

Revista de Administração Municipal

Edição 326 • junho 2026

ISSN 0034-7604

Artigos

- Do Acordo Global à Ação Local: desdobramentos da COP30 para os municípios brasileiros
- A Administração Pública Municipal na era dos dados: informação, decisão e bem-estar coletivo
- Juventude, território e direito à cidade: escuta participativa como base para políticas públicas urbanas
- Políticas de ação afirmativa, a luta do Movimento Negro e a atuação do Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC)
- Dívida Ativa. Contratação de empresa para cobrança, com Inteligência Artificial

Pareceres

- Conflito aparente entre a Lei de Acesso à Informação e proteção de dados pessoais – LGPD: necessidade de identificação inequívoca da autoridade signatária em contrato para fins de transparência, controle e responsabilização
- Recuperação pelo Município de créditos de Imposto de Renda repassados indevidamente à União
- Contratação de sistema de tecnologia para gestão de consignações em folha: valor nominal zero que não afasta o dever de licitar



Aos Leitores

A Revista de Administração Municipal, em sua edição 326, apresenta cinco artigos que pretendem estimular os leitores a examinar suas práticas em diferentes campos do trabalho no setor público. Com temas bastante diversificados e três pareceres, a revista segue em seu objetivo de, em cada edição, manter formato de fácil leitura e absorção das informações.

O primeiro artigo, ainda falando sobre os efeitos da COP30, tem o título **Do Acordo Global à Ação Local: desdobramentos da COP30 para os municípios brasileiros**. Essa trigésima Conferência das Partes ocorreu em Belém, nos períodos de 6 e 7 e de 10 a 21 de novembro de 2025, com a presença de mais de 42 mil participantes representando 195 países. O texto, escrito por Luciana Hamada, arquiteta e urbanista da equipe do IBAM, informa o significado da COP30 e seus efeitos para a agenda climática global e nacional. Vale notar também que a escolha da cidade de Belém como sede deste importante evento deslocou o centro do debate para a Amazônia, reconhecendo a liderança diplomática do Governo Brasileiro na condução dos acordos sobre o tema.

Nesse contexto, a COP30 se apresentou como marco político e simbólico da atenção mundial ao ocorrer em cenário de intensificação dos impactos das mudanças climáticas e de crescente pressão por resultados concretos dos acordos internacionais. Seu texto, finalmente, indica aos municípios brasileiros os principais resultados que afetam o contexto brasileiro e identifica os desdobramentos nos seus territórios.

O segundo artigo – **A Administração Pública Municipal na era dos dados: informação, decisão e bem-estar coletivo** – é inspirado pelas transformações vividas pelos profissionais da área que confrontaram mudanças que ocorreram, desde a regulamentação da profissão em 1965, pela Lei nº 4769. Essas seis décadas inovaram e consolidaram um novo perfil profissional e transformaram seu campo de atuação para privilegiar o bem estar coletivo, o uso qualificado de dados, tecnologias de informação, indicadores e práticas de transparências. Seu autor, igualmente integrante da equipe do IBAM, é Leonardo Mello, sociólogo e estatístico que atua em projetos ligados a planejamento municipal e análise de políticas públicas.

Os dois próximos artigos merecem atenção especial, pois estão voltados para a importância do protagonismo juvenil para o futuro do país.

Hérculis Pereira Tolêdo, especialista do Instituto na área de políticas sociais, é o autor do terceiro artigo – **Juventude, território e direito à cidade: escuta participativa como base para políticas públicas urbanas** –, experiência desenvolvida em 2025 na parceria entre o IBAM e o Camp Mangueira. O projeto, com foco na escuta qualificada de adolescentes e jovens como subsídio ao planejamento, reafirma o papel das metodologias participativas territorializadas na gestão democrática como subsídio ao planejamento de políticas públicas urbanas e sociais. Utilizando a metodologia de oficinas presenciais e consultas *on line*, foi construído diagnóstico participativo cujos resultados evidenciam leituras críticas da cidade.

O quarto texto, sob o título **Políticas de ação afirmativa, a luta do Movimento Negro e a atuação do Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC)**, tem como autora Andreia Clapp Salvador, da PUC-Rio. Em artigo que analisa políticas inclusivas no campo da educação superior, o texto discute a emergência das ações afirmativas como resposta às desigualdades raciais e sociais e destaca o papel estratégico dos pré-vestibulares populares, reafirmando que a educação é a dimensão central de um projeto democrático de transformação social.

Finalizando o conjunto de artigos da presente edição, temos mais uma valiosa contribuição do advogado Ivan Barbosa Rigolin, cujo título é **Dívida Ativa. Contratação de empresa para cobrança, com Inteligência Artificial**. No texto, além da referência ao uso da chamada taxa de êxito, o autor examina a cobrança de dívida ativa mediante contratação de entidade ou empresa que utilize a Inteligência Artificial, face às normas da legislação pertinente e aos cuidados que devem ser tomados.

Os pareceres contemplados na presente edição foram elaborados por Fabienne Oberlaender Gonini Novais, Ana Carolina Couri de Carvalho e Leonardo Candido Bastos.

Os temas tratados nos pareceres são bastante abrangentes e se referem a conflito aparente entre a Lei de Acesso à Informação e proteção de dados pessoais; recuperação pelo Município de créditos de Imposto de Renda repassados indevidamente à União; e contratação de sistema de tecnologia para gestão de consignação em folha e licitação.

Reafirmando a política editorial da RAM de tratar de assuntos diversos para que todos e todas possam se sentir acolhidos(as) em cada número da revista, desejamos aos nossos leitores, como sempre, boa oportunidade de atualização e reflexão.

Boa leitura!

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](#)

ibom
instituto brasileiro de
administração municipal

Índice

Artigos

- 06. Do Acordo Global à Ação Local: desdobramentos da COP30 para os municípios brasileiros**
Luciana Hamada
- 18. A Administração Pública Municipal na era dos dados: informação, decisão e bem-estar coletivo**
Leonardo Mello
- 31. Juventude, território e direito à cidade: escuta participativa como base para políticas públicas urbanas**
Herculis Pereira Tolêdo
- 37. Políticas de ação afirmativa, a luta do Movimento Negro e a atuação do Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC)**
Andreia Clapp Salvador
- 42. Dívida ativa. Contratação de empresa para cobrança, com *Inteligência Artificial***
Ivan Barbosa Rigolin

Pareceres

- 48. Conflito aparente entre a Lei de Acesso à Informação e proteção de dados pessoais – LGPD: necessidade de identificação inequívoca da autoridade signatária em contrato para fins de transparência, controle e responsabilização**
Fabienne Oberlaender Gonini Novais
- 50. Recuperação pelo Município de créditos de Imposto de Renda repassados indevidamente à União**
Ana Carolina Couri de Carvalho
- 57. Contratação de sistema de tecnologia para gestão de consignações em folha: valor nominal zero que não afasta o dever de licitar**
Leonardo Candido Bastos

Revista de Administração Municipal

Edição 326 • junho 2026

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, Frederico Lustosa da Costa, 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 Mello, 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
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.: (11) 5583-3388
Email: ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina

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

Artigo

DO ACORDO GLOBAL À AÇÃO LOCAL: DESDOBRAMENTOS DA COP30 PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Luciana Hamada

Arquiteta e Urbanista, Doutora em Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da UFRJ (PROURB/FAU/UFRJ) e Mestre em Ciências em Arquitetura pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da UFRJ (PROARQ/FAU/UFRJ). Coordenadora de Projetos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

Resumo: A realização da COP30 no Brasil, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, representou um marco na política climática nacional, em decorrência, inicialmente, da escolha da cidade de Belém como sede que deslocou simbolicamente o centro do debate climático para a Amazônia, da superação de desafios em sua organização e concretização e do reconhecimento da liderança diplomática do Governo Brasileiro na condução dos acordos climáticos. O presente artigo busca identificar o significado da COP30 na agenda climática global e nacional, examinar seus principais resultados no contexto brasileiro e identificar os desdobramentos para os municípios.

Palavras-chave:

COP30

Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

Mitigação e Adaptação

Plano Clima

Introdução

A 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) ocorrida em Belém (PA)¹, nos períodos de 6 e 7 e de 10 a 21 de novembro de 2025, sendo no primeiro período destinado à realização da Cúpula de Líderes, e no segundo, à UNFCCC COP30, representou o destaque da importância da Amazônia no contexto das mudanças climáticas e a oportunidade para o Brasil reafirmar seu papel de liderança nos debates e acordos climáticos.

1. Os principais espaços de participação da COP30 se denominavam Blue Zone (Zona Azul), gerido pela ONU, destinada à Cúpula de Líderes, às reuniões oficiais (entre Governos e delegados) e assinatura de tratados; e a Green Zone (Zona Verde), aberta ao público, focada na participação da sociedade civil, empresas, ONGs e comunidades tradicionais.

Com o registro de mais de 42 mil participantes de 195 países, a COP30 evidenciou um período de transição entre a pactuação de compromissos mais ambiciosos para as metas de redução de emissões de gases causadores de efeito estufa (GEE), na escala mundial (apesar da ausência dos líderes dos principais países emissores nos debates e acordos – Estados Unidos, China e Índia), e a efetiva implementação das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) dos países signatários da Conferência das Partes.

Diante das argumentações, acordos e avanços ocorridos em Belém (PA), o presente artigo tem por objetivo pontuar o significado da COP30 na agenda climática global e nacional, examinar seus principais resultados nos cenários mundial e nacional após a 30ª Conferência das Partes e apontar os desdobramentos da política climática para os municípios.

O significado da COP30 na agenda climática global e nacional

Desde a adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ocorrida em 1992), as Conferências das Partes (COPs) consolidaram-se como o principal espaço multilateral de negociação e deliberação nos esforços para a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e no enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas. Ao longo das últimas décadas, esse processo resultou em marcos significativos, como o Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (COP21, em 2015), que orientam a formulação de políticas ambientais em escala global.

Nesse contexto, a COP30 se apresentou como um marco político e simbólico da agenda climática global ao ocorrer em um cenário de intensificação dos impactos das mudanças climáticas e de crescente pressão por resultados concretos dos acordos internacionais.

Figura 1: Logomarca da COP30.



Fonte: Portal Oficial da COP30 Amazônia, 2025.

A COP29², que antecedeu a Conferência das Partes no Brasil, priorizou a agenda de financiamento climático, devido a uma lacuna significativa entre os recursos disponíveis e os necessários para as ações de mitigação e de adaptação. Apesar dos esforços, os avanços ainda estão aquém da velocidade e da escala necessárias. Nesse cenário, a COP30 foi concebida como um momento-chave para atualização das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs)³, no âmbito do Acordo de Paris. Apesar dos avanços institucionais no âmbito do Acordo de Paris, nas circunstâncias era aguardada maior ambição dos países signatários na redução de emissões e maior alinhamento com a meta de limitar o aquecimento global a 1,5°C.

2. A COP29 foi realizada em novembro de 2024, em Baku, Azerbaijão.

3. De acordo com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) são Planos Nacionais de Ação Climática elaborados por cada país, nos quais são estabelecidas metas, políticas e medidas para reduzir emissões de gases de efeito estufa e adaptar-se aos impactos das mudanças climáticas. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs>. Acesso em: 02 mai. 2026.

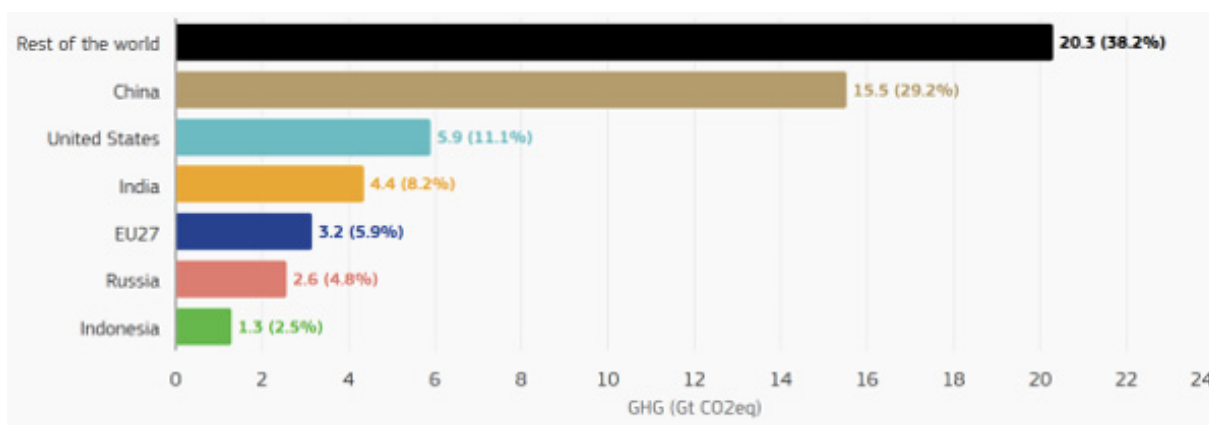
No cenário internacional, a COP30 foi cercada por expectativas elevadas quanto ao fortalecimento da ambição climática, à efetividade dos compromissos assumidos e à capacidade de transformar metas globais em ações mensuráveis. A Conferência das Partes ocorreu em um contexto de tensões geopolíticas, desigualdades socioeconômicas persistentes e limitações institucionais que desafiam a governança climática tradicional, exigindo novos arranjos e maior articulação entre diferentes níveis de governo.

De acordo com o relatório mais recente divulgado pelo Banco de Dados de Emissões para Pesquisa Atmosférica Global (EDGAR)⁴ da União Europeia, que apresenta dados consolidados até 2024, os maiores emissores globais de gases de efeito estufa (GEE) são identificados a partir das emissões totais em CO₂ equivalente (excluindo Mudança de Uso da Terra e Florestas – LULUCF). As emissões de CO₂ fóssil, que são as principais contribuintes para as emissões globais de GEE, continuam aumentando em nível mundial, apesar dos acordos de mitigação das mudanças climáticas.

Os dados mais recentes (EDGAR, 2025) indicam que as emissões globais de GEE em 2024 atingiram 53,2 GtCO₂eq(sem considerar Uso da Terra, Mudanças no Uso da Terra e Silvicultura), que representam um aumento de 1,3%, ou 665 MtCO₂eq, em comparação com os níveis de 2023. No âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), os países estão desenvolvendo inventários nacionais de emissões e propondo/implementando ações para mitigar as emissões de GEE.

Com base nos dados do EDGAR, os principais emissores globais são: (1) China, (2) Estados Unidos, (3) Índia, (4) União Europeia (EU27), (5) Rússia, (6) Indonésia, (7) Brasil, (8) Japão, (9) Arábia Saudita e (10) Canadá. No conjunto, a China, Estados Unidos, Índia, União Europeia, Rússia e Indonésia são os maiores emissores globais, respondendo conjuntamente por cerca de 61,7% das emissões globais de GEE em 2024. Esses países concentram também grande parcela da população, do PIB e do consumo de combustíveis fósseis globais.

Figura 2: Emissões de GEE e contribuição das seis maiores economias emissoras e do resto do mundo, em 2024 (em Gt de CO₂eq e porcentagem do total global).



Fonte: Joint ResearchCentre (JRC) - Science for Policy Report, 2025.

As Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) apresentadas ou atualizadas na ocasião da COP30 constituíram o núcleo das negociações climáticas. Aproximadamente 100 países – responsáveis por cerca de dois terços das emissões globais – submeteram ou anunciaram novas metas climáticas nesse ciclo, segundo a UNFCCC (2025)⁵.

4. O EDGAR (2025) fornece uma estimativa independente de gases de efeito estufa para todos os países do mundo, com base em uma metodologia robusta e consistente, derivada das diretrizes mais recentes do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) e dos dados de atividades mais recentes. Disponível em: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2025#sources. Acesso em: 02 mai. 2026.

5. UNFCCC. Disponível em: <https://unfccc.int/news/momentum-gathers-towards-cop30-as-close-to-100-countries-signal-new-climate-targets>. Acesso em: 02 mai. 2026.

As NDCs apresentadas, ainda que marcadas por heterogeneidade de ambição e limitações estruturais, constituíram um avanço relevante em termos de cobertura, padronização e integração setorial, com destaque para Brasil, China e União Europeia. No entanto, apesar dos avanços, o conjunto das contribuições permanece aquém do necessário para cumprir os objetivos do Acordo de Paris, pois ainda enfrentam uma lacuna crítica entre ambição declarada e redução efetiva de emissões. As fragilidades estruturais apontadas abrangem a ausência de novos comprometimentos de alguns grandes emissores (ex.: Estados Unidos, no contexto político do período); a falta de metas vinculantes para eliminação de combustíveis fósseis; a baixa ambição em metas de curto prazo (2030); e a forte dependência de financiamento climático internacional.

O Brasil, ao assumir compromisso no Acordo de Paris em 2015, durante a 21ª Conferência das Partes (COP21), por meio da NDC⁶, ampliou as metas climáticas na COP29, na qual foram estabelecidas metas ambiciosas para a redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa (GEE), de 59% a 67% em 2035, em relação aos níveis de 2005, que equivale a uma redução de 850 milhões a 1,05 bilhão de toneladas de CO2 equivalente, envolvendo todos os setores da economia (*economy-wide*).

Principais Avanços e Pendências da COP30 no Cenário Mundial

Os dados divulgados no Portal Oficial da COP30 Amazônia registram que após uma extensa agenda⁷ de planejamento, organização e acordos que compreenderam, no período de outubro a novembro de 2025, a fase preparatória (pré-COP30), o Fórum de Líderes locais, a Cúpula de Chefes de Estado e a 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), as negociações da COP30 seguiram um padrão típico das Conferência das Partes, porém com maior ênfase na implementação.

O processo foi marcado pela elevada complexidade das negociações multilaterais, com mais de 100 temas discutidos simultaneamente, além de tensões entre a ampliação da ambição climática e a viabilidade política, especialmente nos temas de energia e financiamento. As negociações resultaram em acordos de compromisso que permitiram o consenso entre os países, embora tenham limitado avanços mais ambiciosos.

Entre os principais resultados da COP30 no plano global, destaca-se a reafirmação do compromisso coletivo com o limite do aquecimento global e a necessidade de acelerar a implementação NDCs⁸. A Conferência das Partes reforçou a urgência de revisar metas, ampliar a ambição climática e reduzir a distância entre os acordos declarados e a realidade das emissões globais.

Outro eixo central decorrente dos debates ocorridos diz respeito ao financiamento climático, à adaptação e à justiça climática. A COP30 aprofundou o debate sobre a responsabilidade histórica dos países desenvolvidos, a ampliação de recursos para países em desenvolvimento e o fortalecimento de instrumentos financeiros voltados à adaptação e à resposta a perdas e danos. A justiça climática emerge como um princípio transversal, articulando clima, desigualdade social e desenvolvimento sustentável.

6. A NDC do Brasil está disponível no link: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/mudanca-do-clima/NDC/a-ndc-do-brasil-2024-2013-2024.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2026.

7. A fase preparatória (pré-COP30), que antecedeu a COP30, reuniu ministros e negociadores para alinhar posições e construir consenso político, e a Cúpula de Chefes de Estado agregou os líderes mundiais para sinalizar compromisso político e definir o tom das negociações.

8. A Conferência das Partes terminou com 122 países apresentando metas para redução de emissões de gases do efeito estufa, incluídas nas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs).

No campo da governança, a COP30 evidenciou tendências como o fortalecimento dos mecanismos de Monitoramento, Relato e Verificação (MRV)⁹, além da ampliação do diálogo com atores não estatais, setor privado e governos subnacionais. Essas tendências indicam uma transição de uma governança climática centrada exclusivamente nos Estados nacionais para um modelo mais descentralizado e multinível.

Outro impacto estratégico relevante é o avanço de novos instrumentos de monitoramento, financiamento e avaliação de resultados. A ampliação dos mercados de carbono, os fundos climáticos e os mecanismos de avaliação de impacto reforçam a necessidade de capacidades técnicas e institucionais mais robustas nos países e nos territórios que implementam essas políticas.

Uma das tendências mais relevantes consolidadas no âmbito da COP30 foi o fortalecimento do papel dos governos subnacionais na implementação da agenda climática. Estados e Municípios passam a ser reconhecidos como atores estratégicos na execução de políticas de mitigação e adaptação, especialmente em áreas como uso do solo, mobilidade, saneamento, energia e planejamento urbano.

Paralelamente, observou-se uma integração crescente entre clima, biodiversidade e desenvolvimento econômico. Soluções Baseadas na Natureza (SbN), conservação de ecossistemas e uso sustentável dos recursos naturais deixam de ser tratadas como agendas paralelas e passam a ocupar posição central nas estratégias climáticas globais.

O documento *“Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement”* (FCCC/PA/CMA/2025/8), divulgado pelo Secretariado da UNFCCC, corresponde ao Relatório Oficial da sétima sessão da Conferência das Partes do Acordo de Paris, realizada durante a COP30. Além da síntese as informações contidas nas NDCs comunicadas por 64 Partes do Acordo de Paris, o documento consolida decisões, encaminhamentos e consensos multilaterais relacionados à implementação desse Acordo. As principais conclusões destacam a necessidade de acelerar a ação climática, ampliar a ambição das NDCs, fortalecer o financiamento climático e priorizar adaptação e justiça climática. O documento também reconhece o papel estratégico dos governos locais na governança climática.

Segundo o FCCC/PA/CMA/2025/8, a análise de 64 novas NDCs submetidas entre 1º de janeiro de 2024 e 30 de setembro de 2025 – representam cerca de um terço das emissões globais – mostra que 89% das Partes incluíram metas abrangentes para toda a economia que, em sua maioria, estão vinculadas às estratégias de neutralidade líquida, com metas entre 2040 e 2060. Coletivamente, essas novas NDCs projetam uma redução de 17% nas emissões em relação aos níveis de 2019 até 2035 – um sinal de ambição crescente, embora ainda insuficiente para limitar o aquecimento global a 1,5 °C.

Nas NDCs apresentadas, quase todos os países (98%) relataram medidas de mitigação, sendo que 80% delas concentraram-se em pelo menos uma das seis áreas de mitigação de baixo custo e alto impacto identificadas pela UNFCCC. Entre as principais áreas de forte potencial, destacam-se o reflorestamento, a energia solar e a redução do desmatamento, mas ainda demandam maior apoio. Além disso, 75% das Partes incluíram metas quantitativas relacionadas a esforços globais, como triplicar a capacidade de energia renovável ou ampliar iniciativas de hidrogênio de baixo carbono e de captura de carbono.

9. Os mecanismos de Monitoramento, Relato e Verificação (MRV) são conjuntos de procedimentos essenciais para quantificar, relatar e validar reduções de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e ações climáticas. Segundo o Banco Mundial, eles asseguram transparência, integridade e a efetividade de políticas públicas e projetos de carbono, sendo cruciais para o financiamento climático e metas do Acordo de Paris. O Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria de Política Econômica, desenvolveu a Taxonomia Sustentável Brasileira para o Sistema de Monitoramento, Relato e Verificação (MRV) a ser adotada pelo Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/taxonomia-sustentavel-brasileira/cadernos/sistema-de-monitoramento-relato-e-verificacao-mrv>. Acesso em: 02 mai. 2026.

10. Nationallydeterminedcontributionsunderthe Paris Agreement. Synthesis Report bytheSecretariat. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2025_08.pdf. Acesso em: 22 mai. 2026.

Em síntese, o documento reafirma que o desafio climático global deixou de ser apenas diplomático e tornou-se essencialmente um desafio de implementação territorial, institucional e financeira.

A COP30 pode ser interpretada como uma conferência de transição, com avanços na estrutura institucional e operacional da agenda climática, mas também evidenciou os limites políticos da governança climática global.

Após 13 dias de articulação, a Conferência das Partes terminou com a aprovação do chamado "Pacote de Belém"¹¹, com 29 compromissos acordados entre os 195 países participantes que incluem avanços em temas como transição justa, financiamento da adaptação, comércio, gênero e tecnologia. As decisões aprovadas incluem o tratado de triplicar o financiamento da adaptação até 2035 e a ênfase na necessidade de os países desenvolvidos aumentarem o financiamento para nações em desenvolvimento.

As Partes, por meio das presidências da COP29 e COP30, concluíram ainda o Roteiro de Adaptação de Baku¹², que aprova e estabelece o trabalho para 2026-2028, para mobilizar US\$ 1,3 trilhão em financiamento climático, até o próximo Balanço Global do Acordo de Paris.

De acordo com os informes da Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal¹³, além do Pacote de Belém, a COP30 aprovou mecanismos de implementação e documentos complementares, com destaque para:

- O Plano de Ação de Gênero, que amplia o orçamento e o financiamento ao gênero e promove a liderança de mulheres indígenas, afrodescendentes e rurais;
- O conjunto de 59 indicadores voluntários para monitoramento da Meta Global de Adaptação, abrangendo setores como água, alimentação, saúde, ecossistemas, infraestrutura e meios de subsistência, e integram questões transversais como finanças, tecnologia e capacitação;
- O Acelerador Global de Implementação, uma iniciativa colaborativa e voluntária, coordenada pelas presidências da COP30 e COP31 para apoiar os países na implementação de suas NDCs e Planos Nacionais de Adaptação (PNAs);
- A Missão Belém para 1,5 °C, destinada a ampliar a cooperação internacional em mitigação, adaptação e investimento.

Segundo a mesma fonte, diversos anúncio de iniciativas vinculados à Agenda de Ação¹⁴ indicaram que a implementação já se apresenta em andamento:

- A iniciativa FINI (*Fostering Investible National Implementation*), lançada para tornar os Planos Nacionais de Adaptação mais atraentes, que pretende desbloquear USD 1 trilhão em projetos de adaptação dentro de três anos, com 20% mobilizados pelo setor privado;
- O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Verde para o Clima (GCF) anunciaram novos mecanismos de apoio à adaptação, enquanto que a Fundação Gates comprometeu USD 1,4 bilhão para apoio a pequenos agricultores;
- O Plano de Ação de Saúde de Belém, endossado por mais de 30 países e 50 organizações, com apoio de USD 300 milhões do Fundo de Financiadores do Clima e Saúde (*Climate and Health Funders Coalition*), destinado ao fortalecimento de sistemas de saúde, hospitais, vigilância e prevenção de doenças resilientes ao clima, especialmente no Sul Global;

11. Disponível em <https://unfccc.int/cop30/belem-political-package>. Acesso em: 23 mai. 2026.

12. Disponível em: <https://cop30.br/en/news-about-cop30/cop29-and-cop30-presidents-present-baku-to-belem-roadmap-to-mobilize-us-1-3-trillion-in-climate-finance>. Acesso em: 23 mai. 2026.

13. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2025/11/cop30-e-encerrada-com-o-pacote-de-belem-aprovado-por-195-paises>. Acesso em: 23 mai. 2026.

14. A Agenda de Ação é um pilar da Convenção do Clima da ONU voltada para iniciativas voluntárias. Diferentemente das negociações diplomáticas formais, a Agenda de Ação busca mobilizar governos subnacionais, empresas, investidores, sociedade civil e organizações internacionais para acelerar a implementação das metas do Acordo de Paris.

- O Acelerador RAIZ – nova iniciativa voltada à restauração de áreas agrícolas degradadas, e à mobilização de capital privado para mapear paisagens prioritárias e a concepção de soluções de *blended finance* para escalar a restauração e proteger florestas – inspirado nos programas brasileiros Caminho Verde e EcoInvest Brasil;
- O Desafio Azul NDC (*Blue NDC Challenge*), com a adesão de dezessete países, comprometidos com a integração de soluções oceano-clima nos Planos Nacionais. Através da Parceria Um Oceano (*One Ocean Partnership*), os parceiros se comprometeram a catalisar USD 20 bilhões até 2030 para paisagens marinhas regenerativas e gerar 20 milhões de empregos azuis, incorporando a equidade oceânica na resiliência climática.

Entre os anúncios ocorridos, voltados para o financiamento climático, destaca-se o Fundo Florestas Tropicais Para Sempre (*Tropical Forest Forever Facility – TFFF*), iniciativa global, liderada pelo Brasil, com arquitetura financeira estruturada para recompensar países para a conservação das florestas tropicais. O *TFFF* cria um novo modelo de financiamento climático no qual países que preservam florestas tropicais recebem recursos de um fundo global de investimentos, enquanto os investidores obtêm retorno financeiro compatível com as taxas médias de mercado. O mecanismo já mobilizou mais de USD 6,7 bilhões em sua primeira fase, com o endosso de 63 países.

O Cenário do Brasil após a COP30

Para o Brasil, a 30ª Conferência das Partes representou uma oportunidade de fortalecer sua posição na agenda climática internacional. O país reúne importantes ativos ambientais, como biodiversidade, florestas e uma matriz energética relativamente limpa, mas enfrenta desafios relacionados ao desmatamento, às desigualdades regionais e à vulnerabilidade socioambiental. Os compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro abrangem diretrizes relacionadas à mitigação das emissões, adaptação às mudanças climáticas, proteção da biodiversidade, transição energética justa e fortalecimento da justiça climática.

Ao apresentar a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), na ocasião da COP29 e reconhecida na COP30, o Brasil assumiu a meta de reduzir, até 2035, suas emissões líquidas de gases de efeito estufa entre 59% e 67%, tendo os níveis de 2005 como base. Em números absolutos, o país comprometeu-se a limitar suas emissões a um teto entre 850 milhões e 1,05 bilhão de toneladas de CO₂ equivalente.

Ao contrário da maioria dos países, as emissões no Brasil são causadas pelo setor de Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Floresta – LULUCF (43%)¹⁵ – que permanece como o maior responsável pelas emissões do país, em decorrência ao desmatamento nos biomas Amazônia e Cerrado, seguido do setor da Agropecuária (29%), Energia (20%), Resíduos (4,5%) e Processos Industriais e Uso de Produtos (4,4%).

Para alcançar o objetivo, em atendimento à meta do Acordo de Paris de limitar o aquecimento médio do planeta a 1,5°C em relação ao período pré-industrial, reafirmada no Balanço Global acordado na COP28, em Dubai (2023), o Governo Brasileiro assumiu o compromisso de zerar o desmatamento na Amazônia Legal até 2030 e restaurar 6 milhões de hectares de florestas até 2030 e 24 milhões de hectares até 2050. Segundo a NDC do Brasil, as principais medidas para alcançar essas metas incluem a revisão e implementação do Plano Clima; a integração do Plano de Transformação Ecológica (PTE), voltado ao desenvolvimento sustentável e à inovação; a execução do Pacto Nacional pela Transformação Ecológica, com atuação coordenada entre União, Estados e Municípios; e a utilização de instrumentos econômicos e financeiros, como o Fundo Clima, o Programa Eco Invest Brasil, a Taxonomia Sustentável Brasileira e o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões.

15. Estimativas de emissões de gases de efeito estufa, divulgadas pelo Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), iniciativa do Observatório do Clima. Disponível em: <https://seeg.eco.br/>. Acesso em: 23 mai. 2026.

Desta forma, após a COP30, o Brasil assume responsabilidades ampliadas no alinhamento entre seus compromissos globais e suas políticas nacionais. Isso envolve a articulação entre políticas ambientais, econômicas e sociais, bem como o fortalecimento da cooperação federativa para garantir que as metas climáticas sejam efetivamente implementadas nos territórios. O alinhamento entre a política nacional e os acordos internacionais passa, necessariamente, pelo reconhecimento do papel dos entes subnacionais e pela criação de instrumentos que viabilizem a execução local das estratégias climáticas, respeitando as especificidades regionais e municipais.

Entre as relevantes medidas previstas na NDC do Brasil, o novo Plano Nacional sobre Mudança do Clima – Plano Clima¹⁶ – foi aprovado pelo Governo Federal, no dia 15 de dezembro de 2025, por meio do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), para consolidar a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) até 2035.

Principal instrumento de implementação da meta climática nacional sob o Acordo de Paris, o Plano Clima é integrado por dois eixos principais de mitigação e adaptação e apoiado por um conjunto de estratégias transversais:

- Estratégia Nacional de Mitigação (ENM), composto de oito Planos Setoriais, para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE);
- Estratégia Nacional de Adaptação (ENA), constituído de 16 Planos Setoriais¹⁷, para diminuir a vulnerabilidade das cidades e ambientes naturais às mudanças do clima e garantir melhores condições do país enfrentar os eventos climáticos extremos;
- Estratégias Transversais para Ação Climática, em fase de consulta pública, incorporam, de forma abrangente, questões transversais aos temas da mitigação e da adaptação: transição justa e justiça climática; meios de implementação; educação, capacitação, pesquisa, desenvolvimento e inovação; monitoramento, gestão, avaliação e transparência; e mulheres e clima.

O Plano Clima foi constituído após dois anos de articulação intersetorial, debates, consultas públicas e construção coletiva, sendo reconhecido como um marco para a governança climática brasileira.

A COP30 foi apresentada pelo Governo Brasileiro como a “COP da Implementação”, mas o principal desafio pós-conferência será transformar compromissos diplomáticos em resultados concretos, que se concentram na efetivação da nova agenda climática nacional – execução do Plano Clima e do Plano de Transformação Ecológica –, na operacionalização de mecanismos financeiros e regulatórios, no monitoramento das metas climáticas com transparência, no combate ao desmatamento, na ampliação do financiamento climático e na construção de uma transição ecológica socialmente justa. Para consolidar sua posição como liderança climática global, o país também precisará fortalecer a coordenação federativa e garantir coerência entre seus acordos internacionais e suas políticas internas.

Desde o encerramento da COP30, em novembro de 2025, o Brasil possui a responsabilidade contínua de garantir a transição e a implementação dos acordos firmados em Belém para a COP31¹⁸, que será realizada em Antália, na Turquia, de 9 a 20 de novembro de 2026. Essa responsabilidade estende-se ao longo de 2026 para assegurar a continuidade da agenda climática.

16. Os documentos oficiais do Plano Clima estão disponíveis na Plataforma Brasil Participativo. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/planoclima?locale=pt-BR>. Acesso em: 23 mai. 2026.

17. Para a Estratégia Nacional de Adaptação, os Planos Setoriais abrangem: Agricultura e Pecuária; Biodiversidade; Cidades; Redução e Gestão de Riscos e Desastres; Indústria e Mineração; 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; Turismo e Agricultura Familiar.

18. A 31ª Conferência das Partes terá um formato compartilhado, onde a Turquia será a sede física e assumirá a presidência oficial, enquanto a Austrália atuará com protagonismo na condução e facilitação política das negociações.

Figura 3: Logomarca da COP31.



Fonte: Portal Oficial da COP31, 2026¹⁹.

Nesse período preparatório, as principais responsabilidades da presidência da COP30 na preparação para a COP31 incluem o acompanhamento dos compromissos assumidos em Belém, especialmente nas áreas de adaptação e financiamento climático; a consolidação do Plano de Implementação (*Roadmap*) da COP30, como subsídio para a segunda avaliação global do Acordo de Paris (GST-2); e a articulação política com a futura presidência da COP31, incluindo reuniões com representantes da Turquia e da Austrália para alinhamento estratégico. Além de manter o foco na transição da ambição para a implementação, com prioridade para a redução de emissões e a ampliação do financiamento destinado aos países em desenvolvimento.

Desdobramentos da COP30 e da Política Climática do Brasil: o que apontam para os municípios

As implicações dos desdobramentos da COP30 para os municípios brasileiros são diretas e estruturais. Os governos locais enfrentam o desafio de traduzir compromissos globais em políticas públicas concretas, integradas ao planejamento urbano e territorial. Isso exige capacidade técnica, recursos financeiros e articulação institucional.

A Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) apresentada pelo Brasil reforça metas ambiciosas de redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE). O alcance dessas metas dependerá da atuação coordenada entre os diferentes níveis de governo, com destaque para os municípios que, mesmo diante de limitações – especialmente os de pequeno e médio porte –, podem contribuir para a agenda climática dentro de suas competências.

No campo da adaptação, os municípios estão na linha de frente no enfrentamento dos efeitos dos eventos climáticos extremos, como alagamentos e inundações, secas e ondas de calor. Já as ações de mitigação, políticas de mobilidade urbana, eficiência energética, gestão de resíduos e uso do solo tornam-se instrumentos centrais da agenda climática local. Nesse contexto, as atribuições e responsabilidades dos municípios brasileiros incluem a incorporação da agenda climática ao planejamento urbano, o desenvolvimento de Planos Locais de Mitigação e Adaptação às mudanças climáticas e a integração entre políticas setoriais, especialmente nas áreas de mobilidade, saneamento e uso do solo.

19. Portal Oficial da COP31. Disponível em: <https://cop31.tr/>. Acesso em: 02 mai. 2026.

Os debates realizados na 30ª Conferência das Partes reconheceram a crescente importância dos governos subnacionais – estados, regiões e municípios – na implementação das políticas climáticas. O documento “*Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement*” (FCCC/PA/CMA/2025/8) destaca a necessidade de fortalecer a governança multinível, territorializar a ação climática e ampliar a cooperação local e regional. Esse reconhecimento é especialmente relevante para os municípios brasileiros, sobretudo nas políticas de planejamento urbano, mobilidade territorial e urbana, saneamento básico e adaptação às mudanças climáticas.

Os acordos multilaterais também ampliam as oportunidades de acesso a recursos e cooperação internacional para os governos locais, seja por meio de fundos climáticos, parcerias técnicas ou redes internacionais de cidades. No entanto, o aproveitamento dessas oportunidades depende do fortalecimento institucional, da qualificação técnica e da integração da agenda climática aos instrumentos formais de planejamento e gestão pública.

O Plano de Ação da COP30, denominado Agenda de Ação, foi estruturado como um dos principais pilares da Conferência das Partes, com o objetivo de transformar acordos climáticos em ações concretas. Diferentemente das negociações diplomáticas formais, a Agenda de Ação busca mobilizar governos subnacionais, empresas, investidores, sociedade civil e organizações internacionais para acelerar a implementação das metas do Acordo de Paris.

Entre os principais temas da Agenda de Ação destacam-se a transição energética, a proteção das florestas e da biodiversidade, a agricultura sustentável, a adaptação urbana, a gestão da água, a infraestrutura resiliente e os mecanismos de financiamento climático. O documento também prevê a criação de grupos de ativação para conectar iniciativas já existentes e ampliar sua implementação em escala territorial.

Figura 4: Os 30 objetivos-chave da Agenda de Ação da COP30.



Fonte: Portal Oficial da COP30, 2026²⁰.

20. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/agenda-de-acao>. Acesso em: 24 mai. 2026.

Para os municípios brasileiros, especialmente os de pequeno e médio porte, a Agenda de Ação traz importantes implicações institucionais e operacionais. Uma das principais mudanças é a ampliação do papel dos governos locais na implementação das políticas climáticas, fortalecendo a lógica de governança multinível e territorialização da agenda climática. Nesse contexto, os municípios passam a ser considerados atores estratégicos na execução das metas nacionais de mitigação e adaptação.

As implicações práticas para os municípios incluem a necessidade de incorporar a agenda climática ao planejamento urbano e às políticas públicas locais, especialmente nas áreas de mobilidade, saneamento, habitação, defesa civil, uso do solo e gestão de riscos. O Plano de Ação também reforça a importância da elaboração de Planos Municipais de Mitigação e Adaptação, alinhados às metas nacionais e internacionais. Nesse aspecto, em decorrência dos avanços da política climática brasileira, o Governo Federal disponibiliza aos municípios o Plano Setorial de Cidades, um dos componentes do Plano Clima Mitigação do Brasil, elaborado pelos Ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e das Cidades (MCID), que define objetivos, metas e ações para fortalecer a resiliência urbana e reduzir as vulnerabilidades climáticas nas cidades brasileiras. Ele integra estratégias urbanas com políticas de mobilidade, saneamento, habitação e meio ambiente, promovendo abordagens integradas e multissetoriais para adaptação às mudanças no clima.

Ao vincular metas e indicadores específicos, o Plano Setorial de Cidades reforça a capacidade dos municípios de implementar políticas públicas climáticas eficazes e alinhadas com compromissos nacionais e internacionais.

Considerações Finais

As tratativas da 30ª Conferência das Partes reforçam a compreensão de que a efetividade da agenda climática global depende da capacidade de transformar acordos internacionais em ações concretas nos territórios e que o enfrentamento das mudanças climáticas depende da articulação entre os compromissos globais e a habilidade de implementação em escala local.

No cenário brasileiro, os desdobramentos da COP30 apontam para a necessidade de fortalecimento da governança federativa, da cooperação interinstitucional e da ampliação dos mecanismos de financiamento climático voltados aos governos locais. Embora persistam desafios relacionados às desigualdades regionais, às limitações técnicas e financeiras e à baixa capacidade institucional de parte dos municípios, observa-se um movimento crescente de integração entre desenvolvimento urbano e sustentabilidade, alinhado às diretrizes da nova Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil e da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

A COP30 representou uma oportunidade para consolidar uma nova etapa da política climática brasileira, marcada pela valorização da ação local e pela maior participação dos municípios na agenda ambiental internacional.

O desafio central não está apenas na formulação de acordos, mas na sua implementação articulada, contínua e socialmente justa. Nesse contexto, os municípios brasileiros assumem um papel estratégico na agenda climática, atuando como espaços de inovação, implementação e aproximação entre políticas públicas e sociedade. Para que esse processo produza resultados efetivos, será necessário ampliar o apoio técnico, financeiro e cooperativo aos governos municipais, promover instrumentos de planejamento territorial resiliente e incentivar estratégias de adaptação e mitigação compatíveis com as diferentes realidades urbanas e regionais do país.

Assim, a transição do acordo global à ação local não é apenas um desafio técnico, mas uma agenda política e institucional que define o futuro da governança climática e do desenvolvimento sustentável no Brasil.

Referências

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **A NDC do Brasil 2024**. Brasília, DF: MMA, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/mudanca-do-clima/NDC/a-ndc-do-brasil-2024-2013-2024.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2026.

BRASIL. **Relatório Executivo da COP30**. Brasília, DF: Governo Federal, [2026]. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/relatorio-executivo-da-cop30>. Acesso em: 02 mai. 2026.

Crippa, M., Guizzardi, D., Pagani, F et al. **GHG Emissions of All World Countries: 2025 Report**. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025 Disponível em: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2025#sources. Acesso em: 02 mai. 2026.

_____. **GHG emissions of all world countries: 2025 report**. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025. Disponível em: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/booklet/GHG_emissions_of_all_world_countries_booklet_2025report.pdf. Acesso em: 19 mai. 2026.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano Clima mitigação: plano setorial de cidades**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/mudanca-do-clima/plano-setorial-cidades.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2026.

Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement (CMA), 7., 2025, Belém. Conference [...] Belém: United Nations; 2026. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2025_08.pdf. Acesso em: 19 mai. 2026.



INVESTINDO NO FUTURO DA CIDADE:
planejando cidades mais justas

O Plano Diretor é um dos instrumentos de promoção do desenvolvimento do Município de modo sustentável. O plano deve expressar uma visão de futuro, indicar diretrizes e prioridades de ação para a promoção de melhores condições de vida para todos os habitantes.

Conte com o IBAM para apoiar o planejamento e a revisão das ações de futuro do seu Município.

Entre em contato conosco

ibam
Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Artigo

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA ERA DOS DADOS: INFORMAÇÃO, DECISÃO E BEM-ESTAR COLETIVO

Leonardo Mello

Sociólogo, mestre em Estatística e Doutorando em Estatística pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE)

Resumo: Em 1965, a Lei nº 4.769 regulamentou a profissão de administrador no Brasil e consolidou um campo de atuação que, até então, encontrava-se disperso em diferentes funções burocráticas. Passadas seis décadas, mais do que fazer um balanço comemorativo, importa perguntar o tipo de profissional que a sociedade da informação exige. Em especial, cabe indagar de que modo a Administração pode contribuir para a produção de bem-estar coletivo por meio do uso qualificado de dados, tecnologias de informação, indicadores e práticas de transparência.

A questão central é simples, mas decisiva: se a gestão contemporânea é atravessada por dados abundantes, redes institucionais, demandas por transparência e expectativas de resultados, o administrador público passa de gestor de recursos e rotinas e assume papel estratégico na transformação de informação em decisão, de decisão em política pública e de política pública em melhoria concreta das condições de vida.

Neste artigo, adota-se a expressão “profissionais da administração” como forma de reconhecer a diversidade do campo e a presença crescente de mulheres na profissão, evitando alternâncias excessivas que poderiam tornar a leitura menos fluida.

Palavras-chave:

Administração pública

Município

Governança de dados

Transparência

Bem-estar coletivo

Introdução

O contexto de atuação dos profissionais da administração mudou profundamente nas últimas décadas. A literatura sobre sociedade da informação e sociedade em rede mostra que fluxos informacionais passaram a constituir base da economia, da política e da vida cotidiana. Organizações públicas e privadas, antes compreendidas principalmente como estruturas hierárquicas, passaram a operar também em redes, articulando atores, instituições, sistemas tecnológicos e processos decisórios cada vez mais interdependentes.

Tradicionalmente, o administrador é descrito como o profissional responsável pelo planejamento, pela gestão e pela coordenação de recursos nas organizações. Essa definição é abrangente dadas as funções a ele indicadas. O mesmo título profissional é associado à gestão de pessoas, marketing, finanças, administração pública, gestão tecnológica, planejamento estratégico ou controle institucional. Essa diversidade, prevista inclusive na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), ajuda a explicar por que a Administração se tornou um campo de formação generalista, com múltiplas possibilidades de inserção profissional.

Para compreender melhor essa condição, devemos observar as características do trabalho administrativo. Em linhas gerais, elas envolvem elaborar planos, implementar programas e projetos, organizar processos, coordenar equipes, monitorar desempenho e produzir informações para apoiar decisões. Entre as competências associadas a esse trabalho destacam-se capacidade de síntese, aptidão analítica, negociação, visão crítica, comunicação e habilidade para administrar conflitos. Essas capacidades tornam o profissional de Administração particularmente importante em ambientes complexos, nos quais diferentes saberes precisam ser articulados.

As transformações no mundo do trabalho, intensificadas pela transposição das informações de meio físico para meio digital, ampliaram ainda mais esse repertório. Algumas ocupações perderam centralidade ou desapareceram, outras incorporaram novas competências, outras, ainda, surgiram em resposta às demandas criadas pelas tecnologias digitais.

Esse movimento tornou mais tênues as fronteiras entre ocupações e formações. Cursos superiores incluem e diversificam competências, ao mesmo tempo em que aumentam a necessidade de diálogo entre profissionais de diferentes áreas. A Administração se insere nesse cenário como formação capaz de articular linguagem técnica, visão organizacional e capacidade de mediação. Em organizações públicas, essa competência torna-se ainda mais relevante, pois decisões administrativas repercutem sobre políticas públicas, orçamento, transparência, controle social e qualidade de vida de toda a população circunscrita naquele território, independentemente de idade ou renda, o que eleva a responsabilidade de administradores.

O campo de trabalho mudou muito, e na esfera pública de poder local, ainda que a legislação, apesar das alterações, seja relativamente estável, o objeto é equivocadamente visto como homogêneo, ou seja, se por um lado a gestão pública municipal tem estabilidade legal, é refém de uma enorme heterogeneidade factual, a qual representa desafio extra a administradores municipais.

Organizações públicas locais no Brasil

A centralidade dos municípios para a gestão pública brasileira torna o debate sobre o papel da nova administração ainda mais relevante. O federalismo brasileiro organiza-se entre União, estados, Distrito Federal e municípios. São milhares de governos locais, 5.569 municípios segundo o IBGE, e 5.571 incluindo os territórios do Distrito Federal e Fernando de Noronha (BRASIL, 2025). No caso dos municípios, todos contam com estruturas próprias de Poder Executivo e Legislativo, servidores, órgãos administrativos, programas de governo, competências e demandas territoriais específicas. Em razão dessa escala, conhecer a capacidade institucional das prefeituras é condição necessária para compreender a implementação de políticas públicas para nossa população.

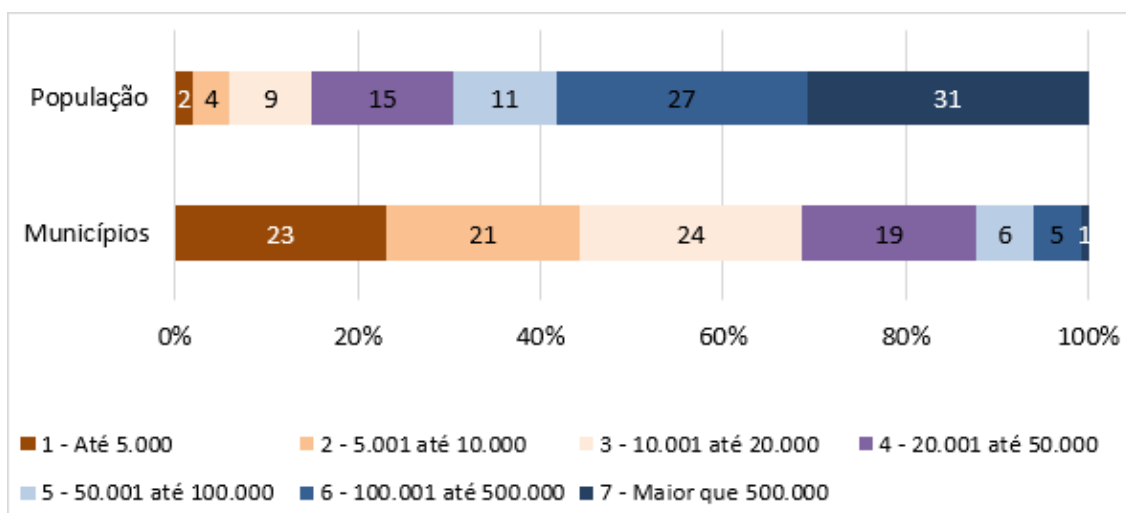
O IBGE realiza anualmente a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), que permite acompanhar características das administrações locais. Com base nos dados municipais, é possível observar perfis de funcionários da administração direta, vínculos de trabalho e estruturas institucionais, entre muitas outras dimensões da gestão. Essas informações são relevantes porque vínculos mais estáveis do funcionalismo, por exemplo, tendem a favorecer continuidade administrativa, preservação de memória institucional, melhor capacidade de implementação de ações, planejamento estável e manutenção de canais de comunicação com a população.

É necessário reconhecer que os municípios brasileiros são profundamente heterogêneos. Há municípios com mais de onze milhões de habitantes e outros com menos de mil (como São Paulo [SP] e Araguaína [MT], por exemplo). Há municípios (Altamira - PA) com extensões territoriais superiores a de países europeus como Inglaterra ou Portugal, e outros tão pequenos (Santa Cruz de Minas [MG] com 3,6 km²) com áreas equivalentes a poucos bairros urbanos (bairro da Liberdade em São Paulo [3,7 km²]). Essa diversidade territorial e demográfica impacta a forma como políticas são planejadas, financiadas, executadas e avaliadas.

Segundo estimativas do IBGE, a população brasileira ultrapassa 213 milhões de habitantes em 2025. Essa população não se distribui homogêaneamente pelo território e o gráfico a seguir ajuda no entendimento desta situação. Organizando os municípios por faixa de população, como apresentado na legenda, com municípios de até 5 mil habitantes, com 5.001 até 10 mil e assim por diante, são apresentados os percentuais da população total e do território total nas respectivas faixas.

A faixa de cidades com maior população, mais de 500 mil habitantes, é aquela com menos municípios, menos de 1% do total de 5.569. Ao mesmo tempo, a faixa dos municípios com menor população, aqueles com menos de 5 mil habitantes, representa 23% de todas as cidades do Brasil, ou 1.286 municípios.

Gráfico 1: Percentual da população e da quantidade de municípios por faixas populacionais



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Área calculada a partir do arquivo BR_Pais_2024 da Malha Municipal Digital 2024. Valores de população e área arredondados para facilitar a leitura.

A distribuição revela dois desafios simultâneos. Nas grandes cidades, qualquer melhoria de política pública pode beneficiar enorme contingente populacional, o que sugere potenciais ganhos de escala. Ao mesmo tempo, a complexidade política, social e administrativa desses territórios é muito grande, pois envolve expressivo número e diversidade de atores, desigualdades internas, pressões por serviços e conflitos de interesse.

Nos municípios pequenos, a situação é distinta. Aqueles com até 20 mil habitantes representam mais de 69% e abrigam cerca de 15% da população nacional. A menor concentração populacional não significa menor relevância. Muitos desses municípios ocupam extensas áreas, exercem funções territoriais importantes e são responsáveis por políticas essenciais em regiões rurais e no campo ambiental.

Fica evidente que a promoção do bem-estar não decorre automaticamente do maior volume de recursos gastos. Recursos aplicados na administração pública passam por múltiplas mediações antes de se converterem em melhoria de qualidade de vida. Além disso, a noção contemporânea de qualidade de vida inclui ambiente, sustentabilidade, mobilidade, acesso a serviços, planejamento territorial e integração entre áreas urbanas e rurais, elementos constitutivos do reconhecimento por direitos. Por esse motivo o planejamento municipal precisa incluir todos territórios açambarcados pelos limites municipais à sede urbana ou aos espaços mais populosos, tradicionalmente vistos como foco da política.

A tabela a seguir traz, por faixa de população, a quantidade de municípios e a população, total e percentual. Ela permite vislumbrar, dentre outras informações, que municípios mais populosos, por exemplo, com mais de 500 mil habitantes, representam menos de 1% de todos municípios brasileiros.

Tabela 1: Número de municípios e população e por faixa populacional

Faixa populacional	Municípios	Municípios (%)	População 2025 (mil)	Pop. (%)
Até 5.000	1.286	23,08	4.332	2,03
5.001 a 10.000	1.184	21,25	8.483	3,97
10.001 a 20.000	1.349	24,21	19.177	8,99
20.001 a 50.000	1.070	19,21	32.997	15,46
50.001 a 100.000	344	6,17	24.029	11,26
100.001 a 500.000	290	5,21	58.544	27,43
Mais de 500.000	48	0,86	65.859	30,86
Total	5.571	100,00	213.421	100,00

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Área calculada a partir do arquivo BR_Pais_2024 da Malha Municipal Digital 2024. Valores de população e área arredondados para facilitar a leitura.

A concentração da população em poucos municípios muito populosos encontra paralelo em outra dimensão importante para a gestão pública, que é a área do município. A tabela seguinte apresenta dados que nos permitem vislumbrar e imaginar o desafio da gestão ambiental não-urbana. O mesmo grupo anteriormente citado, de municípios com mais de 500 mil habitantes, ocupa pouco mais de 1% do território nacional, enquanto municípios com até 5 mil habitantes ocupam área seis vezes maior, e municípios com mais de 20 mil até 50 mil habitantes ocupam área de um terço do território nacional, mesmo sendo menos de 20% de todos os municípios.

Tabela 2: Número de municípios e área por faixa populacional

Faixa populacional	Municípios	Municípios (%)	Área (mil Km ²)	Área (%)
Até 5.000	1.286	23,08	612,8	7,21
5.001 a 10.000	1.184	21,25	997,7	11,74
10.001 a 20.000	1.349	24,21	2.050,4	24,13
20.001 a 50.000	1.070	19,21	2.816,8	33,15
50.001 a 100.000	344	6,17	1.241,0	14,61
100.001 a 500.000	290	5,21	682,1	8,03
Mais de 500.000	48	0,86	95,6	1,12
Total	5.571	100,00	8.496,3	100,00

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Área calculada a partir do arquivo BR_Pais_2024 da Malha Municipal Digital 2024. Valores de população e área arredondados para facilitar a leitura.

Essas diferenças demonstram que a atuação do administrador público municipal também não pode ser concebida de forma homogênea. Municípios de portes distintos demandam capacidades, arranjos e instrumentos de gestão também distintos. Tal como ocorre nas empresas, nas quais análises por porte são indispensáveis, a gestão municipal exige leitura tipológica, ou seja, comparar municípios semelhantes, reconhecer limitações institucionais e ajustar expectativas de desempenho às condições reais de cada território.

O novo administrador público municipal

O setor público municipal requer o emprego e ação de administradores em qualquer escala de tamanho do município em termos populacionais ou de área, mas em função de tais dimensões, na prática, suas competências acabam assumindo contornos particulares. A prefeitura é espaço de encontro entre capacidade técnica, decisão política, restrição orçamentária, demanda social e visibilidade pública.

O administrador pode contribuir para organizar esse encontro, desde que seja capaz de transformar informação dispersa em diagnóstico, diagnóstico em prioridade, prioridade em planejamento e planejamento em resultados monitoráveis. Ele precisa atuar em equipes multidisciplinares, construir parcerias, liderar projetos em rede e dialogar com especialistas em tecnologia da informação, ciência de dados, comunicação, direito, orçamento, planejamento, movimentos sociais e órgãos de controle. Essa percepção já aparece na própria descrição ocupacional da Administração, que inclui atividades como gerir recursos tecnológicos, analisar o ambiente interno e externo da organização, identificar oportunidades e problemas, coordenar programas, planos e projetos, levantar dados e estabelecer metodologias de avaliação.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em estudo de Marcolin, Miroudot e Squicciarini (2016), discute a relação entre complexidade das ocupações e qualificação dos trabalhadores. O trabalho mostra que tecnologias da informação e comunicação tendem a substituir tarefas rotineiras e complementar tarefas não rotineiras, especialmente aquelas de natureza analítica, abstrata e relacional.

Nos anos 2000, a banda larga, a globalização de serviços e a terceirização de processos aprofundaram a digitalização do trabalho. O crescimento de plataformas, sistemas integrados e serviços remotos alterou o que se faz, como se faz e onde se faz. A Administração, portanto, precisa ser compreendida como campo em permanente recomposição.

Nos anos mencionados, os dois fatores citados anteriormente, e mais a polarização ocupacional, aprofundaram a digitalização de serviços, a integração de cadeias globais de valor, e a expansão de centros de teleatendimento, tecnologia da informação (TI) e processos de negócio terceirizados. Nesse período, um eixo interpretativo decisivo ganhou robustez, qual seja, a ideia de que as tecnologias de informação e comunicação (TICs) substituem tarefas rotineiras e complementam tarefas não rotineiras, empurrando para baixo o emprego médio típico de escritório e de operações administrativas.

Essa dinâmica, associada ao fenômeno da polarização do emprego, é constituída pelo crescimento relativo de oportunidades de trabalho no topo e na base do ponto de vista da complexidade das funções, com erosão do “meio” ocupacional. Assim, o que se aponta é o impacto da sociedade da informação, em que foram produzidas “novas ferramentas” e um novo desenho institucional do trabalho. As TICs reconfiguraram o que se faz (tarefas), como se faz (processos e gestão), onde se faz (deslocamento do local físico para redes e plataformas).

O argumento central deste artigo é que a legitimidade contemporânea da administração pública, e do trabalho de administradores municipais, depende da disponibilidade de dados, e cada vez mais da capacidade institucional de convertê-los em indicadores robustos, decisões justificáveis, resultados verificáveis e comunicação pública inteligível. Essa capacidade institucional deriva de gestores treinados, papel que tem o potencial de ser ocupado privilegiadamente por administradores.

Sobre esse fenômeno, podem ser encontradas evidências por meio de estudos e pesquisas, como a realizada pelo Conselho Federal de Administração (CFA), em 2023. A pesquisa, intitulada Pesquisa Nacional Sistema CFA/CRAS: perfil, formação, atuação e oportunidades de trabalho do administrador - 7ª Ed. e do Tecnólogo - 2ª Ed., procura mapear alguns elementos discutidos anteriormente.

O perfil predominante dos respondentes é masculino, com aproximadamente dois terços de homens e um terço de mulheres, casados, com dependentes, idade concentrada entre 35 e 40 anos, egressos de instituições privadas de ensino superior e conclusão da graduação principalmente entre 2000 e 2009. Esse retrato é relevante porque revela uma categoria profissional madura, formada em período de forte expansão do ensino superior privado e inserida em um mercado de trabalho profundamente afetado pela digitalização.

Os motivos de escolha do curso também reforçam o caráter amplo da formação. Em 2023, 20,18% indicaram a “formação generalista e abrangente” como razão para escolher Administração, 15,45% apontaram a existência de amplo mercado de trabalho, e 12,44%, a vocação. Em conjunto, esses dados mostram que o curso é percebido como escolha vocacional e credencial capaz de diversificar alternativas de inserção ocupacional.

Essa transversalidade ajuda a compreender por que o administrador pode ser ator relevante na composição de equipes, na mediação entre especialistas e na transformação de diferentes tipos de dados em informações úteis para a decisão. A formação ampla, quando combinada com capacidade analítica e atualização tecnológica, pode tornar-se vantagem estratégica.

A pesquisa também explicita desigualdades internas à profissão. O relatório aponta diferença remuneratória expressiva entre homens e mulheres ocupantes do mesmo cargo. A partir da faixa de 10 salários mínimos, a presença masculina cresce proporcionalmente nas faixas mais altas. Na faixa superior a 30 salários mínimos, a participação relativa dos homens é muito superior àquela das mulheres.

Tabela 3: Renda individual por faixa de salários mínimos e gênero

Faixa de renda individual	Feminina (%)	Masculina (%)
Até 3 SM	34,61	18,12
Acima de 3 até 10 SM	48,53	45,03
Acima de 10 até 15 SM	9,71	15,23
Acima de 15 até 20 SM	3,80	8,41
Acima de 20 até 25 SM	2,04	4,79
Acima de 25 até 30 SM	0,60	2,78
Acima de 30 SM	0,71	5,64
Total	100,00	100,00

Fonte: Pesquisa Nacional Sistema CFA/CRAS: perfil, formação, atuação e oportunidades de trabalho do administrador — 7ª ed. e do tecnólogo — 2ª ed. Tabela 35, p. 72-73.

Essa desigualdade é questão que precisa ser tratada como desafio profissional e institucional. Uma agenda de futuro para a Administração não pode restringir-se à tecnologia, aos dados e à inovação, devendo incluir equidade de gênero, valorização profissional, oportunidades de ascensão e reconhecimento da diversidade interna da categoria.

Transformações recentes e reposicionamento da Administração

A Lei nº 4.769/1965 reconheceu o técnico de administração para o exercício da profissão, e em 1985 sua denominação muda para administrador. No entanto, a sociedade da informação exige que esse profissional seja compreendido de modo mais abrangente, como curador de informação, mediador entre tecnologia e cidadania, articulador de redes e agente comprometido com responsabilidade pública, transparência e bem-estar coletivo.

As transformações recentes tornaram os processos decisórios mais complexos. Há maior volume de informações disponíveis, maior visibilidade pública das organizações e pressão por respostas rápidas e fundamentadas. A fronteira entre “gestão interna” e “espaço público” tornou-se menos nítida. Decisões tomadas no interior de uma secretaria municipal, de uma autarquia ou de uma organização privada podem repercutir quase imediatamente em portais de transparência, redes sociais, órgãos de controle, imprensa e espaços de participação social.

Guimarães (2020) observa que a transformação digital e o grande volume de dados e as mudanças no comportamento dos consumidores obrigam organizações e profissionais a reverem atitudes e modos de atuação. A tecnologia deixa de ser componente periférico e passa a reorganizar processos, padrões de competitividade no setor privado e padrões decisórios no setor público. O autor resume esse cenário ao afirmar:

Falamos de um cenário que muda muito rapidamente, exigindo uma nova postura dos profissionais que precisam enfrentar a transformação digital nas empresas, alto volume de dados e até o novo comportamento e novas exigências do consumidor, marcas dessa nova era. Tudo isso exige adaptação das organizações (e das pessoas), para que não fiquem paralisadas e ultrapassadas (GUIMARÃES, 2020, p. 60).

Carvalho et al. (2020) seguem argumento semelhante ao tratar dos impactos da era digital sobre a vida do gestor. Para os autores, “uma nova realidade está surgindo, de forma rápida e incontrolável”, afetando diretamente a atuação administrativa (CARVALHO et al., 2020, p. 134). O texto também enfatiza que as atribuições do gestor vêm sendo transformadas pelas evoluções tecnológicas, o que exige conciliar habilidades técnicas e humanas:

As atribuições do gestor têm sido alvo de grandes transformações com o passar dos anos, pois as evoluções tecnológicas estão ganhando espaço e impactando diretamente nas rotinas administrativas. Possivelmente será necessária a unificação de habilidades, tanto técnicas quanto humanas, de forma que haja conciliação entre as estratégias da administração tradicional e as novas competências que o mercado exige. (Carvalho, 2020, p. 124).

A consequência inequívoca é que a sociedade mudou e a Administração mudou com ela. O impacto não ocorre da mesma forma para todos os setores ou profissionais, mas é especialmente forte para aqueles que trabalham com processos decisórios, coordenação organizacional, gestão de pessoas, orçamento, indicadores e comunicação pública. Na gestão municipal, onde a proximidade entre Estado e população é maior, esse reposicionamento assume relevância particular.

Quando se pensa no papel do administrador na construção de políticas públicas, emerge uma questão de fundo, qual seja, a relação entre gestão e bem-estar. A Administração não pode ser vista apenas como técnica de organização interna de recursos e procedimentos. Espera-se que práticas de gestão contribuam para resultados concretos na vida das pessoas, especialmente quando se trata de administrações municipais, responsáveis por serviços e políticas direta e concretamente percebidos e que impactam a vida no dia-a-dia da população.

Deve-se discutir de que forma políticas públicas afetam qualidade de vida, como alcançam ou deixam de alcançar grupos populacionais, quais custos e benefícios produzem e quais impactos decorrem da ausência de ação. A boa gestão não se limita a executar orçamento ou cumprir procedimentos, ela contribui para que recursos públicos se convertam em bens, serviços, proteção, oportunidades e direitos.

A abundância de dados também possibilita compreender diferenças internas a um mesmo público. Jovens fora da escola em bairros de classe média e jovens fora da escola em territórios periféricos demandam respostas distintas. Mães sem acesso a creche podem enfrentar situações diferentes conforme renda, inserção no mercado de trabalho, participação em programas sociais e rede familiar de apoio. Pessoas

idosas com ou sem família, com rendas distintas e vivendo em áreas urbanas ou rurais apresentam necessidades igualmente diferenciadas. A política pública torna-se mais efetiva quando reconhece essa diversidade.

Assim como a Administração se transformou diante das mudanças no Estado e na sociedade, a gestão pública ganha nova importância do ponto de vista de sua utilidade e alcance. A avaliação de resultados e impactos sobre a qualidade de vida ganhou centralidade (JANNUZZI, 2005). O administrador, nesse cenário, precisa dialogar com economia, sociologia, demografia, estudos urbanos, saúde pública, educação, assistência social e meio ambiente, pois o bem-estar resulta de múltiplos determinantes.

A gestão contemporânea precisa, portanto, simultaneamente articular múltiplos temas. O município é espaço privilegiado dessa articulação, nele se cruzam território, orçamento, serviços, desigualdades sociais, capacidades administrativas, pressões políticas e demandas cidadãs. A capacidade analítica do administrador é decisiva para transformar dados dispersos em prioridades de gestão e, sobretudo, para traduzir desigualdades observadas em decisões justificáveis.

Nesse diálogo, o orçamento público é peça central. Sem informação orçamentária, é difícil avaliar custo-efetividade, custo-benefício, sustentabilidade financeira ou impacto de políticas. A qualidade da gestão municipal depende da capacidade de conectar planejamento, orçamento, execução, indicadores e resultados. A pergunta fundamental deixa de ser apenas “quanto se gastou?” e passa a incluir “em que se gastou?”, “para quem?”, “com que qualidade?”, “com que resultados?” e “com que transparência?”.

Transparência, dados abertos e letramento público

Outro eixo decisivo de transformação é a transparência. Nas últimas décadas, governos passaram a disponibilizar grande quantidade de informações por meio de portais de transparência, sistemas de execução orçamentária, repositórios de dados abertos e plataformas de acompanhamento de políticas. Essa abertura atende a exigências legais, mas também expressa uma nova forma de relação entre Estado e sociedade.

Cidadãos, organizações sociais, pesquisadores, jornalistas e órgãos de controle reutilizam dados para fiscalização, pesquisa, inovação cívica e debate público. A transparência, portanto, não é apenas obrigação administrativa, é componente da democracia, da *accountability* e da confiança institucional.

Nesse ambiente, o administrador desempenha posição estratégica. Não basta publicar dados de modo formal. É necessário organizar, documentar, padronizar e tornar inteligíveis as informações. Isso envolve qualidade, atualidade, consistência, interoperabilidade, clareza metodológica e disponibilização em formatos acessíveis e reutilizáveis. A gestão da informação alcança outro patamar de importância, cumprindo papel na gestão da transparência.

O Portal Brasileiro de Dados Abertos, a Política de Dados Abertos, o Portal da Transparência e outros repositórios oferecem acesso a informações sobre orçamento, contratações, transferências, uso de recursos públicos e execução de políticas. Para os municípios, essas ferramentas possibilitam comparações, diagnósticos e acompanhamento de desempenho. Para a sociedade, possibilitam o exercício do controle social e a participação, desde que os dados sejam compreensíveis e utilizáveis.

O administrador é um dos agentes envolvidos na produção, organização e divulgação dessas informações. Sua responsabilidade se expande, do cumprimento de prazos ou alimentação de sistemas, passando a incluir a avaliação de riscos, proteção de dados pessoais, documentação e explicação de metodologias, reconhecimento de limites das bases de dados e produção de informações compreensível para diferentes públicos.

Há, e sempre haverá, uma distância entre dados técnicos, em geral produzidos primariamente por órgãos públicos, e sua apropriação pela população. Nessa lacuna de inteligibilidade atuam órgãos representativos da sociedade civil, organizações não governamentais (ONGs) e outras instituições, transpondo para público diversificado e menos treinado a informação, imprimindo significado e sentido para o dia-a-dia das pessoas.

Informações que não podem ser apropriadas socialmente tendem a ter baixa efetividade pública. Dados herméticos, excessivamente técnicos ou descontextualizados, pouco contribuem para o diálogo democrático. Por isso, o letramento em dados deve ser entendido como parte da gestão pública contemporânea. Conselhos, organizações sociais, pesquisadores, imprensa e cidadãos precisam compreender não apenas os números, mas também seus limites, fontes, critérios e possibilidades de uso.

Estado-rede, TICs e governança pública

Entre 1990 e 2025, a sociedade da informação e as tecnologias de informação e comunicação (TICs) remodelaram o mundo do trabalho, a organização das instituições, os perfis profissionais e as formas de coordenação pública e privada. Nos anos 1990, a difusão dos computadores pessoais, dos softwares de escritório, do correio eletrônico e das redes internas automatizou processos, padronizou rotinas, acelerou trocas de informação e reduziu custos de coordenação organizacional.

Como consequência natural, do ponto de vista do mundo do trabalho, houve grande reconfiguração de ocupações rotineiras nas organizações e aumento de arranjos flexíveis de trabalho e da terceirização. Castells (2001) descreve a sociedade contemporânea como uma estrutura em rede, em que fluxos de informação se tornam a base da economia, da política e da vida cotidiana. As organizações públicas e privadas, que antes operavam como hierarquias fechadas, passam a articular-se em redes, exigindo novas capacidades de coordenação, cooperação interinstitucional e governança.

Castells (2001) formula esse ponto de modo particularmente claro ao afirmar que “o funcionamento em rede, assegurando descentralização e coordenação na mesma organização complexa, é um privilégio da era da informação” (CASTELLS, 2001, p. 164). O autor pondera ainda que:

O grau de eficiência das administrações estatais de diferentes hierarquias dependerá, em boa medida, de sua capacidade para processar informação e assegurar o processo de decisão compartilhada — o que implica capacidade tecnológica, recursos humanos adequados e uma estrutura administrativa apta para assimilar esse funcionamento flexível de uma geometria variável da política (CASTELLS, 2001, p. 164).

O Estado-rede, forma política do Estado na era da informação, é a transformação do Estado gestor para sua perpetuação, é uma mudança que aponta para uma “forma de sobrevivência” em que são adotados métodos de trabalho “flexíveis e conectados”.

Para que o Estado-rede se estabelecesse, tornou-se indispensável a existência de condições viabilizadas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), as quais aumentaram a interatividade e sustentaram a articulação cotidiana em rede entre instituições, bem como o processamento da informação e o compartilhamento decisório, elementos constitutivos do que se convencionou denominar era da informação; desse modo, o Estado-rede se erigiu com base em descentralização coordenada, interatividade e decisão compartilhada, passando a depender de infraestrutura e capacidades associadas às TICs, justamente porque é nelas que se apoiam a articulação cotidiana interinstitucional e o processamento e o compartilhamento de informações exigidos pelas formas contemporâneas de governança pública.

As TICs aparecem como condição técnica para a operação em rede e, portanto, para a reorganização institucional e administrativa compatível com o Estado-rede. Elas impactam organizações públicas e privadas, e com base nessa constatação pode-se falar na mudança do papel do Estado, uma vez que não se trata de algo dirigido por esta organização, mas algo que afetou todas as organizações grandes e complexas, as quais se inter-relacionam, expandindo-se do âmbito local para territórios nacionais e relações internacionais.

Dois elementos essenciais que impactam no trabalho de administradores são a abundância de informação/dados e a comunicação em tempo real, bem como seus efeitos sobre Estado e empresas. Não se trata de destacar que o mundo digital “produz” informações em abundância, dadas as mudanças de hábitos e os novos dispositivos que chegam aos cidadãos — como smartphones, aparelhos no campo da internet das coisas, sensores os mais diversos que ajudam no monitoramento do clima a controle de tráfego, por exemplo, – e as inúmeras iniciativas de informatização e automação que transportam o mundo físico para o mundo digital.

A abundância de informações e dados constitui um aspecto relevante e deve ser compreendida em conjunto com a velocidade com que esses dados são produzidos e circulam, muitas vezes de forma imediata ou quase instantânea. Soma-se a isso sua grande diversidade, abrangendo múltiplos temas e campos, como transporte, saúde, telecomunicações, educação, segurança, meio ambiente e gestão pública. Por fim, devem-se apontar para a variedade de formas como os dados são produzidos, com pouca ou nenhuma padronização. Tal variedade evidencia a escala dos impactos das tecnologias da informação e comunicação sobre diferentes dimensões da vida social, econômica e institucional.

Essa combinação de elementos articula as três características da definição de big-data citados por MacFeely (2019), relativas ao volume, velocidade e variedade dos dados. O interessante deste autor é, por exemplo, apontar para o potencial do uso de big-data para responder aos objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), desafio presente hoje para as diferentes esferas da gestão pública, bem como oportunidade no uso de tais dados para produzir indicadores mais variados e dinâmicos que apoiaram processos decisórios. Agências de notícias e programas televisivos se utilizam da interação por mídias sociais com o público para apuração de matérias, assim como o poder público se aproveita desse mesmo tipo de dado para mapeamento de desastres ambientais, apenas para citar alguns exemplos.

Castells (2001), ao explorar essa nova sociedade da informação, aponta para um ambiente de produção e circulação maciça de conteúdos informacionais (inputs globais), com implicações diretas para organizações privadas, seja em relação a mercados ou a empresas (comunicação, circulação, coordenação) e para a capacidade estatal de governar esse espaço.

O administrador hoje é chamado a compreender a sociedade em rede e seus efeitos sobre a gestão pública e privada, levando em conta diferentes e complexos cenários políticos. Deve se apropriar das inovações que a sociedade de informação desenvolve para transformar dados abundantes em decisões com cada vez mais diálogo e transparência com atores sociais. Este profissional é instado a desenvolver ações derivadas de políticas que promovam bem-estar, e equidade também, tendo em vista a diversidade de públicos e sua territorialidade. E por fim, deve fomentar transparência e controle social, inserindo-se ativamente na agenda de dados e de governo abertos.

Um dos elementos centrais dessa transformação é a forma como organizações trabalham com informações, dados e indicadores. Em muitos momentos do passado, o problema da gestão era a escassez de informação. Hoje, o desafio é o inverso, e as administrações públicas e privadas convivem com abundância de dados administrativos, registros de serviços, pesquisas amostrais, bases georreferenciadas, dados abertos governamentais, imagens, sensores, plataformas digitais e informações produzidas a cada segundo, disponíveis em uma miríade de locais, em repositórios para consulta e até em tempo real.

O problema se expande, indo além da obtenção de dados. O desafio é selecionar informações relevantes, avaliar sua qualidade, transformá-las em indicadores válidos e convertê-las em conhecimento, o que requer capacidade técnica, e também julgamento profissional. Dados não falam por si; e, quando o fazem, costumam induzir ao erro. Eles precisam ser organizados, contextualizados, interpretados e comunicados.

Nesse sentido, o administrador da sociedade da informação deixa de ser somente gerenciador de rotinas e passa a atuar também como gestor de informação. Essa função envolve curadoria, distinguir o que é relevante, acessório, redundante ou inadequado para determinada decisão. Em um ambiente de excesso informacional, a competência de selecionar bem torna-se tão importante quanto a capacidade de coletar mais.

A literatura sobre indicadores sociais contribui para qualificar esse debate. Jannuzzi (2001) lembra que o indicador é o elo entre teoria social e evidência empírica. Não se trata, portanto, de um número neutro. Todo indicador resulta de escolhas conceituais, metodológicas e políticas: o que medir, como medir, com que instrumentos, qual periodicidade, recorte territorial e finalidade.

Indicadores, a despeito de seus consumidores/usuários ou produtores, precisam ser avaliados por critérios como relevância, validade, confiabilidade, periodicidade, comparabilidade e capacidade de comunicação. Atkisson (1996), ao discutir experiências de indicadores de sustentabilidade comunitária, destaca critérios particularmente úteis para a gestão pública, como refletirem tendências fundamentais de longo prazo, serem mensuráveis a partir de dados disponíveis, atraírem atenção da mídia local e serem compreensíveis para pessoas comuns. Tal formulação mostra que a qualidade do indicador não é apenas estatística ou técnica, sendo também pública e comunicacional, de sua capacidade de apropriação por diferentes públicos para fomentar o debate e a construção de agendas de ação.

Essa observação é decisiva para políticas municipais. Indicadores que não são compreendidos por gestores, conselhos, imprensa, organizações sociais e cidadãos tendem a produzir pouco efeito sobre a decisão pública. Da mesma forma, indicadores tecnicamente sofisticados, mas distantes das experiências concretas da população, correm o risco de se tornarem exercícios burocráticos ou acadêmicos sem incidência sobre a gestão.

Ambientes de apoio à decisão, como painéis de monitoramento, sistemas de *business intelligence*, modelos multicritério e outras ferramentas de análise de dados, abrem possibilidades de leitura da realidade e simulação de cenários. Contudo, tais ferramentas não substituem o julgamento profissional. Ao contrário, exigem administradores capazes de formular perguntas relevantes, compreender limites dos modelos utilizados e dialogar com especialistas em tecnologia da informação, estatística, ciência de dados, planejamento e políticas públicas.

Daí decorre um risco importante, o do “fetichismo do indicador”, isto é, a tendência de tratar números como substitutos da realidade que deveriam representar. Indicadores são indispensáveis, mas não dispensam interpretação. Cabe ao administrador avaliar qualidade das fontes, cobertura, comparabilidade, desagregações possíveis e limites de uso. Em políticas públicas municipais, essa cautela é ainda mais importante porque pequenas variações populacionais, mudanças cadastrais, diferenças territoriais e desigualdades intraurbanas podem alterar significativamente a leitura dos resultados.

Desafios e conclusão

A partir de Carvalho et al. (2020), é possível afirmar que a atuação do administrador passa a depender de fluência tecnológica. Os autores definem essa fluência como conjunto de competências e habilidades para lidar com computador, internet e outros equipamentos, ressaltando que as evoluções tecnológicas impactam diretamente as rotinas administrativas (CARVALHO et al., 2020, p. 124). A tecnologia, portanto, não é acessório externo ao trabalho administrativo; ela reconfigura seu conteúdo.

A exigência de atualização permanente aparece tanto na literatura quanto na pesquisa do CFA. Conhecimentos relacionados às TICs tornam-se indispensáveis para organizações públicas e privadas, não como opção individual, mas como condição de sobrevivência institucional. As tecnologias ampliam competitividade, agilidade, capacidade de registro, memória organizacional, transparência e monitoramento. Contudo, seus benefícios dependem da existência de profissionais capazes de utilizá-las criticamente.

Diante desse conjunto de transformações, a carreira do administrador tende a tornar-se mais híbrida e fluida. O perfil que se fortalece é o de profissional capaz de atuar em redes, liderar equipes multidisciplinares, compreender marcos legais, dialogar com dados, comunicar-se com públicos distintos e sustentar compromisso ético com o interesse coletivo.

Na gestão municipal, essa agenda é especialmente relevante. Municípios brasileiros são diversos em população, território, capacidade administrativa, orçamento e demandas sociais. O administrador público municipal precisa combinar sensibilidade territorial, leitura de desigualdades, domínio de indicadores, compreensão orçamentária, capacidade de articulação institucional e compromisso com transparência. Suas ações devem ser entendidas holisticamente, quer dizer, sua atuação sempre alcança públicos diversos por meio do apoio à decisão sobre os gastos públicos municipais, incomparável ao sentido mais restrito da ação de administradores no campo privado.

Diante desse conjunto de transformações, a carreira do administrador também se reconfigura. O perfil profissional que se fortalece é o de alguém capaz de atuar em redes, liderar equipes multidisciplinares, dialogar com especialistas de diversas áreas e construir pontes entre diferentes níveis de governo, setores e organizações. Isso supõe competências híbridas: compreensão das rotinas organizacionais e dos marcos legais, domínio de noções básicas de análise de dados e indicadores, capacidade de comunicação clara com públicos distintos e, sobretudo, compromisso com a ética pública e com a responsabilidade diante do interesse coletivo.

Ao concluir essa breve reflexão para marcar os 60 anos da profissão de administrador, é possível sintetizar alguns pontos. Primeiro, a sociedade da informação e da rede redefine o contexto em que a gestão se realiza, exigindo profissionais capazes de compreender a complexidade dos ambientes decisórios e das interações entre atores. Segundo, a abundância de dados só se converte em melhor decisão quando há capacidade analítica, critérios éticos e sensibilidade às desigualdades sociais. Terceiro, a gestão deixa de ser vista apenas como arranjo interno de recursos e passa a ser entendida como parte do processo de construção de políticas públicas orientadas ao bem-estar e à equidade. Por fim, a transparência e os dados abertos aumentam as responsabilidades da profissão, colocando o administrador no centro da mediação entre informação, cidadania e transparência.

O administrador público municipal do presente e do futuro, antes definidos pelo domínio formal de rotinas, o serão pela capacidade de produzir sentido público a partir de informações dispersas. Sua contribuição estará em organizar recursos, interpretar dados, articular atores, comunicar decisões e orientar a gestão para resultados socialmente relevantes. Em uma sociedade marcada por dados abundantes, desigualdades persistentes e exigências crescentes de transparência, essa é uma função estratégica para a democracia local e para a produção de bem-estar coletivo.

Referências

ATKISSON, A. Developing indicators of sustainable community: Lessons from sustainable Seattle. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 16, n. 4-6, p. 337-350, jul./nov. 1996. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S019592559600025X?via%3Dihub>

CASTELLS, M. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora Unesp, 2001. p. 147-172. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/books/sociedade-e-estado-em-transformacao/05-Para-o-Estado-Rede-globalizacao-economica.pdf>

CARVALHO, F. S. et al. **Os desafios do administrador frente às novas tendências**. Faculdade de Ciências do Tocantins (Facit), v. 1, p. 124-137, dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.faculadefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/773>

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Pesquisa Nacional Sistema CFA/CRAs**: perfil, formação, atuação e oportunidades de trabalho do administrador — 7ª ed. e do tecnólogo — 2ª ed. Brasília, DF: CFA, 2023. Disponível em: <https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Relatorio-Tecnico-II-PPFL.pdf>

GUIMARÃES, C. D. Maduros: avancem e mostrem-se! Tempos difíceis, porém, oportunos! **Revista Longeviver**, São Paulo, ano 2, n. 8, out./nov./dez. 2020. Disponível em: <https://revistalongeviver.com.br/antiores/index.php/revistaportal/article/view/861>

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: 2024. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>. Acesso em: jan. 2026.

IBGE. **Informações técnicas e legais para a utilização dos dados publicados**. Coordenação de Estruturas Territoriais. Rio de Janeiro: IBGE, 2026. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102268>. Acesso em: mar. 2026.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>

MARCOLIN, L.; MIROUDOT, S.; SQUICCIARINI, M. The routine content of occupations: new cross-country measures based on PIAAC. **OECD Trade Policy Papers**, n. 188. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/04/the-routine-content-of-occupations_g17a27c6/5jm0mq86fljg-en.pdf

MACFEELY, S. **The Big (data) Bang**: opportunities and challenges for compiling SDG indicators. United Nations Conference on Trade and Development; Centre for Policy Studies, University College Cork, 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.12595>

Artigo

JUVENTUDE, TERRITÓRIO E DIREITO À CIDADE: ESCUA PARTICIPATIVA COMO BASE PARA POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

Herculis Pereira Tolêdo

Doutor em Serviço Social (PUC-Rio). Pesquisador e consultor em políticas públicas, com atuação nas áreas de território, juventude, participação social e direito à cidade. Colaborador do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), com experiência em assessorias técnicas, diagnósticos participativos e apoio à gestão pública municipal.

Resumo: O artigo analisa a experiência *Juventude & Cidade*, desenvolvida na parceria entre o IBAM e o CAMP Mangueira em 2025, com foco na escuta qualificada de adolescentes e jovens como subsídio ao planejamento de políticas públicas urbanas e sociais. A partir de oficinas presenciais e consulta online, constrói-se um diagnóstico participativo ancorado nas experiências juvenis do território. Os resultados evidenciam leituras críticas da cidade, que articulam mobilidade, violência, desigualdades, cultura e bem-estar como dimensões do direito à cidade, reafirmando o papel das metodologias participativas territorializadas na gestão democrática.

Palavras-chave:

Juventude
Território
Direito à cidade
Participação social
Políticas públicas

Introdução

As juventudes urbanas ocupam posição central nos debates contemporâneos sobre desigualdade, território e políticas públicas. Longe de constituírem um grupo homogêneo, os(as) jovens vivenciam a cidade a partir de trajetórias marcadas por profundas assimetrias de acesso a direitos, oportunidades e serviços públicos. Mobilidade urbana precária, violência cotidiana, desigualdades territoriais, dificuldades de inserção no mundo do trabalho e acesso restrito a bens culturais e de lazer compõem um cenário que atravessa de forma estruturante as experiências juvenis nas grandes cidades brasileiras.

No contexto urbano do Rio de Janeiro, essas desigualdades assumem contornos ainda mais agudos. A cidade é percebida simultaneamente como espaço de pertencimento, sociabilidade e identidade, mas também como território de medo, exclusão e barreiras concretas à circulação e ao exercício pleno da cidadania. Para grande parte da juventude moradora de territórios populares, falar da cidade implica falar de trajetos longos, transporte caro, violência, estigmatização dos bairros de moradia e dificuldades de acesso a oportunidades educacionais, culturais e profissionais.

Apesar desse cenário, as políticas públicas voltadas às juventudes ainda enfrentam desafios significativos no que diz respeito à incorporação sistemática da escuta juvenil nos processos de diagnóstico, planejamento e avaliação. Estudos recentes têm apontado que a ausência de mecanismos estruturados de participação e escuta tende a fragilizar a aderência territorial das políticas urbanas e sociais, limitando sua capacidade de enfrentar desigualdades socioespaciais persistentes (TOLÊDO, 2024a).

Com frequência, programas e ações são formulados a partir de leituras externas sobre as juventudes, sem considerar de forma consistente suas percepções, demandas e formas próprias de interpretar a cidade e o território. Esse distanciamento tende a produzir iniciativas pouco aderentes às realidades vividas e com menor capacidade de engajamento e impacto.

É nesse contexto que se insere a experiência Juventude & Cidade, desenvolvida no âmbito da parceria entre o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e o CAMP Mangueira ao longo de 2025. A iniciativa teve como objetivo central construir um diagnóstico participativo a partir da escuta qualificada de adolescentes e jovens atendidos pela instituição, tomando a cidade como eixo estruturante de reflexão e análise. Mais do que levantar dados, o processo buscou criar espaços de diálogo, expressão e produção coletiva de sentidos sobre o território, o cotidiano urbano e as perspectivas de futuro.

Este artigo tem como objetivo analisar a experiência Juventude & Cidade enquanto estratégia de escuta participativa e instrumento de apoio ao planejamento de políticas públicas e ações socioeducativas voltadas às juventudes. Parte-se da premissa de que a escuta qualificada, quando ancorada no território e orientada por metodologias participativas, constitui um dispositivo político-pedagógico fundamental para a construção de políticas mais democráticas, integradas e sensíveis às desigualdades socioespaciais.

Metodologia: escuta participativa e abordagem territorializada

A metodologia adotada fundamenta-se na compreensão da escuta juvenil como prática político-pedagógica e instrumento estratégico de apoio ao planejamento de políticas públicas. Optou-se por uma abordagem participativa e territorializada, combinando instrumentos qualitativos e quantitativos.

Foram realizadas dez oficinas presenciais no CAMP Mangueira, envolvendo 23 turmas e 240 adolescentes e jovens. As oficinas articularam rodas de conversa, dinâmicas coletivas, produção de tarjetas e atividades de mapeamento, tomando a cidade como experiência vivida. De forma complementar, aplicou-se uma consulta *online*, que obteve 184 respostas válidas, ampliando o alcance da escuta e permitindo a validação de tendências observadas qualitativamente. Cabe destacar que os locais de moradia informados pelos(as) adolescentes participantes têm maior concentração em bairros da Zona Norte e da região central do Município do Rio de Janeiro, especialmente Mangueira e seu entorno. Há também registros de jovens residentes em municípios da Região Metropolitana, como Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Belford Roxo, indicando deslocamentos intermunicipais e desafios de mobilidade urbana no acesso às atividades.

A articulação entre oficinas e consulta *online* possibilitou a triangulação dos dados, fortalecendo a consistência analítica do diagnóstico produzido. Os dados foram analisados de forma integrada, priorizando a identificação de eixos recorrentes e suas implicações para o planejamento de políticas públicas.

Registre-se que o processo metodológico adotado se aproxima de abordagens de pesquisa-intervenção e pesquisa participante, nas quais a produção de conhecimento ocorre de forma articulada à experiência prática e à interação direta com os sujeitos participantes. Nessa perspectiva, as oficinas não foram concebidas apenas como instrumentos de coleta de dados, mas como espaços de elaboração coletiva de sentidos sobre a cidade e o território. A condução das atividades buscou favorecer a emergência de narrativas situadas, reconhecendo adolescentes e jovens como sujeitos produtores de conhecimento sobre o urbano e suas desigualdades. Tal perspectiva dialoga com abordagens participativas de produção do conhecimento que valorizam a experiência social dos participantes como elemento central para a compreensão das dinâmicas territoriais e para a construção de diagnósticos socialmente situados (BRANDÃO, 2006; GOHN, 2011).

Além das rodas de conversa e das dinâmicas coletivas, as oficinas foram estruturadas a partir de temas centrais relacionados à experiência urbana juvenil, como mobilidade, segurança, território, acesso a oportunidades, cultura, lazer e perspectivas de futuro. Esses temas funcionaram como eixos disparadores do debate, permitindo que os(as) participantes relacionassem suas experiências cotidianas com reflexões mais amplas sobre a cidade e sobre as desigualdades territoriais que atravessam suas trajetórias. Para estimular a expressão e a participação, foram utilizados diferentes recursos metodológicos, como exibição de vídeos curtos, atividades de debate orientado e exercícios de cartografia social, nos quais

os(as) jovens identificavam no mapa da cidade seus locais de moradia, trajetos cotidianos, espaços de circulação e territórios de referência. O uso da cartografia social permitiu tornar visíveis dimensões do território frequentemente invisibilizadas em diagnósticos técnicos tradicionais, evidenciando relações entre mobilidade, acesso a direitos e experiências urbanas cotidianas (KASTRUP; PASSOS, 2013).

Nesse contexto, a condução das oficinas envolveu um processo de mediação metodológica e facilitação participativa, realizado pelo pesquisador responsável pelo estudo. A mediação buscou organizar o debate coletivo, estimular a circulação de diferentes perspectivas entre os participantes e provocar a reflexão crítica sobre as experiências narradas. Mais do que orientar a dinâmica das atividades, o papel da mediação consistiu em transformar as narrativas juvenis em elementos analíticos relevantes para a compreensão das dinâmicas urbanas e das desigualdades territoriais vivenciadas pelos jovens. Essa estratégia metodológica permitiu construir um ambiente de diálogo horizontal e colaborativo, no qual a escuta qualificada e a reflexão compartilhada se constituíram como dimensões centrais do processo de produção do diagnóstico participativo, contribuindo para aproximar experiências juvenis e planejamento de políticas públicas territorializadas.

O que os jovens dizem sobre a cidade: leituras juvenis do território urbano

A análise do material produzido ao longo das oficinas presenciais e da consulta *online* evidencia que, para os(as) jovens participantes, a cidade é compreendida como uma experiência concreta e cotidiana, marcada por desigualdades estruturais, barreiras de acesso e relações ambíguas de pertencimento. As narrativas juvenis não operam no plano abstrato, mas partem do território vivido — o bairro, o trajeto diário, a casa, o transporte, os espaços de lazer — articulando percepções individuais a leituras coletivas sobre a cidade e suas contradições.

De forma transversal, observa-se que o Rio de Janeiro é percebido simultaneamente como espaço de identidade, sociabilidade e produção cultural, e como território de medo, exclusão e restrição de direitos. Essa ambivalência aparece de modo recorrente nas falas e constitui um elemento central para compreender como as juventudes vivenciam o urbano.

Quadro 1: elaborado pelo Autor

Dimensões da cidade nas falas juvenis	Elementos recorrentes nas falas juvenis	Sentidos atribuídos	Implicações para políticas públicas
Violência e segurança	Violência, tráfico, assaltos, medo, falta de segurança	Restrição da circulação; impacto no lazer e na vida cotidiana	Abordagem ampliada de segurança pública; integração com políticas sociais
Mobilidade urbana	Transporte caro, longos deslocamentos, transporte precário	Mobilidade como condição de acesso a direitos	Políticas tarifárias, melhoria da qualidade e integração de modais
Território e bairro	Pertencimento, vínculos locais, estigmatização, precariedade	Ambivalência entre proteção e limitação	Políticas territorializadas e valorização das redes locais
Educação e trabalho	Oportunidade, emprego, salário digno, futuro	Expectativa de mobilidade social e frustração	Ações integradas de formação, qualificação e inserção produtiva
Cultura, lazer e bem-estar	Acesso à cultura, lazer, esporte, saúde mental	Qualidade de vida e pertencimento urbano	Cultura e lazer como direitos e estratégias de engajamento juvenil
Direitos e desigualdade	Desigualdade, injustiça, falta de oportunidades	Leitura crítica da cidade e do Estado	Políticas públicas orientadas à equidade e ao direito à cidade

O quadro-síntese evidencia que, para os(as) jovens, a cidade é vivida de forma integrada, sem separação entre dimensões sociais, territoriais e políticas. As falas juvenis articulam experiências concretas a leituras críticas sobre desigualdade, direitos e acesso à cidade, reforçando a importância de políticas públicas que reconheçam essa complexidade.

Violência, insegurança e desigualdade como experiências estruturantes

A violência surge como um dos principais marcadores da experiência urbana juvenil. Termos como “violência”, “tráfico”, “assaltos” e “falta de segurança” aparecem reiteradamente, não apenas como eventos pontuais, mas como dimensões estruturantes do cotidiano. O medo afeta a circulação, restringe o lazer e interfere nas rotinas de estudo, trabalho e convivência.

Importa destacar que, nas narrativas juvenis, a violência é frequentemente associada à desigualdade social, à ausência de políticas públicas e à precariedade de oportunidades. Essa associação revela uma leitura crítica da realidade urbana, que reconhece a violência como fenômeno social complexo, relacionado às condições de vida, à segregação territorial e às limitações do acesso a direitos. Para os(as) jovens, segurança não se resume à presença policial, mas envolve educação, trabalho, lazer, cultura e políticas sociais efetivas.

Implicações para políticas públicas

Os achados da experiência Juventude & Cidade indicam que a escuta qualificada das juventudes deve ser compreendida como instrumento estratégico para o planejamento, a implementação e a avaliação de políticas públicas urbanas e sociais. As leituras juvenis evidenciam que os problemas vivenciados no cotidiano — mobilidade precária, violência, desigualdades territoriais, dificuldades de acesso à educação, ao trabalho, à cultura e ao lazer — são interdependentes e não podem ser enfrentados por políticas setoriais isoladas.

Nesse sentido, uma primeira implicação refere-se à necessidade de fortalecimento de abordagens intersetoriais, que articulem políticas de mobilidade urbana, educação, cultura, assistência social, trabalho, juventude e segurança pública a partir do território. A experiência analisada demonstra que o território não deve ser tratado apenas como recorte administrativo, mas como espaço vivido, atravessado por vínculos, desigualdades e dinâmicas próprias, que precisam ser consideradas no planejamento das ações.

A centralidade atribuída à mobilidade urbana nas falas juvenis reforça a urgência de políticas de transporte que reconheçam a mobilidade como direito e condição de acesso a outros direitos. Questões tarifárias, qualidade do serviço, tempo de deslocamento e integração entre modais devem ser incorporadas às agendas de políticas de juventude, reconhecendo que a exclusão territorial limita oportunidades educacionais, culturais e profissionais.

As leituras juvenis sobre violência e insegurança indicam a necessidade de uma abordagem ampliada de segurança pública, que vá além de estratégias repressivas e incorpore políticas sociais estruturantes. Investimentos em educação, cultura, esporte, lazer e geração de oportunidades aparecem, nas falas dos(as) jovens, como elementos fundamentais para a promoção do direito à vida e para a redução das vulnerabilidades nos territórios.

Outra implicação relevante refere-se ao reconhecimento da cultura, do lazer, do bem-estar e da saúde mental como dimensões centrais das políticas públicas voltadas às juventudes. Esses elementos não devem ser compreendidos como acessórios, mas como componentes estruturantes da qualidade de vida urbana e como estratégias privilegiadas de engajamento, convivência e participação social.

No campo das políticas de educação e trabalho, os resultados apontam para a necessidade de ações integradas que articulem formação, qualificação profissional e inserção produtiva, considerando as condições reais de vida dos(as) jovens. Programas voltados à juventude devem incorporar estratégias de permanência, apoio à circulação e orientação para projetos de vida, reconhecendo os limites impostos pelas desigualdades territoriais.

Por fim, a experiência evidencia a escuta participativa como prática de gestão democrática. Conforme argumenta Tolêdo (2024b), a incorporação sistemática da participação social e da leitura territorial nos processos de planejamento fortalece a capacidade institucional do Estado e contribui para políticas públicas mais integradas e orientadas por direitos. Metodologias participativas, quando sistemáticas e institucionalizadas, permitem captar demandas, prioridades e percepções que não emergem em diagnósticos exclusivamente técnicos. Além disso, fortalecem o protagonismo juvenil e contribuem para relações mais horizontais entre Estado, instituições e juventudes.

Considerações Finais

A experiência Juventude & Cidade, desenvolvida no âmbito da parceria entre o IBAM e o CAMP Mangueira, reafirma a escuta qualificada das juventudes como dimensão central para a construção de políticas públicas urbanas mais democráticas, integradas e territorialmente sensíveis. Ao tomar as experiências juvenis como ponto de partida, o processo revelou que adolescentes e jovens produzem leituras críticas densas sobre a cidade, articulando cotidiano, desigualdades, direitos e expectativas de futuro.

Os achados do estudo evidenciam que a cidade é vivida de forma ambivalente, marcada simultaneamente por pertencimento e exclusão, desejo e restrição. Violência, mobilidade precária, desigualdades territoriais e dificuldades de acesso a oportunidades configuram obstáculos estruturais ao exercício do direito à cidade e impactam diretamente as trajetórias juvenis. Ao mesmo tempo, emergem demandas claras por reconhecimento, justiça social, ampliação de oportunidades e fortalecimento de espaços de convivência, cultura e lazer.

A análise reforça que políticas públicas voltadas às juventudes não podem ser concebidas de forma fragmentada ou dissociadas das dinâmicas territoriais. As falas juvenis demonstram a interdependência entre mobilidade, segurança, educação, trabalho, cultura e bem-estar, indicando a necessidade de abordagens intersetoriais que reconheçam o território como eixo estruturante do planejamento urbano e social.

Do ponto de vista metodológico, o artigo evidencia o potencial das metodologias participativas como instrumentos de gestão pública. A combinação entre oficinas presenciais e consulta *online* possibilitou a construção de um diagnóstico consistente, ancorado em narrativas situadas e em tendências sistematizadas, ao mesmo tempo em que fortaleceu vínculos institucionais e reconheceu os(as) jovens como sujeitos de fala e de proposição.

Por fim, a experiência Juventude & Cidade destaca o papel estratégico de instituições como o IBAM na mediação entre territórios, juventudes e políticas públicas. Ao apoiar processos de escuta qualificada e análise crítica, o Instituto contribui para a produção de conhecimento aplicado e para o fortalecimento da gestão democrática, reafirmando a importância de reconhecer as juventudes como protagonistas na construção de cidades mais justas, inclusivas e socialmente sustentáveis.

Referências

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Pesquisa participante**: o saber da partilha. São Paulo: Brasiliense, 2006.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude. **Diário Oficial da União**. Brasília, 6 5 ago. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm.

CALDEIRA, Teresa P. R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e participação popular**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KASTRUP, Virgínia; PASSOS, Eduardo. Cartografar é acompanhar processos. In: PASSOS, E.; KASTRUP, V.; ESCÓSSIA, L. (org.). **Pistas do método da cartografia**. Porto Alegre: Sulina, 2013.

KOGA, Dirce. **Territórios e redes de proteção social**: desafios da intersectorialidade. São Paulo: Cortez, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

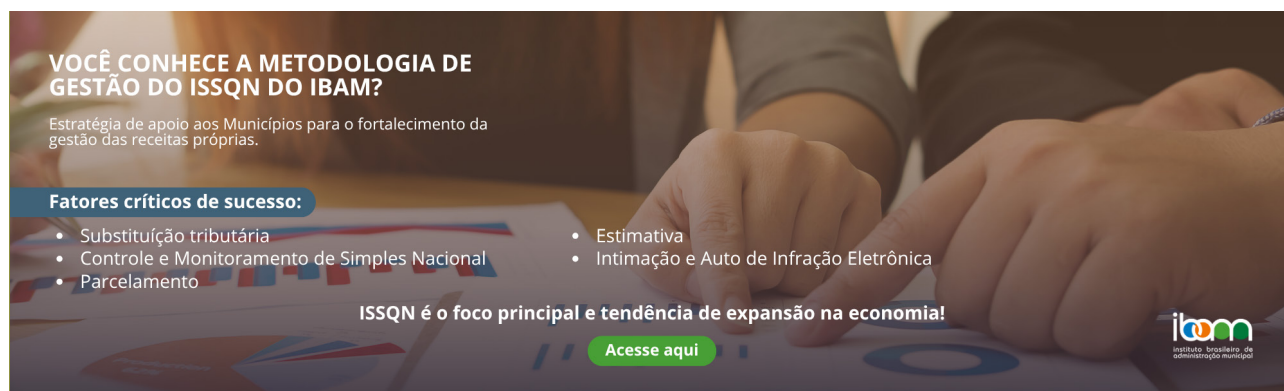
PAIS, José Machado. **Culturas juvenis**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

TOLÊDO, Herculis Pereira; SOARES, Rafael Goncalves. As contradições do debate e os limites políticos da implementação do direito à moradia no Brasil. **Revista de Administração Municipal**, v. 1, p. 20, 2024. Disponível em: <https://www.ibam.org.br/wp-content/uploads/2024/03/ram317.pdf>.

TOLÊDO, Herculis Pereira. Intersetorialidade: uma prática que associa competência e multiplica resultados na Gestão Municipal. **Revista de Administração Municipal**, v. 1, p. 26-31, 2024. Disponível em: <https://www.ibam.org.br/wp-content/uploads/2024/09/ram319.pdf>.

UNESCO. Políticas públicas de/para/com as juventudes. Brasília: UNESCO, 2004. 304 p. ISBN 85-7652-017-6. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000135923>.



VOCÊ CONHECE A METODOLOGIA DE GESTÃO DO ISSQN DO IBAM?


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

Fatores críticos de sucesso:

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

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

[Acesse aqui](#)

 Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Artigo

POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA, A LUTA DO MOVIMENTO NEGRO E A ATUAÇÃO DO PRÉ-VESTIBULAR PARA NEGROS E CARENTES (PVNC)

Andreia Clapp Salvador

Andreia Clapp Salvador é assistente social, doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), onde também obteve o mestrado e a graduação. É professora adjunta da PUC-Rio, com atuação e produção acadêmica voltadas ao ensino superior, às políticas de ação afirmativa, aos pré-vestibulares populares, bem como aos debates sobre reconhecimento e desigualdade social.

Resumo: O artigo analisa a constituição e o desenvolvimento das políticas de ação afirmativa no campo da educação superior, destacando o protagonismo do Movimento Negro e a atuação dos cursos pré-vestibulares populares, com ênfase no Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC). Partindo de uma abordagem histórico-crítica, o texto discute a emergência das ações afirmativas como resposta às desigualdades raciais e sociais estruturalmente produzidas na sociedade brasileira, especialmente no campo do ensino superior. Examina-se o papel dos movimentos sociais na formulação e legitimação dessas políticas, bem como os limites e contradições das iniciativas institucionais voltadas ao acesso e à permanência universitária. A partir de dados empíricos sobre a expansão dos pré-vestibulares populares no estado do Rio de Janeiro, evidencia-se a centralidade dessas organizações na democratização do acesso ao ensino superior, na formação política dos estudantes e no enfrentamento ao racismo estrutural. Conclui-se que os pré-vestibulares populares constituem instrumentos estratégicos de educação popular e de luta por justiça social, reafirmando a educação como dimensão central de um projeto democrático de transformação social.

Palavras-chave:

Política de ação afirmativa

Movimento Negro

Pré-vestibulares populares

Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC)

Introdução

A sociedade brasileira é histórica e estruturalmente marcada por profundas desigualdades sociais, raciais e econômicas. Essas desigualdades se expressam de maneira contundente no sistema universitário brasileiro, que, desde sua constituição, esteve orientado à formação das elites e à reprodução dos privilégios das classes hegemônicas. Nas últimas décadas, contudo, esse cenário passou a ser tensionado e parcialmente transformado, sobretudo em razão da luta política do Movimento Negro, da implementação de políticas de ação afirmativa e da atuação dos cursos pré-vestibulares populares (PVPs).

Nesse processo, as políticas de ação afirmativa configuram-se como um campo decisivo de disputa social e institucional, uma vez que incidem diretamente sobre mecanismos historicamente seletivos de acesso e permanência no ensino superior. Ainda que tais políticas representem avanços no enfrentamento das desigualdades, permanecem atravessadas por contradições e limites, especialmente no que se refere à sustentação de condições materiais e simbólicas para a permanência universitária dos estudantes beneficiários.

Este artigo discute a gênese e a consolidação das políticas de ação afirmativa no Brasil, destacando o protagonismo do Movimento Negro e a centralidade do PVNC como movimento social de educação popular, além de evidenciar a expansão e a diversificação recente dos cursinhos populares no estado do Rio de Janeiro. Ao lado das políticas institucionais, os PVPs desempenham papel estratégico na democratização do acesso ao ensino superior; ao articularem formação acadêmica, politização e fortalecimento identitário.

Políticas de ação afirmativa no campo do ensino superior

As políticas de ação afirmativa não constituem uma experiência exclusiva do Brasil. Em diferentes contextos nacionais, países como Índia, Estados Unidos, Austrália, Canadá, França e Cuba adotaram medidas de caráter afirmativo, sob formatos distintos, dirigidas a grupos historicamente discriminados. Essa pluralidade indica que as ações afirmativas são historicamente situadas e dependem das configurações específicas das relações raciais, das estruturas sociais e das disputas políticas em cada país.

De modo geral, as políticas afirmativas são reconhecidas como instrumentos políticos voltados à inclusão de grupos subordinados ou subalternizados, embora seu campo de intervenção seja mais amplo. Para além da inclusão, as ações afirmativas incidem sobre múltiplas dimensões da vida social. Barbosa (2003) destaca, entre seus principais alcances, a efetivação da igualdade de oportunidades, a ampliação da diversidade e da representatividade de grupos sociais historicamente marginalizados e o fortalecimento da inclusão social.

Trata-se, portanto, de uma política que atua em áreas centrais para a integração social, como a educação e o mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que enfrenta questões complexas, como a desigualdade, a diversidade e a discriminação. Entretanto, como aponta o autor, ainda é pouco reconhecida sua atuação no campo dos chamados “efeitos persistentes” — de ordem cultural, pedagógica e psicológica — originados no passado e ainda presentes na sociedade. Nesse sentido, a implementação de políticas afirmativas pode provocar transformações tanto na esfera da igualdade material quanto no campo da consciência social, articulando redistribuição e reconhecimento.

O caráter transformador das ações afirmativas tornou-se particularmente visível no Brasil com a implementação das políticas de cotas nas universidades, que produziram forte impacto no debate público. A partir desse momento, temas como racismo, desigualdade no acesso ao ensino superior e privilégios educacionais passaram a ocupar o centro da agenda pública, rompendo com um histórico de silenciamento e invisibilização dessas questões.

No contexto brasileiro, as políticas afirmativas emergem como resposta direta às reivindicações de grupos historicamente subalternizados — como a população negra, as mulheres, as pessoas com deficiência, os povos indígenas e a população LGBTQIAPNB+ — que passaram a demandar não apenas igualdade formal, mas também reconhecimento social, cultural e político. Esse deslocamento ampliou o campo de compreensão da desigualdade, articulando dimensões econômicas, raciais, culturais e identitárias.

A partir das décadas de 1980 e 1990, com a intensificação da atuação dos chamados “novos movimentos sociais”, observa-se uma ampliação do repertório de lutas e a centralidade de pautas relacionadas às desigualdades raciais, de gênero e sexuais. Nesse cenário, o Movimento Negro desempenha papel estratégico ao denunciar o racismo estrutural, exigir a ampliação do acesso da população negra a direitos e políticas públicas e pressionar o Estado brasileiro pela adoção de medidas de reconhecimento e reparação histórica.

No que se refere à gênese das políticas de ação afirmativa no Brasil, Nilma Lino Gomes e Aracy Martins (2004) indicam que a consolidação dessas políticas, especialmente no acesso ao ensino superior, deve ser compreendida a partir de alguns marcos decisivos: (i) a luta histórica do Movimento Negro por políticas de reconhecimento; (ii) o processo preparatório para a III Conferência Mundial contra o Racismo, realizada em Durban, em 2001; e (iii) a atuação dos Pré-Vestibulares para Negros e Carentes (PVNC).

Nesse percurso, destaca-se ainda o Seminário Internacional *Multiculturalismo e Racismo*, realizado em 1996 na Universidade de Brasília (UnB), momento emblemático em que, sob pressão dos Movimentos Negros, o Estado brasileiro reconheceu publicamente a existência do racismo e da discriminação racial no país, abrindo espaço para o debate público e institucional sobre medidas afirmativas (SANTOS, 2003). Tais acontecimentos contribuíram para transformar as ações afirmativas em uma demanda social e política incontornável.

No âmbito do ensino superior, as políticas de ação afirmativa voltadas à inclusão de estudantes negros, pobres, oriundos de escolas públicas, quilombolas e indígenas configuram-se como uma realidade relativamente recente. Nas instituições privadas e comunitárias, essas políticas se materializam principalmente por meio do Programa Universidade para Todos (PROUNI); nas universidades públicas federais, articulam-se ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), cujo objetivo central é ampliar o acesso e a permanência.

Apesar dos avanços, tanto o PROUNI quanto o REUNI têm recebido críticas, sobretudo no que se refere à fragilidade ou à inexistência de políticas efetivas de permanência estudantil. A ausência de programas mais consistentes de apoio acadêmico, financeiro e psicossocial compromete as trajetórias universitárias dos estudantes beneficiários das ações afirmativas e afeta diretamente suas possibilidades de conclusão dos cursos. Essa realidade evidencia limites importantes do desenho atual das políticas públicas afirmativas, que incidem sobre o acesso, mas frequentemente não asseguram condições efetivas que garantam uma permanência integral nas universidades públicas, privadas e comunitárias.

Ainda assim, é inegável que houve avanços relevantes no processo de democratização do ensino superior, impulsionados também pela atuação dos pré-vestibulares populares. Ao longo de mais de três décadas, esses cursos vêm formando estudantes negros, indígenas e moradores de periferias e favelas, contribuindo de forma decisiva para sua inserção nas universidades. Nesse conjunto de iniciativas, o PVNC ocupa lugar central.

O protagonismo do pré-vestibular para negros e carentes (PVNC) na gênese das políticas de ação afirmativa: um papel inspirador

O Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC), que se consolida como movimento social de educação popular a partir da década de 1990, assumiu explicitamente o compromisso com a luta pelo acesso de jovens negros e pobres ao ensino superior. Sua identidade — presente no próprio nome — explicita um projeto político-pedagógico que torna visível uma população historicamente excluída dos bancos universitários, ao mesmo tempo em que afirma a universidade como espaço público de direito.

A base política e ideológica do PVNC esteve ancorada em uma leitura crítica do racismo brasileiro, compreendendo que a desigualdade social no país é profundamente atravessada pela questão racial. Nilma Lino Gomes destaca que o racismo se manifesta tanto como prática social quanto como um conjunto de ideias que sustenta crenças hierarquizantes sobre “raças” (GOMES, 2017). Nessa mesma direção, Theodoro (2022) enfatiza que sociedades racistas tendem a produzir instituições racistas, naturalizando desigualdades e afetando diretamente as trajetórias e oportunidades da população negra. Neste sentido, Renato Emerson Santos (2003) ressalta que os pré-vestibulares populares constituem “instrumentos privilegiados de capilarização social da luta antirracista”, sendo fundamentais para a legitimação e a construção das ações afirmativas no Brasil.

No estado do Rio de Janeiro, o PVNC exerceu papel central no campo das ações afirmativas e influenciou a criação de diversos outros pré-vestibulares populares, distribuídos por bairros e municípios, como a EDUCAFRO, a Rede Emancipa, o PreparaNEM, o Pré-Vestibular Ser Cidadão, o Pré-Vestibular Popular Bonsucesso e o PVNC Vila Operária, entre outros. Atualmente, observa-se a existência de um número significativo de cursinhos populares, também denominados comunitários ou sociais, com núcleos voltados à inclusão de jovens das classes populares nas universidades públicas, privadas e comunitárias.

Esses pré-vestibulares atuam majoritariamente em áreas periféricas e favelas e possuem como proposta a formação de estudantes em condições de desigualdade social, oferecendo, de forma gratuita e com trabalho voluntário, alternativas concretas de acesso ao ensino superior. O crescimento e a diversificação dessas experiências podem ser observados em levantamento realizado por Clapp (2020), a partir das plataformas Google e Facebook, que identificou a existência de 143 cursinhos populares em funcionamento no estado do Rio de Janeiro.

Do total mapeado, 97 núcleos localizam-se no município do Rio de Janeiro e 46 estão distribuídos em 11 municípios da Baixada Fluminense. Na capital, 58 núcleos atuam de forma independente, com gestão e normas próprias, enquanto 39 funcionam em formato de rede, compartilhando princípios políticos e metodológicos comuns. Entre as iniciativas em rede, destacam-se a EDUCAFRO, a Rede Emancipa, o Movimento +Nós, o Ser Cidadão e o CEDERJ, que operam com proposições específicas, como ações afirmativas raciais, atenção à população LGBTQIAPNB+, educação popular articulada à formação política, entre outras propostas.

Na Baixada Fluminense, dos 46 núcleos identificados, 19 funcionam de forma independente e 27 estão organizados em redes. Esses dados evidenciam a consolidação e a diversificação das experiências de cursinhos populares no estado do Rio de Janeiro, demonstrando que os movimentos sociais de educação popular desempenham papel estratégico não apenas na ampliação do acesso ao ensino superior, mas também na formação de sujeitos críticos, politizados e socialmente comprometidos.

Considerações finais

A compreensão da formação sócio-histórica brasileira exige reconhecer que as desigualdades contemporâneas não são contingenciais, mas resultam de processos históricos de dominação, escravização e exclusão social. A persistência do racismo estrutural e a reprodução de hierarquias sociais — reforçadas por mecanismos institucionais e simbólicos — impactam diretamente o acesso a direitos e oportunidades, especialmente para a população negra e periférica.

Nesse cenário, as políticas de ação afirmativa constituem instrumentos fundamentais de reconhecimento e reparação histórica, contribuindo para a democratização do ensino superior. Contudo, tais políticas permanecem atravessadas por limites significativos, sobretudo quando não se articulam a programas robustos de permanência estudantil, capazes de sustentar trajetórias universitárias e garantir condições efetivas de conclusão dos cursos.

A trajetória do PVNC e a expansão dos pré-vestibulares populares no estado do Rio de Janeiro evidenciam a potência dos movimentos sociais na construção de alternativas concretas de acesso ao ensino superior e na disputa por justiça social. Mais do que cursos preparatórios, essas experiências constituem espaços de educação popular, formação política, fortalecimento identitário e enfrentamento ao racismo estrutural. Ao se consolidarem como territórios de pertencimento e resistência, os PVPs reafirmam que a educação e a democratização do conhecimento são dimensões centrais de um projeto democrático de transformação social.

Referências

CLAPP S, Andréia. **Ação afirmativa na PUC-Rio: a inserção de alunos pobres e negros**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2011. Disponível em: <https://www.editora.puc-rio.br/media/ebook%20acao%20afirmativa%20puc%20rio.pdf>. Acesso em: jan. 2025.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília. v. 38, n. 151, p. 129-152, jul./set. 2001. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/705>.

GOMES, Nilma Lino. **Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão**. 2017. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Alguns-termos-e-conceitos-presentes-no-debate-sobre-Rela%C3%A7%C3%B5es-Raciais-no-Brasil-uma-breve-discuss%C3%A3o.pdf>. Acesso em: jan. 2025.

NASCIMENTO, Alexandre do. **Movimento PVNC – Pré-Vestibular para Negros e Carentes**. Histórico do PVNC. Disponível em: <https://www.sentimentanimalidades.net/pvnc/historicopvnc.htm>. Acesso em: jan. 2025.

SANTOS, Renato Emerson dos. Racialidade e novas formas de ação social: o Pré-Vestibular para Negros e Carentes. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (org.). **Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

THEODORO, Mário. **A sociedade desigual: racismo e branquitude na formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

ZAGO, Nadir. Cursos pré-vestibulares populares: limites e perspectivas. **Perspectiva**, [S. l.], v. 26, n. 1, p. 149–174, 2009. DOI: 10.5007/2175-795x.2008v26n1p149. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795x.2008v26n1p149>.

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](#)

Artigo

DÍVIDA ATIVA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA COBRANÇA, COM *INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL*

Ivan Barbosa Rigolin

Advogado.

Resumo: Trata-se de examinar a cobrança de dívida ativa mediante contratação de entidade ou empresa que utilize a Inteligência Artificial, observadas as normas da legislação pertinente e os cuidados que devem ser tomados para afastar situações desfavoráveis. Há também referência ao uso da chamada taxa de êxito.

Palavras-chave:

Contratação

Dívida ativa

Inteligência Artificial

Termos do contrato

I - Enquanto a vida segue imperturbável por mais que o ser humano lhe arme estrepolias e lhe faça os mais variados desaforos, velhas questões institucionais permanecem demandando soluções novas no âmbito da Administração Pública, em ritmo crescente. Para velhas questões, é sempre assim, novas soluções.

Uma velha questão: cobrança e recuperação da dívida ativa.

Um novo instrumento de ação: *IA – inteligência artificial*.

É possível aplicar a IA com vista a incrementar e aperfeiçoar a cobrança da dívida ativa, interessando neste momento muito em particular nos Municípios? A lei o permite?

Afirmativo para as duas perguntas, e com entusiasmo seja isso iterado.

A IA lembra, seja permitida uma musical evocação, a apreciação, ou o comentário, que Haydn teceu logo após ouvir a terceira sinfonia de Beethoven. Disse Haydn: – *a música agora é diferente*.

O advento da inteligência artificial nos permite afirmar, semelhantemente e a partir dela, que o mundo agora é diferente.

E não seria a Administração pública brasileira que impediria a marcha inexorável da evolução tecnológica e institucional, no campo que for e seja lá relativa ao que for. Sobretudo num tema como este, que já tomou conta do ambiente mundial até nos mais inimagináveis assuntos.

II - A contratação de empresa para orientar e parametrar a recuperação dos créditos oriundos da dívida ativa dos entes públicos, com utilização de inteligência artificial e remuneração da contratada por taxa de sucesso (ou de êxito), é não apenas juridicamente possível, como mesmo *altamente recomendada* nestes dias que correm – ou, antes, que *voam*.

Quando o literalmente infinito universo da inteligência artificial já deu sobejantes provas da sua eficiência assustadora, da sua potencialidade criativa e organizativa, e quando já é mesmo possível asseverar que inúmeros ramos da atividade humana a esta altura *não mais a poderiam dispensar (!)*, então se faz muito simples concluir, desde logo, que mesmo os trabalhos executados no serviço público já dependem, e dependerão a cada dia mais, do que se convencionou denominar *inteligência artificial*.

É essa em verdade uma falsa questão, e uma preocupação espúria: será que alguém imagina dispensar os computadores no seu trabalho e na sua vida? Alguém suporia que a medicina pode renunciar aos avanços prodigiosos que experimentou nos últimos séculos? Algum ser vivente abdicaria da *internet*? Do telefone? Do avião, que inexistia antes do século XX?

Tanto quanto indagações como essas restaram absurdamente ridículas, poder-se-á com todo direito alcinhar de ridícula uma dúvida sobre se a IA pode ou não ser utilizada pela Administração pública. Já é utilizada em larga escala, e a cada novo dia o é um pouco mais.

III - Vislumbre-se desde já um contrato de empresa organizadora e executora dos, em geral vastos, montantes que constituem o estoque da dívida ativa, estoque credor portanto, com utilização iminente e essencial dos instrumentos dados pela inteligência artificial.

O objeto poderia abranger, aproximadamente:

- atualização do cadastro imobiliário e dos demais cadastros de devedores inscritos na dívida ativa de qualquer natureza;
- seleção inicial daqueles títulos mais facilmente delimitáveis e perseguíveis, a serem cobrados e/ou executados prioritariamente quanto a outros títulos;
- assessoramento necessário ao quadro funcional do ente público contratante, dessa respectiva área;
- frustrada tentativa de negociação, a promoção das ações de execução, com remuneração da empresa por taxa de êxito, e sem prejuízo dos honorários sucumbenciais dos procuradores do quadro;
- utilização de inteligência artificial em todas as etapas, e no máximo grau adequado.

Algo assim, ou semelhante, à primeira vista parece oferecer vantagens quase inéditas ao poder público em seu dever de arrecadar sua dívida.

A tecnologia evolui para melhor atender às necessidades das populações, e diante das suas conquistas que até há bem pouco povoavam a ficção científica, torna-se *obrigação* do poder público, no mínimo, acompanhar aquelas evoluções e delas tirar todo proveito que o direito e os costumes lhe permitem.

Não o fazendo, em curto tempo o órgão público fará recordar uma caverna da antiguidade ou um estabelecimento medieval, e será naturalmente excluído de qualquer consideração séria, e mesmo de respeito pelos administrados. Isso parece simplesmente *impensável*.

IV - Entendemos que um contrato como o de que aqui se cuida precisaria ser *licitado*, porque a cada dia que passa devem ser criadas novas empresas com objeto de prestar serviços de informática voltados aos interesses das comunidades, dentre os quais este de recuperar dívida ativa.

O serviço é complexo e especializado, mas seus parâmetros são conhecidos amplamente pela população. A competição entre prestadores é absolutamente razoável e, com isso, necessária, na forma da Constituição e da lei.

O vasto e elaborado objeto é, repita-se, refinado e exige aparelhamento, cuidado e técnica, mas nem por isso parece possível dispensar ou inexigir licitação, já que nada o singulariza ou especializa a tal ponto que apenas esta ou aquela empresa o possam oferecer.

Modalidade

A *concorrência* é para nós a única modalidade licitatória apta a comportar adequadamente o julgamento de propostas para serviços de uma tal complexidade.

O pregão não foi inventado para objetos como este. A sua simplicidade, leveza e *superficialidade* no processo de comparação e análise (que precisa ser aprofundada) de propostas é absolutamente incompatível com os resultados que se pretendem para um tal certame.

Pregão é a modalidade de licitação que se presta, como reza a própria lei de licitações, art. 6º, inc. XLI – e assim o é desde a criação do pregão na lei brasileira – à contratação de bens e serviços comuns, conforme definidos no mesmo art. 6º, inc. XIII.

E, francamente, aquela descrição não se encaixa em, nem se coaduna com, objetos como o de recuperação da dívida ativa. Seria uma grosseria própria de administrações primitivas e incivilizadas, que não compara nem preza os valores existentes nas categorias oferecidas pelo mercado, e que não se justifica sob nenhuma alegação.

Ligeireza, transparência, agilidade operacional são, sim, excelentes ideias, e *têm o seu lugar* na Administração, mas não são qualidades sempre adequadas a objetos tão complexos como o de que aqui se cuida.

Cada coisa em seu lugar: um remédio é ótimo *se no lugar certo, na dose certa e no momento certo da hipótese adequada*. Fora dessas circunstâncias o remédio, alhures ótimo, pode matar o paciente ao invés de curá-lo. Cada roca com seu fuso, cada broca com seu uso, e cada macaco atuando na circunscrição do seu galho...

Critério de julgamento

O critério de julgamento da concorrência de que se fala deve ser, pensamos firmemente, o do *menor preço*.

O segredo para isso dar certo é elaborar um *termo de referência* tão bom e completo no que importa que, quem o satisfizer, além de demonstrar ter compreendido perfeitamente o objeto em jogo, demonstre que estará apto por inteiro a bem executar o contrato.

Termo de referência, nome de fantasia inventado pela anterior lei do pregão, nada mais é do que a especificação organizada dos requisitos do objeto e, com isso, da proposta, sempre visando bem atender o objeto.

É um nome de moda, que trocou seis por meia dúzia e não criou nada que a anterior lista ou descrição das especificações do objeto já não contivesse. É mero modismo terminológico, mas que a lei de licitações acatou e descreveu, em seu art. 6º, inc. XXIII.

Basta isso então: sem preguiça, mas sem açodamento *caprichar enormemente no TR*, o mais completo que se possa realizar, e quem atender o TR – que é o coração e o fulcro principal da licitação – será um excelente prestador, e aqui não se está tratando de preço. Dos que conseguirem atender o TR, quem pedir preço menor vence o certame e tem para si adjudicado o objeto¹.

Por que a insistência no menor preço? Muito simples: porque a experiência brasileira com *técnica e preço*, ou com *melhor técnica*, sempre foi e ainda é uma tragédia institucional, uma mixórdia degradante a quem preza valores, princípios e regras como as do *julgamento objetivo*, da *isonomia entre os licitantes*, de *igualdade* entre os envolvidos, da *impressoalidade*, dentre outros princípios cuja nomeação não teria fim².

1. Porém entendamos bem: o menor preço deve ser estudado, refletido e afinal determinado com ponderação por cada licitante sério e responsável, em seu gabinete e com assessoramento técnico, e não pode flutuar e periclitir, como numa tempestade em alto mar, ao sabor das emoções, muitas vezes, irresponsáveis e perigosíssimas do pregão.

Com muita frequência o pregão se converte numa disputa *de cassino*, ou numa *briga de foice* leviana e despreocupada com a viabilidade dos preços que mergulham e afundam como chumbo na água, e muito menos preocupada com a o atendimento do interesse público. Tudo isso pode ser mortal para o poder público, cuja ânsia de economizar precisa ter parâmetros civilizados e seguros, porque até o mais incauto administrador sabe que *o barato sai caro*, quando não sai caríssimo. Competição, excelente; irresponsabilidade, nunca.

2. A lei de licitações, Lei nº 14.133/21, no art. 5º elenca 22 (vinte e dois) princípios de administração aplicáveis às licitações no Brasil, além das disposições da LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, antiga Lei de Introdução do Código Civil. Será pouco?

A intenção do legislador deve ter sido boa, porém as chamadas *notas técnicas* sempre foram objeto de chacota, pilhéria e desprezo pelos estudiosos do direito das licitações, porque simplesmente é inevitável que o julgador que dá nota a cada item de cada proposta, sendo humano e trabalhando com fatores inafastavelmente subjetivos, ora torça a realidade para cá, ora a torça para lá; fá-lo querendo ou não, de boa-fé ou de má-fé. Não há como evitar. A má-fé é evitável, mas a subjetividade no julgamento é inevitável.

E a *subjetividade* é a desgraça da licitação.

É o azar e a maldição do servidor público que a precisa utilizar nas licitações e ante as propostas que julga, sempre que a avaliação não for *numericamente objetiva*, que uma máquina poderia e deveria fazer. Entrou o fator pessoal no julgamento, aí mesmo começa a ruína, e o comprometimento da licitação.

Desde a anterior Lei nº 8.666/93, os tipos de licitação da *melhor técnica* e da *técnica e preço* são um tormento do direito, da igualdade, da isonomia e da impessoalidade. Quem gosta de direito não pode gostar disso, critério de que os licitadores honestos costumam fugir em disparada, como foge o diabo à cruz. Não sem razão.

Cada cabeça, como reza a sabedoria popular, tende a proferir uma sentença – por mais que o edital faça por restringir a subjetividade nos julgamentos. Muito dificilmente o consegue por completo – para não se dizer que isso é simplesmente impossível.

Nota técnica é, seja permitida a grosseria, um *convite ao crime*.

Não à toa a quase totalidade das licitações brasileiras se decide pelo menor preço: por mais antitécnica que em certas circunstâncias seja, o menor preço evita dores-de-cabeça paralelas e monumentais.

Reduz o risco de ações judiciais que, muita vez, duram uma eternidade. Reduz o risco de recursos administrativos que são mais rápidos, porém com frequência muito desgastantes a todos os envolvidos.

Reduz o risco de denúncias - das mais fundamentadas até as mais *picaretas* – por maus perdedores e industriais de denúncias, a entes como Ministério Público, Tribunais de Contas, organizações não – governamentais e mais quantas similares existam.

A nota técnica, além de tudo isso, fomenta agitadores profissionais, especialistas em denunciar e detratar as regras do jogo após nele terem entrado pacificamente e esperançosos, esses mestres em fazer barulho quando a esperteza do seu cliente não dá certo (*a regra do jogo é ótima, até dar errado para mim...*).

Salvo em casos absolutamente especiais e muito bem circunscritos, este escriba ecoa o tão conhecido esconjuro religioso: de licitações por técnica, *Dominus, libera me!*

V - Em tópico anterior se sumariou um breve conjunto de serviços componentes de um possível objeto desta contratação de recuperação de dívida ativa, instruída e mediada indispensavelmente pela IA – inteligência artificial.

Reiterando agora, esses componentes que num primeiro momento se sugerem são: a) atualização dos cadastros de contribuintes municipais e de devedores da dívida ativa de qualquer natureza; b) seleção dos títulos que por quaisquer razões sejam os mais facilmente recuperáveis, administrativamente ou por execução; c) assessoramento básico aos servidores envolvidos na cobrança da dívida; d) se malograda negociação, promoção das ações de execução, com remuneração da empresa contratada por taxa de êxito, sem prejuízo dos honorários sucumbenciais dos procuradores do quadro que atuem nas execuções.

A inteligência artificial seria eficiente e maximamente utilizada em todas as etapas da execução do objeto, e esse é o ponto nodular deste tema, a sua verdadeira inovação operacional.

Não se desconhecem os malefícios que o ser humano cria contra o mesmo ser humano para enriquecer a qualquer preço, fazendo-o a cada descoberta ou invenção que alguém concebe para auxiliar a humanidade.

Santos Dumont desenvolveu o avião para dotar as pessoas de um inigualável meio de transporte, que com o tempo reduziria o mundo ao tamanho de uma bola de futebol, e que permitiu o deslocamento humano a velocidades e a distâncias inimagináveis.

Poucos anos depois morreu o grande humanista *achatado* pelo emprego de seu engenho, que logo mudaria todo o mundo, para bombardear inimigos em guerras, e para destruir. E, pergunta-se, o que teria experimentado se por exemplo, ao invés de morrer em 1.932, tivesse vivido até 1.945 e testemunhado as bombas atômicas lançadas por avião sobre Hiroshima e Nagasaki?

E sobre a dinamite, sintetizada por Alfred Nobel em 1.866 – não para estourar cidades ou civilizações, mas para uso industrial pacífico e construtivo?

E quanto à própria energia nuclear, que sob controle absoluto provê cidades, estados e países de sua mais importante fonte energética?

Assim como o avião, a dinamite e a descoberta energia nuclear, a IA foi industrializada com a melhor das intenções, e o seu uso atual nas mais várias aplicações já revolucionou o mundo, com velocidade avassaladora.

Hoje em dia muitos dos mais importantes segmentos da atividade científica, industrial e comercial não sobrevivem sem a presença da IA. Mas isso não impede a avassaladora enxurrada de mentiras, falsidades, invencionices, difamações e deturpações da verdade que a IA *também* patrocina.

É evidente que essa moderna criação da tecnologia mais avançada exige um controle equivalentemente superdimensionado e implacável contra as infâmias que o ser humano dela pode extrair – e desafortunadamente extrai a todo tempo. O homem é o lobo do homem e o pior flagelo da face da terra, ao mesmo tempo em que responde pelas mais divinas e extraordinárias criações em prol do mesmo homem, e é disso último que aqui falamos.

A IA se inscreve nessa dicotômica maravilha, que constrói mundos e que com segurança pode destruir outros mundos, se para isso for direcionada.

Mas neste caso referido o que se pretende veicular é tão somente a ideia de que o poder público *pode* e *deve* valer-se desta extraordinária tecnologia para aparelhar-se e manter um serviço essencial com eficácia máxima, desgaste operacional e humano mínimo, e a custo equacionado e autossustentável.

VI - Aplicada a uma hipótese de serviços como os elencados – e os serviços podem ser muito mais que aquilo, e diferentes dentro do mesmo escopo de recuperação de ativos inscritos em dívida ativa -, o resultado que em muito curto tempo se espera é de que simplesmente desapareçam do universo as *prescrições, decadências* e outras eventuais perdas do direito aos créditos inadimplidos por decurso de tempo útil para a sua cobrança judicial.

É incrível constatar que, pelas razões da mais sórdida e criminosa política eleitoreira e de 'amizades' com a clientela devedora, ainda hoje muito ente público credor perde o direito a cobrar seus créditos por mera inércia, inação, omissão, displicência e incúria. Após a prescrição, *cesse tudo o que a antiga musa canta...*

Se o crédito fosse pessoal da autoridade que precisaria executá-los, isso por certo nunca aconteceria. Mas o dinheiro de todos é visto com frequência máxima como dinheiro de *ninguém*, algo como a *res nullius* – coisa de ninguém – do velho direito romano. Isso, repita-se, é criminoso.

Cadastros atualizados de devedores, contendo a sua localização presente e não aquela de quarenta anos atrás, como é frequente, o que a IA mais que ferramenta alguma pode realizar, facilitam ao extremo a cobrança.

Treinamentos de aplicação da IA aos casos concretos para localizar os mais acessíveis e executáveis são os passos seguintes, de importância equivalente à da primeira providência.

Os honorários de sucumbência dos procuradores que atuam nas execuções naturalmente são sempre devidos e preservados, até porque a IA não executa ninguém, mas apenas o fazem advogados inscritos da Ordem dos Advogados, e a lei lhes garante a sucumbência, que, de resto, não é verba pública, mas paga pelo particular perdedor da ação.

Como remate, observe-se que a IA haverá de ser detestada pelos inadimplentes profissionais de dívidas junto ao poder público, aqueles safados que vivem de aguardar e obter anistias e perdões eleitoreiros que afundam o erário e o bem de todos os administrados.

Esses odiarão o dia em que vigorar a IA contra a sua atitude de *empurrar com a barriga* as suas dívidas públicas até, desejavelmente, o dia de São Nunca.

ASSOCIE-SE AO IBAM

Conte com o IBAM,
conforme o plano contratado


Plano
simples


Plano
avançado

Plano
fidelidade

Plano
temáticos

Para mais informações sobre o valor e a forma de contratação de cada plano, entre em contato conosco.

 (21) 2142-9711

 (21) 9 7584-7223

 associado@ibam.org.br

Saiba mais


instituto brasileiro de
administração municipal

Parecer

CONFLITO APARENTE ENTRE A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS – LGPD: NECESSIDADE DE IDENTIFICAÇÃO INEQUÍVOCA DA AUTORIDADE SIGNATÁRIA EM CONTRATO PARA FINS DE TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Assessora Jurídica.

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

Consulta:

A Consulente, Prefeitura, solicita parecer jurídico acerca do seguinte: "Solicito parecer se os contratos oriundos da lei 14.133/2021 não devem constar no campo assinatura o CPF do contratante (secretário municipal, por exemplo), visando atender a LGPD, ou deve constar normalmente?"

Parecer

Os contratos administrativos regidos pela Lei nº 14.133/2021 constituem atos administrativos formais, que demandam clareza quanto à identificação das partes e de seus representantes legais.

A autoridade que assina o contrato não o faz em nome próprio, mas na qualidade de agente público investido de competência legal, representando o ente federado. Ainda assim, a correta identificação do signatário é elemento de segurança jurídica, validade formal e controle externo, especialmente para fins de responsabilização administrativa, civil e eventualmente penal.

A medida deve observar tanto a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei Federal nº 12.527/2011), que regulamenta o art.5º, XXXIII da Constituição Federal, quanto os regramentos da Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD (Lei nº 13.709/2018), em vigor desde 26/08/2020.

Desde a entrada em vigor da LGPD há o imbróglio jurídico da aparente colisão entre o dever de transparência pública, regido pela Lei de Acesso à Informação (LAI), e a proteção de dados pessoais sob a égide da LGPD.

Para ilustrar a dúvida apresentada, valemo-nos da existência de "posicionamentos não uniformes exarados por órgãos da AGU", que deu origem à Nota Técnica da Agência Nacional de Proteção de Dados (Nota Técnica nº 85/2023/CGN/ANPD).

A controvérsia centralizava-se na tentativa de uniformizar o tratamento de dados de servidores em contratos administrativos, gerando divergências entre órgãos da Advocacia-Geral da União (AGU) sobre a obrigatoriedade de divulgar o CPF ou se este poderia ser substituído pela matrícula "Siape" ou ocultado por técnicas de "tarjamento". Enquanto alguns pareceres iniciais defendiam que a matrícula funcional bastaria para identificar o agente sem expor sua vida privada a terceiros, outros órgãos alertavam que tal substituição prejudicaria gravemente o controle social exercido pelo cidadão.

Os argumentos favoráveis à substituição ou ocultação baseavam-se na premissa de que o "Siape", por ser um identificador funcional, não teria repercussões fora da vida pública do servidor, o que evitaria riscos como empréstimos fraudulentos. Contudo, especialistas e notas técnicas posteriores classificaram o "tarjamento" indiscriminado como um mito interpretativo e um entrave burocrático que fere os princípios da eficiência e da publicidade integral. Constatou-se, com isso, que a matrícula "Siap" seria um identificador interna *corporis*, ineficaz para consultas em bases externas de tribunais, juntas comerciais ou sistemas de punições da CGU e do TCU, ferramentas essenciais para que a sociedade fiscalize a lisura das contratações e identifique possíveis conflitos de interesse.

A resolução do conflito foi consolidada pela Agência Nacional de Proteção de Dados - ANPD, que, por meio da **Nota Técnica nº 85/2023/CGN/ANPD, que estabeleceu que o nome completo e o número do CPF integral são dados pessoais indispensáveis em contratos administrativos para viabilizar o controle social efetivo (Nota Técnica nº 85/2023/CGN/ANPD)**. A ANPD esclareceu que, embora o "mascaramento" de dados seja uma prática adequada para consultas gerais em portais de transparência (como listas de pagamentos), ele é insuficiente no contexto de contratos, onde a identificação inequívoca é necessária para checagens de regularidade jurídica, fiscal e trabalhista.

A referida Nota Técnica pode ser consultada no endereço: https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos-tecnicos-orientativos/sei_4801224_nota_tecnica_85-2-1.pdf (acesso em 23 fev. 2026).

Assim, nos contratos administrativos regidos pela Lei nº 14.133/2021, deve constar o nome completo e o número integral do CPF da autoridade signatária, não sendo recomendável o mascaramento ou substituição por matrícula funcional, haja vista a necessidade de identificação inequívoca para fins de controle, responsabilização e transparência, conforme entendimento consolidado pela ANPD (Nota Técnica nº 85/2023/CGN/ANPD).

CONHEÇA NOSSOS CANAIS DE COMUNICAÇÃO



www.ibam.org.br



linkedin.com/company/ibam-org



instagram.com/ibam_org



www.youtube.com/canalibam

Parecer

RECUPERAÇÃO PELO MUNICÍPIO DE CRÉDITOS DE IMPOSTO DE RENDA REPASSADOS INDEVIDAMENTE À UNIÃO

Ana Carolina Couri de Carvalho

Advogada e Consultora Técnica

Endereço eletrônico: carolinacouri@gmail.com

Consulta:

Em síntese, a Procuradoria diante do entendimento da desnecessidade de contratação de assessoria externa, por considerar viável a atuação interna, indaga qual a via mais adequada para reaver os valores retidos (créditos de IRRF) e repassados à união, nos últimos cinco anos. As alternativas cogitadas são: ação ordinária de repetição de indébito, que permite produção mais ampla de provas e posterior liquidação dos valores, ou pedido administrativo perante a Receita Federal seguido de mandado de segurança, caso haja negativa ou demora excessiva, solução potencialmente mais célere, sobretudo para resguardar o direito quanto aos recolhimentos futuros.

Diante disso, questiona a estratégia mais adequada, com análise comparativa entre ação ordinária e mandado de segurança, eventual cabimento de tutela de evidência e indicação da jurisprudência atualizada do STJ e dos TRFs sobre a matéria.

Parecer

De acordo com o art. 158, I, da Constituição pertence ao município o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.

Trata-se de norma de eficácia plena, que veicula direito do próprio município, que independe de interposição legislativa. Confira elucidativa jurisprudência:

"DIREITO CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIO FEDERATIVO. DIREITO FINANCEIRO. DIREITO TRIBUTÁRIO. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. ARTIGO 158, I. TITULARIDADE MUNICIPAL DAS RECEITAS ARRECADADAS, A TÍTULO DE IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE, INCIDENTE SOBRE VALORES PAGOS PELOS MUNICÍPIOS, A PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS CONTRATADAS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS OU FORNECIMENTO DE BENS. DIREITO PROCESSUAL. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. SUSPENSÃO NACIONAL DOS PROCESSOS POR DETERMINAÇÃO DO STF. (...) 2. **O artigo 158, I, da Constituição da República de 1988, estampa norma de direito público financeiro, mais especificadamente norma de direito constitucional financeiro que diz respeito à receita pública; modo mais pormenorizado, norma de direito constitucional financeiro de receita pública decorrente da atividade tributária. 3. Cuidando-se de receita tributária municipal, constitucionalmente fixada, estabelece-se a definição a partir da qual todo o sistema tributário e financeiro, constitucional e infraconstitucional, deve ser compreendido e desenvolvido. As normas gerais nacionais de direito tributário, bem como a legislação federal e municipal, devem ser lidas a partir desta definição, e não o contrário. 4. Conforme o texto constitucional de 1988, o aludido tributo incide sobre a RENDA e sobre OS PROVENTOS relativos a RENDIMENTOS PAGOS, A QUALQUER TÍTULO; sendo que por**

RENDA, nos termos do sistema tributário, entende-se o produto do capital, o produto do trabalho, ou da combinação de ambos (CTN, art. 43, I), cuja incidência independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção (CTN, art. 43, §1º); na redação constitucional vigente, a expressão a qualquer título, tem função de aposto explicativo, referente aos rendimentos pagos, rendimentos por sua vez considerada a incidência do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza. (...) 6. Condicionar o exercício do direito reconhecido aos Municípios através da norma do art. 158, I, da CF/88, à existência de legislação infraconstitucional que a regulamente, implica outorgar à União - ente político com competência para legislar sobre IR - o poder de ampliar ou não a autonomia financeira de outro ente Federado (Municípios) segundo seu juízo de conveniência e oportunidade na edição dessa lei regulamentadora, o que afrontaria o sistema federativo. 7. Afirmando a titularidade constitucional da arrecadação debate, não há alegada violação ao equilíbrio sócio-econômico entre os municípios (art. 161, II, da CF/88), nem violação ao federalismo de cooperação. (...). 8. Na resolução deste litígio, não se trata da necessidade de Lei Federal determinar a retenção pelo município de rendimentos decorrentes de pagamentos por parte da municipalidade a prestadores de bens e serviços, mas sim da ordenação administrativa infraconstitucional e infralegal que não exija o recolhimento via DARF, aos cofres da União, de montante titularizado pelos municípios. 9. Tese jurídica fixada: O artigo 158, I, da Constituição Federal de 1988 define a titularidade municipal das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte, incidente sobre valores pagos pelos Municípios, a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços. (TRF4, Corte Especial, IRDR (Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas), Proc. 5008835-44.2017.4.04.0000, g.n.)”

Por se tratar de matéria com extrema relevância social, econômica e jurídica, fonte de receita a todos municípios brasileiros, o STF chancelou a tese no RE 1293453 com Repercussão geral reconhecida (Tema 1130), nos seguintes termos: *"Pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme disposto nos arts. 158, I, e 157, I, da Constituição Federal. (g.n.)"*. No mesmo sentido, o art. 1º da IN RFB 1.234/2012 dispõe ser obrigatória a retenção pelos órgãos públicos no caso de prestação de serviços realizada por pessoa física ou jurídica.

Desta forma, firmou-se o entendimento de que a titularidade dessas receitas é dos entes subnacionais (Municípios, Estados e Distrito Federal), abrangendo o imposto de renda retido na fonte sobre valores por eles pagos a pessoas físicas ou jurídicas pela prestação de bens ou serviços.

Nesse contexto, a formulação de pedido administrativo perante a Receita Federal do Brasil revela-se medida estratégica, na medida em que demonstra a boa-fé institucional do ente municipal e sua disposição em buscar solução consensual e menos onerosa para a controvérsia. Essa providência pode contribuir para delimitar o objeto da futura demanda judicial, especialmente quanto à extensão dos valores controvertidos. Eventual omissão ou demora excessiva da Administração Federal pode justificar provocação judicial para análise do pedido.

No entanto, note-se que o requerimento administrativo não substitui a necessidade de interposição de ação judicial, com ampla dilação, para obter a devolução dos valores repassados. A propósito, via mais adequada para reaver os valores indevidamente repassados à União nos últimos cinco anos é a ação ordinária de repetição de indébito ou ação declaratória cumulada com repetição, pois viabiliza instrução probatória ampla, com apuração contábil detalhada e posterior liquidação do montante efetivamente devido. Essa solução compatibiliza-se com a necessidade de demonstrar, mês a mês, quais valores foram efetivamente retidos e transferidos à União.

Quanto à tutela de evidência, esta pode ser requerida na ação ordinária com base no art. 311, II, do CPC, especialmente diante da existência de precedente vinculante do STF e de prova documental apta a demonstrar a titularidade municipal do crédito. Sua utilidade será mais evidente para efeitos futuros, como garantir desde logo o direito do Município de não repassar à União os valores vindouros ou de lhes conferir o correto tratamento contábil. Já quanto à restituição de valores passados, esta dependerá de apuração e posterior liquidação do montante devido.

Por sua vez, o mandado de segurança pode ser útil como medida complementar, se necessário, para resguardar o direito do município quanto aos repasses futuros e, eventualmente, para discutir compensação. O STJ já assentou no seu enunciado 213, que o mandado de segurança é ação adequada para declarar o direito à compensação tributária.

Entretanto, o mandado de segurança não se mostra a melhor opção para a recuperação integral dos últimos cinco anos. Conquanto mais célere, o STF já firmou entendimento, via enunciados 269 e 271, de que o MS não substitui ação de cobrança e não produz efeitos patrimoniais retroativos em relação a prestações vencidas antes da impetração. No mesmo sentido: TRF 3ª Região, 9ª T, Ap 1982277 / SP - 0011491-20.2011.4.03.6104, DJF3 Judicial 1 DATA: 27/03/2019.

Portanto, a estratégia juridicamente mais adequada é a de reaver os valores dos últimos cinco anos, via ação ordinária (ação principal), acompanhada de pedido de tutela de evidência para efeitos prospectivos. O mandado de segurança poderá ser manejado para cessar repasses futuros e eventualmente assegurar compensação, de forma subsidiária.

Este entendimento consubstancia-se no julgamento do Tema 1130 do STF, que reconhece a titularidade municipal do IRRF, e das Súmulas 269 e 271 do STF e 213 do STJ, que delimitam o cabimento do mandado de segurança.

Em síntese, se o objetivo principal é o de recuperar valores pretéritos de forma completa e com menor risco processual, recomenda-se a ação ordinária, eventualmente acompanhada de pedido de tutela de evidência para efeitos prospectivos.

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](#)

Parecer

CONTRATAÇÃO DE SISTEMA DE TECNOLOGIA PARA GESTÃO DE CONSIGNAÇÕES EM FOLHA: VALOR NOMINAL ZERO QUE NÃO AFASTA O DEVER DE LICITAR

Leonardo Candido Bastos

Consultor Técnico

Endereço eletrônico: leonardo_advocacia@yahoo.com.br

Consulta:

O Consulente submete-nos à seguinte consulta:

"O município objetiva realizar a contratação de empresa especializada em sistema digital de consignações, na implantação, gestão e operacionalização de solução completa responsável pelo controle eletrônico de margem consignável fornecendo módulo informatizado para geração automática das reservas, averbações e manutenção de lançamentos para o sistema de folha de pagamento. Desta forma, questiona-se qual é a melhor forma de contratação: dispensa, credenciamento ou apenas uma formalização direta com a empresa?"

Parecer

Examina-se questão sobre a pretensão de contratação de *"empresa especializada em sistema digital de consignações, na implantação, gestão e operacionalização de solução completa responsável pelo controle eletrônico de margem consignável fornecendo módulo informatizado para geração automática das reservas, averbações e manutenção de lançamentos para o sistema de folha de pagamento"*.

O Município consulente indaga sobre a melhor forma de contratação, *"dispensa, credenciamento ou apenas uma formalização direta com a empresa"*. Com efeito, o consulente anexa uma minuta de contrato pertinente ao citado objeto, cujo preambulo informa tratar-se de contratação decorrente de dispensa de licitação.

Isto posto, nota-se que o caso sob exame não envolve a contratação de instituições financeiras para a operação de crédito consignado. Não se busca instituição financeira para conceder empréstimos consignados aos servidores.

O objeto descrito pela consulta e a minuta anexa denotam a pretensão contratual de um sistema de *software* – plataforma tecnológica que operacionaliza o controle administrativo das consignações em folha: controle de margem consignável, integração com o sistema de folha de pagamento, geração de arquivos de averbação e repasse, relatórios e conciliação.

Verifica-se que a futura contratada – uma empresa de tecnologia, não uma instituição financeira – será remunerada pelas próprias instituições consignatárias – bancos e cooperativas –, que pagam por acesso à plataforma, razão pela qual o valor do contrato é de R\$ 0,00 para o Poder Público.

Portanto, a referida distinção mostra-se juridicamente relevante, uma vez que a análise do procedimento para a contratação deve considerar o objeto real – serviço de tecnologia da informação –, e não a adjacente consignação bancária.

Nesse sentido, constata-se de imediato a inviabilidade jurídica da contratação mediante mera “*formalização direta com a empresa*”, sem qualquer procedimento prévio de seleção. O art. 37, inciso XXI, da Lei Maior de 1988, consagra a licitação como regra geral obrigatória para as contratações da Administração Pública. A excepcionalidade da contratação direta ressalvada no mesmo dispositivo constitucional restringe-se às hipóteses taxativas de dispensa ou nas circunstâncias da inexigibilidade, conforme os artigos 74 e 75 da nova lei de licitações e contratos administrativos (NLLCA), Lei nº 14.133/2021.

No mais, ainda que o contrato tenha valor financeiro zero para o Município, isso não afasta a obrigatoriedade do procedimento formal de seleção. A Administração está concedendo à contratada o direito de operar sobre dados funcionais e financeiros dos servidores, de integrar-se ao sistema de folha de pagamento municipal e de intermediar as relações entre o ente público e as instituições consignatárias. Esse acesso privilegiado tem valor econômico e jurídico, o que impõe a observância dos princípios da impessoalidade, isonomia e publicidade (art. 37, caput, da Constituição). A mera gratuidade financeira não supre a exigência constitucional de procedimento isonômico.

Em outro ângulo, o consulente cogita a dispensa de licitação, sem especificar o fundamento legal. A análise do art. 75 da NLLCA, que traz rol taxativo das hipóteses de dispensa, não revela nenhuma que se enquadre na situação em exame.

De todo modo, a hipótese mais intuitivamente cogitável seria a do inciso II do art. 75 da NLLCA (dispensa em razão do valor envolvido), no qual se admite a contratação direta para objetos cujo valor seja inferior ao limite ali estabelecido. Porém, no caso sob exame, o valor contratual nominal indicado é zero, pois a remuneração da contratada será suportada pelas instituições consignatárias. Esse modelo de remuneração indireta torna inadequada a utilização do critério de valor como fundamento para a dispensa, pois o objeto tem nítido valor econômico – apenas transferido a terceiros –, e a dispensa por valor pressupõe objeto de baixo impacto, não objeto de operação contínua sobre dados sensíveis de toda a folha de pagamento municipal.

Ademais, a minuta de contrato apresentada pelo consulente prevê vigência de 60 meses, prorrogáveis. A contratação de um sistema com esse prazo de duração, integrado à infraestrutura crítica da folha de pagamento, não se compatibiliza com a lógica da dispensa por valor, que visa contratações pontuais e de pequena monta.

Ainda no âmbito da contratação direta, o credenciamento – procedimento auxiliar de contratação previsto nos arts. 78 e 79 da NLLCA – também se mostra inadequado. Sua adoção é cabível quando se pretende contratar todos os interessados que atendam às condições estabelecidas – hipótese típica das contratações paralelas e não excludentes, em que a Administração admite múltiplos prestadores para o mesmo serviço. Para um sistema de *software*, contudo, a lógica é outra. Depreende-se que o Município precisa de uma única plataforma integrada à sua folha de pagamento, não de múltiplas plataformas simultâneas.

Sendo assim, resta para a contratação do objeto pretendido – sistema de tecnologia da informação para controle de consignações em folha – o prévio processo de licitação. Há no mercado diversas empresas que prestam esse serviço (a própria empresa citada na minuta é um prestador dentre outros existentes). Não há, portanto, inviabilidade de competição que justificaria o credenciamento ou a inexigibilidade.

Com efeito, entende-se que a contratação deve ocorrer mediante prévia licitação, na modalidade pregão eletrônico, uma vez que se trata serviço comum, passível de descrição objetiva por especificações usuais de mercado (art. 6º, XIII, da NLLCA), adotando-se o critério de julgamento do menor preço ou maior desconto, tendo como referência as condições comerciais ofertadas ao Município ou às consignatárias, conforme o modelo de remuneração escolhido.

Por oportuno, sobre a minuta anexa a consulta, além da inadequação da dispensa de licitação informada no seu preâmbulo, nota-se ainda que a Cláusula Décima Nona, § 5º, estabelece que *"enquanto este termo vigorar a CONSIGNET será a única empresa autorizada e capaz de realizar o serviço de averbação online para este ÓRGÃO PÚBLICO"*. Trata-se de cláusula de exclusividade que, em um contrato nascido de dispensa por valor, torna ainda mais evidente a inadequação da contratação direta, tendo em vista que a exclusividade por 60 meses sobre um serviço de alta relevância operacional é exatamente o tipo de contratação que a obrigatoriedade de licitar visa a disciplinar, garantindo isonomia entre os fornecedores.

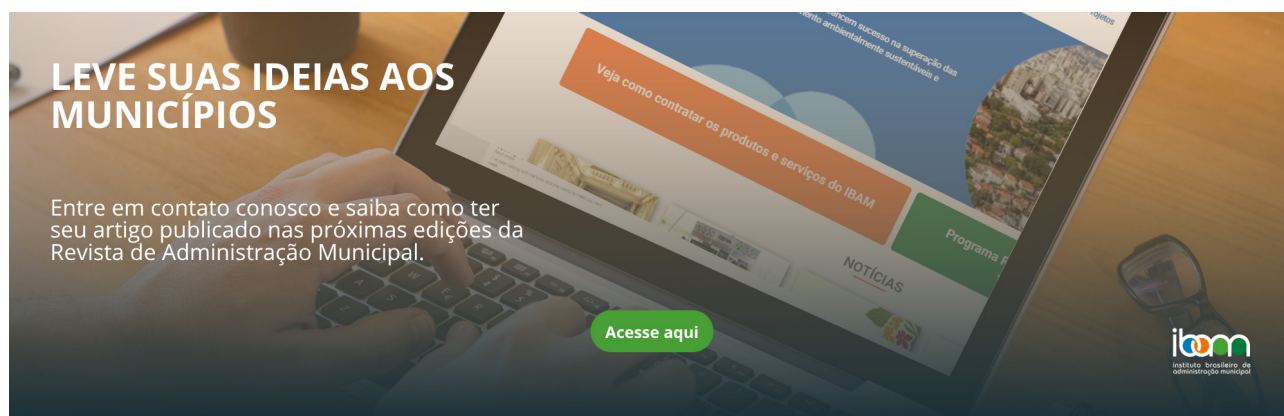
Portanto, com base nos fundamentos e racionais expostos, sobre a melhor forma de contratação - *"dispensa, credenciamento ou apenas uma formalização direta com a empresa"* – para o objeto informado, entende-se em suma o seguinte:

(i) A formalização direta com a empresa, sem qualquer procedimento de seleção, é vedada pelo ordenamento jurídico, por violação ao art. 37, XXI, da Constituição Federal, independentemente de o contrato ter valor financeiro zero para o Município.

(ii) A dispensa de licitação com fundamento no art. 75, II, da NLLCA é inadmissível, dado que o objeto tem valor econômico real, é licitável, e a contratação por 60 meses com cláusula de exclusividade é incompatível com a lógica da dispensa por valor.

(iii) O credenciamento é inaplicável, pois o objeto – sistema único integrado à folha de pagamento – não comporta a contratação simultânea e paralela de múltiplos fornecedores que caracteriza esse procedimento.

(iv) A forma juridicamente adequada para contratação é a licitação pública na modalidade pregão eletrônico, com critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, precedida de Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência que descrevam objetivamente as funcionalidades exigidas do sistema, os requisitos de integração com a folha de pagamento e as obrigações de suporte, manutenção e proteção de dados (Lei nº 13.709/2018).



LEVE SUAS IDEIAS AOS MUNICÍPIOS

Entre em contato conosco e saiba como ter seu artigo publicado nas próximas edições da Revista de Administração Municipal.

[Acesse aqui](#)

ibam
Instituto Brasileiro de
Administração Municipal

