedimentos para orientar as Secretarias e órgãos municipais, com orientações para agirem de modo proativo se antecipando às principais fragilidades da gestão institucional; bem como ações para realizar a integração entre as unidades organizacionais.

Considerações gerais

Por ocasião das visitas técnicas de levantamento de dados e nas oficinas realizadas, encontra-se bastante incidência de registros de fragilidades institucionais relacionadas predominantemente com: a insuficiência de pessoal técnico com formação de nível superior e, em grande medida, uma baixa qualificação dos que existem; a ausência de capacitação de servidores e gestores; a insuficiência ou ausência de atribuições de gestores; ausência (na lei vigente) de requisitos para os cargos em comissão e funções gratificadas, compatíveis com a área; ausência ou desatualização de plano de cargos e vencimentos dos servidores; salários baixos em relação ao mercado gerando alta rotatividade de servidores efetivos, bem como de ocupantes dos cargos em comissão.

Observa-se, ainda, a existência de muitos cargos em comissão em funções aparentemente técnicas, administrativas ou operacionais que necessitam de direcionamento e avaliação quanto à possibilidade e adequação de abertura de concurso público para atendimento das necessidades do quadro de pessoal.

Quando questionados em relação à reestruturação, os gestores locais costumam manifestar, entre outras, as seguintes expectativas: adequar a estrutura organizacional às demandas atuais da gestão municipal; elaborar ou melhor definir as funções dos órgãos e subunidades administrativas e finalísticas, bem como as atribuições dos gestores em todos os níveis; tornar a gestão profissional; encontrar soluções para ampliar o quadro de pessoal e não perder as pessoas que contribuem, devido à baixa remuneração atual dos servidores e gestores; deixar um legado para futuras administrações municipais; qualificar e

valorizar o quadro funcional; adequar as necessidades de pessoal às vocações econômicas do Município; criar órgãos inexistentes e necessários para melhorar a prestação de serviços à população.

No caso específico de políticas públicas e gestão governamental, de um modo geral, os órgãos municipais apresentam dificuldades que estão contempladas nos itens anteriormente explicitados e outras, dadas a suas especificidades de área finalística, que nos abstermos de explorar neste artigo, visto que merecem um estudo específico para sua estrutura. Entretanto, pode-se destacar os seguintes pontos:

- a) a área de meio ambiente começa a ser priorizada pelos municípios, inclusive com a criação de Secretarias Municipais;
- b) as áreas contempladas com recursos de fundos municipais, que dispõem de normatização federal, costumam estar mais bem estruturadas, sobretudo a educação e a saúde, sendo que a assistência social vai na mesma linha, embora em ritmo menor;
- c) a área de obras e serviços públicos consome bastante tempo e energia dos gestores, devido às especificidades e ao impacto direto no dia a dia dos munícipes;

Conclusões

Abordar o tema da reestruturação administrativa das Prefeituras Municipais, a partir da reflexão sobre o desafio dos gestores locais em melhorar a qualidade da gestão municipal, na medida em que precisam colocar em marcha estruturas assentadas em formatos tradicionais, com modelo de gestão pouco sensível a mudanças e um quadro de pessoal, muitas vezes, com predominância de cargos em comissão externos com alta rotatividade, insuficiente qualificação e formalização, entre outras fragilidades, nos remete ao fato de que não se pode perder de vista que as instituições públicas devem se revestir de formalidade estrutural, a partir de escolhas estratégicas, congregando os sistemas componentes, condicionados e influenciados pelas pessoas, ambiente e a sua natureza pública.

Inúmeras são as dificuldades e fragilidades a serem enfrentadas na gestão municipal pelos Prefeitos e suas equipes, conforme comentado no diagnóstico situacional. Entretanto, se considera que, para uma mudança de patamar e um salto de qualidade na gestão, os vazios apontados nas estruturas administrativas são fortes desafios que, ao serem enfrentados e sanados, podem desencadear a solução de vários outros problemas diretamente relacionados e interligados.

Hoje, diversas são as leis estabelecendo que as prefeituras devem elaborar e aprovar Planos Municipais para as várias áreas de políticas públicas, entre outros instrumentos de planejamento setorial, o que demanda uma capacidade organizativa estrutural e de gestão que eles ainda não possuem e buscam alcançar. Entretanto, inúmeras são as dificuldades encontradas nos pequenos e médios municípios brasileiros quanto aos seus instrumentos e, conseqüentemente, sua capacidade de gestão. Porém, para receber os recursos orçamentários que lhes são destinados pela legislação, precisam de agilidade no alcance do patamar exigido para a sua gestão administrativa.

Nesse contexto, a modernização da gestão é percebida fundamentalmente como a adoção de novas estruturas e procedimentos, sendo mais orientada para alinhar o setor público municipal aos novos desafios. Estruturas contraproducentes e emperradas têm causado na sociedade a indignação e a desesperança quanto à capacidade do poder público de exercer a liderança do progresso econômico e social.

As Prefeituras, de um modo geral, apresentam legislação e atos normativos defasados ou desatualizados, com insuficiência de descrição de atribuições de unidades e gestores, com necessidade de reorganização da estrutura administrativa e funcional com competências bem definidas, de modo a melhor delimitar as responsabilidades e limites de cada órgão e subunidades.

As organizações, enquanto arranjos artificialmente construídos, precisam estabelecer certas regras que assegurem um nível de certeza entre as pessoas que a ela trazem sua contribuição. Essas regras, contidas em documentos formais, definem as expectativas de comportamento associadas a cada cargo e for-

necem um mínimo de orientação às pessoas engajadas a seu serviço. Tais regras procuram resguardar uma certa constância nos padrões das relações institucionais.

A busca pelos processos de reestruturação administrativa pelos gestores municipais, de um modo geral, tem sido motivada por dois principais fatores impulsionadores: 1 - uma forte atuação do Ministério Público, em alguns municípios, na área da gestão administrativa das Prefeituras, muitas vezes, devido à ocorrência de reclamações locais quanto à utilização, em excesso, de pessoal sem recrutamento por concurso público, seja ocupando cargos de chefia ou prestando serviços como autônomo; 2 - a liderança e a vontade política dos dirigentes da Prefeitura no sentido de corrigir as distorções e equívocos da estrutura para melhorar a gestão municipal.

Considera-se que o importante não é o tamanho da estrutura de uma organização e sim a capacidade que ela possui de articular-se, a qualidade de seus processos. Deve-se buscar encontrar um melhor arranjo organizacional que coloque a Instituição no caminho do alcance dos seus objetivos e, efetivamente, contribua para a melhoria de vida da sua população com a satisfação dos cidadãos e o reconhecimento do esforço das lideranças em quem depositaram suas esperanças e confiança, através dos seus votos. Nesse sentido, compartilha-se do entendimento existente na literatura do caráter contingencial da modelagem organizacional, ou seja, não existe um único melhor modelo, mas a combinação de fatores, elementos, condições e variáveis.

A estrutura administrativa das Prefeituras Municipais, por ser uma variável importante para a melhoria da gestão e para a implementação de mudanças, foi o objeto de estudo do presente artigo. Alguns fatores, também relevantes para a definição das estruturas organizacionais, embora não tenham sido foco do estudo, foram abordados em diversos momentos, de forma direta ou de maneira indireta.

Considera-se um fator crítico de sucesso no trabalho de reestruturação administrativa a participação e o envolvimento, em todas as etapas do processo de formulação das propostas de uma nova estrutura organizacional, dos principais atores e lideranças da Prefeitura, sobretudo o Prefeito e os Secretários Municipais, bem como um diagnóstico situacional produzido a partir das reais demandas institucionais.

Podem ser sugeridos outros estudos para verificar as questões relativas à influência política que permeia os processos de formulação das estruturas, bem como as articulações e ajustamentos necessários para conseguir a aprovação nas Câmaras Municipais que não foram abordadas neste artigo.

Referências bibliográficas

ATHANAZIO, Madeleine M. **Processo de planejamento estratégico em universidade pública**: o caso da Universidade Federal do Pará. 2010. 153f. Dissertação (Mestrado em Administração). Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2010.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. **A gerência equalizadora**: estratégias de gestão no setor público. In: Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo/ Organizadores: Paulo Emílio Matos Martins, Octavio Penna Pieranti – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CURY, Antonio. **Organização e Métodos**: uma visão holística. São Paulo: Atlas, 2005.

DOURADO JÚNIOR, Aristides Alvares; SOUSA, Jonilto Costa. Estrutura Organizacional: Considerações à Modelagem Organizacional. Revista da Universidade Vale do Rio Verde, Três Corações, v.14, nº 2, p. 294-318, ago./dez. 2016.

FOGAÇA, José. Democracia e descentralização na Constituição de 1988: o processo de elevação dos Municípios ao status de entes da Federação. In **Gestão Municipal no Brasil: modernização, cooperação e humanização**. José Mario Brasiliense Carneiro, Livio Giosa, Murilo Lemos (org.). SP. Oficina Municipal. 2021.

HALL, Richard H. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

LEITE LIMA, Luciana *et all*. **Planejamento governamental nos municípios brasileiros**: em direção a uma agenda de pesquisa. Cad. EBAPE.BR, v. 18, nº 2, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2020.
<https://doi.org/10.1590/1679-395177989>

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. – São Paulo: Atlas, 2006.

MOTTA, Paulo Roberto. **O estado da arte da gestão pública**. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro: FGV.v.53, nº 1, p. 82-90, 2013.

_____. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SCHEIN, Edgar H. **Psicologia organizacional**. RJ: Prentice-Hall do Brasil Ltda, 1982.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

CONCURSOS PÚBLICOS

Seleção imparcial dos melhores profissionais

Melhor qualificação do quadro de pessoal

Implementação do sistema do mérito

Valorização de carreiras

Para mais informações de como o IBAM pode realizar o Concurso em sua instituição

Acesse aqui

Artigo

INTERSETORIALIDADE: UMA PRÁTICA QUE ASSOCIA COMPETÊNCIA E MULTIPLICA RESULTADOS NA GESTÃO MUNICIPAL

Herculis Pereira Tolêdo

Bolsista Pós-Doutorado Junior do CNPq, por meio do INCT Proprietas. Doutor e mestre em Serviço Social (PUC-RIO), graduado e licenciado em Ciências Sociais (UFRJ, 2004) e bacharel em Relações Internacionais (UNESA, 1997)

Resumo: Este artigo problematiza a prática intersetorial, que consiste em uma lógica de construção e operação das políticas públicas que potencializam recursos humanos, financeiros e materiais por meio do desenvolvimento de estratégias conjuntas de gestão e compartilhamento de informações pertinentes ao atendimento integral e integrado. A intersectorialidade associa políticas, conjuga saberes, une competências e multiplica resultados que ultrapassam a segmentação do atendimento, sendo, portanto, potente instrumento estratégico de atenção integral e integrado, pois transcende a atuação de políticas isoladas. Essa transcendência se traduz como articulação de saberes e experiências, inclusive no ciclo vital da política, que compreende procedimentos gerenciais dos poderes públicos em resposta aos assuntos de interesse dos cidadãos.

Palavras-chave:
Intersectorialidade
Políticas públicas
Território
Proteção social

Introdução

A ação intersectorial surge como uma nova possibilidade para resolver os problemas que incidem sobre uma população em um determinado território. Essa é uma perspectiva importante, porque aponta para uma visão integrada dos problemas sociais e também para sua solução. Nas últimas décadas, as práticas intersectoriais promoveram processos inovadores, viabilizados na maioria das situações pelo interesse dos gestores na execução das políticas públicas. Cada vez mais presente na formulação de políticas públicas, a atuação intersectorial envolve o que há de mais potente em diferentes setores para promover o bem-estar do cidadão e resolver complexos problemas que afetam os determinantes sociais.

Afinal, o que é Intersectorialidade?

Após a Constituição Federal de 1988, conceitos como intersectorialidade, intrasetorialidade, interdisciplinaridade, rede, território, vigilância socioassistencial, proteção social, entre outras, foram incorporados como diretrizes na construção das políticas públicas. Mas será que as pessoas param para pensar nos significados dessas palavras?

O conceito de intersectorialidade é polissêmico, ou seja, apresenta uma multiplicidade de significados a depender do campo disciplinar ao qual se vincula. É possível constatar que o conceito de intersectorialidade é associado a sinônimos como articulação, integração e comunicação.

Para alguns especialistas, intersectorialidade é compreendida enquanto estratégia ou processo (Cavalcanti; Dantas; Carvalho, 2011). Para outros, é sinônimo de abordagem ou paradigma (Bonalume, 2011).

Há aqueles que entendem como lógica de gestão para superação da forma fragmentada como são executadas as políticas sociais no país (Nascimento, 2010; Pereira, 2014). Também, existem aqueles que entendem como forma planejada e integrada de gestão para garantir maior eficiência, eficácia e efetividade e menor gasto de recursos na administração pública (Pereira; Teixeira, 2013).

Outra compreensão é a intersectorialidade enquanto articulação entre diferentes saberes e experiências que se integram sinergicamente nas etapas do ciclo das políticas públicas, com vistas a atingir patamares de melhor desenvolvimento social (Inojosa, 2001). Nesta visão, o trabalho intersectorial transcende a lógica do mero trabalho em conjunto. A ideia de “sinergia” é a ação ou esforço simultâneos; cooperação, coesão e trabalho integrado. O trabalho sinérgico requer habilidades e competências que não são tradicionalmente estimuladas na burocracia estatal.

A intersectorialidade promove a articulação de saberes técnicos, já que determinadas áreas passam a integrar agendas coletivas e compartilhar objetivos comuns. Por isso, é importante lembrar que a intersectorialidade é um processo de desenvolvimento de uma postura profissional que viabiliza um olhar ampliado das especificidades, que se conjugam no âmbito das profissões, através de equipes multiprofissionais, visando integrar saberes e práticas voltadas à construção de novas possibilidades de pensar e agir (Miotto; Nogueira, 2006, p. 276-277).

Cabe lembrar que durante a pandemia da Covid-19 foi necessário considerar diferentes saberes e práticas para sua compreensão, e a criação de estratégias para suavizar seus impactos. Ficou nítido, por exemplo, que o cuidado com a saúde exige um olhar ampliado sobre a sua integralidade. Desse modo, superar o olhar unicamente biológico, considerar fatores determinantes como raça, etnia, classe e gênero, organizar práticas que busquem contemplar a integralidade da atenção e considerar a intersectorialidade e o trabalho em equipe multiprofissional com procedimentos colaborativos, tornaram-se prioridades para cada território.

O conceito de intersectorialidade e rede articulam-se na gestão de um projeto municipal. A intersectorialidade é uma concepção de gestão contrária à setorização e à especialização que propõe integração, articulação dos saberes e dos serviços no atendimento às demandas dos cidadãos. A intersectorialidade é uma prática que se dá no agir no contexto de políticas públicas, através de uma ação que se efetua na gestão no território, na multiplicidade de sujeitos e na criatividade. Então, a intersectorialidade é um processo que visa articular os setores, porque uma única política não resolve os problemas sociais.

A intersectorialidade é importante para construção e suporte à rede, enquanto a rede refere-se às relações e ações entre indivíduos e organizações que se estabelecem continuamente e coletivamente em todos os campos da vida cotidiana, no mundo dos negócios, na vida pública, entre elas, e em torno de uma ideia ou um objetivo.

A ação em rede remete à interação de pessoas, instituições, famílias, municípios e estados mobilizados coletivamente em torno de uma ideia. Dito de outro modo, a rede não é uma reunião aleatória de instituições e pessoas, pois sua mobilização ocorre em torno de um objetivo construído coletivamente. A rede preserva a diferença. Nela cada componente tem a sua maneira própria de se integrar nesse processo e de contribuir para a construção. Por isso, cada participante e instituição que integra uma rede tem de estar consciente do seu papel e de seus interesses, e no fato de que a rede tem uma direção, definida coletivamente, e que, em princípio, não coincide com os objetivos de cada um de seus membros.

A construção de uma rede é um processo que se renova a cada dia e possui avanços e recuos, mas que depende daqueles que acreditam na ideia e na força da sua capacidade de mobilizar outros parceiros, buscando otimizar os recursos que são escassos, mediante a introdução de uma nova maneira de trabalhar os problemas sociais. Um bom exemplo é a rede socioassistencial, ou seja, conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia da básica e especial, e ainda por níveis de complexidade.

Intersectorialidade e território

A qualidade da vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais. A ação intersectorial surge como uma nova possibilidade para resolver os problemas que incidem sobre uma população em um determinado território. Essa é uma perspectiva importante, porque aponta para uma visão integrada dos problemas sociais e também para a solução. Essa abordagem supõe a consideração dos problemas sociais onde eles se manifestam. Nessa perspectiva, o território constitui um espaço privilegiado para realizar a ação intersectorial. É um espaço definido territorial e socialmente, onde as pessoas vivem e se reproduzem. É aí que as pessoas se relacionam para construir o seu futuro. O território é onde, principalmente, se concretiza a integração das políticas sociais e, conseqüentemente, a ação intersectorial e interinstitucional.

Em outras palavras, conhecer o território exige métodos que permitem representar a dinâmica do espaço e simular o comportamento dos sujeitos. Como veremos a seguir, pensar a política pública a partir do território exige um exercício de revisitação à história, ao cotidiano e ao universo cultural da população que vive neste território. Milton Santos, considerado por muitos como o maior pensador da geografia contemporânea, nos lembra que é preciso pensar o espaço geográfico não como sinônimo de território, mas como território em uso. Este é um resultado do processo histórico relativo à base material e social das novas ações humanas.

Segundo Koga (2013), o território nas políticas sociais não pode se reduzir à concepção político-administrativa. Para a autora, o território se desenha como um lugar passivo, um cenário onde as tramas da vida das pessoas acontecem, uma abordagem de tratamento dos territórios como se fossem “territórios de sangue frio”. O desafio é pensar a atuação das políticas sociais nos territórios de disputa, ou seja, reconhecer os territórios além de suas aparentes características, e pelas diferentes dinâmicas que os tornam “territórios de sangue quente” - que interagem, que se relacionam com o espaço físico e se expressam nas relações sociais, econômicas, políticas, culturais.

Intersectorialidade: uma aposta no fortalecimento da Proteção Social

A Proteção Social é um conjunto de iniciativas que oportuniza o acesso a direitos e contribui para a melhoria da qualidade de vida do cidadão que no Brasil tem colocado cada vez mais a família no alvo das políticas públicas ao defini-la (como a base da sociedade e merecedora da proteção social. Como observa Fadul (2018), as políticas públicas ganham cada vez mais uma dimensão socioeducativa, pois intervêm na organização psicossocial da família, medindo valores e práticas que estão ligadas aos direitos de cidadania.

Assim, pensar uma prática de atuação intersectorial centrada na família se apresentaria como uma estratégia integrada e integral por agregar esforços e a construção de saídas, de pontes com e para as famílias que de fato contribuíssem para a sua autonomia e emancipação social.

A intersectorialidade surge como princípio e método das políticas públicas para evitar o risco dos serviços; na prática, permanecerem centralizados e distantes das necessidades reais das famílias, uma vez que será apenas por meio da articulação entre políticas públicas que a Proteção Social poderá se efetivar e contribuir para o desenvolvimento social e ampliação da cidadania. Nesse sentido, a intersectorialidade se integra ao debate da Proteção Social.

Segundo Schutz (2009), a intersectorialidade possibilita a superação de ações fragmentárias e setorializadas, bem como ações sobrepostas na relação com os usuários dos serviços (paralelismo de ações) e ações burocráticas. Além de reduzir custos e flexibilizar processos, no caso específico da política da Assistência Social, caracterizada por um ambiente historicamente setorial – modelo de interesse estatal, a prática intersectorial é estratégica para mudança de um olhar crítico a uma cultura marcada por ações clientelistas, paternalistas e assistencialistas. Resumidamente, é possível elencar desafios e potencialidades quando falamos sobre o tema.

Potencialidades:

- Integração das ações das secretarias municipais para atuação de combate à pobreza;
- Complementaridade do trabalho, das ações e dos recursos (humanos e financeiros);
- Maior efetividade na Proteção Social das famílias e usuários;
- Maior capilaridade das ações, serviços e programas;
- Visão integral dos usuários e dos territórios;
- Comunicação entre setores.

Apesar de se apresentar como sustentáculo das políticas públicas, a prática intersetorial ainda é um desafio para as equipes nos territórios. Um dos fatores importantes para que a intersetorialidade se transforme em ações concretas e eficazes é a existência de espaços que possibilitem a comunicação entre os setores, para favorecer o diálogo entre os programas que trabalham com as famílias e os profissionais das políticas públicas que realizam intervenções com estes grupos. Porém, outros desafios também estão presentes.

Desafios:

- Superar modelos reconhecidamente pouco impactantes;
 - Inserir novas rotinas de trabalho;
 - Conceber e executar ações de Proteção Social coletivamente;
 - Promover maior conscientização do papel do controle e responsabilização social no processo intersetorial;
 - Estimular a educação continuada de profissionais no protagonismo das ações intersetoriais;
 - Desmistificar a visão estereotipada de que a política de Assistência Social é assistencialista;
 - Construir uma nova cultura na gestão das políticas públicas.

Apesar de bem desenhada por meio de leis e normas nacionais, na prática, é difícil fazer a intersetorialidade acontecer. A gestão social intersetorial abarca também o desafio da relação com atores múltiplos e diversos, que a entendam como um elemento de natureza política que expressa uma visão ampla de governo. Cabe ainda destacar que algumas experiências demonstraram as fragilidades e potencialidades de se construir um novo jeito de atender às demandas sociais de forma integrada e participativa, exigindo a elaboração de estratégias de articulação intersetorial que perpassam o envolvimento dos múltiplos atores nos processos de decisão, planejamento e organização de propostas, tanto do poder público quanto da sociedade civil, e pela construção de consensos, mesmo com diferenças, que mobilizem para a superação de desigualdades e fortalecimento do bem comum.

A Intersetorialidade na prática

Ainda que a intersetorialidade esteja incorporada correntemente como uma diretriz nas políticas públicas, a sua prática ainda é um espaço em construção, e a dificuldade ao trabalhar a demanda numa perspectiva intersetorial ocorre em decorrência de: REVER ESTA LISTAGEM PARA COLOCAR EM ORDEM DECRESCENTE DE IMPORTANCIA???? Acho que começar por “Profissionais sobrecarregados” cria resistência no leitor...

- Profissionais sobrecarregados;
- Falta de financiamento da proposta;
- Equipe não aberta a outros saberes e perspectivas;
- Utilização de meios tradicionais de comunicação, de alcance bastante limitado;
- Utilização de linguagem técnica;
- Baixa compreensão do que seja efetivamente intersetorialidade e interdisciplinaridade;
- Fragmentação e a descontinuidade das intervenções (rotatividade), em que a articulação se caracteriza pelo encaminhamento dos usuários aos serviços da rede socioassistencial no território (lógica do encaminhamento em detrimento da lógica do acompanhamento. (Bellini et al., 2014).

Espaço em construção

A prática intersetorial é um processo que tem riscos em função das resistências previsíveis de grupos de interesses. Muitas vezes, acabam sendo encontros multidisciplinares, em que os profissionais permanecem com suas práticas individuais e distantes do trabalho interdisciplinar. Para realmente ultrapassar o âmbito individual, é necessário conhecer e analisar o trabalho, as atribuições específicas do grupo na unidade, no domicílio e na comunidade, além de compartilhar conhecimentos e informações. Em síntese, ultrapassar o âmbito individual exige mudanças na organização e atuação do trabalho e demanda por novos saberes. A proposta de mudar exige alianças de todos os que desejam incrementar a qualidade de vida do cidadão dentro e fora da administração pública. Talvez esses desafios justifiquem porque as práticas intersetoriais ainda figuram como processos experimentais. É preciso intensificar tais experimentações, torná-las práticas cotidianas nos processos sociais.

Planejar de forma diferente

Lembramos que a intersetorialidade é uma nova maneira de planejar e executar que possibilita o acesso aos serviços públicos, mas para que de fato aconteça requer esforços de um conjunto amplo de sujeitos sociais, com concepções, interesses e recursos diferenciados na arena decisória. Essas ações dependem de planejamento, execução e avaliação de diversos atores e setores em resposta aos problemas identificados em determinado território. Tratar os cidadãos de um mesmo território e seus problemas de maneira integrada exige planejamento articulado das ações e dos serviços. Mas isso só não basta. Esse novo fazer envolve mudanças de valores e de cultura que são refletidas nas normas e nas regras que pautam o agir de organizações sociais. Essa mudança demanda a apreensão da cultura com base em aspectos rotineiros das práticas diárias.

Cabe destacar que a descentralização possibilitou a transferência de competências para as instituições prestadoras de serviços sociais. A descentralização, decorrente da Constituição Federal de 1988, foi a transferência de poder e recursos do governo central para as administrações municipais, visando maior autonomia e eficiência na gestão local. Com isso, estabelece-se uma parceria com organizações privadas autônomas voltadas para o interesse coletivo, capazes de desenvolver de maneira integrada projetos intersetoriais em resposta às demandas sociais das populações. Segundo Junqueira (2019) esse processo ganha consistência quando as necessidades dos grupos populacionais em um território os levam a se articular em busca de soluções intersetoriais. Nesse processo, a população passa a ser considerada sujeito, e não objeto de intervenção, assumindo um papel ativo e colaborando na identificação dos problemas e na solução.

Um importante componente é o fato que transforma a lógica da política social, que sai da visão da carência, da solução de necessidades, para aquela dos direitos dos cidadãos a uma vida digna e com qualidade. É nesse sentido que a prática intersetorial, que privilegia a negociação, pode alcançar uma dimensão transetorial, pois cria um novo olhar e instaura novos valores mediante o respeito das diferenças e a incorporação das contribuições de cada política social no entendimento e na superação dos problemas sociais. em relação à intersetorialidade, pode-se afirmar que: não há receitas prontas sobre o que ela é ou como construí-la. É uma prática concreta, um desafio a ser superado, um problema a ser resolvido. Exige planejamento, estudos, comunicação e reflexão.

Referências bibliográficas

BELLINI, Maria Isabel Barros et al. A pesquisa sobre intersetorialidade no contexto brasileiro: notas sobre o núcleo de estudos e pesquisas em trabalho, saúde e intersetorialidade. In: BELLINI, M. I. B.; FALER, C. S. (org.). **Intersetorialidade e políticas sociais: interfaces e diálogos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

BONALUME, Cláudia Regina. O paradigma da intersetorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer. **LICERE** – Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer, v. 14, n. 1, 2011.

BRASIL. **CapacitaSUAS Caderno 3: Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2013.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura da. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 92, p. 5 - 21, nov. 2007.

CAVALCANTI, Patricia Barreto; DANTAS, Andreza Carla da Silva; CARVALHO, Rafael Nicolau. Contornos e sinergias entre a política de Saúde e o adolescente privado de liberdade: intersectorialidade como desafio. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 399-410, 2011.

CHANLAT, J. Ciências Sociais e Management. São Paulo: Atlas, 2000. FADUL, Fabiana Meijon. Família no Alvo das Políticas Públicas: o que a intersectorialidade tem a ver com isso? In. ROMAGNOLI, Roberta Carvalho (Org.). **A intersectorialidade e seus desafios**. Curitiba: CRV, 2018.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**, v. 22, p. 102-110, 2001.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização, intersectorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. **Revista FEA-PUC-SP**, v. 1, p. 57-72, 1999.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, p. 35-45, 2000.

KOGA, Dirce. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serviço Social em Revista**, v. 16, n. 1, p. 30-42, 2013.

MIOTO, R. C.; NOGUEIRA, V. M. R. Sistematização, planejamento e avaliação das ações dos assistentes sociais no campo da saúde. In: MOTA, A. E. et al. (Org.) **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, 2006, p. 273-303.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, p. 95-120, 2010.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, 2013.

RAICHELIS, Raquel. Processos de articulação na perspectiva socioterritorial. Metodologias de Trabalho Social. São Paulo: PUC-SP/IEE, 2008. SANTOS, Milton. Território e sociedade: entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SCHÜTZ, Fernanda et al. **A intersectorialidade no campo da política pública: indagações para o Serviço Social**. TCC (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

TEIXEIRA, Luanne Martins; PEREIRA, Joaquim Feitosa. Práticas da vigilância em saúde na estratégia saúde da família abordando-se a intersectorialidade e a transdisciplinaridade. 11º Congresso Internacional da Rede Unida. **Anais...**, 2014.

Artigo

MUNICÍPIOS E O ENFRENTAMENTO DAS EMERGÊNCIAS CLIMÁTICAS

Luciana Hamada

Arquiteta e Urbanista, doutoranda do Programa de Pós-Graduação de Urbanismo da UFRJ - PROURB/FAU/UFRJ e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da UFRJ - PROARQ/FAU/UFRJ (2004)

Lincoln Botelho da Cunha

Arquiteto e Urbanista e Bacharel em Direito. Especialista em Metodologia do Ensino Superior (1982) e em Gestão de Cidades e Administração Estratégica Municipal (2000)

Resumo: O artigo aborda as consequências dos eventos extremos no território brasileiro, resultantes das mudanças climáticas, e o enfrentamento às emergências climáticas. Apresenta os esforços das ações de redução e gestão de riscos, após os retrocessos contra a governança ambiental, ocorridos entre os anos de 2017 e 2022. Ao final são pontuados os desafios impostos aos Municípios na condução da agenda urbana, para o enfrentamento dos impactos da mudança do clima.

Palavras-chave:

Mudanças climáticas
Eventos extremos
Emergências climáticas
Redução e gestão de riscos
Adaptação e resiliência
Política urbana

Introdução

Passados treze anos da calamidade climática ocorrida no início do ano de 2011, na região serrana do Rio de Janeiro, episódio que marcou a abrangência dos impactos dos eventos climáticos, o desconhecimento sobre o tema e o despreparo das gestões públicas em evitar as situações de risco, o país vem se confrontando com eventos cada vez mais extremos, relacionados, em sua maioria, às chuvas torrenciais, ondas de calor e períodos de estiagens. Apesar dos avanços alcançados desde então para o enfrentamento aos impactos, o recente desastre climático ocorrido no Estado do Rio Grande do Sul demonstrou que as ações se revelam insuficientes, diante da relevância das consequências dos fenômenos climáticos mais extremos que se apresentam.

Após o evento ocorrido no Estado do Rio de Janeiro, em 2011, o Governo Federal consolidou, no período de 2012 a 2016, parcerias com institutos de pesquisa, universidades e organizações internacionais para o desenvolvimento de pesquisas, estudos, o estabelecimento de marcos legais e de mecanismos para a minimização e o enfrentamento dos efeitos dos desastres naturais que se apresentavam com maior intensidade em várias regiões do Brasil.

Entretanto, entre os anos de 2017 e 2022, em consequência da descontinuidade de ações importantes no tratamento do tema e do dismantelamento da estrutura do Ministério de Meio Ambiente, foi impactada a governança ambiental no país. A retomada das ações, a partir do ano de 2023, vem exigindo o empenho interfederativo para as respostas aos danos decorrentes dos eventos extremos e a reconstrução de políticas públicas desfeitas pelos retrocessos ambientais.

Em novembro de 2015, na ocasião do 21ª Conferência das Partes (COP 21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), na qual foi aprovado o primeiro acordo multilateral, denominado Acordo de Paris, que objetivou lidar com os impactos da mudança climática, especialmente frear as emissões de gases responsáveis pelo efeito estufa, o Brasil assumiu voluntariamente, a partir

das chamadas Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC Brasil), o compromisso de reduzir as emissões de GEE em 37%, até 2025, e em 43%, até 2030, ambos em comparação aos níveis de 2005. Para alcançar o objetivo, o governo brasileiro afirmou a intenção de zerar o desmatamento na Amazônia Legal e restaurar 12 milhões de hectares de florestas até 2030.

Mesmo diante das adversidades, o país vem se empenhando na condução do tema. Em participação da Cúpula da Ambição Climática, evento que integra a programação da 78ª Assembleia Geral da ONU, realizada em setembro de 2023, o Governo Federal ampliou o compromisso brasileiro de redução da emissão de gases de efeito estufa de 37% para 48% até 2025. Para 2030, a previsão passou de 50% para 53%. A 30ª edição da Conferência do Clima das Nações Unidas - COP30, que será realizada em novembro de 2025, será a primeira organizada na região amazônica, em Belém, no Pará. Em novembro de 2024, o Rio de Janeiro sediará a Cúpula do G20, onde será lançada uma força-tarefa sobre a mobilização global contra a mudança do clima.

Em consideração ao cenário das emergências climáticas e o restabelecimento da governança ambiental no Brasil, o presente artigo tem por objetivo contextualizar consequências das mudanças climáticas, destacar as ações em desenvolvimento e pontuar sobre os desafios impostos aos municípios na condução da política urbana, para o enfrentamento dos impactos da mudança do clima.

Brasil e Mundo - breve contexto das emergências climáticas

Os desastres naturais¹ que vêm se acentuando de forma extrema, em várias regiões do Brasil e do mundo, com maior frequência de chuvas torrenciais, intensificação das ondas de calor e das secas, decorrem de alterações do clima estimuladas pelas atividades humanas, principalmente por meio das emissões de gases de efeito estufa (GEE) lançadas na atmosfera, que causam o aquecimento global.

Segundo o meteorologista brasileiro Carlos Nobre, referência para estudos ambientais e mudanças climáticas, em entrevista concedida à Agência Brasil², evidencia que o aumento dos gases de efeito estufa - que impedem a terra de perder calor com mais rapidez e eficiência - é essencialmente resultado da queima de combustíveis fósseis, derivados do petróleo, carvão e gás natural, e de emissões devido ao desmatamento, que responde por cerca de 12% da totalidade; somado à agricultura, com cerca de 25% das emissões, além da contribuição da produção industrial. Destacou que os eventos meteorológicos são fenômenos naturais, que sempre ocorreram, mas que as mudanças climáticas são a razão para que eventos extremos estejam se tornando mais frequentes e de forma mais intensa.

Tarquínio (2024)³ ressalta que os eventos atuais são consequência dos GEE lançados e acumulados na atmosfera durante os últimos 20 anos, o que significa que eventos extremos futuros estão determinados pelas atuais emissões. Desta forma, o aumento da temperatura do planeta seguirá a trajetória ascendente nas próximas décadas, com tendência próxima ao agravamento, se não houver a redução rigorosa do consumo de combustíveis fósseis no cenário atual.

Em 2021, de acordo com os dados do Climate Watch, plataforma *online* de dados abertos administrada pelo World Resources Institute (WRI), 60% das emissões históricas globais⁴ se originam de apenas 10 países - Estados Unidos, Rússia, Coreia do Sul, Irã, China, Japão, Brasil, União Europeia, Indonésia e Índia - enquanto que os 100 menos emissores contribuíam com menos de 3%.

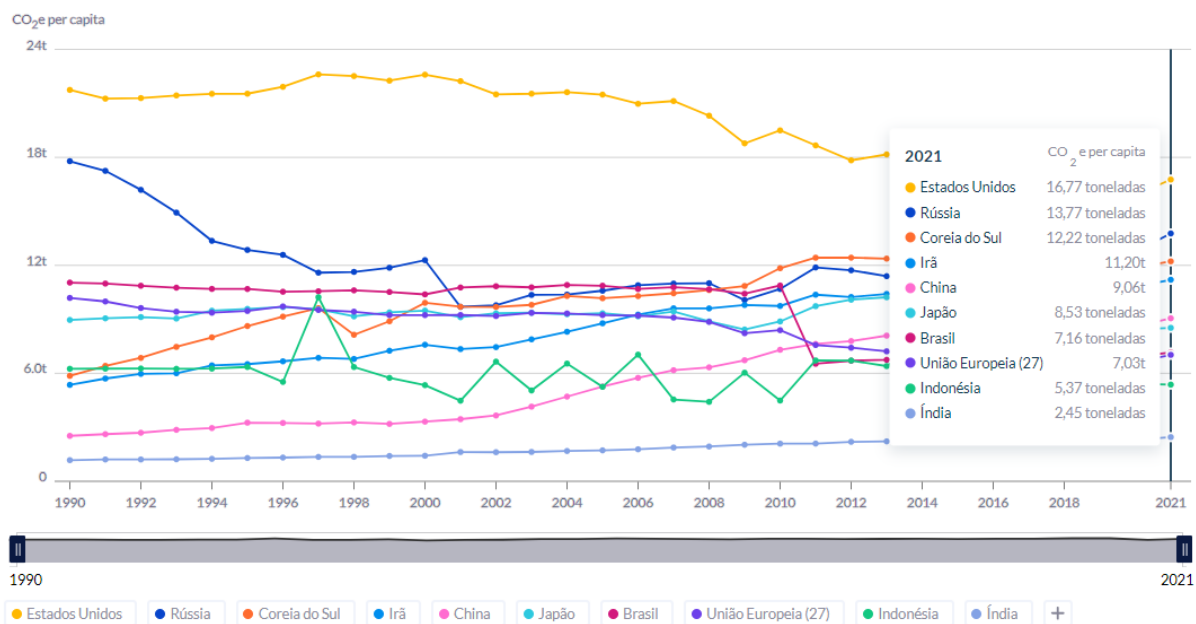
1. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovações (MCTI), define desastres naturais como *“resultado do impacto de um fenômeno natural extremo ou intenso sobre um sistema social, e que causa sérios danos e prejuízos que excedam a capacidade dos afetados em conviver com o impacto.”*

2. A entrevista concedida pelo meteorologista Carlos Nobre ocorreu em maio de 2024. Fonte: <https://bit.ly/3AJFGhr>. Acesso em: 20 de jul. 2024

3. Fonte: <https://bit.ly/4e2xqrd>. Acesso em: 20 de jul. 2024

4. A energia compõe quase três quartos das emissões globais, seguida da agricultura. Dentro do setor da energia, o maior setor emissor é a geração de eletricidade e calor, seguido por transporte e manufatura.

Figura 1: Emissões históricas globais - 10 maiores emissores.



Fonte: Climate Watch - World Resources Institute, 2024.

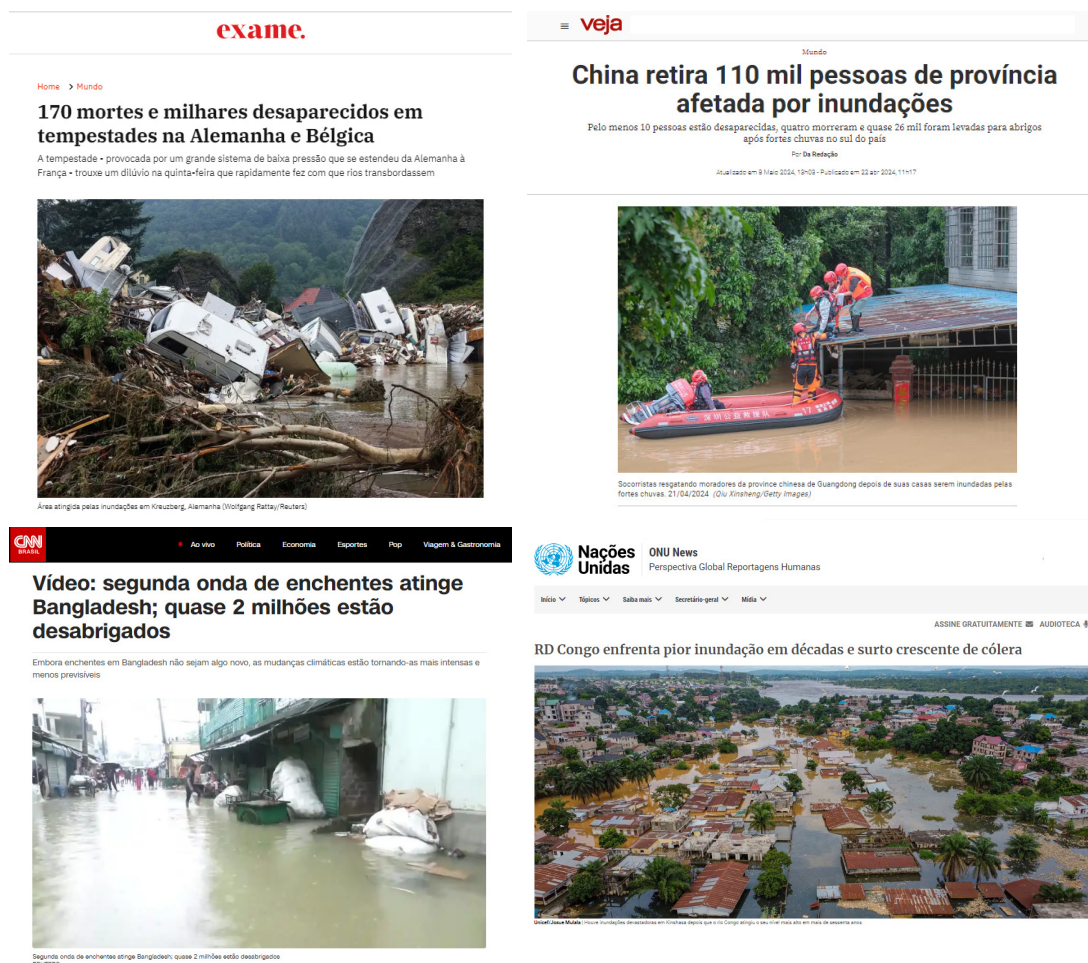
O Relatório Síntese (SYR) sobre Mudança Climática 2023⁵, elaborado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês), confirma que o uso insustentável e desigual de energia e da terra, bem como mais de um século de queima de combustíveis fósseis, claramente causou o aquecimento global, com a temperatura da superfície global atingindo 1,1°C a mais em 2011-2020, que no período de 1850-1900. Os dados mostram que a temperatura aumentará em 1,5°C na primeira metade da década de 2030, e que será muito difícil controlar o aumento da temperatura dentro de 2,0°C até o final do Século XXI.

O documento destaca que as mudanças do clima causadas pelo homem já estão afetando muitos extremos meteorológicos e climáticos em todas as regiões do mundo. Isso levou a impactos adversos difundidos na segurança alimentar e hídrica, na saúde humana, na economia e na sociedade, bem como perdas e danos relacionados à natureza e às pessoas (alta confiança)⁶. As comunidades vulneráveis que historicamente menos contribuíram para a mudança do clima atual são desproporcionalmente afetadas (alta confiança).

5. O Relatório Síntese (SYR) representa o produto final do Sexto Relatório de Avaliação do IPCC (AR6) e sua tradução é iniciativa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), em conjunto com o Pacto Global da ONU no Brasil. O SYR é a síntese da avaliação mais abrangente da mudança do clima realizada até o momento pelo IPCC. Disponível em: <https://bit.ly/4cMlfh9> Acesso em: 13 de jul. 2024

6. Como os estudos tratam de ciência e de cenários para o futuro, o IPCC não pode fazer previsões. Pode, no máximo, determinar a probabilidade de um determinado fato, observação ou fenômeno. Desta forma, utilizam uma linguagem estatística para intervalos de confiança no entendimento científico de uma questão: muita alta confiança - 9 em 10 chances; alta confiança - 8 em 10 chances; media confiança - 5 em 10 chances; baixa confiança - 2 em 10 chances; e muita baixa confiança - 1 em 10 chances.

Figura 2: Eventos extremos ocorridos na Alemanha e Bélgica (2021), Bangladesh (2024), Província de Guangdong/China (2024) e República Dominicana do Congo (2024).



Fonte: CNN Brasil, Exame, Veja e Nações Unidas (2024).

Aponta, ainda, que a limitação do aquecimento global causado pelo homem requer emissões líquidas zero⁷ de CO₂ e que a mitigação profunda, rápida e sustentada e a implementação acelerada de ações de adaptação nesta década reduziriam as perdas e os danos projetados para os seres humanos e ecossistemas e proporcionariam muitos co-benefícios, especialmente para a qualidade do ar e saúde.

Neste contexto, cabe ressaltar que as alterações decorrentes das mudanças do clima não são fenômenos isolados na ocorrência dos desastres naturais. Os fenômenos naturais El Niño e La Niña⁸ contribuem com diferentes impactos no mundo e nas regiões do Brasil, conforme a periodicidade de suas ocorrências. A mudança na temperatura do Oceano Pacífico (aquecimento e resfriamento) acarreta efeitos globais nos padrões de circulação atmosférica, transporte de umidade, temperatura e precipitações.

No cenário mundial, o Relatório sobre o Estado Global do Clima, organizado pela Organização Meteorológica Mundial (WMO, na sigla em inglês), divulgado em março de 2024, confirma que 2023 foi o ano mais quente registrado no período de 174 anos, em que a temperatura média global da superfície ficou em 1,45°C acima da linha de base pré-industrial, tendo a contribuição do El Niño para o incremento da temperatura.

7. Emissões líquidas zero se referem ao equilíbrio entre a quantidade produzida de gás de efeito estufa e a parcela removida da atmosfera. O zero líquido será alcançado quando o valor adicionado não for maior do que a quantidade retirada.

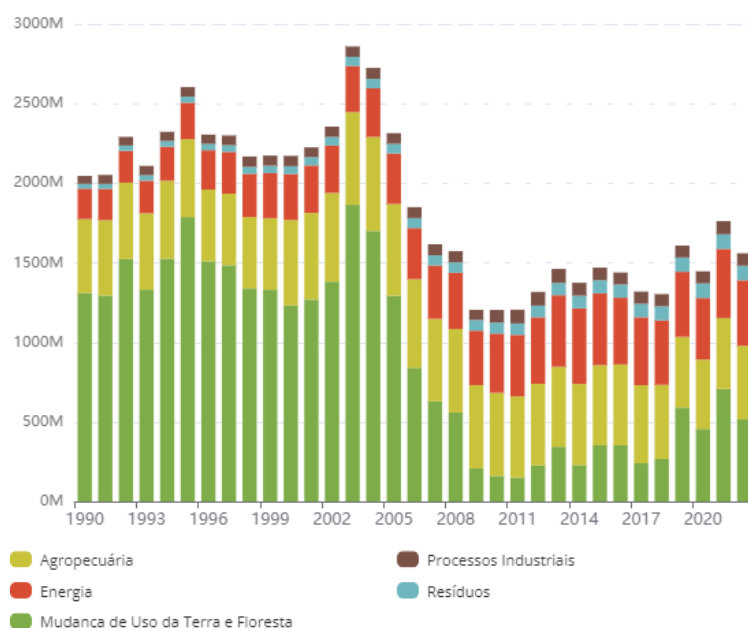
8. O El Niño e a La Niña são parte do fenômeno natural conhecido como El Niño Oscilação Sul (Enos), que ocorre no Oceano Pacífico Tropical. O El Niño é um fenômeno caracterizado pelo aquecimento anormal das águas do Oceano Pacífico, na sua porção equatorial, e a La Niña corresponde ao resfriamento anormal das águas do Oceano Pacífico Equatorial. Fonte: <http://enos.cptec.inpe.br/>. Acesso em: 20 de jul. 2024.

No Brasil, no período de ocorrência do El Niño, as enchentes e inundações sucedidas no Estado do Rio Grande do Sul, entre os meses de abril e maio de 2024, são os exemplos mais recentes de desastres naturais, na forma mais extrema que aconteceu na América Latina, derivadas de uma combinação de diferentes sistemas meteorológicos que ocasionaram chuvas persistentes e volumosas. Conforme dados divulgados pelo Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), a conjunção de fatores aconteceu devido a uma ampla área de baixa pressão atmosférica que favoreceu a formação de novas áreas de instabilidade, juntamente com a formação e deslocamento de uma frente fria, com volumes de chuva maiores que 800 milímetros, que desabou, em menos de 15 dias, o mesmo volume de cinco meses, afetando 60% do território do Rio Grande do Sul.

Associada a esse cenário, a transformação dos biomas, especialmente com o desmatamento do Cerrado e da Amazônia, aumentou a temperatura superficial, reduzindo o fluxo de vapor de água para a atmosfera e, por consequência, alterando o ciclo hidrológico.

Diferentemente da maior parte dos países que emitem GEE pela queima de combustíveis fósseis, as emissões brasileiras se devem, principalmente, aos setores relacionados a Agropecuária, Energia e Mudança de Uso da Terra e Floresta (LULUCF)⁹. A Figura 3 ilustra as emissões totais de emissões de gases de efeito estufa, por setores, no período de 1990 a 2022, disponibilizado pelo Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (GEE), desenvolvido pelo Observatório do Clima.

Figura 3: Emissões totais de emissões de gases de efeito estufa, por setores - Brasil - período de 1990 a 2022.



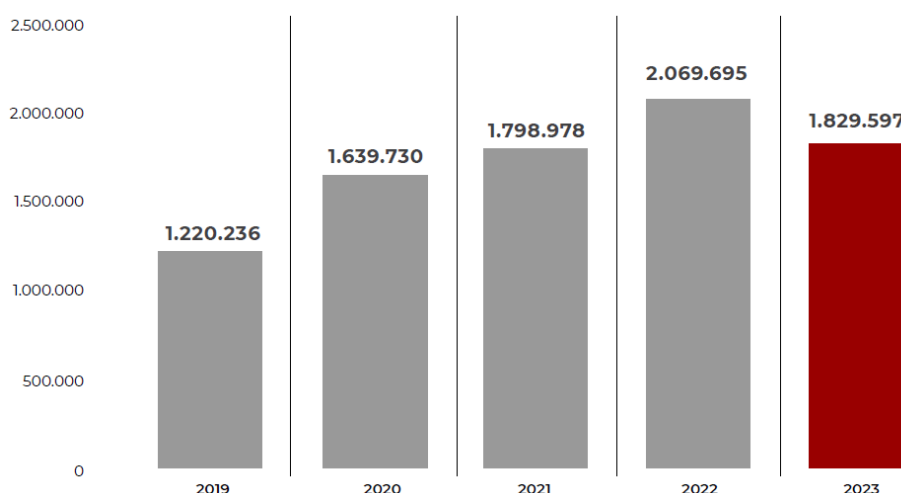
Fonte: Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), 2024.

9. As emissões do Setor Energia são devido à produção, transformação, transporte e consumo de energia, divididas em dois subsetores: emissões por queima de combustíveis e emissões fugitivas (Indústria de Petróleo e Gás e Produção de Carvão Mineral). As emissões do Setor Agropecuária são divididas em sete subsetores, conforme metodologia IPCC (2006): Fermentação Entérica (3.A), Manejo de Dejetos (3.B), Cultivo de Arroz (3.C), Solos Manejados (3.D), Queimada Prescrita de Savanas (3.E), Queima de Resíduos Agrícolas (3.F), Calagem (3.G) e Aplicação de Ureia (3.H). As emissões do Setor Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas (LULUCF) estão relacionadas à dinâmica de conversão de uso da terra, principalmente ao desmatamento, além da contabilização de Produtos Florestais Madeireiros.

Fonte: Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil (2022). Disponível em: <https://bit.ly/3Xpc1TD>. Acesso em: 22 de jul. 2024

Dados mais recentes divulgados pelo Relatório Anual de Desmatamento (RAD 2023), elaborado pelo MapBiomias, mostram uma queda do desmatamento no Brasil, no ano de 2023, da ordem de 11,6%, comparado ao ano de 2022, como resultado da retomada de medidas de fiscalização. Em 2023, o Brasil perdeu 1.829.597 hectares de vegetação e em 2022, 2.069.695 hectares. A agropecuária é o principal vetor de pressão, com mais de 97% da perda de vegetação nativa nos últimos cinco anos. Outros vetores incluem garimpo, eventos climáticos extremos, expansão urbana e, na Caatinga, projetos de energia solar e eólica.

Figura 4: Desmatamento no Brasil em hectares (ha), nos últimos cinco anos.



Fonte: Relatório Anual do Desmatamento 2023 (RAD 2023) - MapBiomias, 2024.

A redução do desmatamento e a recuperação de vegetação nativa representam a principal oportunidade para o Brasil caminhar na direção de emissões líquidas zero (Net Zero), determinada na Cúpula de Ambição Climática da ONU, o mais próximo possível, aos países desenvolvidos, em 2040, e às economias emergentes, em 2050.

Em conjunto às ações de combate ao desmatamento, o Governo Federal se esforça na elaboração de política de adaptação à mudança do clima. Desde 2023, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), integrado por representantes de 18 ministérios, pela Rede Clima e pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, reformula o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima).

Instituído em 2009 para consolidar a execução da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), mas paralisado há seis anos, o Plano Clima servirá como guia da política climática brasileira até 2035, composto por duas estratégias¹⁰:

- Estratégia Nacional de Mitigação, para reduzir as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE);
- Estratégia Nacional de Adaptação, para diminuir a vulnerabilidade das cidades e ambientes naturais às mudanças do clima e garantir melhores condições de o país enfrentar os eventos climáticos extremos, com respectivos Planos Setoriais.

10. Para a Estratégia Nacional de Mitigação, os setores contemplados são: Mudança do Uso da Terra e Florestas (que engloba o desmatamento), Agricultura e Agropecuária, Cidades (incluindo mobilidade urbana), Energia (elétrica e gerada por combustíveis fósseis), Indústrias, Resíduos e Transportes. Quanto a ações da Estratégia Nacional de Adaptação, os Planos Setoriais contemplarão os setores: Agricultura e Pecuária, Biodiversidade, Cidades + Mobilidade, Gestão de Riscos e Desastres, Indústria, Energia, Transportes, Igualdade racial e combate ao racismo, Povos e Comunidades Tradicionais, Povos Indígenas, Recursos Hídricos, Saúde, Segurança Alimentar e Nutricional, Oceano e Zona Costeira e Turismo.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), as Estratégias Nacionais de Mitigação e de Adaptação serão acompanhadas por sete e quinze Planos Setoriais, respectivamente, com definição de ações, metas, custos de implementação, meios de financiamento, monitoramento e avaliação.

Ao longo do segundo semestre de 2024, os Ministérios que compõem o CIM, sob a orientação técnico-científica do MCTI, realizarão Consultas Públicas para a construção dos Planos Setoriais de Adaptação, nos setores contemplados.

Fenômenos climáticos extremos que ocorrem nas diversas regiões do território brasileiro

As projeções regionais apresentadas no Relatório Síntese sobre Mudança Climática 2023 do IPCC, avaliadas por meio das evidências observacionais da mudança do clima, prevê para a América do Sul mudanças em temperaturas elevadas extremas, precipitação intensa e seca.

Quadro 1: Projeção de cenários para a América do Sul.

Mudanças do clima	Previsões para a América do Sul (regiões de referência do WGI ¹¹ no AR6 do IPCC)
Precipitação intensa	Sudeste da América do Sul (SES) <u>Sul, Sudeste e parte do Centro-Oeste brasileiro, Paraguai, Uruguai e grande parte da Argentina</u>
Temperaturas elevadas extremas (incluindo ondas de calor)	Norte da América do Sul (NSA) <u>Norte da Amazônia brasileira, Leste da Colômbia e Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa</u> Monções da América do Sul (SAM) <u>Sul da Amazônia brasileira e parte do Centro-Oeste e Bolívia</u> Sudeste da América do Sul (SES) <u>Sul, Sudeste e parte do Centro-Oeste brasileiro, Paraguai, Uruguai e grande parte da Argentina</u> Nordeste da América do Sul (NES) <u>Nordeste brasileiro</u>
Seca agrícola e ecológica	Nordeste da América do Sul (NES) <u>Nordeste brasileiro</u>

Fontes: IPCC, 2003.

Com o aumento do aquecimento, o IPCC exemplifica os principais riscos em diferentes regiões da América Central e América do Sul:

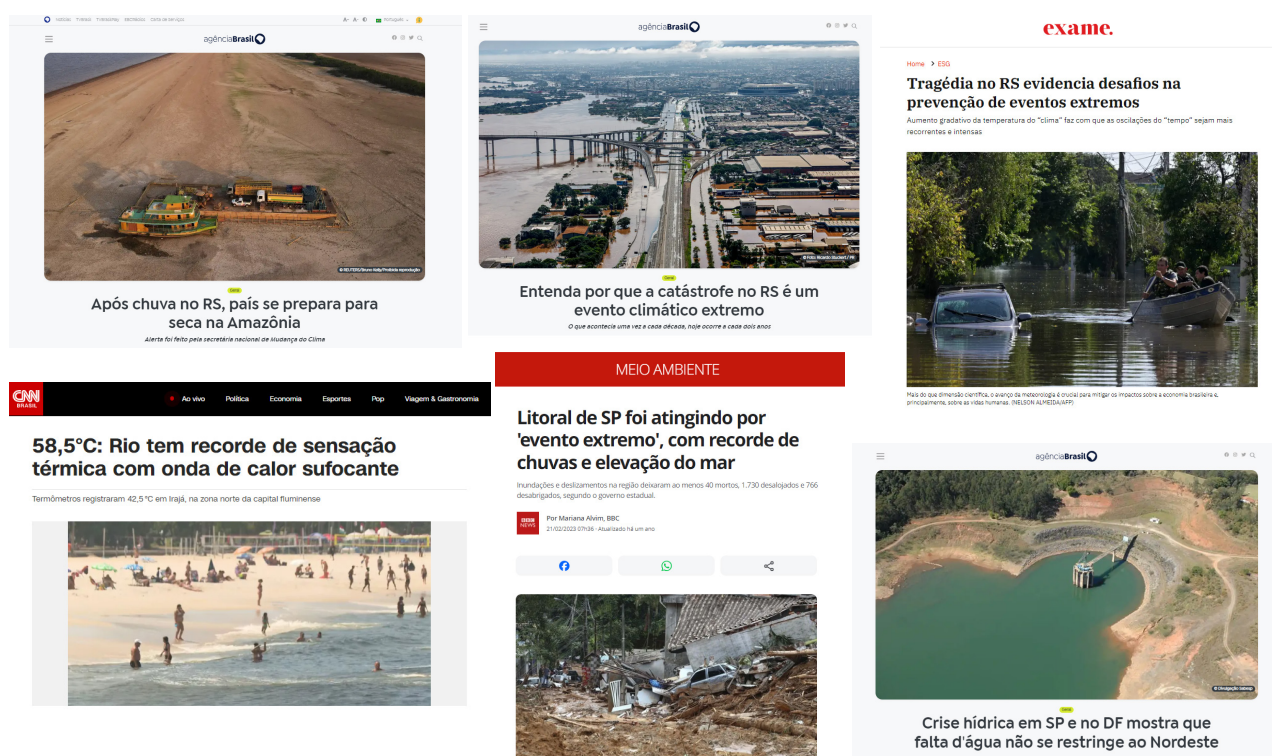
- risco à segurança hídrica;
- efeitos graves sobre a saúde devido ao aumento das epidemias, em particular as doenças transmitidas por vetores;
- degradação dos ecossistemas dos recifes de corais devido ao embranquecimento de corais;
- risco à segurança alimentar devido a secas frequentes/extremas;
- danos à vida e infraestrutura devido a inundações, deslizamentos de terra, elevação do nível do mar, tempestades e erosão costeira.

11. O Grupo de Trabalho I (AR6 WGI) examina a base física das mudanças climáticas passadas, presentes e futuras.

O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), estabelecido em 2016, foi constituído como instrumento de execução da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com dados e informações sistematizados pelo Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC), os quais já indicavam que diferentes regiões do Brasil já registram mudanças de sinal variável em seus climas característicos.

As imagens apresentadas na Figura 5, ilustram os eventos extremos que vêm ocorrendo no território brasileiro, ao longo da última década, derivados de uma combinação de diferentes fatores meteorológicos e episódios cada vez mais frequentes.

Figura 5: Eventos extremos ocorridos no território brasileiro.



Fontes: Agência Brasil, CNN Brasil, Exame e G1.

Para o segundo semestre de 2024 e para os meses de janeiro e fevereiro de 2025, o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), vinculado ao MCTI, afirma que provavelmente ocorrerá o desenvolvimento do fenômeno La Niña, que afetará o padrão das chuvas e das temperaturas, em diversas regiões do território brasileiro.

Quadro 2: Cenário de padrão de chuvas e de temperatura nos trimestres SON de 2024 e DJF de 2024-2025.

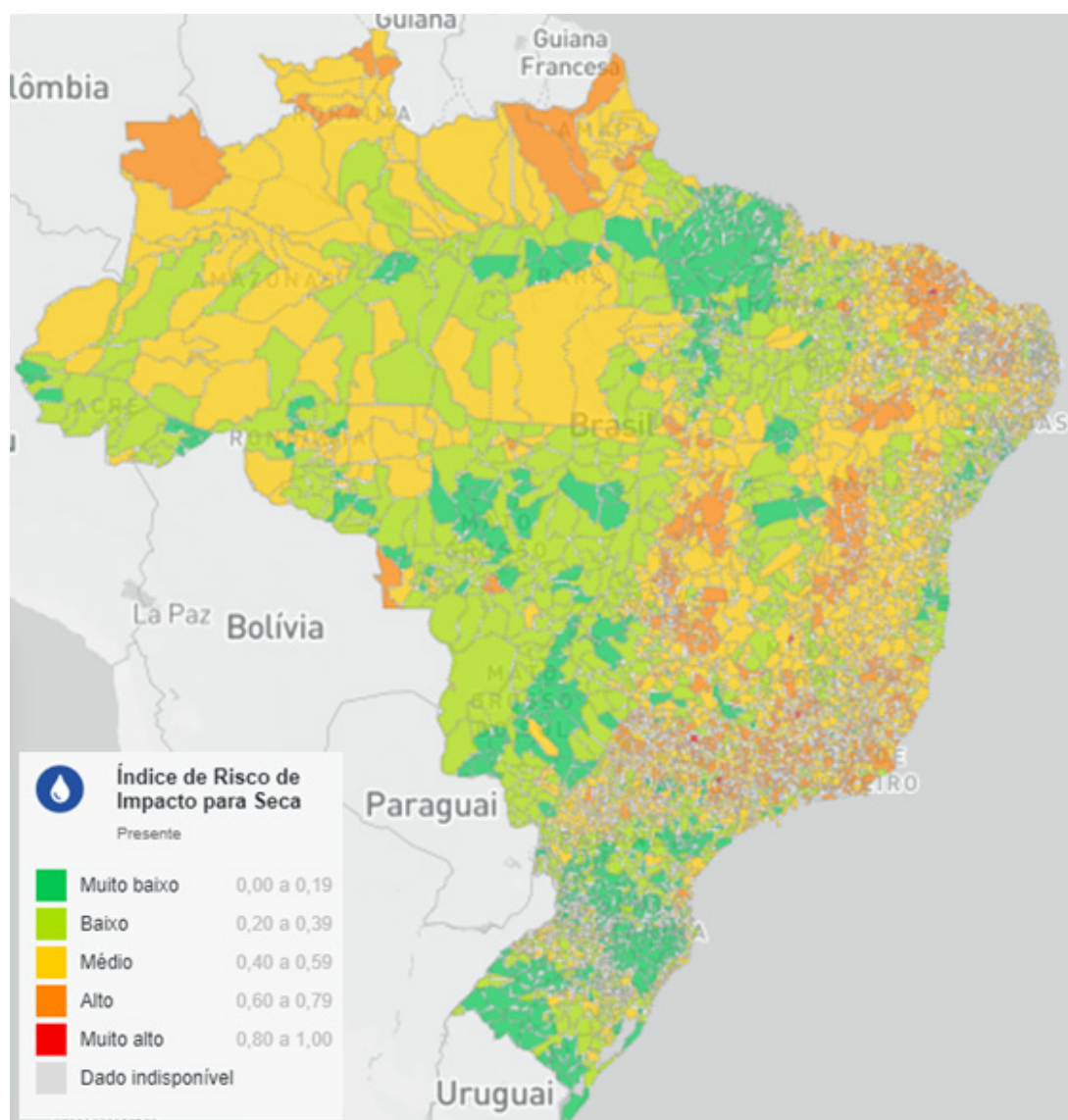
	Set-Out-Nov	Dez-Jan-Fev
Chuva	Abaixo da média: na Região Sul Acima da média: no Amapá e entre Minas Gerais e Bahia	Acima da média: no extremo norte do Brasil
Temperatura	Abaixo da média: na Região Sul e parte da Região Sudeste e no Amapá Acima da média: em parte das Regiões Centro-Oeste e Norte e Nordeste	Abaixo da média: em parte das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste Acima da média: no leste de SP e no RJ

Fontes: CEMADEN, 2024. Fonte: <https://bit.ly/3X64Jmp> Acesso em: 24 de jul. 2024.

O Sistema de Informações e Análises sobre Impactos das Mudanças do Clima (AdaptaBrasil MCTI), instituído pelo MCTI em 2020, reúne índices e indicadores de risco de impactos das mudanças climáticas no Brasil, integrados em uma única plataforma. De acordo os dados disponibilizados, 66% dos 5.570 Municípios brasileiros têm capacidade baixa ou muito baixa de adaptação a eventos climáticos extremos e pouco mais da metade possuem índice de vulnerabilidade alto ou muito alto.

Os mapas a seguir apresentam os índices de risco de impacto para recursos hídricos - seca - e riscos relacionados a desastres geo-hidrológicos - inundações, enxurradas e alagamentos. Em complemento foram extraídos detalhes dos dados, relacionados ao índice de capacidade adaptativa do sistema socioecológico de se ajustar a possíveis ameaças climáticas de seca e desastres geo-hidrológicos.

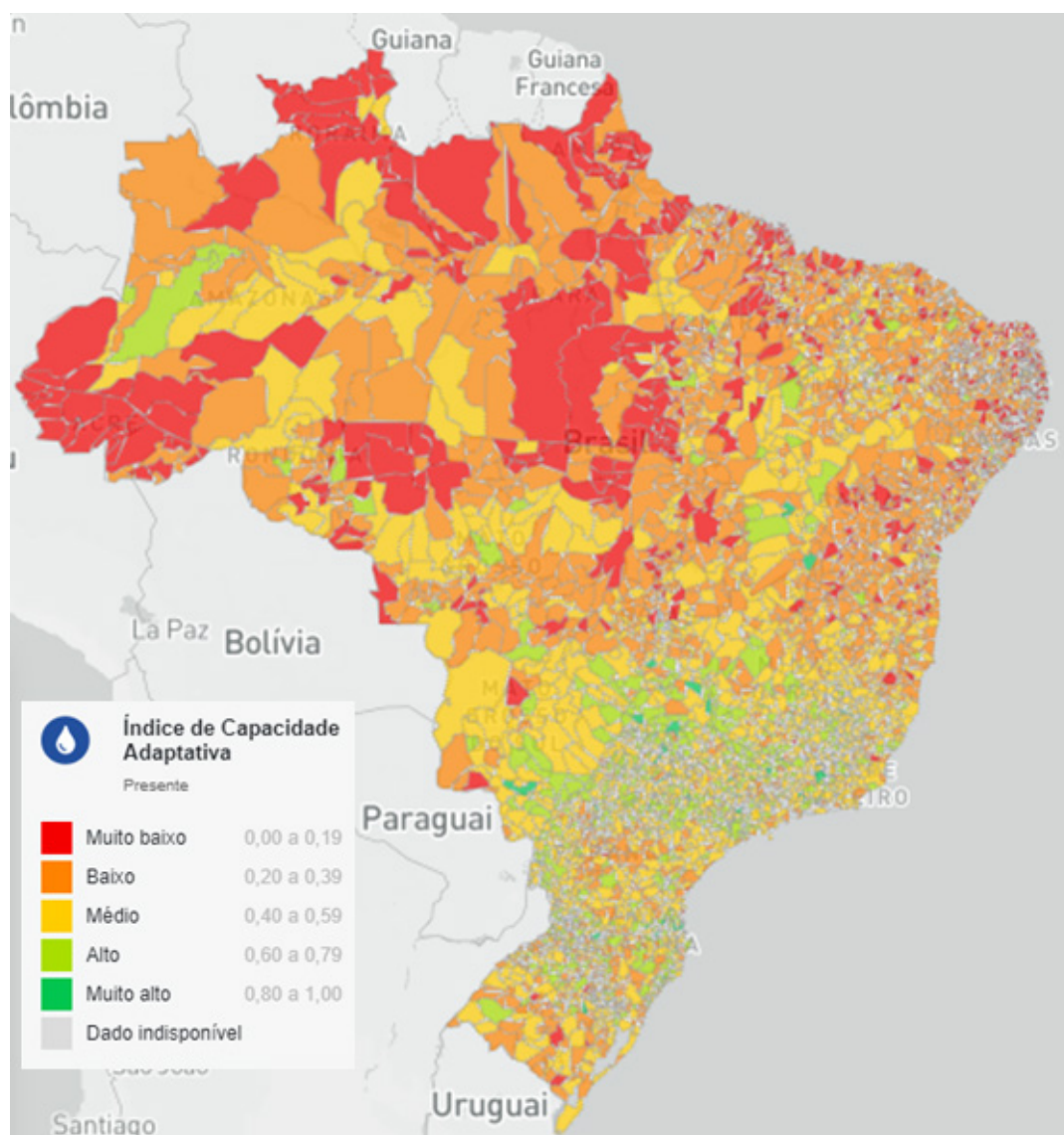
Figura 6: Índice de risco de impacto para recursos hídricos, considerando a ameaça climática de seca.



Fonte: <https://sistema.adaptabrasil.mcti.gov.br/>

De acordo com as sínteses dos resultados disponibilizados pela Plataforma AdptaBrasil, o índice de risco de impacto é uma composição dos índices de vulnerabilidade, exposição e ameaça climática (período presente e cenários futuros). Para o período presente, observou-se que aproximadamente 72% dos municípios brasileiros estão nas classes de risco de impacto climático baixa e média (moderada). A classe baixa é predominante nas regiões Norte (38,67%), Centro-Oeste (38,54%) e Sul (39,88%), enquanto a classe média é predominante nas regiões Nordeste (49,22%) e Sudeste (53,84%).

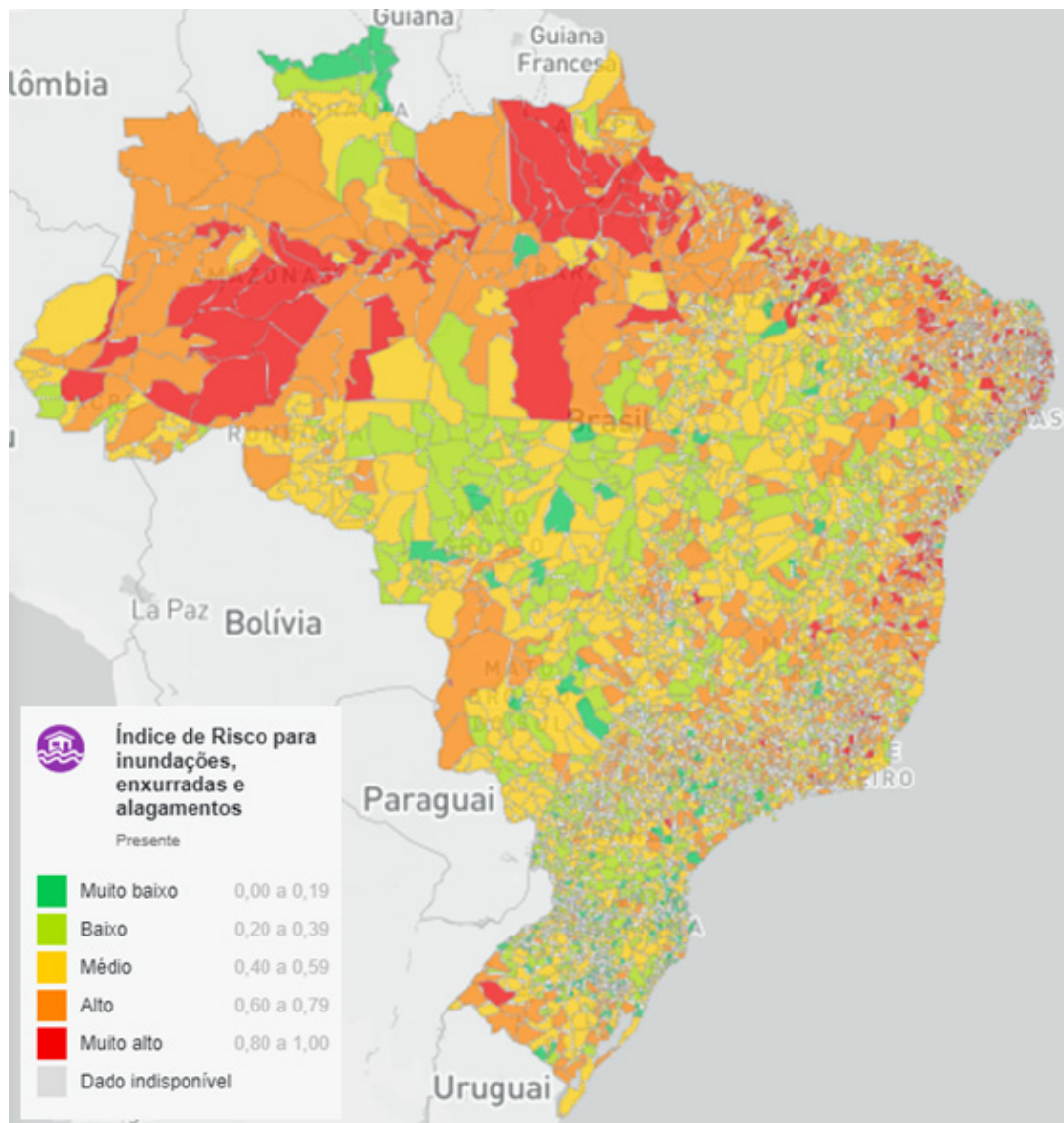
Figura 7: Índice de capacidade adaptativa do sistema socioecológico de se ajustar a possíveis ameaças climáticas de seca.



Fonte: <https://sistema.adaptabrasil.mcti.gov.br/>

Quanto à capacidade adaptativa do sistema socioecológico de se ajustar a possíveis ameaças climáticas de seca, os municípios brasileiros estão enquadrados, predominantemente, nas classes de capacidade adaptativa baixa e média (moderada). A classe baixa é preponderante nas regiões Nordeste (61,09%), Norte (52,00%) e Centro-Oeste (40,04%). Nas regiões Sul e Sudeste, a predominância é da classe média (51,05% e 54,62%, respectivamente).

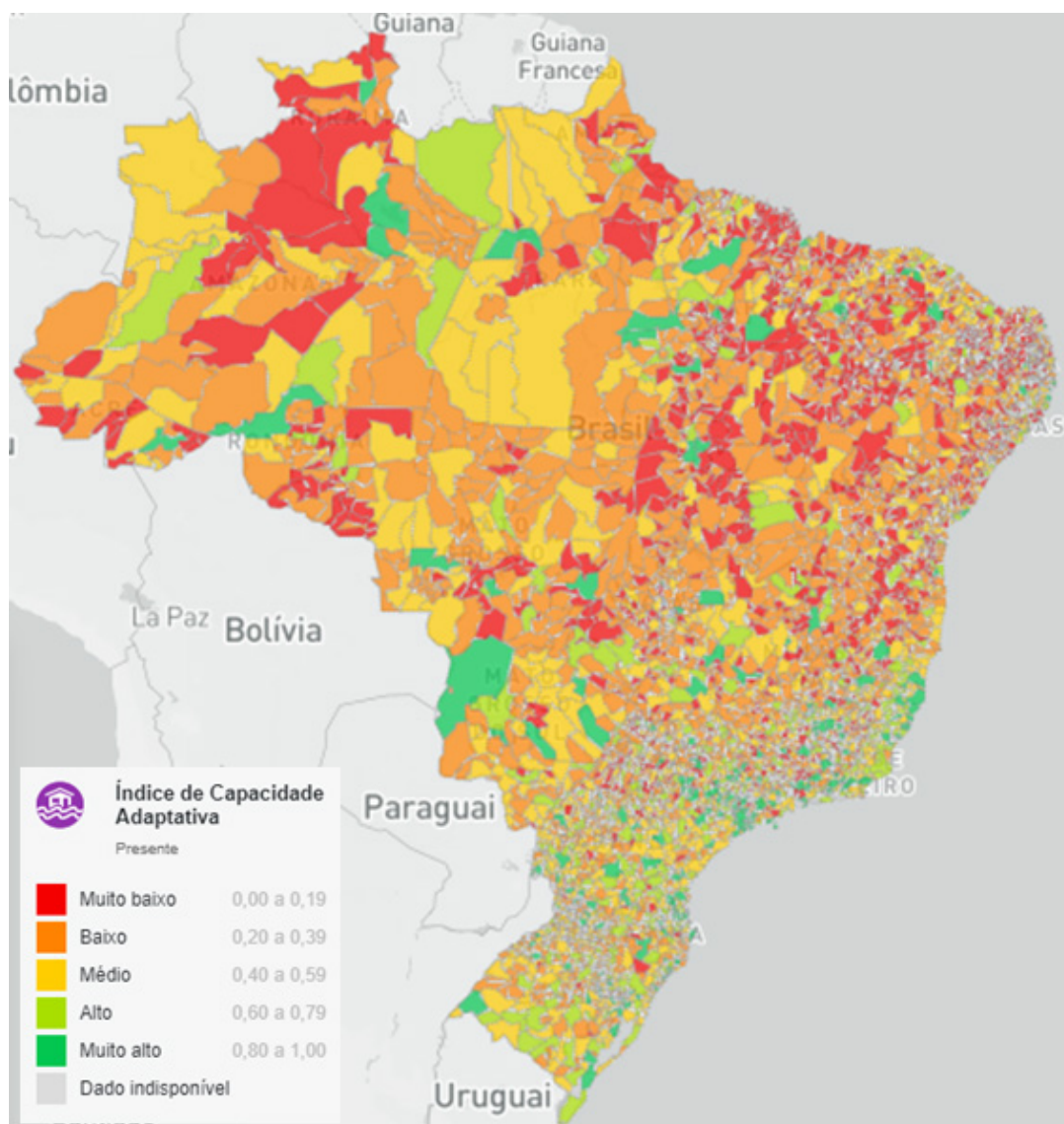
Figura 8: Índice de risco de impacto das mudanças climáticas em sistemas socioecológicos, considerando a ameaça de desastres geo-hidrológicos no evento de inundações, enxurradas e alagamentos.



Fonte: <https://sistema.adaptabrasil.mcti.gov.br/>

Para o período presente do índice de risco para inundações, enxurradas e alagamentos, observou-se que aproximadamente 67% dos municípios brasileiros estão nas classes de risco de impacto climático baixa e média (moderada). As classes alta e muito alta são preponderantes nas regiões Nordeste e Norte.

Figura 9: Índice de Capacidade Adaptativa do sistema socioecológico de se ajustar a possíveis desastres geo-hidrológicos de inundações, enxurradas e alagamentos.



Fonte: <https://sistema.adaptabrasil.mcti.gov.br/>.

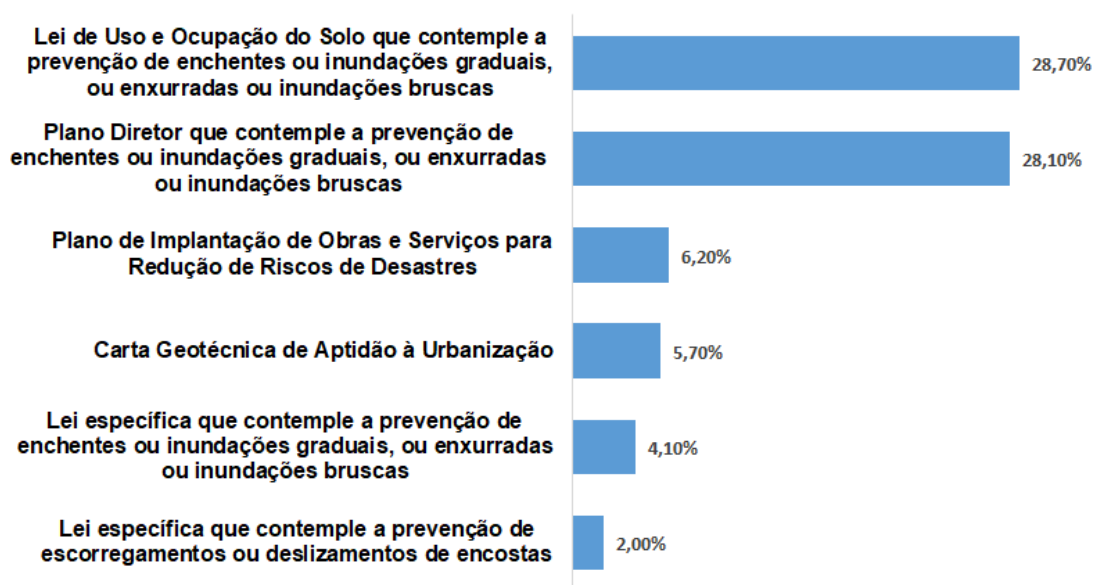
Sobre a capacidade adaptativa do sistema socioecológico de se ajustar a possíveis desastres geo-hidrológicos de inundações, enxurradas e alagamentos, os municípios brasileiros estão enquadrados, predominantemente, nas classes de capacidade adaptativa muito baixa e baixa (66%). A classe baixa é preponderante nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Nas regiões Sul e Sudeste, a predominância é das classes média e baixa.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)¹², desenvolvida periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulga na edição de 2020 questões específicas sobre a Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, baseadas em eventos que implicam em riscos nas áreas urbanas ocorridos nos últimos quatro anos - 2017, 2018, 2019 e 2020, sendo uma atualização das informações publicadas na edição de 2017.

12. Desde 1999, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) efetua, periodicamente, levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial das Prefeituras Municipais, compreendendo também diferentes políticas e setores que envolvem o Governo Municipal e a municipalidade. Os dados estatísticos e cadastrais constituem um conjunto relevante de indicadores de avaliação institucional e administrativo das cidades brasileiras, e expressam a oferta e a qualidade dos serviços públicos locais, bem como a capacidade dos gestores municipais atenderem às populações.

As informações apresentam os principais eventos causadores de desastres naturais, ocorrências decorrentes de secas, alagamentos, processo erosivo acelerado, enchentes ou inundações graduais e enxurradas ou inundações bruscas, e escorregamentos ou deslizamentos de encostas, bem como ações que vêm sendo realizadas para evitar ou minimizar os danos por esses fenômenos, mostrando os instrumentos de planejamento e gerenciamento que contemplam a prevenção de tais ocorrências. Em comparação ao ano de 2017, em que foi realizada a primeira pesquisa sobre a gestão de riscos e de desastres, houve um aumento no percentual dos municípios que declararam ter os instrumentos de planejamento investigados.

Figura 10: Percentual de municípios, que declararam possuir instrumento de planejamento urbano e gerenciamento de riscos - Brasil - 2020¹³



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2020)

Esforços para o enfrentamento aos desastres climáticos e iniciativas disponíveis para os Municípios

O Relatório Síntese sobre Mudança Climática 2023 do IPCC aponta que os acordos climáticos internacionais, as graduais ambições nacionais para a ação climática, juntamente com a crescente conscientização do público, estão acelerando os esforços para enfrentar a mudança do clima em múltiplos níveis de governança, devido:

- às políticas de mitigação, que têm contribuído para uma diminuição da intensidade global de energia e de carbono, com vários países alcançando reduções de emissões de GEE por mais de uma década;
- às tecnologias de baixa emissão, que estão se tornando mais acessíveis, com muitas opções de baixa ou zero emissão disponíveis atualmente para energia, edificações, transporte e indústria;
- ao progresso no planejamento e implementação da adaptação que geraram múltiplos benefícios, com opções de adaptação eficazes com potencial para reduzir os riscos climáticos e contribuir para o desenvolvimento sustentável;

13. Segundo informações da edição do MUNIC 2020, 90 Municípios (1,6% do total) não responderam ao questionário, os quais foram considerados como recusa (Municípios onde não foi possível contato com as Prefeituras Municipais, ou que não responderam à pesquisa até a data de encerramento da coleta), e 15 não informaram o bloco sobre gestão de riscos e de desastres. Desta forma, nos resultados apresentados, não estão computadas informações de 105 Municípios, sendo consideradas para a análise do tema "Gestão de Riscos e de Desastres" 5.465 municipalidades.

- ao financiamento global rastreado para mitigação e adaptação que tem visto uma tendência ascendente desde o Quinto Relatório de Avaliação (AR5), mas fica aquém das necessidades (alta confiança).

Apesar do documento apontar que ações e políticas atuais de Mitigação e Adaptação não são suficientes, destaca ações que mostram uma expansão consistente das políticas e leis que tratam da mitigação e de adaptação até o momento, desde o Quinto Relatório de Avaliação (AR5) (alta confiança).

Ações de mitigação, até o momento:

- os custos unitários de várias tecnologias de baixa emissão, incluindo energia solar, eólica e baterias de íon-lítio, têm caído consistentemente desde 2010. As inovações em design e processos, combinadas com o uso de tecnologias digitais, levaram à disponibilidade quase comercial de muitas opções de emissões baixas ou zero em edifícios, nos transportes e na indústria;
- a magnitude dos fluxos globais de financiamento climático aumentou e os canais de financiamento se ampliaram (alta confiança);
- as ações de mitigação, apoiadas por políticas, contribuíram para uma diminuição da intensidade de energia e carbono global entre 2010 e 2019¹⁴, com um número crescente de países alcançando reduções absolutas de emissões de GEE por mais de uma década (alta confiança).

Ações de adaptação, até o momento:

- o progresso no planejamento e implementação da adaptação foi observado em todos os setores e regiões, gerando múltiplos benefícios (confiança muito alta);
- o financiamento global rastreado da adaptação tem mostrado uma tendência crescente desde o Quinto Relatório de Avaliação (AR5), mas representa apenas uma pequena parcela do financiamento total do clima, é desigual e se desenvolveu de forma heterogênea entre regiões e setores (alta confiança);
- existem opções de adaptação que são eficazes na redução dos riscos climáticos para contextos, setores e regiões específicos e contribuem positivamente para o desenvolvimento sustentável e outras metas sociais.

Na conjuntura atual, para auxiliar os municípios na identificação das vulnerabilidades do seu território e nas adaptações possíveis, há estudos e ferramentas disponíveis, desenvolvidos em grande parte por iniciativa do Governo Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Convém destacar as iniciativas dos Governos Estaduais, do Poder Legislativo da União e de outras organizações, que surgiram no período da descontinuidade de ações do Governo Federal na condução do tema e que permanecem ativas no presente. São apresentadas a seguir algumas das iniciativas disponíveis aos municípios:

O Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil - Gestão de Riscos e Desastres (PNPDC) consiste em um instrumento e conjunto de mecanismos para a gestão de riscos e desastres no Brasil, elaborado pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em parceria com a PUC Rio, UERJ, Fundação Oswaldo Cruz, UESP e UFRB. O objetivo principal da iniciativa é fortalecer o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), por meio da proposição e elaboração do PNPDC, com orientações e estratégias de atuação da Defesa Civil em cinco frentes: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.

14. A geração de eletricidade renovável (energia fotovoltaica, energia eólica terrestre, energia eólica marítima e veículo elétrico de passageiros) é cada vez mais competitiva em termos de preços e alguns setores estão se eletrificando.

Desenvolvido pela Defesa Civil Nacional, em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a **Plataforma do Atlas Digital de Desastres no Brasil** disponibiliza aos usuários dados sobre desastres no Brasil, de forma estruturada, em gráficos, tabelas ou em mapas, nos quais é possível observar os detalhes das ocorrências e danos associados a cada município.

A **Lei Federal nº 14.904, de 27 de junho de 2024**, estabelece diretrizes para a elaboração de **Planos de Adaptação à Mudança do Clima**, com o objetivo de implementar medidas para reduzir a vulnerabilidade e a exposição a riscos dos sistemas ambiental, social, econômico e de infraestrutura diante dos efeitos adversos atuais e esperados da mudança do clima, com fundamento na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

O **Consórcio Interestadual sobre o Clima - Consórcio Brasil Verde**, criado por meio de Protocolo de Intenções, que vem sendo submetido pelos Poderes Executivos Estaduais aos seus respectivos Poderes Legislativos para ratificação, conta com a adesão dos 26 estados e do Distrito Federal, com o objetivo de promover o enfrentamento aos efeitos adversos das mudanças do clima no Brasil. Para as ações que envolvem os municípios, o **Consórcio Brasil Verde** tem por finalidade a promoção de articulação e intercâmbio entre as esferas estaduais e federal, de modo a facilitar o acesso a dados e informações produzidas por órgãos públicos, necessários à elaboração dos inventários das emissões de gases de efeito estufa pelos municípios e o apoio e a estruturação da Defesa Civil municipal.

A iniciativa **Construindo Cidades Resilientes (MCR 2030)**, conduzida pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução de Riscos (UNDRR), em parceria com a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, promove a resiliência local por meio da defesa política, da troca de conhecimentos e experiências e do estabelecimento de redes de aprendizagem entre as cidades, promovendo, simultaneamente, o fortalecimento das capacidades técnicas, a conexão de vários níveis de governo e as alianças estratégicas.

Desenvolvido e conduzido pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), o **Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD)** é uma Plataforma do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, criada com o objetivo de qualificar e dar transparência à gestão de riscos e desastres no Brasil, por meio da informatização de processos e disponibilização de dados sistematizados. Por meio do S2iD, estados e municípios atingidos por desastres podem solicitar recursos do Governo Federal para ações de resposta e de recuperações, registrar desastre e solicitar reconhecimento. Em junho de 2024, a Plataforma contava com mais de 25.312 usuários, distribuídos em 5.175 municípios.

Os desafios colocados aos municípios na condução da política urbana, para o enfrentamento dos eventos extremos

Os impactos dos eventos extremos, observados nas cidades brasileiras, reforçam a necessidade de repensarmos o modelo de ocupação das cidades e do conhecimento das características físicas dos municípios, como clima e padrão das chuvas, bem como a declividade e os tipos de solo.

Ainda que os Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade incluam premissas de sustentabilidade ambiental urbana, estes não incorporam, com a devida atenção, as preocupações específicas com o atual cenário das mudanças climáticas e os impactos negativos sobre as cidades.

A capacidade econômica, o aparelhamento técnico instalado e a disposição dos estamentos políticos dos municípios não correspondem ao protagonismo que lhe são exigidos e a que estão determinados na agenda de mudança do clima.

Com a quase totalidade da população habitando o território urbano, quase todas as soluções para o enfrentamento das principais ameaças provocadas pelas emergências climáticas dependem de uma política de desenvolvimento urbano potente, com o uso pleno e intensivo de todos os recursos institucionais vigentes presidido pelo Estatuto da Cidade, além de uma articulação que já deveria estar suficientemente amadurecida de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU).

A agenda urbana urgente e já colocada se encontra muito além da real capacidade dos municípios de contemplá-la, de realizá-la, de observá-la.

Está convocada para o ano de 2025 a 6ª Conferência Nacional das Cidades, com o pressuposto de retomada da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), do modo como vinha, sistematicamente, sendo colocada desde o início desse século, com a sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade e os marcos regulatórios da habitação, do saneamento e da mobilidade urbana, em razão da sua descontinuidade em grande intervalo se levarmos em conta que a 5ª Conferência foi realizada em 2013.

O Texto-Base traz como proposta para discussão da 6ª Conferência Nacional das Cidades três eixos organizando as políticas e diretrizes específicas da PNDU.

Antes da definição dos eixos para discussão, o documento, como introdução, propõe um elenco de questões, consideradas contemporâneas, necessárias de serem contempladas no âmbito da PNDU.

Iniciando o rol das questões referentes às mudanças climáticas já aparecem como, sem sombra de dúvida, as mais urgentes a serem tratadas.

Não podemos perder de vista que a política urbana, das políticas públicas constitucionalizadas, é a mais complexa pelo grau de integração e articulação que exige de diversos campos de atuação que configuram a gestão de uma cidade.

Exige articulação e integração de políticas tidas como setoriais com campos de atuação e arcabouços técnicos e teóricos bem diferenciados como são a Política de Habitação, a Política de Saneamento Básico e a Política de Mobilidade Urbana.

Quer-se imaginar que a política urbana esteja consolidada em face do conjunto de mecanismos e instrumentos estatuídos em leis em vigor e que o desafio agora seria contemplar as questões contemporâneas, como temas transversais, como o caso das mudanças climáticas?

A inconsistência e a fragilidade da política urbana, apesar dos mais de 35 anos de sua instituição, ficam evidentes na exposição dos três eixos propostos para discussão com questões que se queria já como superadas.

O Eixo 1 trata da legislação orçamentária, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, principalmente nos municípios, por ser determinante para a realização da gestão governamental, como o grande instrumento de articulação de todas as políticas setoriais urbanas (habitação, saneamento e mobilidade) com as demais políticas públicas.

A preocupação é relevante, pois os Planos Diretores, conquanto têm sido elaborados para cumprir com as exigências legais por um lado, por outro não têm sido instrumento capaz de dirigir e orientar o investimento público e a gestão governamental nos municípios de uma maneira geral.

Fica claro, na exposição, o destaque à imprescindível articulação das políticas setoriais urbanas com as políticas da gestão de riscos e desastre em função justamente da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e da *Política Nacional de Proteção e Defesa Civil* (PNPDEC).

O Eixo 2 traz a preocupação com a gestão estratégica da PNDU e a discussão de melhoria de busca do seu financiamento.

Fica clara a insuficiência dos recursos de financiamento da cidade angariados pelos diversos institutos e instrumentos estabelecidos na própria política, como Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e outras formas.

A política urbana é abrangente e deveria influir sobre a totalidade do território nacional se considerarmos que a população ocupa majoritariamente o território urbano.

Persiste a reivindicação que a formulação da PNDU vem elaborando desde o seu início, que é a busca de estruturação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), aos moldes do que possuem as políticas de saúde, com o Sistema Único de Saúde (SUS), e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

A ideia de concepção de um SNDU, articulação vertical, hierarquizada e regionalizada de todas as ações da política com realização descentralizada e direção única nas três esferas de governo, no entanto, demonstra a extrema dificuldade e desafio que a PNDU hoje encontra para a sua realização plena.

O Eixo 3 traz as novidades dos grandes temas que devem atravessar toda a PNDU. A emergência climática aparece então como o grande tema a pautar a agenda do desenvolvimento urbano.

A rubrica das mudanças climáticas já permitiu a identificação das principais ameaças sobre o território, sobre a organização do hábitat e já se pode também divisar um rol de providências prioritárias para aumentar a resiliência e o enfrentamento das adversidades, um rol de soluções, principalmente, aquelas baseadas na própria natureza.

Para estabelecer, no meio urbano, o enfrentamento adequado das emergências climáticas, é fundamental, indispensável, que a política urbana seja a principal articuladora desse enfrentamento.

A política urbana possui, em tese, todos os dispositivos institucionais necessários, no entanto, o desafio desse enfrentamento se confunde com o grande desafio da própria política de sua implementação em nível satisfatório.

Considerações Finais

O propósito do artigo foi contextualizar o atual cenário dos eventos climáticos que ocorrem no território brasileiro, na sua forma mais extrema, e especialmente pontuar os desafios apresentados aos municípios no enfrentamento dos impactos dos eventos mais severos. O desenvolvimento das cidades associado a fatores, tais como adensamento de determinadas áreas, impermeabilização do solo, impedimentos ao escoamento superficial da água, quando somados aos níveis altos de chuvas que vêm ocorrendo constantemente, afetam diretamente as áreas de risco ocupadas irregularmente e os centros urbanos.

Sendo o município aquele que realiza as ações imediatas em situações de crise e emergências, é fundamental que os governos locais desenvolvam políticas e estratégias de ação, pactuadas com a sociedade, no sentido de agir para a redução de suas vulnerabilidades.

Há um caminho a percorrer, em consideração às tragédias ocorridas que evidenciam desafios na prevenção e no enfrentamento de eventos extremos, pois expõe as dificuldades dos governos locais nas respostas e um sistema de gestão frágil. Entretanto, vale ressaltar que, entre os esforços locais e a capacidade do município em atuar aos efeitos dos fenômenos climáticos, multiplicam-se a adesão ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e o percentual de municípios que possuem instrumento de planejamento urbano e gerenciamento de riscos para evitar ou minimizar os danos pelos eventos causadores de desastres naturais.

O presente contexto nos demonstra vários aspectos que se apresentam como aprendizado para a continuidade das ações em desenvolvimento e a consolidação das iniciativas em vigor nos municípios:

- a análise do risco climático e a projeção dos impactos é o primeiro passo para municípios se adaptarem à mudança do clima, pois a compreensão das circunstâncias auxiliará gestores públicos e privados na tomada de decisão sobre planejamento em ações de adaptação à mudança do clima¹⁵;
- a identificação dos fatores que mais contribuem para o aumento da capacidade adaptativa dos municípios;
- a capacitação de técnicos e gestores públicos, essencial para o desenvolvimento e realização de ações de prevenção e minimização dos impactos causados pelos eventos climáticos extremos nos municípios;
- o fortalecimento da capacidade de gestão dos municípios para a realização das ações imediatas em situações de crise e emergências climáticas;
- a importância do empenho interfederativo, metropolitano e regional para o enfrentamento e respostas aos danos decorrentes dos eventos extremos;
- o aprimoramento das ações previstas nos Planos de Contingências, fundamental para salvaguardar a população, especialmente a mais vulnerável.

Com a intenção de facilitar a consulta dos leitores interessados, foram reunidas no Quadro 3 as informações sobre as publicações e iniciativas, citadas ao longo do artigo, que poderão auxiliar os municípios no reconhecimento e os impactos dos eventos climáticos recorrentes no seu território e no aprofundamento do assunto.

Quadro 3: Informações sobre as publicações e as iniciativas para aprofundamento no assunto.

Assunto	Título	Tipo/Data	Autores	Onde Encontrar
Desastres ocorridos no território nacional	Atlas Digital de Desastres do Brasil	Plataforma 2024	Defesa Civil Nacional UFSC	clique aqui
Alertas de desastres	Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN/MCTI)	Website 2024	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI)	clique aqui
Cidades e resiliência	Construindo Cidades Resilientes - MCR 2030	Guia de Uso 2021	Escritório das Nações Unidas para a Redução de Riscos (UNDRR), Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil	clique aqui
Emissões de GEE - Brasil	Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil	Publicação 2022	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI)	clique aqui
Planos de Adaptação à Mudança do Clima	Lei Federal nº 14.904, de 27 de junho de 2024	Website 2024	Presidência da República Casa Civil	clique aqui
Índices e Indicadores de risco de impactos das mudanças climáticas no Brasil	Plataforma AdaptaBrasil	Plataforma 2024	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI)	clique aqui

15. Segundo informe divulgado pelo MCTI: “Os especialistas em adaptação apontam que não há “receita pronta”, pois, cada realidade impõe uma necessidade. Nesse sentido, é fundamental compreender os fatores de pressão, as ameaças climáticas e as vulnerabilidades de cada local.” Disponível em: <https://bit.ly/3Tb9Osq>. Acesso em: 15 de jul. 2024

Assunto	Título	Tipo/Data	Autores	Onde Encontrar
Defesa Civil Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC)	Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil	Portal 2024	MIDR/SEDEC; PNUD/BR PUC Rio - Lab HANDs UERJ Fundação Oswaldo Cruz UMESP UFRB	clique aqui
Resultados da pesquisa sobre Gestão de Riscos e de Desastres” nos Municípios brasileiros	Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2020)	Publicação / 2021	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	clique aqui
Informações e meio de participação da elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima)	Plano Clima Participativo	Plataforma / 2024	Governo Federal/MMA	clique aqui
Informações sobre desmatamento no Brasil	Relatório Anual de Desmatamento (RAD 2023)	Relatório Técnico / 2023	MapBiomass	clique aqui
Informações científicas sobre as mudanças climáticas - mundo	Relatório Síntese sobre Mudança Climática 2023	Relatório Técnico / 2023	Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC)	clique aqui
Informações sobre as mudanças do clima no mundo	Relatório sobre o Estado Global do Clima	Relatório Técnico / 2024	Organização Meteorológica Mundial World Meteorological Organization (WMO)	clique aqui
Informações sobre as emissões de GEE do Brasil e individuais dos Municípios	Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (GEE)	Website / 2024	Observatório do Clima	clique aqui
Desastres e cidades	Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD)	Plataforma / 2024	Defesa Civil Nacional MIDR	clique aqui

Fonte: Pesquisa dos autores, 2024.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024**. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima; altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14904.htm>. Acesso em: 25 jul. 2024.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil**. 6 ed. Brasília: MCTI, 2022. 137p. Disponível em: <<https://bit.ly/3Xpc1TD>>. Acesso em: 22 jul. 2024.

CENTRO NACIONAL DE MONITORAMENTO E ALERTAS DE DESASTRES NATURAIS. **Nota Técnica nº 105/2024/SEI-CEMADEN**. Brasília: SEI/MCTI, 03 mar. 2024. 12p. Disponível em: <<https://bit.ly/3X64Jmp>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros 2020**. Rio de Janeiro: 2021. 122p. ISBN 978-65-87201-87-0. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101871.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2024.

IPCC. **Relatório Síntese do Sexto Relatório de Avaliação do IPCC**. Tradução Governo do Brasil e Pacto Global da ONU. Brasília, 2023. 182p. ISBN 978-92-9169-164-7. Disponível em: <<https://bit.ly/4cMlfh9>>. Acesso em: 21 jul. 2024.

MAPBIOMAS. **RAD2023: Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2023**. São Paulo: MapBiomass, 2024. 154 páginas. Disponível em: <http://alerta.mapbiomas.org>. Acesso em: 20 de jul. 2024.

WORD METEOROLOGICAL ORGANIZATION. **Significant Weather & Climate Events**. Genebra, 2023. 15p. Disponível em: <<https://bit.ly/3AIeqzM>>. Acesso em: 22 jul. 2024.

Sites Consultados

- <https://bit.ly/47bvKcK>. Acesso em: 13 de jul. 2024.
- <https://sistema.adaptabrasil.mcti.gov.br/>. Acesso em: 13 de jul. 2024.
- <https://www.undrr.org/media/48910/download?startDownload=20240715>. Acesso em: 15 de jul. 2024.
- <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI116682022.html>. Acesso em: 15 de jul. 2024.
- Ferramenta AdaptaBrasil MCTI: <https://bit.ly/3Tb9Osq>. Acesso em: 15 de jul. 2024.
- Governadores lançam Consórcio Brasil Verde durante COP-26, na Escócia: <https://encurtador.com.br/6xTUE> Acesso em: 15 de jul. 2024.
- Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - Mitigação: <https://encurtador.com.br/ZhP44> Acesso em: 16 de jul. 2024.
- <http://enos.cptec.inpe.br/>. Acesso em: 20 de jul. 2024.
- Relatório sobre Estado Global do Clima liga alerta vermelho sobre aquecimento global: <https://encurtador.com.br/MzCcl> Acesso em: 20 de jul. 2024.
- Impactos na saúde e caminhos para reduzir os danos dos desastres: <https://encurtador.com.br/xIT6c> Acesso em: 20 de jul. 2024.
- Global Historical Emissions: <https://encurtador.com.br/tENjH> Acesso em: 21 de jul. 2024.
- <https://bit.ly/3X1cB8w>. Acesso em: 22 de jul. 2024.
- <https://bit.ly/4dMuoHM>. Acesso em: 22 de jul. 2024.
- <https://seeg.eco.br/>. Acesso em: 22 de jul. 2024.
- <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/planoclima/f/88/>. Acesso em: 22 de jul. 2024.
- Fenômeno La Niña deve substituir El Niño no segundo semestre de 2024: <https://abrir.link/zKmNk> Acesso em: 24 de jul. 2024.

Artigo

OS MUNICÍPIOS E O COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

Júlia Alexim

Advogada, Mestre e Doutoranda em Memória Social, consultora jurídica do IBAM

Resumo: Nas últimas décadas, foram adotadas soluções jurídico-penais com o objetivo de coibir a violência doméstica e familiar contra as mulheres. Essas medidas não geraram uma diminuição da violência. É necessário, então, constituir políticas públicas que sejam eficazes no combate à violência doméstica e familiar. Os municípios podem ter um papel central na implementação de políticas públicas que, mobilizando as áreas de saúde, educação e assistência social, promovam uma efetiva mudança nesse cenário.

Palavras-chave:

Municípios

Mulheres

Violência doméstica e familiar

A proteção constitucional da mulher

Após 21 anos de Ditadura Civil-Militar, o Brasil inicia uma transição para democracia que tem, como marcos, entre outros, a eleição indireta de Tancredo Neves em 1985, sua morte, e a nomeação e posse de seu vice, José Sarney, em 1986. Já então eram fortes as reivindicações pela convocação de uma Assembleia Constituinte, que foi instaurada em 1987 e trabalhou até a promulgação da Constituição Federal em 1988.

Um dos temas levantados nesse processo de transição de regimes era o da participação das mulheres na vida política e no processo democrático¹. Ainda em 1985 foi criado, como órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, até hoje em funcionamento. Em novembro do mesmo ano, o Conselho lançou a campanha “mulher constituinte” com o slogan “constituinte para valer, tem que ter palavra de mulher” e estabeleceu canais de comunicação para ouvir mulheres em todo o país e entender como elas poderiam ser atendidas pela nova ordem legal que se pretendia instaurar. Em 1987, a Carta enviada pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher à Assembleia Constituinte, com as demandas reunidas durante a campanha, dizia o seguinte:

“[...] para nós, mulheres, o exercício pleno da cidadania significa, sim, o direito à representação, à voz e à vez na vida pública, mas implica, ao mesmo tempo, a dignidade na vida cotidiana, que a lei pode inspirar e assegurar, o direito à educação, à saúde, à segurança, à vivência familiar sem traumas. O voto das mulheres traz consigo essa dupla exigência: um sistema político igualitário e uma vida civil não autoritária.”

O texto mostra que, para as mulheres, o exercício da cidadania não depende apenas das condições estabelecidas no espaço público e na arena política, mas também da situação da mulher na sua privada, aqui referida como vida cotidiana. Destaque-se a menção à “uma vida familiar sem traumas”. Conse-

1. Especificamente com relação à violência política contra mulheres – que é fenômeno diverso da violência doméstica e familiar – Adriana Valle Motta (2024, p. 19), até hoje, “a violência contra as mulheres na política é recorrente e tem se mostrado nociva à participação e permanência delas em espaços de poder e decisão”.

quentemente, o exercício de direitos por mulheres e sua dignidade estão diretamente relacionados com a prevenção à violência doméstica e familiar já que esta última termina por afetar a atuação, a liberdade e os resultados das mulheres também em seus ambientes profissionais, sociais e espaços políticos de atuação.

A redação final da Constituição de 1988 espelhou a constatação da desigualdade entre os gêneros e a posição de vulnerabilidade das mulheres. Não à toa o inciso I do artigo 5º da Constituição Federal, que elenca os direitos e garantias fundamentais de todos os cidadãos e cidadãs, estabelece que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações” nos termos da Constituição Federal. O artigo 7º, XX, por sua vez, determina que é direito das trabalhadoras “proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei”, reconhecendo que é papel do Estado e, em especial, do legislador buscar corrigir a desigualdade entre os gêneros no mercado de trabalho. A posição da mulher na vida doméstica foi também objeto de proteção constitucional. Ao tratar da família, o artigo 226, em seu § 5º, dispôs que “os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher”. O § 8º do mesmo dispositivo faz expressa referência à violência nas relações familiares ao determinar que “o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.

A Constituição de 1988, além de garantir especial proteção às mulheres e mencionar expressamente a necessidade de coibir a violência no âmbito das relações familiares, inovou na organização da Federação e no tratamento dos municípios. Situou formalmente os municípios na estrutura federativa como entes dotados de autonomia político-administrativa e financeira, na forma dos artigos 1º, 18, 29, 30, 156, 158 e 159 (Meirelles, 2008, p. 44), bem como estabeleceu que cabe aos municípios exercer, em conjunto com a União, Estados e Distrito Federal, nas áreas de educação, saúde e assistência social (artigo 23, II e X, artigo 24, IX, artigo 30, VI e VII e artigo 204, I). A autonomia e as competências constitucionais para a promoção de direitos sociais fazem com que a administração pública municipal ocupe um lugar relevante na promoção de políticas públicas de proteção aos direitos humanos em geral e na proteção à mulher e de combate à violência doméstica e familiar, em especial.

O direito penal e a insuficiência das respostas da justiça criminal

Apesar dos esforços das representantes das mulheres na Assembleia Constituinte, o Estado Brasileiro tardou e falhou na edição de normas e promoção de políticas públicas de promoção da igualdade de gênero e combate à violência contra a mulher. Foi por meio do direito internacional que o tema passou a ganhar tratamento jurídico no Brasil. Em 9 de julho de 1994, os Estados Membros da Convenção dos Estados Americanos (OEA) firmaram, em Belém do Pará, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, ratificada pelo Decreto nº 1973, de 1º de agosto desse mesmo ano, que conceitua a violência contra a mulher, bem como prevê como deveres dos Estados signatários o seguinte:

“Artigo 7. Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em:

- a) abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação;
- b) agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher;
- c) incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis [...]

Artigo 8. Os Estados Partes convêm em adotar, progressivamente, medidas específicas, inclusive programas destinados a:

- a) promover o conhecimento e a observância do direito da mulher a uma vida livre de violência e o direito da mulher a que se respeitem e protejam seus direitos humanos;
- b) modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, inclusive a formulação de programas formais e não formais adequados a todos os níveis do processo educacional, a fim de combater preconceitos e costumes e todas as outras práticas baseadas na premissa da inferioridade ou superioridade de qualquer dos gêneros ou nos papéis estereotipados para o homem e a mulher, que legitimem ou exacerbem a violência contra a mulher [...].”

A despeito das normas constitucionais e convencionais já vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, em 1998, Maria da Penha Maia Fernandes – vítima de duas tentativas de homicídio perpetradas por seu então marido em 1983, que lhe causaram uma paraplegia permanente –, juntamente com o Centro pela Justiça e o Direito Internacional e o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher, recorreu à Corte Interamericana de Direitos Humanos, pleiteando a condenação do Brasil pela demora e omissão no combate e punição à violência contra a mulher. Só em 2002, o agressor de Maria da Penha, condenado a 10 anos e 6 meses de prisão em 1996, começou a cumprir a pena pelos crimes ocorridos quase vinte anos antes. A Corte, no Relatório nº 54 de 13 de março de 2001, constatou que as mulheres eram muito mais vulneráveis do que os homens a agressões domésticas e, quando agredidas, eram, diante da ineficácia do sistema judicial brasileiro, discriminadas:

“As agressões domésticas contra mulheres são desproporcionadamente maiores do que as que ocorrem contra homens. Um estudo do Movimento Nacional de Direitos Humanos do Brasil compara a incidência de agressão doméstica contra mulheres e contra homens e mostra que, nos assassinatos, havia 30 vezes mais probabilidade de as vítimas do sexo feminino terem sido assassinadas por seu cônjuge, que as vítimas do sexo masculino. A Comissão constatou, em seu Relatório Especial sobre o Brasil, de 1997, que havia uma clara discriminação contra as mulheres agredidas, pela ineficácia dos sistemas judiciais brasileiros e sua inadequada aplicação dos preceitos nacionais e internacionais, inclusive dos procedentes da jurisprudência da Corte Suprema do Brasil.”

Constatou, ainda, que “o Estado violou os direitos e o cumprimento de seus deveres segundo o artigo 7 da Convenção de Belém do Pará e recomendou Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil”.

Cinco anos depois, foi publicada a Lei nº 11.340/2006, que ficou conhecida como “Lei Maria da Penha” que conceitua as diferentes formas de violência doméstica e familiar, confere tratamento jurídico-penal especial aos crimes praticados com essa forma de violência, disciplinou o atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica em sede policial e, no Poder Judiciário, por Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar, bem como criou medidas protetivas destinadas a salvaguardar mulheres que tenham sofrido ou estejam em risco de sofrer violência doméstica e familiar.

As medidas jurídico-penais previstas na Lei Maria da Penha foram as que receberam maior divulgação e vêm, ainda que com as limitações que atingem o sistema penal brasileiro como um todo, sendo implementadas. As Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher, criadas em 1985, foram ampliadas e passaram a seguir normas técnicas de funcionamento compatíveis com a nova lei e com as convenções internacionais ratificadas pelo Estado Brasileiro. Foram criados os Juizados Especiais de Violência Doméstica e, quando provocados, os Tribunais, como regra, deferem Medidas Protetivas de Urgência requeridas.

Relatório do Conselho Nacional de Justiça intitulado “O Poder Judiciário e a Lei Maria Penha – Ano 2022”, publicado em 2023, revelou que, em 2022, “foram proferidas 550.620 decisões de medidas protetivas de urgência, das quais 67% foram pela concessão e 11% pela concessão em parte” das medidas requeridas, conforme gráfico abaixo:

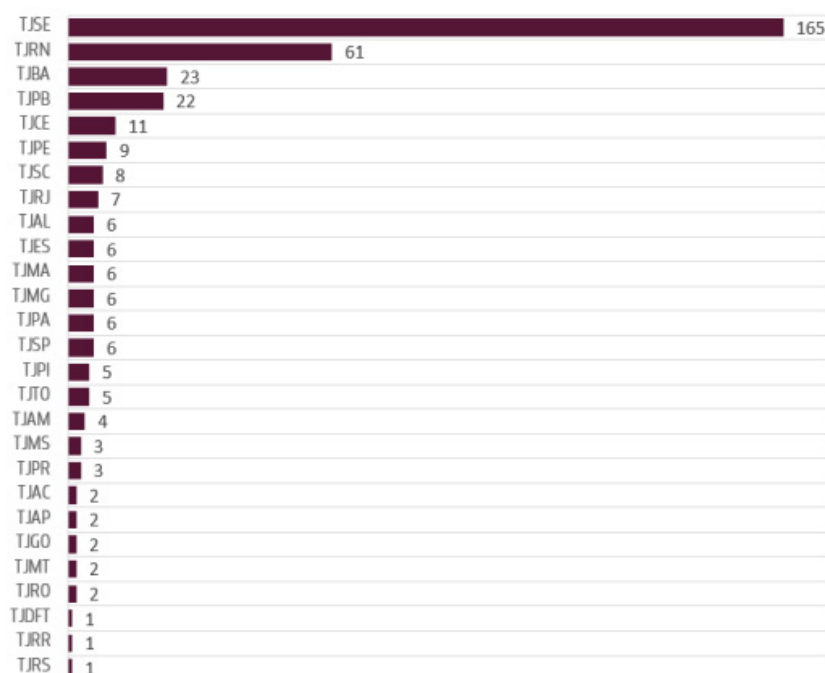
Figura 1: Gráfico extraído do relatório “O Poder Judiciário e a Lei Maria Penha – Ano 2022”



Fonte: CNJ/DPJ, 2023

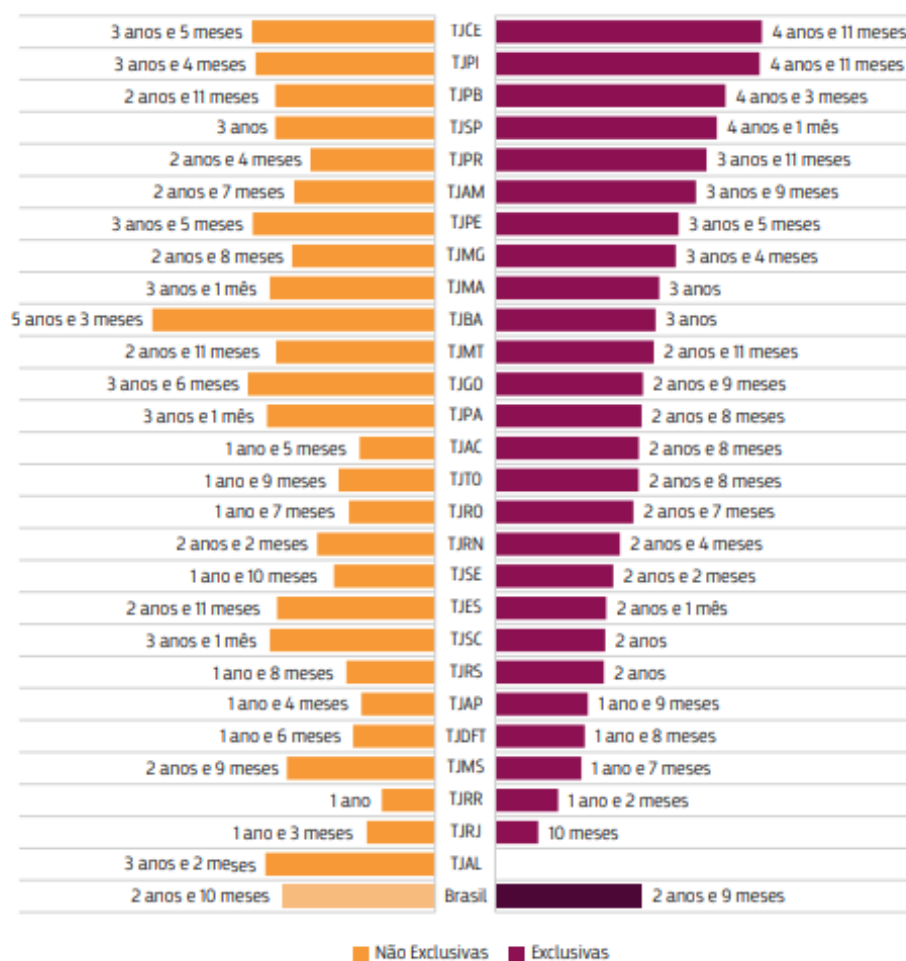
O mesmo Relatório mostra que, embora o Poder Judiciário, em alguns poucos estados, ainda demore para apreciar pedidos medidas protetivas, na maior parte dos estados da Federação as decisões são proferidas rapidamente, em alguns, em média, em um ou dois dias, como se pode verificar no gráfico abaixo que indica o número de dias para que seja proferida decisão nos diferentes Tribunais Estaduais:

Figura 2: Gráfico extraído do relatório “O Poder Judiciário e a Lei Maria Penha – Ano 2022”



Fonte: CNJ/DPJ, 2023

Figura 3: Gráfico extraído do relatório “O Poder Judiciário e a Lei Maria Penha – Ano 2022”



Fonte: CNJ/DPJ, 2023

Nos últimos anos, foram, ainda, criados novos tipos penais que punem crimes que são comumente praticados com violência doméstica e familiar. A Lei nº 13.104/2015 incluiu no Código Penal o crime de feminicídio; a Lei nº 14.132/2021 criou o crime de perseguição; a Lei nº 14.188/2022 tipificou o crime de violência psicológica contra a mulher.

Essas alterações legislativas e mudanças na atuação dos órgãos de segurança pública e da Justiça Criminal, todavia, não tiveram significativo reflexo na prevenção à violência contra a mulher. O Mapa da Violência Contra a Mulher 2012, organizado por Julio Jacobo Waiselfisz, mostra que:

nos 30 anos decorridos entre 1980 e 2010 foram assassinadas no país acima de 92 mil mulheres, 43,7 mil só na última década. O número de mortes nesse período passou de 1.353 [em 1980] para 4.465 [em 2010], que representa um aumento de 230%, mais que triplicando o quantitativo de mulheres vítimas de assassinato no país (Waiselfisz, 2012, p. 8).

Os números não melhoraram entre os anos de 2010 e 2020. O Atlas 2023: Violência Contra a Mulher, produzido pelo IPEA, indica que “na década de 2011 a 2021, mais de 49 mil mulheres foram assassinadas no Brasil”. Especificamente no ano de 2021, “3.858 mulheres foram mortas de forma violenta no Brasil” e “enquanto a taxa de homicídios, da população em geral, apresenta queda, a de homicídios femininos cresceu 0,3%, de 2020 para 2021”.

A explicação para esse aumento da violência é, sem dúvida, complexa e multifatorial. Mas os dados acima permitem constatar que novas normas de direito penal não são medidas suficientes e eficazes para reduzir a violência contra mulheres. O Brasil segue falhando nos compromissos firmados em acordos internacionais no que concerne à prevenção da violência de gênero e da violência doméstica e familiar.

Qual a importância dos municípios nesse cenário? Muito se fala sobre as normas penais que tratam de violência doméstica e familiar editadas no Brasil nos últimos anos com especial destaque para a Lei Maria da Penha. Menos se comenta sobre as políticas públicas voltadas para prevenção à violência doméstica, promotoras medidas, que não envolvem o aparato de segurança pública ou a Justiça Criminal. É exatamente nessas políticas públicas nas áreas sociais que a atuação dos municípios é relevante.

Em atendimento à decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Lei Maria da Penha prevê, além de institutos penais e processuais penais, normas que regulamentam a instituição de políticas públicas de prevenção a violência que devem ser promovidas por todos os entes da Federação, com a participação, inclusive, dos municípios. Buscando-se, assim, integrar a atuação dos órgãos de justiça e segurança com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação. Dispõe o artigo 8º da Lei o seguinte:

“Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação [...].”

Os municípios são competentes para atuar nas áreas de saúde, educação e assistência social, o que permite que a administração pública municipal atenda mulheres em situação de vulnerabilidade antes que elas sejam vítimas de crimes graves praticados com violência doméstica e familiar. Enfatizando, desse modo, uma atuação preventiva do Estado, que não é atendida pelas medidas punitivas e repressoras promovidas pela legislação e justiça penais.

Políticas públicas e a violência contra a mulher

A violência doméstica e familiar é fenômeno complexo que não pode ser compreendido apenas de uma perspectiva jurídico-penal. Uma leitura possível, comumente feita a partir de teorias feministas e de gênero, situa a violência doméstica em uma estrutura social patriarcal em que os homens devem ser dominantes e as mulheres submissas. A violência, nessa perspectiva, é instrumento de manutenção dessa estrutura, bem como meio de coibir comportamentos que destoem ou ameacem essa distribuição de poder entre os gêneros. Segundo Daniel Cerqueira, Rodrigo Moura e Wânia Pasinato (2019, p. 12) sobre a perspectiva dessas teorias feministas e de gênero é possível afirmar que:

“no exercício do poder patriarcal, amparados por normas sociais que convertem diferenças sexuais em papéis sociais masculinos e femininos, aos homens foi autorizado exercer toda forma de controle sobre as mulheres – sobre seus desejos, seus corpos e sua autonomia, definindo as condutas adequadas a serem seguidas e quais devem ser coibidas porque consideradas desviantes e ameaçadoras não apenas ao poder do indivíduo, mas à organização política sobre a qual se erguem as bases da sociedade. É nesse contexto que [...] o uso da violência pode ser entendido como um instrumento autorizado ou ao menos tolerado pela sociedade não apenas para reafirmar a estrutura de poder entre homens e mulheres, mas para determinar e punir condutas.”

Portanto, políticas públicas, sejam elas promovidas em âmbito nacional ou local, não podem perder de vista a necessidade de enfrentamento da cultura patriarcal e dos discursos que defendem a submissão das mulheres em relação aos homens, já que ambos parecem apresentar relação direta com a violência doméstica e familiar. Essas relações de poder influenciam tanto o comportamento de homens agressores que, quando se sentem desafiados, se sentem autorizados a praticar violência contra mulheres, quanto o comportamento de mulheres que permanecem em relações em que sofrem ou correm o risco de sofrer atos de violência.

As políticas públicas de atendimento a mulheres, nesse contexto, devem ser voltadas tanto para a criação de programas educativos e de comunicação que coloquem em xeque estruturas de poder promotoras de violência quanto para a assistência de mulheres não somente por órgãos de segurança pública após a ocorrência de crimes, mas, sobretudo, por meio de políticas que auxiliem mulheres a deixarem relações em que exista risco de violência. A integração da mulher ao mercado de trabalho, por exemplo, pode ser uma forma de garantir independência financeira para que mulheres possam deixar relações em que exista risco de violência. É essencial que as políticas de saúde, assistência à saúde física e psíquica de mulheres que já tenham sofrido ou estejam em risco de sofrer violência doméstica propiciem acolhimento, abrigo e habitação para mulheres que precisem afastar-se de seus agressores.

Os municípios exercem papel fundamental na implementação dessas políticas, dada a necessidade de que equipamentos municipais atuem em programas educativos, no atendimento à saúde das mulheres. Os municípios podem criar centros especializados de atendimento a mulheres, em especial, às vítimas de violência doméstica. Na falta de tais centros, contudo, são os órgãos municipais de assistência social – os Centros de Referência de Assistência Social (CRAs e CREAs) – que recebem essas mulheres e são eles que podem promover ações de prevenção e combate à violência doméstica.

Para Teresa Kleba Lisboa (2014, p. 49-50), em reflexão acerca do papel do serviço no combate à violência de gênero, o profissional do serviço social nesses órgãos municipais pode traçar um plano de atendimento à mulher vítima de violência que será implementado por meio do atendimento dessa mulher pela rede pública de assistência social:

“frente a esses tipos de enfrentamento, a/o profissional de Serviço Social poderá elaborar, juntamente com a mulher em situação de violência, um plano individual e/ou familiar de atendimento. Para tanto, deverão ser estabelecidas articulações entre as Redes de Serviços, a fim de que essa mulher (e provavelmente seus filhos) possa ser atendida de acordo com os Programas e Projetos definidos na Política de Assistência Social; acompanhar os desdobramentos das situações da cada usuária, articulando com as diferentes unidades dos Centros de Referência de Assistência Social (Especializados ou não) – CRAS ou CREAS – de cada região ou bairro, ou outras instâncias com as quais possam estabelecer troca de informações, como, por exemplo, transferência de creche ou de escola da criança enquanto a mulher encontra-se em abrigamento (Casa Abrigo). Sempre que se fizer necessário, será realizada uma visita domiciliar, pois esta se configura como um instrumento significativo para conhecer a realidade na qual vive a mulher, principalmente em processos que demandam o trabalho com a família, ou quando envolvem a guarda de crianças, exigindo um melhor acompanhamento da situação com estudo sociofamiliar.”

Na mesma linha, Ana Carolina Nunes (2017, p. 522), em estudo acerca do atendimento a mulheres vítimas de violência em municípios de pequeno porte no Rio Grande do Sul e em Pernambuco, constata que:

“Na prática, nota-se que muitas vezes os atendimentos de mulheres e meninas em situação de violência são realizados pelas equipes especializadas dos CRAS e CREAS. Por lidarem com vários tipos de violação de direitos, como violência a crianças e adolescentes, pessoas idosas e com deficiência, por exemplo, esse atendimento à mulher não necessariamente segue as diretrizes estabelecidas

pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Da mesma forma, não necessariamente nos CRAS e CREAS são realizados encaminhamentos às políticas focalizadas a mulheres em situação de violência, essenciais para quebrar o ciclo de agressões. Mas a atuação de gestoras de políticas para mulheres junto à coordenação desses equipamentos pode gerar impactos positivos, conforme constatado em campo.”

A implementação de políticas públicas que envolvam uma rede capilarizada de atendimento a mulheres nos municípios não é sem desafios. A violência contra a mulher não é um fenômeno exclusivo de grandes centros urbanos, é um fenômeno recorrente em áreas rurais e em municípios de pequeno porte. Segundo Renata Bugni:

“A grande maioria dos municípios do Brasil, isto é, 70% deles, que têm até 20 mil habitantes, quase não possuem estrutura, orçamento e política para as mulheres. E não é porque não precisam, pois a violência e a procura por atendimento nessas regiões são corriqueiras: de acordo com a Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) os 30 primeiros municípios que mais procuraram o serviço em 2014 possuem menos de 20 mil habitantes, e os atendimentos da Central atingiram 3.853 dos 5.570 municípios, isto é, 69,1% deles – o que inclui, necessariamente, muitos municípios de pequeno porte populacional.”

Muitos municípios não possuem centros especializados de atendimento a mulheres ou mesmo centros suficientes para atendimento das demandas de assistência social em geral. Mesmo em âmbito federal, só em 2003, quinze anos após a promulgação da Constituição Federal, foi criada a Secretaria de Política para Mulheres (SPM) que elaborou, nos anos de 2004, 2007, 2011 e 2015, Planos Nacionais de Políticas para Mulheres. O Plano de 2015 tem como metas: i) “estimular que no mínimo 10% dos municípios tenham algum tipo de serviço especializado de atendimento à mulher em situação de violência [...]”; ii) assegurar, em todos os municípios brasileiros, a existência de pelo menos um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). “

As deficiências de estrutura são um reflexo, dentre outros fatores, da falta de destinação de recursos orçamentários para políticas públicas voltadas para mulheres. Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), criada “com a finalidade de investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência”, constatou acerca do programa de enfrentamento à violência doméstica promovido pela SPM que

“o valor médio da dotação atribuída ao conjunto de ações do Programa tem sido módico (25 milhões ao ano), quando se adota como indicador tanto a população-alvo (R\$ 0,26 por mulher) quanto ao número de municípios a serem atendidos (R\$ 4.637,00 por município). Tomando-se por base não o valor autorizado, mas o efetivamente realizado (pago), o financiamento das ações mostra-se ainda mais deficiente, com valor médio por município da ordem de R\$ 2.100,00.”

Apesar de o valor médio por município destinado pelo Governo Federal ser muito baixo, ainda assim muitos municípios não investem recursos próprios em políticas públicas de proteção da mulher e sequer conseguem executar os valores repassados por meio de convênio com o Governo Federal. Carmem Campos, analisando os resultados da CPMI concluiu que

“os estados e os municípios investem muito pouco, ficam à espera dos recursos federais, e muitos não conseguem executar as políticas porque não dispõem de equipe para tanto. A não execução dos convênios por parte dos entes federados tem impacto no desempenho orçamentário da Secretaria. Por exemplo, em 2009 a execução do orçamento não ultrapassou os 22% [...]”

Vê-se, então, que a atuação do Governo Federal, desde a criação da SPM em 2003, tampouco foi eficaz na redução da violência e doméstica familiar, de modo que a melhoria da rede de atendimento às mulheres deve envolver a atuação de estados e municípios que podem desenvolver planos e protocolos próprios, complementares aos federais, de enfrentamento e prevenção dessa forma de violência.

Lei nº14.899/2024: algo novo no horizonte?

Em 17 de junho de 2024, foi publicada a Lei nº 14.899 que “dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher”. O artigo 2º da Lei determina que estados e municípios deverão elaborar planos de metas, estabelecendo o seguinte:

“Art. 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão priorizar a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.”

O artigo 3º da Lei prevê o conteúdo mínimo do plano de metas que deve ser contemplado tendo em vista as competências de cada ente da federação. Infelizmente, porém, a maior parte dos temas ainda envolve atuação de órgãos estaduais de segurança pública. O plano deve incluir, entre outros, os seguintes temas: i) “inclusão de disciplina específica de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher nos cursos regulares das instituições policiais”; ii) “plano de expansão das delegacias de atendimento à mulher”; iii) “expansão da monitoração eletrônica do agressor e disponibilização para a mulher em situação de violência de unidade portátil de rastreamento”. A nova lei não menciona expressamente áreas que envolvem competências municipais como saúde e assistência social e contém apenas disposições genéricas acerca da necessidade de expansão da rede de atendimento a mulheres em situação de violência por meio da atuação de forma colaborativa de todos os entes da federação. A nova lei, por si só, não parece suficiente para mudar os rumos das políticas públicas de combate à violência doméstica e familiar.

Não há, contudo, necessidade de edição de lei federal que determine ou autorize os municípios a elaborar e implementar planos de metas de combate a violência doméstica. As competências legislativas e materiais constitucionais dos municípios já lhe conferem poderes para tanto. A elaboração de planos, aliás, é um instrumento relevante na promoção de políticas públicas que envolvam direitos humanos, em geral, e direitos sociais, em especial. Mas como bem apontam Débora Gershon, Maurício Alto e Rosimere de Souza (2005, p. 71), em estudo elaborado pelo IBAM, o risco é que esses planos sejam tratados como um conjunto de princípios éticos, como uma carta de intenções e não como instrumentos operativos e promotores de mudanças efetivas.

Novas leis e até mesmo os planos nacionais elaborados pela SPM tiveram pouco efeito na redução da violência contra a mulher. Cabe atentar para a necessidade de efetiva concretização de um plano de combate à violência doméstica e familiar em âmbito municipal, o que envolve desde a destinação de recursos no plano plurianual e nas leis orçamentárias anuais para essa área até a criação de órgãos públicos, admissão e qualificação de servidores para atendimento a mulheres em situação de violência doméstica antes que elas sejam vítimas de crimes graves ou até mesmo fatais.

Os municípios, além disso, têm a possibilidade de não se aterem somente a institutos e instrumentos genéricos que levem em conta a condição das mulheres em geral como pertencentes a um grupo mais vulnerável em razão de seu gênero, como tendem a fazer os planos e políticas nacionais. Podem elaborar um plano de metas de que resulte uma política pública que tenha em conta suas peculiaridades, as condições das mulheres na realidade local, a estrutura da administração municipal e os recursos disponíveis.

Referências Bibliográficas

ATLAS 2023: **Violência Contra a Mulher**. Ipea, 2023, Disponível em: <https://bit.ly/4dNzfsk>. Acesso em: 10/08/2024.

BUGNI, Renata Porto. **Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal**. Universidade de São Paulo, 2016 (Dissertação de Mestrado).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11/08/2024.

BRASIL. **Lei nº 11.340** publicada em 7 de agosto de 2006. Disponível em <https://bit.ly/4e9hymX>. Acesso em: 11/08/2024.

BRASIL. **Lei nº 14.899** publicada em 17 de junho de 2024. Disponível em <https://bit.ly/4cSUcke>. Acesso em: 11/08/2024.

BRASIL. **Decreto nº 1973** publicado em 1º de agosto de 1994. Disponível em: <https://bit.ly/4e0VBGk>. Acesso em: 11/08/2024.

CAMPOS, Carmen. A CPMI da violência contra a mulher e a implementação da Lei Maria da Penha. **Estudos Feministas**, nº 23 (2), Florianópolis: maio-agosto/2015, p. 519-531.

Carta do Conselho Nacional de Direitos da Mulher à Assembleia Constituinte, 1987, disponível em: <https://bit.ly/4cPQ5Fy>. Acesso em: 09/08/2024.

CERQUEIRA, Daniel; MOURA, Rodrigo; PASINATO, Wânia. **Participação no mercado de trabalho e violência doméstica contra as mulheres no Brasil**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/4cLKWOR>. Acesso em: 7/08/2024.

Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 54** publicado em 13 de março de 2001. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2396867>. Acesso em 24/07/2024.

GERSHON, Débora; ALTO, Maurício Araújo do; SOUZA, Rosimere de. SANTOS, Alexandre Albuquerque de. **Gestão Pública Municipal e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

LISBOA, Teresa Kleba. Violência de gênero, políticas públicas para seu enfrentamento e o papel do serviço social. **Revista Temporalis**. Brasília (DF), ano 14, n. 27, p. 33-56, jan./jun. 2014, p. 33-56.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

MOTTA, Adriana Valle. Violência política de gênero: reconhecer e enfrentar para consolidar a democracia. **Revista de Administração Municipal**. nº 318. Rio de Janeiro: IBAM, 2024, p. 14-21.

NUNES, Ana Carolina Almeida Santos. Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte. **Revista Serviço Público**, nº 68, Brasília: julho/setembro 2017, p. 503-532.

O Poder Judiciário e a Lei Maria da Penha 2022. Disponível em: <https://bit.ly/4g1b8YR>. Acesso em: 7/08/2024.

Mapa da violência 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3z9yz1e>. Acesso em: 26/07/2024.

PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES (2012-2015). Brasília: Secretaria de Políticas para Mulheres, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3Xgp1Ka>. Acesso em: 10/08/2024.

WASELFIZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012.** Atualização: Homicídio de Mulheres no Brasil. Centro Brasileiro de Estudos Latino- Americanos (CEBELA) e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), 2012, Disponível em: <https://bit.ly/3z9yz1e>. Acesso em 20/07/2024.

A VEREANÇA E A CÂMARA MUNICIPAL

Revisada, atualizada e com linguagem inclusiva de gênero, raça e etnia, refletindo o compromisso do IBAM com a promoção de uma comunicação equitativa e representativa.



[Acesse aqui](#)

Artigo

DURAÇÃO DOS CONTRATOS (LEI Nº 14.133/2021 - ARTS. 105/114)

Ivan Barbosa Rigolin

Advogado

Resumo: O artigo versa sobre dispositivos da nova lei de licitações e contratos que tratam de prazos de vigência de contratos, apontando as diferentes aplicações dessas normas, de acordo com o objeto contratual.

Palavras-chave:

Lei de licitações e contratos
Vigência dos acordos
Prazos iniciais e prorrogações
Alternativas

I. Este assunto sofreu importantes alterações na Lei nº 14.133/2021 com relação ao correspondente direito da anterior lei de licitações, que durou trinta anos.

Melhorou inquestionavelmente a disciplina, sobretudo por engessar menos a Administração, e, nesse passo, por confiar mais no tirocínio do agente contratante do que pelas regras anteriores.

A matéria está compreendida, como o título enuncia, nos arts. 105 a 114 da lei. São 10 curtos artigos, o que constitui um alívio adicional ao aplicador.

O art. 105 atribui ao edital a capacidade de fixar o prazo do contrato licitado, porém essa liberdade não é tão absoluta quanto parece, porque para determinados objetos existem limitações temporais ao longo dos artigos seguintes, *verbi gratia* os arts. 106, 107, 108, 110, 113 e 114.

Caso o contrato pretendido não se ache dentro das hipóteses desses artigos indicados, então é livre a fixação do prazo, desde apenas que exista disponibilidade orçamentária (não dinheiro em caixa, mas créditos orçamentários, que são rubricas da lei do orçamento anual) e, se o contrato ultrapassar o exercício em que é assinado, a previsão do objeto dentre as metas do plano plurianual – sendo essas regras tradicionais do direito financeiro e orçamentário público.

Ainda que seja elogiável permitir que a autoridade licitadora fixe a duração do contrato, imagina-se que serão observados os prazos tradicionais da lei anterior, tão marcante é a tradição nesse sentido, e isso ao menos nos primeiros anos de aplicação da lei.

Aos poucos, ganhando confiança o ente contratante para ampliá-los, e conhecendo o resultado da apreciação das contas pelos Tribunais de Contas, o panorama por certo irá ganhando novos contornos ante a antiga tradição.

II. O art. 106 repete em parte o direito anterior, e quando inova não o faz bem. Contratos de serviços continuados, incluindo aluguel de equipamentos e de programas de informática (v. § 2º) podem ser celebrados originariamente pelo prazo de até 5 anos, desde que atestada e justificada a vantagem desse prazo pela autoridade (inc. I), e que existam créditos orçamentários adequados (inc. II).

Aliás, qualquer aluguel ou locação, que são contratos civis ou comerciais, no plano administrativo não têm como escapar à classificação de *contratos de serviço contínuo*.

Os contratos de locação, que os civilistas não admitem sequer que sejam de serviço porque nenhum serviço é prestado pelo locador ao locatário - que apenas cede o uso de equipamentos ou imóveis -, a teor do inc. III deste artigo podem ser extintos pelo ente contratante (a) quando este não dispuser de créditos orçamentários para a sua manutenção, ou quando (b) o contratante entender que o contrato não mais lhe é conveniente.

Na primeira hipótese dá medo imaginar a desorganização e a falta de planejamento do ente contratante, cujo novo orçamento não consignou crédito para manter um contrato de serviço contínuo que já estava celebrado e em execução.

Em ambas as hipóteses, de *a* e *b* acima, os direitos patrimoniais do contratado precisam ser observados, na forma do § 2º do art. 138. Seria igualmente de arrepiar imaginar que o ente contratante possa desistir de um contrato em andamento apenas porque mudou de ideia...

Mas é a impressão que dá o inc. III do artigo ao admitir extinção *sem ônus*, se o contratante passar a entender que o contrato deixou de ser-lhe vantajoso. Parece texto escrito por um humorista, ou um irresponsável completamente jejuno em direito. É difícil acreditar.

Supor que o contratante *se canse* de um contrato e o extinga *numa boa*, sem reparações patrimoniais - que precisam estar inclusive escritas no contrato, como é o caso das multas - é a própria insânia plasmada na lei. Lembra a menina de sete anos que resolve descontinuar o namoro que iniciou com um garoto que conheceu na festinha do fim de semana. A frivolidade do dispositivo é semelhante.

Então, supondo, o contratado que duramente venceu a licitação se mobiliza onerosamente para iniciar a execução, e aluga galpões e equipamentos os mais variados, e loca veículos, e monta estoque de produtos que utiliza no contrato, e contrata empregados por tempo certo, e contrata seguros, tudo isso para de uma hora para outra o contratante se enjoar do seu brinquedo e simplesmente *explodir o contrato...* estamos falando sério?

Alguém na Administração pública brasileira levará esta previsão 'sem ônus' a sério? Cremos que nem o seu autor a leva a sério.

O § 1º, tentando colocar um pouco de ordem na casa, estabelece que aquela absurda extinção ocorrerá apenas na próxima (quis dizer seguinte) data de aniversário do contrato, e não antes de dois meses antes daquilo.

Suponha-se que o contrato a ser extinto aniversariou em janeiro, e se o pretende extinguir por faltarem créditos orçamentários que o cubram no exercício.

Como então, nessa hipótese, esperar um ano inteiro para extingui-lo, se os créditos já não existem neste mesmo janeiro? Lembra o cidadão que, molestado por outro cidadão no metrô, dá-lhe o prazo de vinte e quatro horas para parar com aquilo. Falta o mínimo realismo ao dispositivo, e é de supor que o autor não domine a tabuada do dois.

Ou será que o contratante deverá suportar o custo do contrato, sem crédito orçamentário, até que o resolva implodir por esse motivo? O contrato descoberto assim fica até a conta da lei fechar... será isso mesmo?

Existem regras que estão escritas na lei, mas se dúvida por inteiro de que alguém as possa levar a sério. Algo vai ter de acontecer, de não muito republicano.

III. O art. 107 lança no mesmo pacote serviços contínuos e fornecimentos contínuos, o que oferece perigo. Serviços contínuos são aqueles sempre necessários ao ente contratante, prestados de modo ininterrupto ou mantidos à disposição permanente em regime de sobreaviso ou de prontidão, algo como *stand-by*. Costuma ser fácil identificá-los dentre os contratos.

Já fornecimento não é serviço, mas compra com entrega parcelada. Resulta perigoso tentar tratar essa compra no regime próprio do serviço, porque muita vez se revela difícil definir se este ou aquele fornecimento é ou não contínuo.

Por exemplo, em face de um só contrato se o contratado entregar uma vez por dia durante sete dias alguma compra, depois cessar a entrega por uma semana, e depois entregar na terceira semana, e depois cessar a entrega por duas semanas e meia... isso é fornecimento contínuo? Este aprendiz de escriba não faz ideia. Sabê-lo-á o legislador? Tudo é possível.

Muito bem: após a autoridade ter resolvido esse problema existencial acima exemplificado, e tendo concluído que este serviço, ou aquele fornecimento, é contínuo, então, caso (I) o edital tenha previsto esta prorrogabilidade, e também caso (II) seja possível atestar a vantagem da prorrogação, nessa hipótese o contrato poderá ser prorrogado por até 10 (dez) anos.

A lei ainda admite a extinção consensual e sem ônus para nenhuma das partes – o que em tais contratos, se de consenso, é razoável e faz sentido.

O art. 108 prescreve prazo de até 10 (dez) anos para os seguintes contratos:

- a) contratação de (*compra ou aluguel*, a lei não diz mas é preciso assim entender uma vez que não se contrata um bem) bens ou serviços no Brasil, que envolvam alta complexidade tecnológica e defesa nacional. A complexidade há de ser atestada no processo, e demonstrada como for possível (art. 75, IV, al. f);
- b) compra de material de uso finalístico pelas forças armadas (*idem*, al. g);
- c) aquisição de bens e serviços para alianças estratégicas (L. 10.973/2004, art. 3º e seguintes);
- d) contratações que potencialmente ameacem a segurança nacional (art. 75, inc. VI);
- e) bens e serviços para transferência de tecnologia para o SUS (art. 75, inc. XII), e
- f) aquisição por pessoa de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e autarquias) de insumos estratégicos para a saúde (art. 75, inc. XVI).

O interesse nessas contratações, face às matérias, é quase exclusivo da União, mas o texto parece claro e autoelucidativo. O prazo é generoso, e é bom que o seja.

IV. O art. 109 consigna uma bobagem própria de publicistas que não conseguem vislumbrar nada além do mundo particular da Administração pública, e para os quais o direito civil - que é maior que todos os demais ramos jurídicos juntos e multiplicados – há mais de dois milênios estatui.

Não é que o ente público ‘pode estabelecer prazo indeterminado’ para contratos civis em que seja usuário de serviço público concedido: ou ele *adere* às regras de indeterminação de prazo que os concessionários estabelecem para todo e qualquer usuário, ou ele simplesmente fica sem o serviço.

Celebra-se o contrato, nesses casos, quando o concessionário liga o fio do fornecimento de energia ao prédio público, ou quando a empresa de água liga a água aos canos do ente público, ou quando a companhia de gás faz o mesmo nos canos de gás, ou quando a fornecedora de internet passa a abastecer o ente público desse serviço.

That simple. O artigo constitui parolagem flácida para adormecer gado vacuum, tão ilibado e de que tanto dependemos.

V. O art. 110, muito razoável, prevê que para os contratos que *gerem receita* ao ente público, ou então naqueles contratos de *eficiência* que gerem economia pública, os prazos serão de (inc. I) até 10 (dez) anos para os contratos que não exijam investimento pelo contratado, e de (inc. II) até 35 (trinta e cinco) anos para os que o exijam.

Em seguida, o inc. II adequadamente define aquele investimento como sendo a realização de benfeitorias permanentes exclusivamente a cargo e a expensas do contratado, e as quais se incorporarão ao patrimônio público após encerrado o contrato.

Natural a ampliação do prazo máximo para os contratos com investimento, porque o contratado, em princípio, precisará de bastante tempo para recuperar o seu investimento e fazê-lo dar-lhe lucro.

Esse tempo precisa ser em geral bastante superior aos dez anos dos contratos sem investimento, conforme se observa na maioria dos contratos de investimentos pesados, como por exemplo nos de concessão de obras ou de serviços públicos essenciais.

VII. O art. 111 se refere a contratos de escopo predefinido, que é um objeto certo e perfeitamente delimitado, porém não tem a clareza que poderia ter. Informa que naqueles contratos o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando o objeto não for concluído no tempo contratado.

Lendo o que segue no parágrafo único é preciso entender o caput como significando que se *por culpa da Administração* o contrato exceder o prazo originário, então será prorrogado esse prazo.

Mesmo em se entendendo assim, é sempre um perigo falar em prorrogação automática de contratos administrativos, eis que a prorrogação depende de autorização e de termo aditivo consensual entre as partes, o que por si só já exclui qualquer automatismo. Uma coisa é prorrogar o *cronograma de execução* – o que é viável, lógico, simples e realizado já pelo gestor do contrato –, e outra, bem diversa, é prorrogar a duração do contrato, algo solene e burocrático. Francamente ruim.

Mal parado até este ponto, o artigo segue com o parágrafo único e seus dois incisos.

Informa-se que, quando a não-conclusão se dever a culpa do contratado, este (inc. I) será constituído em mora e incorrerá nas sanções existentes, quer na lei, quer, sobretudo, no contrato, e (II) o ente contratante poderá extinguir o contrato (e poderá passar a cuidar da continuidade da execução por outro contratado).

Se a ideia de prorrogação automática de contrato dá medo, a extinção unilateral acrescenta um pouco de medo ao tenebroso panorama.

Sem ir muito longe, e apenas por essas previsões, já é possível recomendar ao contratante, com todo empenho e honestidade de propósito *tentar aplicar o inc. I* antes de exercitar o inc. II.

Com todo efeito é sempre muito preferível aplicar ocasional, sensata e equanimemente as penas por inadimplemento ao contratado, e com ele tentar manter o contrato, *a explodir, detonar ou dinamitar* o contrato, como a ideia da extinção sugere.

A extinção, como esta lei *levianamente* a trata, recorda o garotinho que, denotando uma ligeira mancha de comida no seu paletó, imaginando-a irreversível, imediatamente cogita em atear fogo à sua vestimenta. Um radicalismo muito pouco esclarecido.

*Qualquer alternativa à extinção em princípio é mais aconselhável que a ideia demolitória*¹. Somente se implode um prédio quando na certeza de que ele não mais tem aproveitamento possível: é a última solução. Extinção é medida extrema, e seguramente na média das situações qualquer alternativa é preferível.

VIII. O curto art. 112 evoca um desengano de consciência do legislador, e apenas informa que os prazos desta lei (e se poderia não ter ficado somente nos prazos, mas estendido a previsão a qualquer tema da lei) não excluem nem revogam outros prazos estabelecidos em leis específicas sobre o objeto em causa.

Cada qual em seu lugar, é o propósito do dispositivo. Se existem prazos específicos para contratos sobre assuntos específicos e disciplinados em leis especiais, por alguma razão o foram assim estabelecidos, e esta lei geral não cogita afastá-los nem substituí-los.

E nesse caso os prazos desta Lei nº 14.133/2021 não precisarão ser observados, fundamentando-se a substituição com este art. 112.

IX. O art. 113 talvez não merecesse existir, porque vincula suas poucas regras ao art. 107, que só em si resolveria o problema.

Contratos de fornecimento *mais* serviço associado, os dois somados, duram até 5 (cinco) anos, podendo ser prorrogados até no máximo 10 (dez) anos desde que (art. 107) prevista em edital a prorrogabilidade, cuja vantagem ao ente contratante, além disso, haverá de ser demonstrada.

O estranho neste artigo tão simples é que o termo inicial do prazo de cinco anos é o dia do recebimento originário do fornecimento – quando pela regra geral deveria ser o dia da assinatura do contrato, que é uma data certa e conhecida.

Será preciso então receber o fornecimento inicial para apenas a partir de então começar a contar o prazo do contrato, o que é no mínimo muito estranho por implicar uma adivinhação, e talvez instabilidade na aplicação dos créditos orçamentários. O mais árduo então, em tal contexto, deverá ser equacionar tudo isso adequadamente no edital e no contrato.

X. O curto art. 114 fixa o prazo máximo de 15 (quinze) anos para os contratos de serviços de operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia de informação, não admitida prorrogação para além desse prazo.

O Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia de Informação conta com algumas centenas de órgãos e entidades da Administração Federal, em mais uma demonstração da monumental relevância – indispensabilidade por sequer um dia - dos serviços de informática para o poder público, tal qual ocorre na iniciativa privada.

Os contratos a que se refere este artigo ganham importância maior, e maior abrangência de objetos, a cada dia que passa. E o prazo dilatado que a lei defere àqueles contratos constitui outro reconhecimento dessa realidade.

Para concluir: há muitas variáveis quanto à duração de contratos firmados pela Administração Pública. É preciso atenção aos dispositivos legais para evitar questões de difícil solução.

1. A recordar também aquela passagem, real, do editor que mandou seu filho consultar o diretor editorial da empresa para que esse indicasse, dentre os dois livros que o jovem havia escrito, qual publicar. O diretor editorial, examinando um deles, logo respondeu: - publique o outro.

Entrevista

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL E EDUCAÇÃO EMPREENDEDORA: A EXPERIÊNCIA DO APRENDIZ DO SUCESSO

Introdução

Ao longo das últimas décadas, o cenário econômico global passou por transformações significativas que impactaram diretamente as formas de organização social e produtiva no Brasil e no mundo. Entre tantos fatores podemos citar crises econômicas, desindustrialização, novas tecnologias, financeirização da economia e mudanças climáticas. Tais mudanças influenciaram as relações de trabalho e produção, especialmente com o declínio do modelo fordista na década de 1970. A rigidez da produção deu lugar a uma flexibilidade orientada pela demanda, resultando em relações de trabalho mais precárias e na redução de direitos trabalhistas, refletindo-se na diminuição do poder sindical.

Além disso, o avanço constante das novas tecnologias tem reconfigurado a divisão social do trabalho, acelerando a obsolescência de recursos técnicos e a reestruturação dos recursos humanos. Esse fenômeno, conhecido como desemprego estrutural, é uma característica inerente do capitalismo. As consequências desse processo são amplas e incluem aumento do desemprego, redução de renda, relações de trabalho precárias e vulnerabilidade social, além de impactos negativos na economia local. Em resposta, governos têm buscado estratégias de desenvolvimento econômico local para enfrentar esses desafios, promovendo estratégias voltadas para soluções para o desemprego, geração de renda e a diversificação econômica.

Compreendendo as diversas camadas de complexidade dos desafios mencionados, o empreendedorismo tem sido frequentemente destacado como uma das estratégias mais eficazes para combater o desemprego. Ele contribui para a melhoria do ambiente de negócios, incentiva novas formas de produção local, diversifica o mercado e gera riquezas de maneira descentralizada. Nas últimas décadas, o empreendedorismo tem ganhado um papel de destaque nas estratégias macroeconômicas de desenvolvimento do país.

Em dezembro de 2023, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal assinou o termo de cooperação com a Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA, para a execução do projeto Aprendiz do Sucesso que tem como finalidade capacitar até 1000 jovens de baixa renda, com idade entre 18 e 29 anos, moradores/as do Estado do Rio de Janeiro, em empreendedorismo. Espera-se como resultado do projeto que estes/as jovens sejam capazes de elaborar e implementar modelos de negócios voltados ao desenvolvimento de novos empreendimentos, promovendo alternativas para a criação de empresas e a dinamização das economias locais.

O Aprendiz do Sucesso terá a duração de 12 meses. Foram implantados 26 núcleos de capacitação distribuídos em oito municípios do Rio de Janeiro, a saber: Rio de Janeiro, São Gonçalo, Cachoeiras de Macacu, Barra do Piraí, Barra Mansa, Teresópolis, Valença e Seropédica. A equipe de execução técnica do projeto é multidisciplinar, envolvendo um conjunto diversificado de profissionais. A coordenação institucional do Projeto é feita por Bernardo Marques, cientista social e assessor técnico do IBAM. Já a coordenação pedagógica e acadêmica é realizada por Fernando Gameleira, consultor em empreendedorismo e gestão de negócios com ampla experiência em projetos de educação empreendedora. Além de outros profissionais que atuam em diferentes frentes, integra ainda o projeto a cientista social Louise Storni, que ocupa o cargo de especialista em mobilização social.

O empreendedorismo integra uma visão holística das estratégias de desenvolvimento econômico do IBAM. Esta abordagem reconhece o papel fundamental dos pequenos negócios e startups na geração de emprego, inovação e diversificação econômica. O IBAM vê o empreendedorismo não apenas como uma solução para o desemprego, mas também como uma forma de fortalecer as economias locais e aumentar a resiliência das comunidades, promovendo o desenvolvimento sustentável e inclusivo. Não é de hoje que o IBAM vem atuando com estratégias locais de desenvolvimento econômico. Por meio da Superintendência de Desenvolvimento Econômico e Social, a Instituição executou, ao longo dos últimos anos, projetos de estímulo ao associativismo e cooperativismo na região do Extremo Sul da Bahia, além de projetos de empreendedorismo e gênero no Estado do Pará.

A entrevista a seguir, envolvendo parte da equipe que desenvolve o projeto, informa aos leitores da RAM sobre os principais aspectos e expectativas que caracterizam a iniciativa Aprendiz do Sucesso. Dela participam Bernardo Marques, coordenador institucional, Fernando Gameleira coordenador pedagógico e acadêmico e Louise Storni, especialista em mobilização social.

Como surgiu o projeto Aprendiz do Sucesso?

Bernardo Marques: O Aprendiz do Sucesso é uma iniciativa da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, a JUCERJA. Trata-se de uma importante autarquia do governo estadual e pode ser considerada como o berçário do empresariado fluminense. Trata-se de uma experiência piloto e que está enquadrada dentro da política de responsabilidade social da JUCERJA. Em 2023, o IBAM participou de uma chamada pública, competindo com outras instituições, e foi vencedora do certame. O Aprendiz do Sucesso foi uma das formas encontradas para uma instituição tão importante, como a JUCERJA, retribuir toda a confiança depositada pelo povo do Estado do Rio de Janeiro. É um projeto que busca estimular a cultura do empreendedorismo em uma camada social da população que encontra inúmeras dificuldades de se inserirem no mercado de trabalho: a juventude fluminense. Para esse conjunto de pessoas, empreender nem sempre é uma escolha, mas uma estratégia inevitável de sobrevivência.

O que é o projeto Aprendiz do Sucesso e quais são seus objetivos?

Fernando Gameleira: O Aprendiz do Sucesso é um projeto de educação empreendedora voltado para capacitação de jovens de baixa renda com idade entre 18 e 29 anos. A idealização da metodologia se deu pela experiência que tanto eu como meus colegas, Claudio Forner e Renato Santos, com a execução do programa de capacitação em empreendedorismo desenvolvido pela ONU, o EMPRETEC. O EMPRETEC promovido no Brasil pelo SEBRAE, é um programa intensivo de seis dias com cerca de 60 horas de imersão. Durante o treinamento, os participantes realizam atividades práticas e dinâmicas para estimular comportamentos empreendedores, como busca de oportunidades, persistência e planejamento. O objetivo é fortalecer a mentalidade empreendedora, preparando-os para enfrentar desafios do mercado e aumentar suas chances de sucesso. Nesse sentido, foi desenvolvida uma metodologia dinâmica e orientada a estimular, por meio de atividades e vivências práticas e do reconhecimento das particularidades dos/das jovens, um novo modo de enxergar as oportunidades de negócios que orbitam no universo onde estão inseridos/as. O Aprendiz do Sucesso é um projeto de educação empreendedora extremamente inovador. Tem como finalidade capacitar até 1000 jovens, moradores de diferentes municípios do Rio de Janeiro, em empreendedorismo de forma que possam elaborar e implementar novos modelos de negócios.

Como é a estratégia de territorialização dos núcleos de capacitação?

Louise Storni: O Aprendiz do Sucesso contou com a formalização de algumas parcerias institucionais realizadas por meio de uma chamada pública de manifestação de interesse. Uma vez que as instituições se manifestaram, foram realizadas visitas técnicas para avaliação da viabilidade de implementação do projeto nas localidades e verificação das adequações necessárias para implantação dos núcleos de capacitação. A construção de parcerias institucionais é um elemento fundamental para projetos que pretendem atingir uma amplitude geográfica tão grande, no nosso caso, o Estado do Rio de Janeiro. Além

disso, por se tratar de uma política de responsabilidade social da JUCERJA, alguns territórios foram definidos por solicitação da própria Junta Comercial em virtude de sua atuação em alguns municípios no Estado. Estes núcleos de capacitação, espalhados pelos territórios do projeto, possuem a finalidade de serem os espaços físicos de referência para a realização das atividades pedagógicas e sociais previstas na capacitação. Após o estabelecimento de parceria, é realizado um inventário dos equipamentos necessários para a implantação de um núcleo de capacitação, como verificação da necessidade de aquisição de mobiliário, materiais de consumo, materiais de escritório, materiais de limpeza, equipamentos de informática, entre outros.

Qual é a metodologia utilizada no Aprendiz do Sucesso?

Fernando Gameleira: A metodologia empregada no Aprendiz do Sucesso adota um modelo inovador que integra diversas abordagens educacionais, destacando-se pelas metodologias ativas e experienciais. O programa se utiliza, por exemplo, de metodologias como a aprendizagem baseada em projetos, na qual os jovens têm a oportunidade de desenvolver seus próprios projetos de negócios. Eles passam por todas as etapas do empreendedorismo, desde a concepção da ideia até a sua implementação, permitindo-lhes aplicar o conhecimento na prática e enfrentar desafios reais do mercado. Além disso, a metodologia inclui um componente essencial de mentoria, exercido pelos/as multiplicadores/as do projeto, onde cada participante é acompanhado por mentores experientes no mundo dos negócios. Esse suporte oferece orientação personalizada e ajuda contínua, proporcionando insights valiosos e esclarecendo dúvidas específicas ao longo do caminho. Como o projeto possui uma escala geográfica muito ampla, os materiais didáticos foram desenvolvidos e pensados para que os conteúdos e dinâmicas de sala de aula sejam os mesmos em qualquer um dos núcleos de capacitação. Assim, foram desenvolvidos o manual do participante, que é entregue aos selecionados/as pelo projeto, e o manual do/da multiplicador/a que sintetiza as estratégias pedagógicas e acadêmicas do projeto, permitindo sua aplicabilidade.

Bernardo Marques: É importante destacarmos os papéis desempenhados por duas figuras centrais da estratégia do projeto: o/a multiplicador/a e o/a agente de integração comunitária. Enquanto o/a multiplicador/a é a figura responsável pela execução da capacitação em empreendedorismo, acompanhando o processo de aprendizagem dos/as jovens inscritos/as no projeto, sempre de maneira dialógica e construtiva, o agente de integração comunitária é um elemento fundamental pois compete a ele/a realização das atividades de sensibilização, mobilização e engajamento comunitário, ou seja, acabam exercendo as atividades de gestão comunitária e institucional local. Estes são os/as dois/duas agentes centrais da estratégia do projeto. A sinergia entre estas pessoas é determinante para a construção de um ambiente acolhedor e estimulante, promovendo a ambientação necessária para as atividades de capacitação.

Como o projeto identifica e seleciona os jovens que irão participar? Existem critérios específicos?

Fernando Gameleira: O processo de seleção é um momento extremamente importante do projeto Aprendiz do Sucesso. O processo seletivo é realizado por meio da avaliação de competências, através de um teste comportamental. Nele, por meio de perguntas que remetem a situações corriqueiras relacionadas com o ambiente de negócios ou com momentos de vida onde todos nós temos que fazer opções, os/as participantes escolhem uma por meio de múltiplas escolhas. A partir da análise das respostas, são verificadas características de cada um dos jovens onde são classificados em quatro tipos de comportamento: empreendedor/a, executor/a, líder e autônomo/a. Os/As participantes, após a realização do teste, recebem uma breve análise do seu perfil comportamental que tem a finalidade de permitir que estes/as jovens possam conhecer aspectos comportamentais que talvez eles/as não soubessem que possuíam. Um elemento fundamental do processo seletivo é a utilização de um software que permite, por meio de um link enviado a todos/as jovens inscritos/as, a aplicação do teste de seleção. Além de permitir um ganho de escala considerável na aplicação do teste, dinamizando o processo seletivo como um todo, a sistematização dos resultados é realizada automaticamente, facilitando a organização da ordem de classificação de cada um dos núcleos de capacitação.

Quais são os principais desafios que os jovens empreendedores enfrentam e como o projeto os ajuda a superá-los?

Bernardo Marques: Em função do público do projeto, podemos ressaltar um conjunto de desafios relacionados com as suas próprias condições materiais de existência. Jovens empreendedores de baixa renda enfrentam uma série de desafios significativos que dificultam suas trajetórias. Entre esses obstáculos, destacam-se a falta de acesso a capital, conhecimento e capacitação empresarial, além de redes de contatos limitadas. Eles também lidam com dificuldades para navegar em burocracias e regulamentações, e enfrentam restrições no acesso à tecnologia e infraestrutura. Adicionalmente, estigmas e preconceitos podem agravar ainda mais suas dificuldades, tornando o caminho para o empreendedorismo ainda mais desafiador.

No entanto, projetos de apoio direcionados a esses jovens, como o Aprendiz do Sucesso, podem causar um impacto transformador. Iniciativas que ofereçam acesso a financiamento por meio de parcerias com instituições financeiras, programas de treinamento em habilidades empresariais e mentorias são fundamentais. Nesse sentido, as diferentes esferas governamentais, seja municipal, estadual ou federal, podem e devem criar estratégias de fomento ao desenvolvimento econômico local. Além disso, essas iniciativas facilitam a construção de redes de contatos, oferecem assistência na navegação de questões legais e regulatórias e melhoram o acesso à tecnologia e infraestrutura. Promover uma cultura de inclusão é igualmente essencial, pois cria um ambiente mais acolhedor e igualitário, permitindo que esses empreendedores prosperem, independentemente de suas origens.

Qual é o impacto do projeto na comunidade local e na vida dos jovens participantes?

Fernando Gameleira: O Aprendiz do Sucesso é um projeto onde queremos despertar nos/as participantes um novo olhar sobre o que é empreender. Nossa intenção é que estes/as jovens possam, talvez não neste momento, mas na hora mais adequada da vida deles/as, ter um conjunto de ferramentas capazes de orientar a idealização e a construção dos seus negócios, em diferentes fases: identificação das oportunidades, análise do mercado, verificação da viabilidade econômica do empreendimento, entre outras.

Bernardo Marques: Projetos, como o Aprendiz do Sucesso, podem funcionar como catalisadores do desenvolvimento econômico nas comunidades onde estes/as jovens moram. Claro que respeitando a escala de atuação do próprio projeto. Ao estimular a elaboração e desenvolvimento de novos modelos de negócios, de maneira orientada, estamos confiantes que este é um projeto que poderá deixar marcas significativas na vida destas pessoas e seus familiares. Novos empreendimentos significam a possibilidade de geração de renda e criação de empregos, fatores essenciais para a economia das comunidades e dos municípios onde estão inseridos. Pequenos negócios tendem a reinvestir seus recursos localmente, gerando um efeito multiplicador que beneficia outros comércios e aumenta a circulação de capital na área. Além disso, esses projetos contribuem para a revitalização de áreas desfavorecidas, promovendo o desenvolvimento e a inclusão social de maneira abrangente.

Louise Storni: O impacto mais notável, no entanto, é observado nos próprios jovens participantes. Eles adquirem competências fundamentais, como gestão de negócios, planejamento financeiro e marketing, que são valiosas em várias áreas de suas vidas. A experiência empreendedora aumenta sua confiança e autoestima, mostrando que é possível superar obstáculos e alcançar objetivos. Além disso, o acesso a redes de contatos e mentores abre portas para futuras oportunidades profissionais. Em um sentido mais amplo, esses projetos oferecem uma chance de transformação pessoal, proporcionando alternativas para geração de renda e crescimento individual.

Parecer

MONITORAMENTO POR CÂMERAS DAS SALAS DE SERVIDORES: O DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS NÃO SE CONFUNDE COM O DIREITO À PRIVACIDADE

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Advogada e Assessora jurídica do IBAM

Endereço eletrônico: fabienne.novais@ibam.org.br

Consulta:

A Consulente, Prefeitura, indaga:

“Salas que trabalham vários servidores podem ser monitoradas por câmeras de vídeos? Se sim, qual o procedimento correto a ser realizado?”

A consulta veio documentada com o Estatuto dos Servidores.

Parecer

É inegável que vivemos mergulhados no que a doutrina especializada denomina de Sociedade da Informação.

Ao menos ao longo das duas últimas décadas incorporamos diversas tecnologias ao nosso cotidiano pessoal e profissional. A informação, portanto, passou a ter alta expressão econômica, uma vez que serve de substrato para o desenvolvimento de inúmeras tecnologias disruptivas, como é o caso do Uber, Ifood, AirBnB, novos modelos de negócio baseados na economia colaborativa digital. Através dela, recursos que anteriormente eram, privados e inacessíveis, tornam-se disponíveis, permitindo, assim, o desenvolvimento de modelos de negócio em contínua evolução e transformação.

Mas, se de um lado temos a criação de inúmeras aplicações que facilitam as nossas vidas, de outro, a velocidade como todo esse processo acontece coloca os cidadãos em situação hipervulnerabilidade, pois não conseguem controlar, de modo efetivo, o fluxo de dados pessoais atualmente (In. Rosenthal, Nelson. *Leis civis comentadas*. 2.ed. São Paulo: Jus Podivm, 2023, p. 145).

Nesse cenário, a instalação de câmeras em ambientes de trabalho - objeto da presente consulta - é prática cada vez mais comum em diversas organizações, sejam elas públicas ou privadas, motivada principalmente por preocupações com segurança e controle.

Não obstante, tal prática deverá ser conduzida de maneira que sejam respeitados os direitos dos titulares envolvidos e esteja em conformidade com a legislação vigente. Nesse aspecto, cabe destacar, que através da EC 115/2022, foi acrescentado ao art.5º da Constituição Federal o inciso LXXIX: "é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais".

Especialmente por reconhecer a vulnerabilidade dos titulares de dados e a inevitável coleta e tratamento deles na sociedade da informação, é que Lei 13.709/18 (LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) foi elaborada, com forte influência da normativa europeia da General Data Protection Regulation (GDPR).

A LGPD tem por objetivo principal não proibir o tratamento de dados pessoais, mas trazer novo modo de olhar para a privacidade (2023, p. 147), para tanto, regulamenta o fluxo do tratamento de dados à luz de boas práticas e uma atuação preventiva, calcada na boa fé e forte base principiológica.

Aqui cabe esclarecer que o direito à proteção de dados como um direito fundamental autônomo, não se confunde com o direito à privacidade. A LGPD se dirige aos dados pessoais - expressão muito mais ampla que dados privados, como no caso do número do CPF, que é um dado pessoal, mas não uma informação privada (2023, p. 148).

Nesse sentido, a LGPD dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

De acordo com o parágrafo único, art.1º, da LGPD, cabe à Administração Pública Municipal observar os ditames da LGPD, que versa sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Dentre os fundamentos elencados no art. 2º, possui grande protagonismo na LGPD o da autodeterminação informativa (inciso II) que consiste no verdadeiro direito fundamental autônomo, expressão da liberdade e da dignidade humana, que está intrinsecamente relacionada à impossibilidade de transformar os indivíduos em objeto de vigilância constante. Desse modo, nem o Estado nem os particulares podem coletar e livremente usar dados pessoais do cidadão sem que este possa deliberar sobre isso. A autodeterminação informativa, portanto, ilumina a interpretação de toda a LGPD, não havendo artigo que possa prescindir dela (2023, p. 152).

O art.6º da LGPD, por sua vez, dispõe que as atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e dez princípios, dos quais destacamos o da finalidade (I), adequação (II), necessidade (III), transparência (VI) e segurança (VII).

Já o art. 7º da LGPD determina que o tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas dez hipóteses elencadas (rol taxativo). Interessa-nos ao caso em tela as dos incisos I e IX.

O consentimento expresso do titular dos dados pessoais (inciso I) além de guiar a interpretação de toda a LGPD, é tido como regra no Marco Civil da Internet art. 7º, VII, IX e art. 16, II e consiste na “clareza quanto à autorização para o tratamento, como uma forma de tutela da privacidade da pessoa humana”. Todavia, o consentimento expresso do titular não deve ser entendido como a panaceia, tampouco pode ser elevado ao *status* quase canônico ou sumo princípio. Há que se ter ponderação e detida análise da situação posta (In. Tese Doutorado. USP. Ano 2023. Fabiano Zavanell. Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nas relações trabalhistas: limites do consentimento do empregado e do legítimo interesse do empregador. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-06032024-120308/publico/11737207DIC.pdf>. Acesso em 04.Mai.2024).

Nesse caso, merece atenção a hipótese do inciso IX: “quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiros, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais.”

Sobre o “legítimo interesse”, permissivo polêmico e que se mal interpretado poderá ensejar abusos (2023, p. 189), encontra balizas no art. 10, que dispõe que o controlador somente poderá fundamentar o tratamento de dados no inciso IX, art.7º, para finalidades legítimas, consideradas a partir de situações concretas, que incluem, mas não se limitam a (I) apoio e promoção de atividades do controlador e (II) para proteção, em relação ao titular, do exercício regular de seus direitos ou prestação de serviços que o beneficiem, respeitadas as legítimas expectativas dele e os direitos e liberdades fundamentais, nos termos da LGPD.

A hipótese do inciso IX do art. 7º, portanto, parece mais se aproximar da questão do monitoramento por câmeras de vídeo de salas em que trabalham os servidores públicos municipais. Desse modo, para se afastar do princípio da autodeterminação informativa que congloba o consentimento expresso do titular, necessário que o legítimo interesse do controlador para tratamento de dados advindos das imagens das câmeras esteja fundamentado na coleta de dados pessoais estritamente necessários para a finalidade pretendida (§1º). Nesse ponto, imprescindível que se faça o teste de proporcionalidade, sobretudo o da adequação e a necessidade da medida. Nesse tocante, colhe-se do Enunciado 683 (CJF) que “a legítima expectativa do titular quanto ao tratamento de seus dados pessoais se relaciona diretamente com o princípio da boa-fé objetiva e é um dos parâmetros de legalidade e juridicidade do legítimo interesse”. A legítima expectativa se baseia no dever de lealdade e de não frustração da confiança do titular de dados.

Para tanto, o controlador deverá adotar medidas para garantir a transparência do tratamento de dados baseado em seu legítimo interesse (§2º), podendo a autoridade nacional (ANPD) solicitar ao controlador relatório de impacto à proteção de dados pessoais (3º).

Com o objetivo de auxiliar a avaliação do legítimo interesse, Lucas Piveto (op. cit, 2023, p. 198) sugere os seguintes questionamentos que o controlador ou terceiros deverão elaborar para conferir legitimidade à situação:

1. foi identificado interesse legítimo do controlador, considerado em situações concretas, que respeite as legítimas expectativas do titular em relação ao seu tratamento?
2. o controlador se responsabiliza por garantir a proteção do exercício regular dos direitos dos titulares ou a prestação de serviços que o beneficiam, respeitados os direitos e liberdades fundamentais do titular?
3. na prática, serão adotadas medidas para garantir a transparência do tratamento de dados baseado no legítimo interesse?

Esses questionamentos nada mais são que expressão do princípio da proporcionalidade. Luis Roberto Barroso, em seu livro *Constitucionalidade e legitimidade da Reforma da Previdência - ascensão e queda de um regime de erros e privilégios* (In *Temas de Direito Constitucional*, Tomo III. Renovar: Rio de Janeiro. 2005, p. 214), decompõe, a exemplo do que a doutrina alemã faz com o princípio da proporcionalidade, o princípio da razoabilidade em três elementos, (i) a adequação entre meio e fim; (ii) necessidade-exigibilidade da medida; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito, sem os quais o ato normativo é inconstitucional por ausência de razoabilidade ou proporcionalidade.

Razoabilidade é aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis. Já para uma conduta municipal observar o princípio da proporcionalidade, há de revestir-se de tríplice fundamento: o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado (adequação), a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos (exigibilidade) e as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens (proporcionalidade em sentido estrito).

Portanto, respeitar a transparência, a proporcionalidade e a segurança das informações coletadas, tratadas e armazenadas são fundamentais para garantir que o monitoramento não se torne uma ferramenta de abuso ou invasão de privacidade. Desse modo, a Prefeitura concluindo pela necessidade de instalação de câmeras nas salas, deverá adotar políticas claras e informativas sobre o uso de câmeras, assegurando que todos os afetados estejam cientes dos objetivos da vigilância e a forma como as imagens serão utilizadas. Deverá ser ressaltado, ainda, que as gravações serão armazenadas de maneira segura e acessíveis apenas a pessoas autorizadas e que a utilização das imagens deve ser restrita aos fins para os quais foram coletadas.

É o parecer, s.m.j

Parecer

ASSINATURA ELETRÔNICA PELO PORTAL GOV.BR: POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO EM DOCUMENTOS DE PROCESSOS JUDICIAIS

Júlia Alexim Nunes da Silva

Advogada e Consultora técnica do IBAM

Endereço eletrônico: juliaalexim@gmail.com

Consulta:

Indaga o consulente se os documentos assinados pela assinatura eletrônica pela gov.br são válidos para a juntada de documentos em ações judiciais contenciosas do Município? Por exemplo: caso a Procuradoria solicite aos órgãos da Prefeitura informações e estas estejam assinadas pela assinatura digital do “.gov” da pessoa física, essas assinaturas são válidas?

Parecer

A Lei nº 14.063/2020 classifica as assinaturas de acordo com seu nível de confiança:

"Art. 4º Para efeitos desta Lei, as assinaturas eletrônicas são classificadas em:

I - assinatura eletrônica simples:

- a) a que permite identificar o seu signatário;
- b) a que anexa ou associa dados a outros dados em formato eletrônico do signatário;

II - assinatura eletrônica avançada: a que utiliza certificados não emitidos pela ICP-Brasil ou outro meio de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento, com as seguintes características:

- a) está associada ao signatário de maneira unívoca;
- b) utiliza dados para a criação de assinatura eletrônica cujo signatário pode, com elevado nível de confiança, operar sob o seu controle exclusivo;
- c) está relacionada aos dados a ela associados de tal modo que qualquer modificação posterior é detectável".

As assinaturas realizadas pelo portal gov.br, regulamentadas pelo Decreto Federal nº 10.543/2020, são assinaturas eletrônicas avançadas já que associam dados pessoais de quem assina com a assinatura.

É verdade que o Decreto Federal nº 10.543/2020 não se aplica a processos judiciais. É verdade também que para prática de atos processuais - por advogados, juízes, serventuários e auxiliares da Justiça, a Lei do Processo Eletrônico (Lei nº 11.429/2016) exige assinaturas com certificados digitais emitidos pela ICP-Brasil:

"Art. 1º O uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos desta Lei.

§ 1º Aplica-se o disposto nesta Lei, indistintamente, aos processos civil, penal e trabalhista, bem como aos juizados especiais, em qualquer grau de jurisdição.

§ 2º Para o disposto nesta Lei, considera-se:

I - meio eletrônico qualquer forma de armazenamento ou tráfego de documentos e arquivos digitais;

II - transmissão eletrônica toda forma de comunicação a distância com a utilização de redes de comunicação, preferencialmente a rede mundial de computadores;

III - assinatura eletrônica as seguintes formas de identificação inequívoca do signatário:

a) assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, na forma de lei específica;

b) mediante cadastro de usuário no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos”.

No entanto, informações fornecidas pela Prefeitura ou outros documentos que são levados aos autos pelo advogado, mas que não são propriamente atos processuais não precisam, necessariamente, ser assinados eletronicamente com certificados digitais. Com efeito, até o advento da assinatura digital, as assinaturas nesses documentos eram físicas.

Além disso, o advogado que junta o documento aos autos tem fé pública, de modo que salvo indícios em contrário, os documentos e assinaturas são presumidos verdadeiros, sendo essa presunção afastada se existirem indícios de que os documentos apresentados ou informações apresentados não são verdadeiros ou fidedignos.

Não vemos, então, óbice ao uso de assinaturas digitais nesses documentos, na medida em que tais assinaturas, inclusive as realizadas pelo portal gov.br, trazem um razoável nível de segurança quanto à sua autenticidade, bem como podem ter sua autenticidade verificada no mesmo portal em que a assinatura foi realizada.

Caberá ao magistrado, contudo, em cada caso concreto, se existir alguma dúvida quanto à autenticidade do documento, avaliar o valor probatório dessa documentação, bem como requerer, se necessário, que autenticidade da assinatura ou documento seja demonstrada.

Por todo o exposto, concluímos o parecer na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.



PARECERES JURÍDICOS DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

O IBAM possui um banco de Pareceres Jurídicos com foco na Administração Pública

- Contratos Administrativos
- Licitações
- Previdência
- Servidores Públicos
- Gestão Ambiental
- Política Urbana
- Processos Legislativos
- Tributação

Entre em contato conosco para mais informações sobre os Pareceres Jurídicos.

[Acesse aqui](#)

 Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Parecer

NOTIFICAÇÃO DE CASOS DE INTOXICAÇÃO NO MUNICÍPIO: NORMAS JÁ PREVISTAS NA ANVISA E NO MINISTÉRIO DA SAÚDE

Marcella Meireles de Andrade

Advogada e Assessora jurídica do IBAM

Endereço eletrônico: marcella_meireles@ibam.org.br

Consulta:

A Câmara consulente solicita parecer acerca de projeto de lei que estabelece o procedimento de notificação compulsória à Secretaria Municipal de Saúde, dos casos de intoxicação por metanol atendidos em estabelecimentos de saúde públicos e privados no Município.

Parecer

A Constituição Federal atribui ao Município competência para cuidar da saúde (art. 23, II) e legislar sobre de forma suplementar às normas editadas pelos Estados e pela União (CF, art. 30, II).

Segundo Hely Lopes Meirelles, a Administração pode atuar, principalmente, através da polícia sanitária, polícia das construções, polícia das águas, polícia da atmosfera, polícia das plantas e animais nocivos, polícia de pesos e medidas e polícia das atividades urbanas.

Pois bem. Em acesso ao endereço eletrônico da ANVISA, verifica-se a existência de um disque-intoxicação através do qual a população e os profissionais da saúde tiram dúvidas e fazem denúncias relacionadas a intoxicações através do número 0800-722-6001.

Em 2005 foi criada pela resolução RDC nº 19 a RENACIAT - Rede Nacional de Centros de Informação e Assistência Toxicológica, uma rede coordenada pela ANVISA composta por 36 Centros de Informação e Assistência Toxicológica (Ciats), espalhados em 19 estados brasileiros. Os Ciats funcionam em hospitais universitários, Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde e fundações.

Além do mais, o Ministério da Saúde já prevê uma *Lista Nacional de Notificação Compulsória de Doenças, Agravos e Eventos de Saúde Pública*, impondo que aqueles que atuem em estabelecimentos de saúde comuniquem as autoridades de saúde, por meio do Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan, quando diante de casos de eventos de saúde ou doenças. De acordo com essa lista, a notificação ocorre imediatamente (em até 24h) ou em até 1 semana. Especificamente quanto à intoxicação exógena (por substâncias químicas, incluindo agrotóxicos, gases tóxicos e metais pesados), essa comunicação deve ocorrer em até 1 semana. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svsa/notificacao-compulsoria/lista-nacional-de-notificacao-compulsoria-de-doencas-agravos-e-eventos-de-saude-publica>. Acesso em 05 jul. 2024.

Deste modo, já existindo tal previsão em norma de iniciativa da União, aplicável a todos os entes federados, a propositura em tela viola o postulado da necessidade. Sobre este princípio, vejamos a seguinte lição de Gilmar Ferreira Mendes:

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar (MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm).

Por fim, a propositura de iniciativa parlamentar, cria atribuições para órgãos do poder Executivo, e por tal motivo é inconstitucional por violação ao postulado da separação dos poderes encartado no art. 2º da Lei Maior.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j

VOCÊ CONHECE A METODOLOGIA DE GESTÃO DO ISSQN DO IBAM?

Estratégia de apoio aos Municípios para fortalecimento da gestão das receitas próprias

Fatores críticos de sucesso:

- Substituição tributária
- Controle e Monitoramento do Simples Nacional
- Parcelamento
- Estimativa
- Intimação e Auto de Infração Eletrônica

ISSQN é o foco principal e tendência de expansão na economia!

Acesse aqui

Parecer

DEDUÇÃO DO ISS DO SERVIÇO DE CONCRETAGEM: ALINHAMENTO DE ENTENDIMENTOS DO STJ E DO STF

Ana Carolina Couri de Carvalho

Advogada e Consultora técnica do IBAM

Endereço eletrônico: carolinacouri@gmail.com

Consulta:

Haja vista o acórdão proferido pelo STJ no AgInt no AREsp 2486358 - SP, publicado em 25/05/2024, que corrobora o posicionamento emitido no AREsp 2417688 - SC e coloca fim à discussão sobre a matéria, questiona-se qual entendimento deve ser adotado para dedução do ISS no município, conforme entendimento do STJ e lei municipal.

Parecer

Conforme arquétipo Constitucional, cabe ao município instituir ISSQN (156, III da CRFB), definido em lei complementar, não compreendidos na competência estadual do art. 155, II, da CRFB.

Quanto ao elemento material, o ISS tem como fato gerador a prestação de serviços da lista anexa, mesmo que não constituam atividades preponderante do prestador. Na lista anexa à LC 116/03 temos expressamente como serviços tributáveis:

"7 - Serviços relativos a engenharia, arquitetura, geologia, urbanismo, construção civil, manutenção, limpeza, meio ambiente, saneamento e congêneres.

7.01 - Engenharia, agronomia, agrimensura, arquitetura, geologia, urbanismo, paisagismo e congêneres.

7.02- Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, **concretagem** e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS)".

Cabe ao STJ, no exercício de sua função constitucional, preservar a autoridade e uniformizar a interpretação das leis federais (art. 105, III, a e c, da CF). Neste sentido, no REsp 1.916.376/RS, a Primeira Turma do STJ voltou a impedir a dedução de materiais da base de cálculo do ISS da construção civil, restabelecendo a tributação sobre o preço total do serviço contratado, **salvo se estes materiais forem produzidos pelo prestador fora do local da obra, com incidência do ICMS neste caso**. Confira a ementa:

"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. ACÓRDÃO COMBATIDO. DECISÃO SURPRESA. INEXISTÊNCIA. ISS. BASE DE CÁLCULO. SERVIÇO DE CONCRETAGEM. DEDUÇÃO DOS MATERIAIS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE. 1. A valoração jurídica diversa, calcada nos fatos da causa, dada pelo magistrado à atividade empresarial da contribuinte não caracteriza decisão surpresa que justifique a anulação do julgado. 2. Esta Corte Superior há muito consolidou o entendimento de que a

base de cálculo do ISS é o preço do serviço de construção civil contratado, não sendo possível deduzir os materiais empregados, salvo se produzidos pelo prestador fora do local da obra e por ele destacadamente comercializados com a incidência do ICMS.**Precedentes.**3. O Supremo Tribunal Federal, ao proferir o primeiro julgamento do RE 603.497/MG (Tema 247 do STF), em 31/08/2010 (DJ 16/09/2010), decidiu reformar acórdão do STJ com fundamento no entendimento do Pretório Excelso sobre a “possibilidade de dedução da base de cálculo do ISS dos materiais empregados na construção civil”. 4. A partir desse momento, esta Corte Superior, buscando alinhar a sua jurisprudência à referida decisão da Suprema Corte, começou a decidir naquele mesmo sentido, como se observa, a título de exemplo, no AgRg nos EAREsp n. 113.482/SC, relatora Ministra Diva Malerbi (Desembargadora Convocada TRF 3ª Região), Primeira Seção, julgado em 27/2/2013, DJe de 12/3/2013.5. **Entretanto, mais recentemente, em 03/07/2020 (publicação da ata de julgamento em 13/07/2020), nos mesmos autos do RE 603.497/MG, o STF deu parcial provimento a agravo interno para, reafirmando a tese de recepção do art. 9º, § 2º, do DL n. 406 /1968 pela Constituição de 1988, assentar que a aplicação dessa tese naquele caso concreto não ensejou reforma do acórdão do STJ, ficando evidenciada, no referido julgamento, a intenção do Pretório Excelso de preservar a orientação jurisprudencial que o Superior Tribunal de Justiça sedimentou no âmbito infraconstitucional acerca da impossibilidade de dedução dos materiais empregados da base de cálculo do ISS incidente sobre serviço de construção civil.**6. **Diante desse último pronunciamento da Suprema Corte no julgamento do seu Tema 247, há de voltar a ser prestigiada a vetusta jurisprudência do STJ sobre o tema.**7. Hipótese em que a parte autora nem sequer alegou, muito menos comprovou, que comercializou de forma apartada os materiais empregados nos serviços de concretagem e submeteu o valor deles à tributação pelo ICMS, de modo que não faz jus à pretendida dedução da base de cálculo de ISS.8. Recurso especial desprovido. Data de publicação: 18/04/2023, REsp 1.916.376-RS, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 14/3/2023. **TEMA ISS. Base de cálculo. Serviço de concretagem. Dedução dos materiais empregados. Impossibilidade”.**

Com efeito, já prevalecia no STJ o entendimento de que o fornecimento de concreto, para construção civil, caracteriza prestação de serviço, sujeitando-se à incidência do ISS, e não do ICMS. O STJ, inclusive, editou a Súmula 167 com o verbete: “O fornecimento de concreto, por empreitada, para construção civil, preparado no trajeto até a obra em betoneiras acopladas a caminhões, é prestação de serviço, sujeitando-se apenas à incidência do ISS”.

Ainda, o STF, em sede de repercussão geral (Tema 247), Leading case RE 603497, fixou a tese de que o art. 9º, § 2º, do DL nº 406/1968 foi recepcionado pela ordem jurídica inaugurada pela Constituição de 1988. Este dispositivo refere-se às hipóteses em que o prestador do serviço é contribuinte do ICM-ICMS e fornece mercadorias paralelamente à prestação do serviço.

Sobre o tema, nos manifestamos recentemente no Parecer IBAM 1391/2024, cuja ementa e trecho destacamos:

“ISS. Base de cálculo. Serviço de concretagem. Dedução dos materiais empregados. **Impossibilidade salvo se forem produzidos fora do local da obra, incidindo sobre eles o ICMS. (...) a base de cálculo do ISS é o preço do serviço de construção civil contratado. Apenas será possível deduzir valor dos materiais se forem produzidos fora do local de serviço e tenham sido tributados pelo ICMS. (g.n.)**”

Para colocar fim à controvérsia, colacionamos o seguinte entendimento do STF sobre a matéria, publicado em 29/05/2024

“MATERIAIS PRODUZIDOS NO LOCAL DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS OU ADQUIRIDOS DE TERCEIROS. IMPOSSIBILIDADE. ORIENTAÇÃO FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO RE 603.497/MG (TEMA 247). INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. No enfrentamento da controvérsia, o Colegiado estadual consignou (grifos acrescidos): “(...) Cumpre observar, ainda, que o STF em recente julgado, reafirmou a sua jurisprudência, no sentido da recepção do artigo 9º, § 2º, a, do DL 406/68, admitindo, porém, a possibilidade de uma interpretação restritiva dos dispositivos infraconstitucionais relativos à matéria (artigo 7º, § 2º, I, da LC 116/03 e artigo 9º, § 2º, ‘a’, do DL 406/68), isto é, limitando-se a dedução às mercadorias produzidas fora do local da prestação do serviço e comercializadas por contribuinte do ICMS. (...) **No caso concreto a autora-apelada não fez qualquer prova de que os materiais cujo valor pretende deduzir da base de cálculo do ISS foram produzidos por ela própria, fora do local da prestação dos serviços e submetidos ao recolhimento do ICMS.**” 2. **Nesse contexto, a jurisprudência que prevalece é a de que a base de cálculo do ISS é o preço do serviço de construção civil contratado, e não é possível deduzir o valor referente aos materiais empregados, salvo se produzidos pelo prestador fora do local da obra e por ele destacadamente comercializados com a incidência do ICMS.** 3. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, motivo pelo qual não merece prosperar a irresignação. Incide na espécie o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: “Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida”. 4. Fica prejudicada a apreciação da divergência jurisprudencial quando a tese sustentada já foi afastada no exame do Recurso Especial pela alínea a do permissivo constitucional. 5. Agravo Interno não provido. (STJ - AgInt no AREsp: 2486358 SP 2023/0333070-2, Rel: Min. HERMAN BENJAMIN, 2 - SEGUNDA TURMA, DJe 29/05/2024)”.

Desta forma, reiteramos o entendimento de que a base de cálculo do ISS é o preço do serviço de construção civil contratado e que apenas será possível deduzir valor dos materiais se forem produzidos fora do local de serviço e, comprovadamente, tenham sido tributados pelo ICMS.

É o parecer, s.m.j.



DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E GOVERNANÇA

Uma rede de ações para o seu Governo

O IBAM acredita que o desenvolvimento institucional da administração pública passa pela aproximação do governo com a sociedade.

[Acesse aqui](#)

ibam
Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Parecer

SERVIDORA TEMPORÁRIA LACTANTE: REDUÇÃO DA CARGA HORÁRIA PARA GARANTIR O ALEITAMENTO MATERNO

Frede Mel Santos Pierri

Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: *frede.pierre@gmail.com*

Consulta:

A consulente faz a seguinte indagação:

“Determinada enfermeira foi contratada para atender o Programa de Estratégia da Saúde da Família, através de processo seletivo com contrato temporário, para substituir os enfermeiros ESF que estão em gozo de férias.

É válido destacar que, apesar de ter sido contratada por prazo determinado, ela é Enfermeira ESF, vinculada ao Programa.

A nossa lei municipal de contratações temporárias (1.009/2012), dispõe no art. 9º que as contratações serão efetuadas pelo regime instituído pela Lei nº 1.115/2013, o estatuto dos servidores municipais. Ocorre que o Estatuto dos Servidores foi revogado e hoje está vigente a lei 1.658/2024, na qual aduz que o presente estatuto não se aplica aos servidores temporários contratados por excepcional interesse público (art. 1º. §4º, IV).

Ocorre que a referida enfermeira solicitou redução da carga horária, tendo em vista que sua bebe é APLV (alérgica à proteína do leite de vaca) e necessita de aleitamento materno complementar até os 12 meses.

Dessa forma, surge o questionamento: Uma vez que a lei 1.1009/2012 é omissa, qual regramento se aplica para analisar o caso concreto, independente da decisão de conceder ou não o afastamento?”

Parecer

A Constituição estabelece que a servidora pública gestante tem direito (i) à licença maternidade, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de 120 dias; e (ii) à estabilidade provisória, sendo vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa desde a confirmação da gravidez até 5 meses após o parto (arts. 7º, XVIII, da Constituição e arts. 10, II, b e 39, § 3º, do ADCT).

Esses direitos têm por objetivo proteger a maternidade e a infância (art. 6º, caput; 226, caput, e 227 da Constituição), pois permitem tanto a recuperação física e mental da mulher no período pós-parto quanto a atenção às necessidades da criança, em especial a amamentação e o tempo de convívio familiar essencial ao desenvolvimento infantil.

A importância de proteger a mãe e a criança justifica que os direitos à licença maternidade e à estabilidade provisória sejam garantidos às mulheres trabalhadoras, independentemente da forma de contratação. Assim, esses direitos também devem ser assegurados às servidoras públicas gestantes contratadas por prazo determinado ou ocupantes de cargos em comissão.

Em decisão unânime, o Plenário do STF decidiu que a gestante contratada pela administração pública por prazo determinado ou em cargo em comissão tem direito à licença maternidade e à estabilidade provisória desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. Em voto que conduziu o julgamento, o relator, ministro Luiz Fux, afirmou que as **garantias constitucionais de proteção à gestante e à criança devem prevalecer independentemente da natureza do vínculo empregatício, do prazo do contrato de trabalho ou da forma de provimento**. Segundo o relator, o direito à licença maternidade tem por fundamento atender as necessidades da mulher e da criança no período pós-parto, **inclusive garantindo a amamentação**. Vejamos:

(...) O tempo de convívio familiar é uma das necessidades descritas no Texto Constitucional, na medida em que, por ocasião do recente nascimento, representa vantagens sensíveis ao desenvolvimento da criança, pois que a genitora poderá atender-lhe as necessidades básicas. (...)

A Constituição alça a proteção da maternidade a direito social (CF, art. 6º c/c art. 201), estabelecendo como objetivos da assistência social a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (CF, art. 203, inc. I). Assim, revelou-se ser dever do Estado assegurar especial proteção ao vínculo maternal. (...)

A relevância da proteção à maternidade na ordem jurídica vigente impõe ao intérprete, dentre as diversas alternativas hermenêuticas possíveis, optar por aquela que confira máxima efetividade às finalidades perseguidas pelo Texto Constitucional, sendo que a tolerância à exclusão da proteção à maternidade ao argumento da precariedade dos vínculos com a Administração Pública vai de encontro aos objetivos constitucionais. (...)

O princípio da isonomia impede que haja diferenciação entre as modalidades contratuais de servidoras públicas gestantes, reconhecendo àquelas ocupantes de cargo em comissão ou em trabalho temporário os direitos de concessão da licença-maternidade e da estabilidade provisória. (...)

A proteção ao trabalho da mulher gestante é medida justa e necessária, independente da natureza jurídica do vínculo empregatício (celetista, temporário, estatutário) e da modalidade do prazo do contrato de trabalho e da forma de provimento (em caráter efetivo ou em comissão, demissível *ad nutum*).(...)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assegura os direitos às trabalhadoras gestantes ocupantes de cargos comissionados ou contratadas temporariamente, conforme demonstram os precedentes, impondo-se a sua observância para a inferência de que as garantias constitucionais de proteção à gestante e à criança devem prevalecer sob os efeitos da natureza de quaisquer vínculos com a Administração Pública. RE 842.844 (Tema 542 da Repercussão Geral)

Nesse sentido, percebe-se que o STF trata o princípio da isonomia com demasiada rigidez, visto que impede que haja diferenciação entre as modalidades contratuais de servidoras gestantes e lactantes. **Dessa forma, a norma que rege a redução da carga horária da servidora efetiva para o aleitamento materno, será a mesma da servidora contratada por prazo determinado.**

Ademais, impende salientar que, para marcar as ações do mês do aleitamento materno no Brasil, o chamado Agosto Dourado, o Tribunal Superior do Trabalho ampliou o prazo da redução de jornada de trabalho para as mães servidoras continuarem amamentando seus bebês até os dois anos de idade.

O Programa de Assistência à Mãe Nutriz, instituído em 2018, previa a redução de jornada de 7h para 6h diárias para facilitar a amamentação, até os 18 meses de vida do bebê. Agora, **ela poderá ser ampliada para até 24 meses**.

As medidas estão previstas no Ato 449, assinado pelo presidente do TST, ministro Lelio Bentes Corrêa, e cumprem as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Por derradeiro, vale invocar, ainda, o teor do art. 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Decreto Lei nº 4657/1942):

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. **A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.**” (Grifos nossos).

O dispositivo acima transcrito encontra-se regulamentado pelo Decreto nº 9830/2019, cujos seguintes dispositivos pedimos vênias para transcrição:

“Motivação e decisão

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º **Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.**

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º **A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.**” (Grifos nossos).

Feitas essas considerações, temos que, de certo, caso a contratada em questão venha a ingressar perante o Poder Judiciário pleiteando o direito ao horário reduzido para amamentação, tal como estabelecido no Estatuto dos servidores local, o êxito é mais que provável, motivo pelo qual entendemos que a Administração Pública municipal deve, de forma bem fundamentada, reconhecer tal direito no caso em tela.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

