planos diretores

participação social

reforma tributária

tecnologia

Covid-19

trabalho criativo

gestão pública

governança municipal

trabalho empático

desenvolvimento urbano

instituto brasileiro de administração municipal

Edição nº 302

Junho/2020

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- **Arriscando antecipações do futuro: as ênfases do plano diretor pós-pandemia**
- **Planos Diretores Urbanos, Gestão Municipal e o Processo Democrático de participação e controle social**
- **O que esperar pós-pandemia Covid-19: a tecnologia apontaria uma saída?**
- **Entrevista: Aspectos jurídicos das ações de combate à epidemia do Novo Coronavírus pelos Municípios**

Pareceres

- **Pandemia e suspensão/rescisão de parcerias da Lei nº 13.019/2014**
- **Fornecimento de merenda escolar para estudantes da rede municipal de ensino cujas aulas foram suspensas em virtude da pandemia da COVID-19**
- **Publicidade institucional e estratégia de marketing como esforço para contenção da expansão da pandemia do Novo Coronavírus**

Aos Leitores

Tempos desafiadores. Não fosse pela pertinência dos textos que vão ler, seria difícil apresentar-lhes, neste momento, o conteúdo de uma revista técnica que se quer atual, atraente, de fácil leitura e, sobretudo, rica em conteúdo. As atenções estão muito divididas e manter o foco é o próprio foco...

A experiência da RAM, contudo, foi positiva. O padrão editorial se manteve: três artigos, uma entrevista e três pareceres. A temática já estava delineada há algum tempo, obedecendo às rotinas de trabalho exigidas pela produção da revista. Ênfase nas cidades. Questões relativas à sua organização, à base jurídico-institucional que as regem, à simbiose entre território e qualidade de vida de seus habitantes, ausência de segredos em relação aos valores que estão subjacentes aos que, ao longo do tempo, tomaram decisões sobre seu desenho e finalidade. O inesperado não provocou desvio fundamental na rota, mas lhe deu contornos antes não previstos.

Planos diretores são o tema de dois artigos. O de Ricardo Moraes, integrante dos quadros do IBAM, conversa sobre o futuro deste prestimoso instrumento e fala sobre a urgência de que assuma sua face potencialmente promotora de mudanças na forma de pensar e produzir as cidades. No dizer do autor a responsabilidade é compartilhada. Muitos serão os chamados... os usuários, os fornecedores do capital e do trabalho, os que falarão do clima, da sustentabilidade, da acessibilidade, da mobilidade, das iniciativas pontuais e do que mais se puder pensar. O diálogo com as políticas publicas setoriais será cada vez mais intenso. Talvez seja preciso trabalhar como nunca a articulação entre dimensões. Supremacias? Ao trabalho, planejadoras e planejadores.

O texto de Roberto Chafik Abu Kamel, pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP), se debruça sobre os planos diretores elaborados para municípios mineiros no pós-Estatuto da Cidade. Reúne lições aprendidas. Visita os processos de participação e controle social e conduz o olhar para a governança municipal e as questões institucionais. Conclui, como Ricardo, que não basta ter o plano, é preciso implementá-lo.

Ou seja, para frente ou para trás, a desigualdade social está ai para afrontar os que vivem este ano de 2020. No local e no global. E ai vamos ler Ângela Fontes, a economista que de longa data atua no IBAM, examinando o território e trabalhando com as mulheres.

Tecnologia, inovação, interação pessoal, silêncio e reclusão, empatia e solidariedade, as palavras do momento. E pergunta "...até onde as epidemias podem sustentar novas/velhas visões sobre hospitais e saúde pública, cuidados com idosos, escolas e educação igualitária? O "novo" normal abrigará o mesmo grau de desigualdades ou serão aprofundados?"

Como vamos acordar no dia seguinte? E, especialmente as mulheres, que, com certeza, sairão, no geral, mais "tecnologizadas" do que antes. Cansadas, provavelmente ainda invisíveis, porém prontas para o novo ciclo? Quantas questões nos propõe Angela... Rápido, vamos buscar caminhos.

E, então, uma volta ao concreto, operativo mundo das perguntas dos gestores municipais que desafiam a Consultoria Jurídica do IBAM com demandas por vezes surpreendentes.

De início, a entrevista de Marcus Alonso sobre o arcabouço jurídico geral no qual se movem os gestores municipais para estabelecer ações de combate à epidemia do novo coronavirus, apontando medidas práticas e também alcançando o debate mais complexo das liberdades individuais versus a necessidade de recomendar às pessoas restrição importante à sua movimentação no território.

Parte-se, a seguir, para os clássicos pareceres que tratam das respostas dadas às indagações que chegaram recentemente ao Instituto. Nesse contexto de urgências e emergências, surgiram questões bem diferenciadas. Julia Alexim trabalha sobre o tema "pandemia e suspensão ou rescisão de parcerias da Lei 13.019/2014". Priscila Oquioni discute o "fornecimento de merenda escolar para estudantes da rede municipal de ensino cujas aulas foram suspensas em virtude da pandemia da COVID-19". Coube a Gustavo dos Santos enveredar pelo exame da " publicidade institucional e estratégia de marketing como esforço para contenção da expansão da pandemia do Novo Coronavírus".

Como sempre, os pareceres indicam que atuar como gestor municipal é exercitar-se no novo e no criativo, com olhos abertos para as contingências.

O primeiro trimestre de 2020 trouxe difíceis e ainda não superadas situações. A Revista de Administração Municipal esteve à altura da gravidade do momento. Colocou-se à disposição de seus leitores, para refletir sobre temas abstratos e operacionais. Que tenha havido sentido de empatia, adequação, oportunidade e colaboração para os que confiam nos conhecimentos que a revista difunde.

Boa leitura, até o próximo número, com temas que possam ser mais brandos.

Índice

05. Arriscando antecipações do futuro: as ênfases do plano diretor pós-pandemia
Ricardo Moraes

17. Planos Diretores Urbanos, Gestão Municipal e o Processo Democrático de participação e controle social
Roberto Chafik Abu Kamel

38. O que esperar pós-pandemia Covid-19: a tecnologia apontaria uma saída?
Angela Fontes

47. Entrevista: Aspectos jurídicos das ações de combate à epidemia do Novo Coronavírus pelos Municípios
Marcus Alonso Ribeiro Neves

Pareceres

51. Pandemia e suspensão/rescisão de parcerias da Lei nº 13.019/2014
Júlia Alexim Nunes da Silva

53. Fornecimento de merenda escolar para estudantes da rede municipal de ensino cujas aulas foram suspensas em virtude da pandemia da COVID-19
Priscila Oquioni Souto

56. Publicidade institucional e estratégia de marketing como esforço para contenção da expansão da pandemia do Novo Coronavírus
Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos

Expediente

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

Editoria

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

Conselho Editorial

Alberto Costa Lopes, Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Heraldo da Costa Reis, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes.

Conselho Técnico

Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, Claudia Pedreira do Couto Ferraz, Henrique Gaspar Barandier, Leonardo Jose Amaral de Méllo, Marcia Costa Alves da Silva, Marcus Alonso Ribeiro Neves e Marlene Allan Fernandes.

Diagramação e Redação

Ewerton da Silva Antunes, Helouise Melo Costa.

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.

IBAM

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

Superintendente Geral
Paulo Timm

Representações

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

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

ARRISCANDO ANTECIPAÇÕES DO FUTURO: AS ÊNFASES DO PLANO DIRETOR PÓS-PANDEMIA

Ricardo Moraes*

Resumo: O artigo trata das circunstâncias que cercam os processos de revisão dos planos diretores municipais, no momento atual de restrições à mobilidade e à aglomeração de pessoas, em razão dos protocolos de contenção da contaminação pelo novo coronavírus. Argúi e explora o estágio de efetividade do principal instrumento de planejamento urbano. Provoca a reflexão sobre as ênfases a serem consideradas em sua revisão no quadro da pós-pandemia. Estabelece algumas implicações para a sua permanência e conexão com a contemporaneidade.

Palavras-chave: Desenvolvimento Urbano; Planos Diretores; Processo de Revisão; COVID-19.

1

A pandemia COVID-19 ainda não foi controlada. Estamos todos atônitos e em risco, cuja gravidade é diretamente proporcional às condições de vida em que cada qual se encontra e dependente da capacidade de cada um em compreender o que nos atinge. Como a humanidade sairá dela, com que sentimento e visão de futuro, são ainda incertos. Um senso geral está em formação, de que algo tem que mudar. Que nossa forma de viver sairá transformada dessa crise.

Mais uma vez, a ressonância maior da pandemia e seus efeitos nefastos ocorrem nas cidades. Claro, é onde se concentra a maior parte da população humana. Mas, não é só por isso. As cidades são diferentes entre si e desiguais nelas mesmas. Uns vivem melhor, outros em condições precárias, em áreas de grande densidade, desprovidas de infraestrutura e salubridade, ambiente ideal para o alastramento da contaminação.

Ao menos, agora, se reconhece no país quantos são: entre 12 a 13 milhões[1]. Macabra coincidência com o número de desempregados no Brasil, ainda que nem todos os moradores de comunidades pobres estejam desocupados.

Mas, ter um emprego não é garantia de bem viver, em nossa realidade, tão pouco assegura acesso a serviços de qualidade. Depende do emprego que se tem e, esse, depende das oportunidades de oferta e da educação que se possui. Então, na situação do Brasil quanto ao acesso e qualidade da educação e oferta de postos de trabalho formais...

Urbanistas, preocupados e previdentes, mirando o futuro, arriscam-se a formular, nesse momento de incertezas, não soluções, mas as perguntas a se fazer. Urbanistas têm por ofício *'pensar a cidade'* e cunham, de tempos em tempos, novos jargões, na tentativa de não

* ***Ricardo Moraes****: Arquiteto Urbanista e Supervisor Técnico da área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do IBAM.*

1. GUIMARÃES, Ana Cláudia. SONHO DO FAVELADO PARA 2020: Data Favela: pesquisa mostra que 13 milhões de moradores de favela consomem R$ 85 bi por ano. **O Globo**, Blog do Anselmo Góis, 02 dez. 2019, 15:49. Disponível em: https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/data-favela-pesquisa-mostra-que-13-milhoes-de-moradores-de-favela-consomem-r-71-bi.html. Acesso em: 09 maio 2020.

serem atropelados pelo ritmo galopante das transformações das cidades, para combater seus impactos negativos.

Smarts Cities (cidades inteligentes, ou serão espertas?); Cidades Compactas; Cidades Saudáveis; Cidades Acessíveis; Cidades Jardim; Cidades Sustentáveis, um sem fim de marcas. Novos nomes para os velhos problemas de sempre e enquadramento dos renovados desafios que surgem, intensificados a cada dia.

Parece-me que o que precisa de renovação é a forma com que são pensadas as cidades, aliás, não só e, principalmente, como elas são produzidas. E isso é uma responsabilidade compartilhada dos urbanistas com os administradores e gestores públicos; com os produtores do espaço urbano,construtoras, profissionais da construção civil e mercado imobiliário; com os agentes econômicos; com os fornecedores dos serviços urbanos, principais operadores das transformações que ocorrem nas cidades - para o bem e para o mal. Se há culpados, são eles!

Parece-me que o que precisa de renovação é a forma com que são pensadas as cidades, aliás, não só e, principalmente, como elas são produzidas.

Mas, a solução, espera-se e provavelmente, poderá vir deles. Quando menos na pavimentação dos caminhos e adesão às boas práticas emergentes de iniciativa da sociedade, neste momento, todas calcadas na solidariedade.

Até aqui, podemos ler nas entrelinhas, os campos de ação sobre os quais chamei a atenção: Saúde; Educação; Habitação; Economia; Trabalho e Renda; Planejamento Urbano. Todos vinculados à formulação e implantação de *políticas públicas*, vetor de qualquer transformação que se possa visualizar para o futuro pós-pandemia, e, cá para nós, desde sempre.

O Plano Diretor não se ocupa de ações emergenciais ou de respostas imediatas à crise da vez. Tão pouco exerce influência direta sobre a operação da maioria das políticas setoriais sob comando do Governo municipal - saúde; educação; ação social; trabalho e renda, agricultura, indústria e comércio, turismo, trânsito e transporte, entre outras, em regra, instruídas por planos específicos. Ainda que se deva considerá-las como um sistema, cujas partes interagem com as políticas incidentes sobre o território, tendo em vista a promoção da qualidade de vida da população, que consta dentre os objetivos maiores de um plano diretor.

A política urbana, e mais, a política territorial, pois o plano diretor deve abranger todo o território municipal como matéria de estudo e proposições, é o assunto principal nele tratado, sendo denominado o 'instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana' (art. 182, CRFB 1988).

Seu escopo, portanto, trata das políticas públicas territoriais: diretamente as de parcelamento, uso e ocupação do solo, e dos aspectos das demais políticas setoriais que sobre o território incidem, transformando-o e configurando diferentes dinâmicas de ocupação, que afetam a qualidade e abrangência das políticas públicas em geral, em especial as de habitação, saneamento básico e mobilidade territorial e urbana.

Influi, ainda, sobre aquelas que, sob o ponto de vista da localização e distribuição espacial no território, devem promover a garantia dos direitos às cidades sustentáveis e à justa distribuição de oportunidades para sobrevivência digna da população, seja urbana ou rural. Conta-se, entre estas últimas, os temas da preservação e manutenção equilibrada do meio ambiente e do patrimônio cultural, a produção socioeconômica sustentável nos meios urbanos e rurais, a provisão e universalidade dos serviços públicos.

Esse é o conjunto de matérias de trabalho do plano diretor e principal foco de suas proposições. Para tanto, coíbe e propõe a reversão de dinâmicas negativas, estimula os impactos positivos e propõe alternativas para o desenvolvimento sustentável local, por meio de legislação específica, diretrizes e estratégias de visão sistêmica, tendo à disposição ampla caixa de ferramentas, previstas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Nessa linha, podemos então afirmar que o plano diretor, ao tratar do território municipal, trata também do futuro das cidades. A intenção deste artigo é uma tentativa de antecipar as ênfases que deverão ser dadas aos planos diretores em sua fase pós-COVID-19.

2

Quem dera ter a certeza de que, passada a crise atual, tudo ficaria bem, bastando tomar as decisões certas.

Ledo engano. Decisões certas têm sido nosso calcanhar de Aquiles.

> É ingênuo pensar, todavia, que em breve viveremos o período da 'pós-pandemia'. O mais provável é que esta pandemia de COVID-19 não seja a última que enfrentaremos. O Relatório 'Fronteiras 2016 sobre questões emergentes de preocupação ambiental', do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, já dava conta de que cerca de 60% das doenças infecciosas em humanos são zoonoses e que em média a cada 4 meses surge uma nova infecção em humanos.(DOMINGUES, 2020)

E não é só isso. Distraídos e aflitos que estamos em superar as mazelas do risco de contaminação viral, esquecemos da espada de Dâmocles sobre nossas cabeças: a danação iminente das mudanças climáticas. Que, da mesma forma que o novo coronavírus, têm ceifado vidas e destruído o patrimônio de pessoas e cidades.

As pandemias e a aceleração da frequência na ocorrência de eventos climáticos extremos são siamesas e têm um corpo frágil em comum - a pobreza. Estão entrelaçadas com o desequilíbrio ambiental que impomos em todas as escalas, do planeta às cidades.

A esperança é uma ousadia, se não mudarmos. A mudança só será possível com a perpetuação do sentimento de solidariedade que ora nos possui. A solidariedade só terá efeitos práticos se efetivarmos aquilo que todos já sabemos há muito tempo: é preciso e urgente combater as desigualdades sociais em todo o seu espectro e mitigar a degradação ambiental em todas as suas frentes.

Mas não se engane: mesmo que isso ocorra, jamais tornaremos ao nosso estado original de fartura de recursos naturais, tampouco recuperaremos a segurança de viver sem sobressaltos, seja onde for. Pois esse tipo de ameaças de que aqui se trata não respeita fronteiras, nem reconhece etnias, territórios ou status social. Ricos ou pobres, intelectuais ou ignorantes, importantes ou gente comum, todos estamos à mercê dos desequilíbrios que causamos e dos erros das decisões que tomamos e, principalmente, da nossa omissão.

Qualquer que seja o próximo jargão de ocasião ou modelo de urbanismo que inventarem, só creditarei chances de sucesso se contiver uma qualidade fundamental - a proposta de uma matriz urbanística solidária, baseada na justiça socioambiental.

Parafraseando Whitaker[2], é preciso, antes de tudo, definir o conceito de sustentabilidade urbana para o Brasil, dar-lhe contorno nítido, assim, nossa *"cidade sustentável será a cidade da justiça socioambiental, já que a população*

2. FERREIRA, João Sette Whitaker; FERRARA, Luciana. A formulação de uma nova matriz urbana no Brasil, baseada na justiça socioambiental. In: **Sustentabilidade urbana**: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes[S.l: s.n.], 2015.

de baixa renda está mais exposta aos riscos e impactos negativos da urbanização desigual".

Ainda que o discurso do porvir possa estar centralizado nas crises da saúde e da economia, esses temas são parte de discussão maior sobre a qualidade de vida de toda a população - urbana e rural -, e da efetividade da tomada de decisão pelos seus líderes, em direção à sua qualificação e eficácia.

Aqui reside a importância original dos planos diretores: suas propostas tratam dos caminhos possíveis e singulares de cada lugar para assegurar futuro melhor, vida melhor, nas cidades e no campo, e que devem pautar a formulação de todas as políticas públicas de competência dos Governos municipais.

Mas, se os planos diretores já são obrigatórios desde a Constituição de 1988, e se a maioria dos Municípios já cumpriu a obrigação inicial de fazê-los, por que não estamos usufruindo de seus benefícios hoje?

A resposta é uma só, direta e contundente: por falta de vontade política na intenção de implementá-los, de tornar concretas suas proposições e estratégias. Eu disse: a tomada de decisão é nosso calcanhar de Aquiles... E não é preciso muito esforço para entender os porquês.

As razões variam daquelas de ordem estrutural até outras de ordem local e específica de cada lugar. Ausência de espírito público e *performance* política voltada para os próprios interesses ou para grupos privilegiados pelos gestores e administradores, poder de barganha do setor da construção civil na defesa da manutenção do sobre lucro imobiliário, deficiência técnica e operacional das Prefeituras, desmandos do Legislativo municipal, lacunas de planos diretores que não atacam o passivo socioambiental acumulado nos Municípios, na visão hipócrita, tacanha e progressista sobre o crescimento urbano e municipal.

Isso precisa mudar, pois tem base na covardia, no egoísmo e na omissão daqueles responsáveis pela produção e reprodução do território, com impactos nas condições e na qualidade de vida da população como um todo.

3

Pois bem, estamos justamente no momento da revisão do plano diretor para o conjunto de Municípios brasileiros. Nesse sentido, qual fênix rediviva, ele ressurge como importante e principal aliado das mudanças desejadas por todos ou pela maioria de nós.

Constitui oportunidade muito bem-vinda neste momento, pois suas propostas decorrem da reflexão sobre a cidade que temos e a cidade que queremos e podemos ter. Calcados, obrigatoriamente, em processos participativos, debates e discussões são abertos a toda população, onde suas visões e propostas individuais ou coletivas sobre o desenvolvimento municipal e urbano são registradas e consideradas na formulação de seu conteúdo. Exercício de cidadania, que deve ser amplo, democrático e transparente.

Além disso, o processo de revisão do plano diretor pode se beneficiar do momento emocional que estamos vivenciando. O impulso original da solidariedade está na capacidade de nos colocar no lugar do outro, compartilhando, assim, suas aflições e aspirações, de forma a definir nossas ações para resgatá-lo ou mitigar seu sofrimento.

Para saber, é preciso ouvi-lo. Se todos forem ouvidos e a máxima se cumprir: *cala a boca já morreu*... (CARMEM LÚCIA, ex-presidente STF[3]), lembrete necessário, pois ainda há gente que acredita nas táticas do autoritarismo.

Até porque,

> (...) a pandemia já conferiu grande centralidade às questões urbanas (saneamento básico, condições de

3. Acórdão STF. ADIN 481/DF. Voto da relatora. Min. Carmém Lúcia. 10 jun. 2015.

> moradia, transportes, etc.), reforçando a necessidade dos Municípios repensarem seus instrumentos de planejamento urbano para orientar efetivamente as intervenções e investimentos públicos no futuro, o que pode, inclusive, ter papel extremamente relevante no impulsionamento da economia local pós-pandemia.(BARANDIER, 2020)

Por outro lado, temos que ser realistas na modulação da exequibilidade de nossos desejos e aspirações, e não perder de vista os limites atuais dados às proposições do plano diretor, inserido que está em cenário macroeconômico de ampla crise, onde a capacidade de investir da maioria dos Municípios é deficitária, ressaltando o valor oportuno das propostas criativas e/ou alternativas que podem ser indicadas pela sociedade e pela equipe técnica que o revisa.

Para mudar, teremos também que rever nossos hábitos e costumes, não só individualmente, mas toda a sociedade e, sobretudo, as práticas dos agentes econômicos deverão enquadrar-se nas mudanças.

A cidade tem que oferecer alternativas para a mudança de hábitos da população: o plano diretor é o espaço vocacionado para essa discussão. Não é panaceia milagrosa, mas sua vigência e conteúdo devem ser atualizados de 10 em 10 anos, trabalhando, portanto, com prazo razoável para a efetivação de resultados das propostas que nele são formuladas, desde que implantadas.

4

Chegamos então, ao objetivo principal deste artigo: o exercício de futurologia na resposta à seguinte questão: quais serão as ênfases que devem estruturar os princípios, diretrizes e propostas do plano diretor pós-pandemia COVID-19?

Vale aqui parêntese para minha ousadia: são quase 40 anos de experiência lidando com a elaboração de planos diretores, legislação urbanística e políticas de desenvolvimento urbano e municipal, convivendo com a realidade, gestores e técnicos de nossas Prefeituras, além de ter vivido, eu mesmo, a experiência 'de dentro' e de 30 anos de atuação como consultor do IBAM.

Saúde e economia emergem como as políticas públicas que ocuparão as preocupações da sociedade brasileira proximamente, ao superarmos o momento pandêmico. Não que seja propriamente novidade, mas emergem como os assuntos que mobilizarão as discussões de políticos e gestores, ao menos durante um período de tempo. Recém-saídos que seremos dos esforços para debelar o risco de contaminação pelo novo coronavírus, com as pressões sociais pela melhoria das estruturas de saúde e pela recomposição da oferta de empregos e restauração das atividades econômicas.

Mas atenção: os riscos sanitários permanecerão e as causas e efeitos das desigualdades sociais e do desequilíbrio ambiental seguirão presentes entre nós, círculo vicioso, afetando a saúde e a economia. Pois é preciso agir em um espectro mais amplo para reverter ameaças que sempre nos cercaram e continuarão seu cerco, se não as atacarmos AGORA.

Se o plano diretor não trata diretamente da estruturação dessas políticas setoriais, tem, entretanto, o poder de influir sobre muitos de seus aspectos mais importantes, e de condicionar o seu planejamento, no tocante às demandas e oportunidades de espacialização de suas estruturas e das condições para universalização dos serviços que oferta.

Desde 2001, data de sua promulgação, o Estatuto da Cidade- EC vem sofrendo ajustes no sentido de aprimorar seus comandos e promover a harmonia com outras leis posteriores, que vieram tratar em maior detalhe assuntos que com ele guardam relação. Mas, também, alguns ataques, por meio de iniciativas do Executivo ou do Congresso Nacional, em regra para atender às pressões de grupos específicos de interesse ou por falta de adesão, intencional ou não, ao espírito da lei. Portanto, devemos ficar atentos

e reagir às tentativas de desconfigurá-lo e enfraquecê-lo.

O escopo do plano diretor é definido, de forma ampla, nas diretrizes gerais para a política urbana, devendo delas derivar suas propostas em cada processo local, conformado segundo suas peculiaridades e especificidades.

São elas, em sua versão atualizada até o momento[4] (faço questão de reproduzi-las aqui, diante do surto de esquecimento que parece acometer aqueles que deveriam pautar suas decisões e ações com base nelas):

> Art. 2o. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
>
> I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
>
> II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
>
> III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
>
> IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
>
> V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
>
> VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
>
> a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
> b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
> c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
> d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
> e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
> f) a deterioração das áreas urbanizadas;
> g) a poluição e a degradação ambiental;
> h) a exposição da população a riscos de desastres.
>
> VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
>
> VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
>
> IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
>
> X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
>
> XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
>
> XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

4. BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 09 maio 2020.

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social;

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais;

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento;

XIX - garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

Isoladamente ou em seu conjunto, nenhuma proposta do plano diretor pode contradizê-las, devendo, a partir delas, serem derivadas e detalhadas suas proposições, no sentido de operacionalizar e promover as funções sociais da cidade e da propriedade, seu maior objetivo, identificado que é com o combate às desigualdades socio territoriais e com a promoção da justiça socioambiental.

Dito isto, vamos àquelas que, penso, seriam as ênfases a serem dadas pelos planos diretores ora em andamento com processo de atualização ou com este previsto para breve. Note-se: todo o escopo decorrente das diretrizes gerais do EC deve ser tratado e dele constar igualmente, pretendendo-se aqui chamar atenção para a relevância das ênfases neste artigo anotadas, de forma a que, de fato, atendam às demandas que advirão no momento pós-pandemia.

5

A seguir, são apresentadas algumas circunstâncias e tendências atuais que, penso, já influem ou influirão sobre os processos de revisão dos planos diretores, ênfases a serem consideradas no sentido de reforçar sua conexão com a contemporaneidade.

Upgrade geracional e transformações civilizatórias

A geração de urbanistas a qual pertenço (geração *baby boom* e imediatamente anterior) teve sua formação sob influência de valores modernistas e, em breve, deixará de atuar. Caminhamos rapidamente para um estágio civilizatório pós-moderno, de relações horizontalizadas, em contraponto às relações verticalizadas da sociedade moderna.

Segundo o sociólogo francês Michel Maffesoli[5], o Brasil tem maiores chances de transformação para alcançar esse novo patamar, por contar com algumas das chaves para a evolução: a criatividade, como marca da juventude brasileira, que imprime novo valor às relações

5. VIEIRA, Isabela. Brasil tem três chaves da pós-modernidade, diz sociólogo francês. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 10 nov. 2014, 18:04. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/cultura/noticia/2014-11/michel-maffesoli-brasil-tem-tres-chaves-da-pos-modernidade. Acesso em: 09 maio 2020.

pessoais e de trabalho; o senso de temporalidade focado no presente em oposição ao foco no futuro dos modernos; e a visão de inserção comunitária em detrimento do individualismo, pilar da modernidade.

Há que se considerar, ainda, a quem se destinam as estratégias de desenvolvimento urbano e territorial do plano diretor no horizonte do próximo decênio, na perspectiva do planejamento do futuro da cidade e das garantias que ofertará em suas proposições para obtenção de melhores condições de vida e de oportunidades por toda a população do Município.

Nessa linha, seus herdeiros integram a Geração Z, os nascidos entre 1995 e 2010, que se enquadram nas seguintes características[6]:

- nativos digitais, diálogo aberto e realista;
- preocupados com questões socioambientais;
- são inclusivos e avessos a preconceitos, se mobilizam em torno de causas comuns;
- superconectados em redes sociais e ávidos por propósito;
- perfil colaborativo e avesso às hierarquias;
- impacientes, senso de urgência e de *feedback* constante;
- desapegados de cargos e instituições, buscam variedade de experiências.

Tais características lhes conferem grande poder autônomo de mobilização, sendo uma geração de espírito igualitário, preocupada com o passivo socioambiental que receberá de herança das gerações antecedentes, reagente à degradação do meio ambiente e aos efeitos das mudanças climáticas, bem como demandante ativa pela qualificação dos serviços públicos e multiplicação das oportunidades de escolha.

Tecnologias de comunicação digital e território

Atualmente, uma nova força vem atuando sobre a organização e o uso dos espaços nas cidades - a comunicação interpessoal por meio de tecnologia digital. Mas, ao contrário do espaço público perder importância, essa dualidade tem se mostrado capaz de retomar os encontros nesses espaços, como aponta Wisnik (2016)[7]:

> (...) tem mostrado uma insuspeitada capacidade regenerativa da sociabilidade urbana, amparada pelas novas tecnologias de comunicação, demonstrando não um processo de virtualização alienante das relações, mas uma retomada enviesada do espaço público como lugar de encontro. Pois, com a difusão das redes wi-fi ligadas a aparelhos interativos e portáteis, esse novo 'espaço público virtualizado' tem voltado para as ruas. (WISNIK, 2016)

Essa tendência obriga os gestores e planejadores urbanos a estar em alerta para novas formas de apropriação dos espaços públicos que, se não necessariamente substituirão a experiência de viver na cidade tal como a conhecemos hoje, se constituirão em desafios, no sentido de agregar e inovar a partir do que é oferecido pelas novas tecnologias de comunicação.

De outro lado, conforme abordei na publicação *Amazônia: plano diretor municipal e gestão do território* (IBAM, 2017), ocorrem impactos consideráveis também sobre os espaços rurais:

> O evento da comunicação digital se associa à facilitação das condições de mobilidade, no sentido de romper com o isolamento das áreas rurais, pois propicia o acesso remoto ao conhecimento da existência sobre lugares antes desconhecidos, suas qualidades, atrativos e condições de permanência, provocando a curiosidade e o interesse pela identificação da possibilidade da realização de desejos pessoais de estar naquele lugar, agora conectado com o mundo.
>
> Tal circunstância, para além dos impactos sobre o turismo, provoca outros efeitos quanto à motivação do interesse, por exemplo, em fixar residência ou manter um refúgio ali, na forma de uma segunda moradia, para escapar do estresse da grande cidade. Nessa linha,

6. Matéria publicada na Revista VOCÊ RH - Dossiê Geração Z, Ed. Abril, n.65,dez 2019.
7. WISNIK, Guilherme. A pós-cidade. Bamboo, v. 37, 01 jul. 2014.

indicador da valorização do espaço rural é verificado pelas estatísticas censitárias que demonstram a migração interna em direção às cidades de porte médio, sendo as que mais crescem em termos populacionais. Interesse em parte justificado pela busca de maiores e melhores condições de obtenção da qualidade de vida, sem perder os benefícios de viver em uma cidade.

Nesses municípios, o meio rural ainda sofre menor pressão antrópica, geralmente mantém preservados seus bens naturais e as relações com a cidade são mais próximas, seja pela menor distância seja pela vinculação imediata com os serviços, o mercado e os consumidores urbanos.

Percebe-se mais claramente que a relação moradia-trabalho tanto se dá na direção de residir no campo e trabalhar na cidade, quanto no sentido inverso.

O crescente engajamento da sociedade brasileira com os meios sustentáveis de vida, seja para manutenção da própria saúde, seja por consciência ambiental, além de acarretar maior preocupação de produtores e da indústria com sua responsabilidade socioambiental (também diante dos protocolos internacionais para exportação), faz aumentar o interesse pela agricultura orgânica e a criação de animais livres de farmaquímicos.

Ao mesmo tempo, multiplicam-se as iniciativas de produção sustentável, especialmente de pequenos e médios produtores rurais. Mas, também, de comunidades tradicionais, organizadas, na forma de associações comunitárias, de artesãos, de empreendedores individuais ou coletivos, que têm como premissas a geração de renda e a economia solidária, atuando por meio da confecção e da valorização de produtos locais, ambientalmente sustentáveis e culturalmente identificados.

Nova economia, arranjos e parcerias

As novas tendências da economia se associam com o planejamento urbano, na medida em que estão a configurar novos papéis para as cidades com relação direta nas demandas sobre a qualificação urbana e do território.

Apontam os especialistas que a questão para as novas gerações não será mais em que empresa trabalhar, mas em que cidade morar. Isso porque as escolhas no futuro estarão vinculadas à qualidade de vida e oportunidades que uma **cidade criativa** poderá oferecer. O conselho é que as cidades cuidem de se preparar para atrair cérebros e não empresas.

A substituição do paradigma do crescimento pelo de desenvolvimento está ao alcance lançando-se mão das oportunidades criadas pelas especializações jurídicas e nos ambientes de negócios que envolvem o poder público. A multiplicação das parcerias público-privadas, consórcios intermunicipais e organização de arranjos produtivos locais são indicadores dessa transformação.

Programas de viés solidário ou de iniciativa comunitária também propiciam alternativas ao modelo tradicional dos setores da economia para geração de trabalho e renda que o Município pode apoiar e promover.

O mesmo cabe ao fomento à agricultura familiar com apoio e incentivo, inclusive para comercialização da produção na cidade e fornecimento para merenda escolar e outros consumidores públicos municipais, à produção artesanal comunitária, aos coletivos de criação e ao associativismo.

Da mesma forma, às iniciativas empreendedoras da economia criativa, das *startups* e de aproveitamento sustentável e valorização dos recursos naturais e culturais, de forma a potencializar e firmar o *place branding*[8] municipal.

Com base nos estudos do plano diretor, as oportunidades para produção local identificadas podem ser aproveitadas na

8. *Place branding* é uma abordagem que identifica vocações, potencializa identidades e fortalece lugares, a partir do envolvimento das pessoas que vivem e utilizam os lugares.

formação de cadeias produtivas e na busca consequente de apoios das entidades de capacitação e financiamento com o suporte da Prefeitura e a participação do empresariado local, tendo em vista contribuir para a equação das deficiências da economia municipal.

Combate ao passivo socioambiental acumulado

Dever de casa ignorado ou mal feito, não há novidade: trata-se de concretizar ações eficientes, eficazes e efetivas para provisão de habitação de interesse social, universalidade do saneamento básico e dos transportes coletivos.

As eventuais pressões pós-pandemia da sociedade poderão atuar como impulsionadoras do cumprimento das obrigações que desde sempre constam das agendas dos três níveis de Governo.

Atuar sobre os efeitos decorrentes do estado crítico de precariedade em que se encontram essas infraestruturas é urgente. Mas para que esta condição facilitadora de processos contaminantes e de desassistência da população, especialmente nas comunidades pobres, não se perpetue, é preciso agir sobre as suas causas.

As relações desses temas com a saúde são conhecidas: habitações insalubres, mínimas e precárias; falta de água potável, coleta de lixo, de esgoto e de sistema de drenagem; e ineficiência ou mesmo ausência dos transportes coletivos, são todos veículos facilitadores de contágio e propagação de doenças.

Atuar sobre as causas na intenção de combater as desigualdades sociais vai mais além e inclui planejamento articulado entre essas e outras políticas que com tal precariedade guardam relação, como as de viés focado na promoção socioeconômica, segurança e educação de seus moradores.

Mudanças climáticas e a utopia da cidade sustentável

Diante do passivo socioambiental acumulado em nossas cidades, é mais inteligente operarmos em um circuito focado na sua **remediação**: menor preocupação com a utopia da cidade sustentável e adoção de soluções inalcançáveis pela população brasileira, no estágio civilizatório em que se encontra.

A agenda de promoção da resiliência das cidades, com a proposta de atuar localmente com ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, parece ampla o bastante e mais factível com nossa realidade. Pois, além de atacar as causas dos problemas singulares de cada lugar ou parcela do território, prevê a perpetuação de seus resultados ao incluir o fator educação comunitária e formas criativas e alternativas de sustentação da vida em suas premissas e propostas, chamando seus habitantes a se envolver nas soluções de problemas, além da otimização do uso das forças produtivas locais, chamadas à sua responsabilidade socioambiental.

Exemplo de problema recorrente em nossas cidades: é preciso salvar os moradores de áreas de risco que ocupam encostas e margens de rios por falta de opção.

A prova de que é possível superar o estado letárgico de indiferença da sociedade está dada pelo ambiente solidário que se estabeleceu ao longo dos esforços para conviver com a ameaça pandêmica e de superá-la, seja com ações voluntárias de atenção com a população menos favorecida, de pessoas e grupos, seja pelo aporte dos recursos da produção e do financiamento postos à disposição pelas diferentes organizações econômicas e financeiras.

Outros efeitos benéficos para o estabelecimento de potencial transformação dos meios de produção e consumo, hábitos e costumes inadequados da sociedade, relacionam-se com a sua privação, demonstrando tal experiência de que é possível viver com o essencial e necessário para sustentar o futuro.

No ambiente político-institucional atual, onde ganha força a postura não aderente aos avanços civilizatórios que o Brasil conquistou nas últimas décadas, provou-se que é possível neutralizá-la e minimizar seus impactos imediatos, revelando

a importância fundamental da decisão política de Governadores, Governadoras, Prefeitos e Prefeitas.

A reação ao desprezo dos princípios de preservação ambiental e da livre expressão cultural, duas das maiores riquezas do país, foram demonstradas igualmente, pelo atomizado uso de mensagens de valorização desses recursos como meios de demonstração da solidariedade da população.

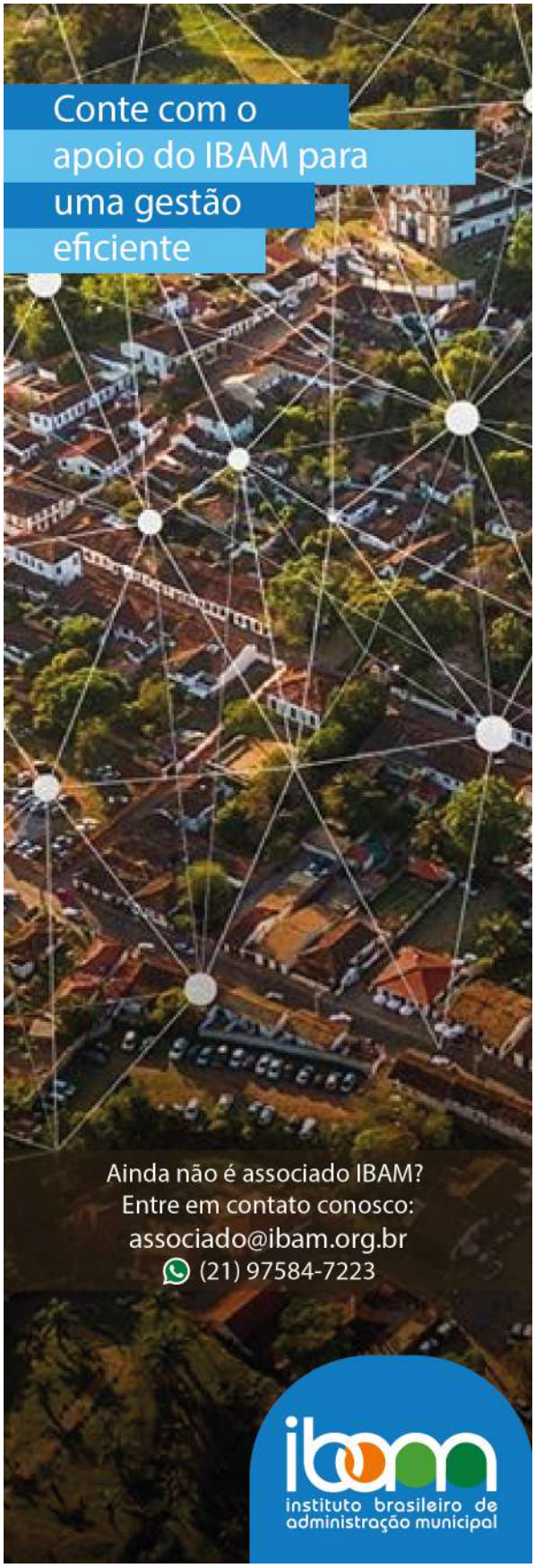
Completude do Plano Diretor

Ao plano diretor, na escala municipal, cabe reconhecer o protagonismo de combate à degradação ambiental e aos fatores de manutenção do estado de pobreza e precariedade da vida de imensa parcela dos seus habitantes em suas proposições, de forma autônoma e independente.

Os protocolos de restrição à mobilidade e de aglomeração de pessoas são um desafio atual para a realização dos processos de revisão do instrumento, calcados que estão na participação popular. Tais circunstâncias também afetam os trabalhos de reconhecimento em campo das dinâmicas territoriais que sobre este incidem. A saída indicada parece ser a radicalização do uso das tecnologias digitais de comunicação e de mapeamento do território, requerendo o investimento nos recursos em TI pelas Prefeituras.

Como já afirmei, ter o plano diretor não basta, é preciso implementá-lo. Parte dessa condição depende da formulação atualizada e sincronizada com o aparato metodológico e legal que o complementa, na forma da legislação urbanística - leis de parcelamento, uso e ocupação do solo e código de obras, igualmente debatidas no âmbito do processo participativo.

Nesse sentido, para que o plano diretor não se restrinja a ser mera carta de intenções, tais leis devem ser elaboradas ou revisadas concomitantemente ao seu processo de atualização, pois são elas que dão a viabilidade para operacionalização de suas propostas.



Referências bibliográficas

AMAZÔNIA: Plano Diretor Municipal e Gestão do Território. Rio de Janeiro: IBAM, [2017].

BARANDIER, Henrique Gaspar. [Anotações pessoais] **Revisão do Plano Diretor de Maricá**. Rio de Janeiro, IBAM, 2020. (Documentos internos)

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 09maio 2020.

DOMINGUES. **Planejamento urbano e a cidade da pandemia** (título provisório). No prelo.

PLANOS DIRETORES URBANOS, GESTÃO MUNICIPAL E O PROCESSO DEMOCRÁTICO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Roberto Chafik Abu Kamel*

Resumo: O presente artigo trata das relações dos planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade tanto com os processos de participação e controle social quanto com o processo de governança municipal. Aborda o conceito da capacidade institucional, de gestão e de planejamento nas políticas públicas como fator determinante para alcançar o desempenho institucional e a efetividade das ações das prefeituras e dos demais atores. Trata, também, do arranjo institucional necessário para o alcance dos objetivos finalísticos do planejamento municipal e de melhor qualidade da prestação dos serviços públicos à população.

Palavras-chave: Planos Diretores Urbanos; Gestão pública; Governanças Municipal e Regional. Planejamento; Participação Social.

Introdução

O marco jurídico da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 e da criação do Estatuto da Cidade (EC) de 2001 foi acompanhado de um novo estilo de planejamento municipal que contemplou tanto a descentralização político-administrativa como a participação comunitária institucionalizada e o exercício cotidiano da democracia, de maneira que a população passaria a cobrar e controlar, de forma mais efetiva e eficaz, as ações do aparelho estatal. Esse processo de participação social permite democratizar o processo de tomada de decisões da ação municipal, avaliar e corrigir as políticas públicas e avaliar a qualidade dos serviços públicos prestados à população.

A Constituição incorporou um inédito capítulo dedicado à política urbana no Brasil (artigos 182 e 183). A implantação desse novo marco regulatório, sintetizado pela Carta Magna e pelo EC, ensejou pesquisas de desenvolvimento urbano no país. A cidadania organizada e o princípio da participação popular foram definidos como um direito e dever de todos os cidadãos. Busca-se, portanto, como corolário da concepção de Estado Democrático de Direito, analisar e aprofundar os institutos que fundam o controle social e a forma como o Poder Público pode induzir essa nova prática de envolvimento da sociedade.

Dessa forma, as conjunturas institucionais advindas desse processo requerem especial atenção, visto que são entendidas como um meio de respostas à democratização das políticas públicas na ampliação do controle social ante as tomadas de decisões governamentais. Entram em jogo, então, a participação e o controle social que se assentam na administração pública como meio positivado da atuação e implementação da cidadania e democracia. O controle social e a participação popular na administração pública são exigências legais, consubstanciadas na Constituição. É ato de cidadania visto que define a efetividade de direitos, por meio de ferramentas adequadas, que ela enumerou como garantias fundamentais. Dessa forma, o

* ***Roberto Chafik Abu Kamel:*** *Doutor em Urbanismo e Planejamento Territorial pela Universidade de Paris XX – Créteil. Pesquisador da Diretoria de Políticas Públicas (DPP) da Fundação João Pinheiro (FJP).*
Endereços eletrônicos: *roberto.kamel@fjp.mg.gov.br / robertochafik@yahoo.com.br*

fortalecimento da cidadania organizada deve ser buscado por meio de todos os meios legais dispostos pela Constituição. Almeja-se que, no momento do seu exercício, o cidadão execute o controle social efetivo sobre a administração pública.

Com a consolidação desses dispositivos, a participação se institucionaliza e se desloca para as arenas decisórias vinculadas ao Estado, impondo uma combinação entre as instituições e os padrões clássicos da democracia representativa e as novas formas participativas orientadas pela ampliação de conselhos gestores de políticas públicas, audiências públicas, conferências, órgãos colegiados de política urbana e iniciativas legislativas populares.

Apesar dos limites, o modelo de plano diretor participativo é um avanço significativo em relação à tradição de planos tecnocráticos de gerações passadas. A inovação se traduz em experimentações democráticas que promovem o alargamento da cidadania, particularmente do direito de participar de decisões públicas. A virtude principal desses desenhos institucionais não diz respeito à efetiva capacidade decisória compartilhada com representantes da sociedade, mas a seu significado simbólico e seu caráter pedagógico, social e inclusivo.

Com efeito, o plano diretor urbano como instrumento de planejamento vem sendo concebido com a tônica dos valores democráticos em que a capacidade institucional, de gestão e de planejamento dos municípios se torna um fator determinante na eficácia e na efetividade da produção e da implementação das políticas públicas locais. É necessário, portanto, que a sociedade se organize, participe e avalie as políticas públicas, bem como cobre melhor desempenho institucional dos governos na prestação dos serviços públicos.

Diante desse novo marco regulatório, a Fundação João Pinheiro (FJP) elaborou os planos diretores participativos dos municípios mineiros de Tiradentes e Paraisópolis, respectivamente, em 2014 e 2015. Esses planos abordaram o processo da participação comunitária e do controle social sobre as ações desses governos, em termos de políticas públicas locais, tanto na leitura técnica (elaboração dos perfis municipais) quanto na leitura comunitária, por meio da realização das oficinas participativas.

O presente artigo, portanto, tem por objetivo elucidar as relações dos planos diretores urbanos de Tiradentes e de Paraisopólis tanto com o processo de gestão municipal quanto com o processo de participação e controle social desses municípios. Aborda também os arranjos institucionais, os atores e instrumentos necessários para uma governança efetiva e para o melhor desempenho institucional das prefeituras desses municípios.

O primeiro tópico trata de um breve marco teórico que orienta e ajuda a compreender melhor os conceitos e os aspectos abordados neste artigo. O segundo tópico analisa, com estudos de casos, alguns aspectos dos planos diretores participativos de Tiradentes e Paraisópolis. O terceiro explicita o processo de participação democrática e o controle social desses municípios. O quarto avalia o Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal (Prodemu) a fim de se compreender como é possível elaborar planos diretores urbanos por meio da construção de um pacto regional de articulação interinstitucional para o fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão dos governos locais e das associações microrregionais de municípios do Estado de Minas Gerais. O último tópico mostra as considerações finais desse trabalho[1] .

1. As informações mais detalhadas do Prodemu e dos planos diretores participativos de Tiradentes e de Paraisópolis podem se obtidas por meio dos acessos do website da Fundação João Pinheiro (FJP) e do website da biblioteca digital do Estado de Minas Gerais.

Ação governamental, planos diretores urbanos participativos e governança municipal

O planejamento do desenvolvimento municipal e regional de caráter multidimensional visa, por meio do aparato estatal e da gestão das políticas públicas, responder às demandas sociais com a provisão dos serviços públicos de qualidade. Para o alcance de seus objetivos finalísticos, o Estado conta com a articulação interinstitucional profícua e uma relação efetiva entre os atores políticos, econômicos e sociais. As capacidades estatal, institucional, de gestão e de planejamento podem garantir a efetividade e a eficácia dessas políticas públicas para o alcance das transformações econômicas e sociais de uma região.

Entre as dimensões de análises do planejamento destacam-se: o processo de decisão governamental, os processos de governança municipal e regional, o processo de participação e controle social, os arranjos institucionais com seus instrumentos e atores, o alinhamento e a sintonia dos sistemas nacionais de políticas públicas com os dos governos estadual e local, a criação de gestão compartilhada intermunicipal articulando a governança municipal com os modelos de governança regional, o fortalecimento dos atores sociais e dos agentes públicos e privados envolvidos com as estratégias do associativismo, do consorciamento e das parcerias intermunicipais. Destaca-se, ainda, a dimensão institucional que deveria sustentar as outras dimensões, no que concerne às análises das políticas públicas e a da modernização das administrações municipais. Esta última busca o desempenho institucional, a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações das prefeituras.

As capacidades estatal, institucional, de gestão e de planejamento podem garantir a efetividade e a eficácia dessas políticas públicas para o alcance das transformações econômicas e sociais de uma região.

Lima (2012) ressalta os dilemas e desafios da governança urbana no Brasil num contexto seguido da promulgação da Constituição e do Estatuto da Cidade. Primeiro, a elaboração e a implementação dos planos diretores participativos passaram a seguir o processo da descentralização político-administrativa e o processo de participação social. Sobreveio desse marco jurídico o desafio de partilha do poder decisório entre o aparelho estatal e a sociedade para melhorar a qualidade da participação nesses processos. Segundo a autora, esse processo exigiu uma nova institucionalidade das relações intergovernamentais e da gestão e produção das políticas públicas, em especial a da política urbana, que busca o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e do bem-estar de seus habitantes. Surgiram, nesse contexto, o plano diretor como instrumento ordenador do espaço urbano e a necessidade imperiosa da participação da sociedade no processo decisório. Ressaltou que há pouca vontade política dos gestores de aplicar os instrumentos urbanísticos e efetivar a participação da sociedade com qualidade na formulação e implementação dos planos diretores.

No debate da governança e da democratização da gestão urbana, Lima (2012), considera que há conflitos de interesses entre as forças sociais na materialização do processo de participação efetiva da sociedade. De acordo com Dagnino (2002 *apud* LIMA, 2012, p. 367), essa relação conflituosa faz parte da dinâmica urbana, já que a participação implica a partilha de poder entre Estado e sociedade. Essa é a razão pela qual existem resistências de certos setores da burocracia estatal ao controle social de suas ações e à partilha do poder decisório com representantes da sociedade. Dagnino afirma também que esse comportamento estatal acaba por engendrar dificuldades de consensos e de livre exposição de ideias, o que se opõe às concepções de democracia participativa e deliberativa.

Lima (2012) salienta que, apesar da realidade apresentada, é inegável o avanço democrático no processo de participação da gestão pública, no exercício do controle social sobre as ações dos governantes e no aumento da responsabilidade dos governos, em termos da qualidade de provisão dos serviços públicos. No entanto, há resistência das elites políticas e técnicas de assimilarem as novas regras do jogo e existe pouca vontade política dos gestores de difundirem o plano diretor ancorado numa efetiva participação social. Ainda ressalta que a elaboração dos planos diretores pode ficar restrita a poucos, notadamente a técnicos e especialistas, tornando a participação comunitária meramente figurativa.

O novo quadro constitucional, instituído a partir da Constituição e do Estatuto da Cidade, sinalizou a criação de um novo estilo de planejamento que contemplasse a participação da sociedade organizada e que estabelecesse uma sintonia fina entre os demais níveis de governo, visando melhorar a qualidade de gestão dos serviços públicos. Primeiro, veio o processo de descentralização político-administrativa, que conferiu aos municípios competências e autonomia para a gestão de serviços públicos. Em seguida, adveio o processo de participação social, que passou a ocupar também lugar no discurso político e nos estudos técnicos na área da administração municipal.

A participação é fundamental tanto para efetivar a avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados e a correção das políticas públicas como para democratizar o processo de tomada de decisões concernentes à definição dos objetivos e às metas da ação municipal. Dessa forma, ambos os processos pressupõem a existência de instituições sólidas, abertas ao diálogo, e a população organizada para reivindicar e participar. Nesse sentido, torna-se necessário construir um novo paradigma de planejamento municipal sintonizado com os princípios e diretrizes constitucionais e com a prática do exercício cotidiano da democracia. O conhecimento técnico do Executivo e a participação comunitária institucionalizada podem traduzir os elementos essenciais do novo estilo de planejamento municipal, democrático e responsável (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1994a).

Carvalho e Rodrigues (2017) analisaram o processo de elaboração do plano diretor urbano e o da participação popular sob a ótica da nova ordem jurídico-urbanística instaurada pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade. Elucidaram tanto os aspectos jurídicos, políticos, sociais e tecnocráticos para compreender a lógica de elaboração, em 2012, de um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) da cidade de Salvador quanto os impasses e obstáculos sociais, jurídicos e políticos em seu planejamento. Reiteraram que o modelo hierarquizado estabelecido entre o Estado e a sociedade deveria dar espaço a formas mais abertas de participação social, já que o plano diretor e o processo de participação fazem parte da essência do planejamento das cidades.

... torna-se necessário construir um novo paradigma de planejamento municipal sintonizado com os princípios e diretrizes constitucionais e com a prática do exercício cotidiano da democracia.

Esses dois estudiosos ressaltaram os obstáculos enfrentados para que se efetivasse a participação social em Salvador. Primeiro, o impasse do jogo de interesses do aparelho estatal e das forças econômicas e sociais, em que a influência do grande capital acaba por sabotar o sucesso da gestão democrática, do capital social, comprometendo o conteúdo do plano diretor e os princípios do debate e do controle social. Segundo, a descrença na capacidade técnica dos participantes das audiências, a desigualdade entre os diferentes grupos sociais e o baixo nível de escolaridade

dos grupos menos favorecidos. Terceiro, o nível da eficácia e da efetividade das leis urbanísticas que acabam por comprometer a qualidade dos processos sociais participativos. De acordo com esses autores, a legislação urbanística brasileira possui lacunas a serem sanadas. Para isso, o fortalecimento da participação é necessário a fim de enfrentar ou mitigar os obstáculos em busca do equilíbrio e consenso entre as forças políticas, econômicas e sociais, em termos de planejamento e gestão governamental.

O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) do município de Bauru teve início em 2005. Um Grupo de Trabalho constituído por técnicos municipais ficou encarregado da coordenação e elaboração desse plano, auxiliado pelo Núcleo Gestor, formado por representantes da sociedade e do poder público. Primeiramente, procedeu-se à capacitação dos técnicos das secretarias municipais e ao trabalho de mobilização para garantir a efetiva participação popular em todas as etapas da elaboração do plano. O plano previu a implantação de um sistema de gestão participativa com o fortalecimento do Conselho do Município e das associações cívicas e a capacitação das lideranças locais. A gestão participativa requer tanto uma nova forma de agir e compartilhar responsabilidades quanto o conhecimento dos princípios, instrumentos e objetivos do Estatuto da Cidade para permitir mudanças de paradigmas e de conceitos e a efetividade do planejamento municipal (BAURU, 2005).

De acordo com a coordenação técnica do plano de Bauru, o planejamento participativo de um município implica mudanças de paradigmas, vontade de decisão política e mudanças de comportamento da sociedade, considerando que o processo de planejamento apresenta, sempre, um caráter tecnicista despojado de valores do processo de participação cidadã. Reiterou sobre a necessidade da capacitação dos atores sociais e das entidades de classe para melhorar a efetividade dos debates no processo de participação e a qualidade de vida dos cidadãos. A capacitação dos técnicos do poder público, da equipe de trabalho e dos colaboradores foi necessária para permitir a coordenação do processo de elaboração do Plano Diretor de Bauru. Os cursos de capacitação foram promovidos pelo Ministério das Cidades, do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e do Instituto Polis (BAURU, 2005).

Considerando os aspectos da articulação da lógica do processo espacial com a da formação da estrutura social com suas práticas sociais, Santos e Montandon (2011b, p. 46-47) elucidam a correlação entre o plano diretor com os processos sociais ao ressaltar que, para que o plano diretor seja de fato uma ferramenta útil, ele deve dialogar com a cidade real, com os problemas urbanos e com a efetiva capacidade de gestão do município. De nada adianta uma ferramenta sofisticada se a prefeitura não souber operá-la. Ele tem de ser legítimo, durável, ou seja, um plano da cidade e da sociedade. Assim, é fundamental que haja o controle social e que os processos participativos sejam associados ao plano diretor tanto no seu processo de elaboração quanto na sua implementação.

... é fundamental que haja o controle social e que os processos participativos sejam associados ao plano diretor tanto no seu processo de elaboração quanto na sua implementação.

Outrossim, levando em conta os aspectos institucionais, econômicos, sociais, físicos e territoriais no conteúdo do plano diretor, segundo Callegari (1990), percebe-se o quão é complexa a realidade a ser administrada pelo poder público municipal. Para a administração se adequar e responder bem às necessidades dessa realidade municipal é preciso que a prefeitura se reestruture e se reaparelhe, qualificando-se em termos de recursos materiais e humanos, atualizando a legislação municipal, as normas

administrativas, os cadastros municipais e as configurações contábeis. Os funcionários da prefeitura devem ser capacitados e dignamente valorizados e motivados. Para o autor, esse processo de modernização administrativa é um conceito globalizante. A modernização administrativa posicionar-se-ia com base no planejamento municipal e esse último, por sua vez, com base no plano diretor urbano participativo. A modernização administrativa, como objetivo a ser priorizado, também precisa estar presente no plano diretor.

Na prática democrática da *accountability* (responsabilização) governamental, segundo Campos (1990) o fortalecimento da *accountability* e o da prática administrativa andam juntos. Quanto mais avançado for o estágio democrático da sociedade, mais o interesse pela *accountability* seria maior. Ela tende a acompanhar o avanço de valores democráticos tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade.

Para a autora, os padrões de desempenho ou de *accountability* como a qualidade dos serviços públicos, a maneira como tais serviços são prestados, o grau de adequação dos resultados dos programas governamentais às necessidades das clientelas não são garantidos pelos controles burocráticos. O verdadeiro controle do governo em qualquer de suas divisões, Executivo, Legislativo e Judiciário, só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos.

Campos (1990) interrogou: Quem controlaria o controlador? Pode essa tarefa ficar nas mãos do estado? O controle efetivo constituiria prerrogativa essencial dos cidadãos e do exercício da cidadania organizada. Uma sociedade desmobilizada não seria capaz de garantir a prática de *accountability*. A autora evidencia que existe o elo entre *accountability* e cidadania organizada e que a extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito. Um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação.

A cidadania organizada (desenvolvimento de instituições na sociedade) pode influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho institucional do serviço público prestado. Segundo Campos (1990), este parece ser o caminho para a prática da *accountability*. Entretanto a opinião pública é manipulada para atender aos interesses do governo e, consequentemente, os cidadãos continuam sem qualquer proteção contra as decisões arbitrárias ou voluntaristas dos governos.

A cidadania organizada pode influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho institucional do serviço público prestado.

É necessário, portanto, abrir o Estado à opinião pública, buscando todas as formas de cogestão dos cidadãos, sensibilizando-os, informando-os sobre o seu real papel no processo de construção da cidadania organizada. Assim, por meio desse processo, seria possível cobrar, mais e melhor, o desempenho institucional e a efetividade do aparelho estatal no que concerne à qualidade dos serviços públicos prestados à população. Nesse sentido, portanto, o controle social efetivo constitui papel essencial da cidadania organizada.

Um conceito refere-se ao capital social pesquisado por Putnam, Leonardi e Nanetti (1996). Esse estudo buscou compreender o desempenho das instituições democráticas de um governo eficaz e analisou como e por que os modelos e os sistemas de engajamento cívico influenciam tanto as perspectivas de um governo eficaz e responsável. Para a estabilidade política, a boa governança e o desenvolvimento econômico, o capital social pode ser mais importante que o capital físico e o capital humano. O capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, solidariedade comunitária, reciprocidade generalizada, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficácia da sociedade, facilitando as ações coordenadas.

Os estoques de capital social como confiança, normas e sistemas de participação tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança mútua, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Eis aí as características que definem a comunidade cívica. Por outro lado, a inexistência dessas características na comunidade não cívica também é algo que tende a se autorreforçar. A deserção, a desconfiança entre os indivíduos, a omissão, a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação intensificam-se de maneira recíproca em círculos viciosos (PUTNAM; LEONARDI; NANETTI, 1996).

Os estoques de capital social como confiança, normas e sistemas de participação tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente.

Avritzer (2004) abordou o processo de participação social destacando o papel e a importância da instituição e consolidação dos conselhos municipais de políticas públicas e das organizações civis. O associativismo popular, o religioso, os conselhos municipais e as organizações cívicas foram analisados. O termo organização civil é usado pelo autor para denotar um conjunto diverso de atores sociais: associações locais e suas federações, movimentos sociais, organizações não-governamentais e organizações de caridade que não possuem cargos públicos ou lucro como seus objetivos principais. Alguns aspectos tornam as organizações civis uma força autêntica democratizadora e racionalizadora da ação pública: sua lógica deliberativa, sua natureza descentralizadora e seu enraizamento na vida social das comunidades, finalmente, sua autonomia em relação ao Estado, aos partidos políticos e aos grupos de interesse. Essas características das organizações cívicas conferem a elas uma lógica democratizadora particular que contrasta tanto com a lógica de interesses dos corpos representativos quanto com a lógica tecnoburocrática das agências estatais e a lógica excludente do mercado (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA *apud*, AVRITZER, 2004).

Para o Ministério das Cidades, a elaboração articulada de planos diretores municipais permitem realizar tanto os pactos territoriais, os fóruns de discussões regionais, os comitês de articulação regional, a criação de uma agenda de planejamento e o desenvolvimento regional quanto garantir o aumento da capacidade de planejamento dos municípios como um resultado desse modelo de gestão e de articulação regional de todo o processo. No processo de produção de planos diretores municipais, os problemas de interesse comum tendem a transcender a escala municipal. A escala de novas territorialidades passa a exigir, portanto, novos arranjos de gestão compartilhada intermunicipal, envolvendo recortes geográficos e parcerias público-privadas. Nesse sentido, as dimensões supralocais, metropolitanas e territoriais ganharam robustez nesse discurso levantado pelo Ministério das Cidades ao ressaltar que a construção desse pacto e da agenda territorial dependeria, essencialmente, da vontade política dos atores envolvidos nesses processos (BRASIL, 2004a).

Em Minas Gerais, o manual elaborado pela Fundação João Pinheiro, em 1994, sobre a metodologia de elaboração e implementação dos planos diretores de desenvolvimento municipal elucidou a necessidade de criação de uma rede urbana em escalas regional e estadual que articularia a equipe técnica dos planos diretores com os atores envolvidos, as lideranças locais e os representantes dos governos estadual e federal atuantes na região. Esse manual apontou que o plano diretor pode instituir uma sistemática estadual de elaboração, implementação, acompanhamento e atualização dos planos, articulando os atores, os órgãos estaduais, as agências regionais, as entidades e associações microrregionais dos municípios. Formar-se-ia, assim, uma rede urbana em escalas microrregional e regional. A dimensão regional do plano diretor exige articulações interinstitucionais envolvendo a equipe técnica do plano, as lideranças locais (políticas, empresariais) e os representantes dos governos estadual e federal que atuam na região (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1994a).

Seguindo essa linha de raciocínio do Ministério das Cidades e da FJP, o Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal (Prodemu), elaborado por essa fundação em 1991, ressaltou o fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais por meio da capacitação institucional das associações microrregionais de municípios, buscando melhorar a interlocução técnica e política com os demais níveis de governo. A FJP foi o órgão responsável pelo apoio técnico aos governos locais para a formatação e implementação dos planos de ação dessas associações e dos planos de ação das prefeituras. Para isso, contava com competência técnica dos órgãos estaduais, entidades e empresas da sociedade para a elaboração conjunta de planos, programas e projetos de interesse dos municípios e do estado. A Secretaria de Estado de Assuntos Municipais (Seam/MG) e a FJP montaram um programa de monitoria e avaliação das atividades do Prodemu afim de promover os devidos ajustes e correções, a estruturação de novos planos e programas e novas ações de impacto nos municípios. Dessa forma, o processo permanente de apoio ao desenvolvimento municipal estaria assegurado por meio das estratégias e ações do Prodemu (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1991).

Em sintonia com os princípios da nova ordem jurídico-urbanística instaurada pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade, a FJP elaborou, a partir de 2014, dois planos diretores participativos apresentados no tópico seguinte. A metodologia da elaboração desses planos contemplou o controle social e a participação comunitária institucionalizada num estilo de planejamento municipal democrático. Entre os conceitos e os aspectos abordados destacam-se tanto a cidadania organizada e o controle social efetivo como a capacidade de planejamento e de gestão dos municípios. O desempenho institucional das prefeituras, a efetividade de suas ações e a qualidade da gestão e da implementação das políticas públicas foram contempladas nos planos diretores.

Os Planos Diretores Participativos dos Municípios de Tiradentes e Paraisópolis

O plano diretor se constitui em um instrumento de planejamento que permite aos municípios pactuarem, de forma democrática, suas diretrizes e prioridades para o desenvolvimento urbano. Ele deve indicar os objetivos a alcançar e explicitar as estratégias e instrumentos para atingi-los. Instituído por meio de lei municipal, o plano diretor estabelece como a propriedade cumprirá sua função social tendo em vista o bem coletivo e o desenvolvimento sustentável das cidades (MINAS GERAIS, 2012).

O plano diretor de Tiradentes foi elaborado em 2014 quando o município já possuía 7.457 habitantes, segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esse plano considerou os resultados de pesquisas documentais, das entrevistas realizadas, dos trabalhos de campo e das oito oficinas participativas realizadas em todo o território municipal. Esses resultados permitiram compor um panorama da

situação do município no que se refere tanto ao uso e à ocupação do território, ao meio ambiente, ao desenvolvimento econômico, ao desenvolvimento social, à cultura e ao turismo como à capacidade institucional dos atores para o processo de elaboração, implementação e monitoramento do plano diretor e de sua legislação complementar. Para cada tema abordado, foram apresentadas sugestões que orientariam a formulação das propostas do plano com o objetivo de instituir um instrumento de planejamento e orientação para o crescimento municipal tendo como princípios não somente a sustentabilidade socioambiental e a participação social, mas também a gestão democrática, a intersetorialidade das políticas públicas e o referenciamento do território urbano e rural (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014b, v. 1).

O seu processo de elaboração envolveu o poder público, os setores econômicos, culturais, ambientais, sociais e a participação da população municipal, buscando fornecer as bases para que esse plano se tornasse efetivamente um guia para o desenvolvimento sustentável, tornando real o desejo coletivo de um município socialmente justo, economicamente próspero, culturalmente diverso e politicamente democrático.

A participação da população foi fundamental como ferramenta de diálogo e como parte intrínseca do processo de planejamento.

Entre as dimensões abordadas no plano diretor de Tiradentes, a dimensão físico-territorial do perfil municipal tratou dos processos de ocupação e do uso do solo com o foco nas áreas urbanas. Ela foi considerada uma dimensão integradora das demais e representou uma aproximação a partir da visão mais abrangente fornecida pela dimensão ambiental. Retratou as relações sociais, culturais e econômicas que, ao longo do tempo, conformaram os diferentes espaços no município. A compreensão desses processos permitiu fornecer os insumos para as propostas relativas a esse mesmo tema no plano diretor e na legislação urbanística, configurando-se como o seu eixo central.

Os elementos para os estudos desenvolvidos nessa dimensão físico-territorial vieram das pesquisas bibliográficas, dos trabalhos de campo, das reuniões técnicas e das oficinas participativas. A participação da população foi fundamental como ferramenta de diálogo e como parte intrínseca do processo de planejamento. A compreensão dos processos de ocupação e uso do solo pode consolidar-se com base na elucidação de como a população percebe e entende o seu próprio território, buscando alinhar essa visão particular às políticas públicas promotoras de uma cidade socialmente inclusiva e comprometida com o desenvolvimento sustentável.

As principais propostas e ações advindas da análise institucional foram: primeiro, criar na estrutura organizacional da prefeitura uma equipe técnica multidisciplinar de planejamento municipal para acompanhar e opinar sobre o processo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos resultados do plano diretor. Essa equipe daria suporte ao processo de modernização administrativa da prefeitura em articulação com os órgãos públicos, o empresariado, os atores sociais e o Conselho da Cidade. Segundo, buscar as vantagens do associativismo intermunicipal, implantar e consolidar o Sistema de Acompanhamento e Controle Social em Tiradentes conforme as determinações da Resolução n. 34, de 2005, e do Estatuto da Cidade. Esse sistema prevê instâncias de planejamento e de gestão democrática municipal para implementar e rever o plano diretor, apoiando os processos sociais participativos.

Em 2015, na elaboração do plano diretor de Paraisópolis pela FJP, o documento do perfil municipal apresentou um panorama onde foram feitos levantamentos de dados e informações do município, trabalhos de campo, reuniões e entrevistas para conhecimento da realidade municipal nos temas das dimensões abordadas

no plano. Esses temas pesquisados foram cotejados com as manifestações ocorridas nas oficinas participativas, compondo um cenário que associava a leitura técnica com a leitura comunitária do município. Em 2015, segundo os dados do IBGE, Paraisópolis possuía 20.170 habitantes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015a, v. 1).

Foram realizadas visitas técnicas ao município de Paraisópolis acompanhadas de entrevistas semiestruturadas com todos os secretários municipais para obtenção de informações relativas tanto ao nível de ocupação das secretarias propostas na estrutura organizacional, às atividades formalmente executadas por elas frente às propostas na legislação quanto à capacidade, qualidade e quantidade dos recursos humanos nelas alocados. O prefeito ressaltou que a "prefeitura necessitava muito de uma reforma administrativa. E que as relações interdepartamentais da estrutura organizacional necessitariam de maior clareza, inclusive quanto às diferenças de orçamento de cada departamento, até em função de dispositivos legais".

O processo de participação democrática e controle social

Na Resolução n. 13, de 16 de junho de 2004, do Conselho de Cidades (Concidades), o artigo 1º define as diretrizes e recomendações aos atores sociais e governos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para a criação de conselhos estaduais e municipais da cidade. No inciso I desse mesmo artigo, recomenda-se a todos os atores empenharem-se na construção de uma cultura democrática e participativa visando alcançar os objetivos mencionados dessa resolução. As atribuições principais de um conselho são: avaliar, propor, debater e aprovar a política de desenvolvimento urbano em conjunto – governo e sociedade – em cada esfera da Federação (BRASIL, 2004b).

Segundo o art. 1º, incisos V, VI e VII, o Concidades local ou equivalente, a ser criado nas unidades da federação, deverá referenciar-se nas diretrizes e nos princípios aprovados na Conferência Nacional das Cidades. A realização de conferências municipais e estaduais seria um referencial para a discussão da política no nível local, elegendo-se assim os membros do novo conselho de forma democrática. A partir de uma análise dos atores, em cada lugar, a composição do novo conselho poderá contemplar a representação de todos os segmentos sociais. Poderão seguir os segmentos designados no Concidades, eleitos na Conferência Nacional das Cidades.

A fim de manter a articulação dos conselhos municipais com o nacional, os municípios devem estar atentos para a criação de seu conselho nos principais aspectos: primeiro, na estrutura da composição, respeitando os segmentos e a proporcionalidade definida pelas conferências nacionais das cidades; segundo, nos princípios, nas diretrizes e nas atribuições também definidos pelo Concidades em âmbito nacional e pelas conferências nacionais; terceiro, na garantia de integração entre as políticas setoriais de desenvolvimento urbano, entre as quais se podem destacar a da habitação, a do saneamento, a do transporte e mobilidade urbana e a do planejamento do solo urbano, entre outras (BRASIL, 2009).

Com relação à estrutura de composição, a 2ª Conferência Nacional das Cidades deliberou que os conselhos estaduais e municipais das cidades devem garantir a proporcionalidade de 60% dos membros da sociedade e 40% do poder público. Tal deliberação, entretanto, é uma imposição. Os segmentos devem seguir os mesmos componentes do conselho em âmbito nacional: poder público, entidades de movimentos populares, empresariais, de trabalhadores, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e organizações não governamentais. A eleição das entidades integrantes de cada segmento social ocorrerá de acordo com as do município (BRASIL, 2009).

A elaboração do instrumento legal de criação do Conselho Municipal da Cidade deve pressupor a participação da sociedade, sem se restringir ao mero cumprimento de uma burocracia por parte

do governo local. A estrutura e a organização dos conselhos devem expressar o consenso de todos os segmentos da sociedade e do poder público local. Tão importante quanto a lei, ou decreto, de criação dos conselhos é garantir o processo participativo e democrático desde o princípio, o que implica permitir a todos os segmentos que irão compô-lo decidirem sobre sua estrutura, seus objetivos e sua composição. Para isso, seria apropriado realizar as audiências públicas ou outros instrumentos de mobilização social com os segmentos sociais interessados no assunto a fim de iniciar as discussões.

No que concerne à gestão democrática, a avaliação dos planos diretores indica que houve uma ampla criação e institucionalização de conselhos municipais da cidade nos municípios brasileiros. De fato, dos mecanismos e instrumentos de participação previstos pelo Estatuto da Cidade, os órgãos colegiados de gestão da política urbana foram os incorporados com maior frequência pelos planos diretores. Percebe-se que, em todos os estados da Federação e na maior parte dos municípios, foram criados ou prevista a criação de órgãos colegiados do tipo Conselho da Cidade, Conselho de Política Urbana ou similar. Em vários casos, os municípios, além dos conselhos das cidades, previram ou mantiveram a existência de conselhos setoriais vinculados à política urbana (de habitação, saneamento e mobilidade, entre outros). É recomendável que esses conselhos trabalhem de forma articulada para se evitar o risco de fragmentação da participação, em torno da política de desenvolvimento urbano (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011b).

A maioria dos conselhos municipais da cidade, criados, necessita ser regulamentada sendo que sua composição não é definida na legislação. De todo modo, é necessário que o Conselho da Cidade seja instituído, como espaço público, para assegurar a participação dos diversos segmentos da sociedade na elaboração e implementação das políticas urbanas municipais.

Quanto à questão orçamentária, a maioria dos planos diretores não instituiu mecanismos nem instrumentos de democratização do orçamento municipal, contrariando a diretriz do Estatuto da Cidade que estabelece a obrigatoriedade da realização de debates, audiências e consultas públicas como condição para aprovação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Nos casos dos planos que avançaram nesse tema, vale destacar a instituição de audiências públicas, a consulta prévia ao Conselho da Cidade e o Orçamento Participativo (OP).

Há a necessidade de se aprofundar a discussão acerca da gestão democrática das cidades, de forma a dar efetividade e resultados aos canais de participação instituídos. É necessário incorporar a população, em especial os segmentos populares, historicamente excluídos dos processos decisórios, na discussão dos programas e projetos urbanos e no processo de gestão das cidades.

Na realização das oficinas participativas em Tiradentes, a leitura comunitária teve por objetivo captar a percepção da população sobre os aspectos positivos, os problemas e as sugestões para o município com posterior sistematização dessas informações, de maneira a contemplar o ponto de vista da comunidade nas propostas do plano diretor. Essa leitura comunitária e a leitura técnica do plano diretor de Tiradentes retratam uma visão abrangente da realidade municipal e são fontes de informações para subsidiar a elaboração dos diagnósticos das políticas públicas e das diretrizes e propostas do plano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014a).

Para garantir a participação comunitária, foram realizadas oito oficinas participativas em Tiradentes, quatro na área urbana e quatro na rural, cujo objetivo era alcançar a representatividade de toda a população do território municipal. Duzentas e trinta oito pessoas participaram dessas oficinas, o que representou 3,2% da população do município estimada, em 2013, com 7.457 habitantes, conforme o IBGE. Num processo participativo dessa natureza, esse percentual de participantes foi significativo.

O objetivo da realização das oficinas participativas foi aferir a percepção da comunidade acerca das deficiências e das perspectivas no âmbito de construção do plano diretor municipal. As oficinas foram precedidas da divulgação dos eventos programados. Folhetos foram distribuídos na cidade, bem como foram veiculados anúncios de rádio, carros de som e contatos diretos com entidades representativas da sociedade.

A metodologia utilizada para aplicação nas dinâmicas das oficinas no município de Tiradentes foi a pesquisa exploratória qualitativa por grupos. Essa metodologia é caracterizada por métodos flexíveis e versáteis, já que não são empregados protocolos ou procedimentos formais de pesquisa quantitativa. Os dados obtidos são qualitativos e assim devem ser analisados. No âmbito de uma pesquisa por grupos, ocorrem discussões de maneira não estruturada e natural, conduzida por monitores treinados.

Todas as opiniões nas oficinas devem ser registradas para análises subsequentes. Os resultados das dinâmicas de grupos não são tratados estatisticamente e visam à definição das prioridades estabelecidas pelos participantes, para cada tema proposto, sempre considerando os aspectos positivos, negativos e as sugestões. Os monitores desempenham aí um papel-chave, mantendo a discussão ativa e motivando os participantes a trazerem suas opiniões. Como vantagens dessas dinâmicas destacam-se: a sinergia do grupo de pessoas, que possibilita a produção de um conjunto maior de informações, o que seria obtido com respostas individuais isoladas; as respostas espontâneas e não convencionais, que dão uma ideia mais precisa dos pontos de vista expressos; o surgimento de ideias inesperadas; e, por último, a flexibilidade nos tópicos abrangidos e na profundidade de seu tratamento.

O processo de participação social na discussão do plano diretor, por meio dessas dinâmicas, deixa patente a disposição da comunidade de opinar, discutir e debater sobre os diversos problemas e as alternativas de solução para o planejamento do desenvolvimento municipal. As demandas e potencialidades municipais apontadas pela comunidade nas oficinas participativas realizadas em Tiradentes foram mais uma fonte de dados que, em conjunto com outras informações obtidas em fontes secundárias e no próprio município, teve como objetivo subsidiar a elaboração das propostas do seu plano diretor.

Os resultados registrados demonstraram o conhecimento por parte da população da realidade municipal conscientizando-a sobre as potencialidades e as fragilidades concernentes ao processo de desenvolvimento sustentável do município, sobretudo, em termos social e ambiental.

Os resultados registrados demonstraram o conhecimento por parte da população da realidade municipal conscientizando-a sobre as potencialidades e as fragilidades concernentes ao processo de desenvolvimento sustentável do município, sobretudo, em termos social e ambiental. Assim, foi possível, perceber um alinhamento desses resultados com as pesquisas técnicas desenvolvidas. Todos os pontos levantados nas oficinas realizadas nas áreas urbana e rural – os pontos positivos, negativos e suas sugestões – foram incorporados aos diagnósticos temáticos presentes no documento intitulado: *Perfil Municipal de Tiradentes*. Eles serviram de fundamento para a definição das propostas desenvolvidas para o seu plano diretor municipal (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014a).

Das propostas da análise do processo de participação comunitária e controle social, destacaram-se: primeiro, instituir mecanismos e instrumentos de democratização do orçamento municipal, observando a diretriz do Estatuto da Cidade que estabelece a obrigatoriedade da realização de debates, audiências e consultas públicas como condição para a aprovação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Segundo, rever e ajustar a estrutura e organização do Conselho da Cidade de Tiradentes às recomendações da Resolução n. 13, de 2004, do Conselho das Cidades e das Conferências Nacionais das Cidades, bem como fortalecer o seu papel. A articulação do Conselho da Cidade com os conselhos municipais é necessária para evitar a fragmentação das políticas públicas. Terceiro, identificar e qualificar os estoques do capital social da cidade e os atores para melhorar a representatividade dos segmentos sociais da cidade na estrutura de composição do Conselho da Cidade e dos conselhos municipais de políticas públicas. E, por último, fortalecer o controle social e o planejamento participativo envolvendo todos os atores sociais, em busca de um pacto social pelo desenvolvimento urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014b, v. 1).

A metodologia das oficinas participativas utilizada em Tiradentes foi praticamente a mesma aplicada em Paraisópolis. Para garantir a participação comunitária nesse último município foram realizadas, em 2015, cinco oficinas com a participação da população, três na área urbana e duas na rural, para alcançar representatividade da população de Paraisópolis. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015b, v. 2).

No intuito de colaborar com a formação do Conselho da Cidade em Paraisópolis, foi elaborado um estudo sobre a atuação dos conselhos municipais em que foi analisado o seu papel e o das organizações civis no processo participativo e democrático do município. A confrontação de sua existência, no plano legal, com a sua atuação na prática do associativismo municipal em Paraisópolis permitiu medir a efetividade e a eficácia desses conselhos e dessas organizações, bem como o grau de seu engajamento cívico.

Na análise dos conselhos municipais, foram consideradas suas atribuições, os aspectos relativos à legislação, à sua composição (representação societária e estatal), à natureza de suas funções (deliberativo, consultivo, normativo, fiscalizador) e à existência dos fundos municipais em funcionamento. Foram entrevistados, em 2015, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Empresarial, o Conselho Municipal de Turismo, o Conselho Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal de Meio Ambiente.

A análise das leis de criação dos conselhos municipais de Paraisópolis permitiu identificar as categorias de organizações civis do município cujos representantes integram esses conselhos.

A análise das leis de criação dos conselhos municipais de Paraisópolis permitiu identificar as categorias de organizações civis do município cujos representantes integram esses conselhos. Tanto as organizações civis quanto os conselhos municipais têm o grande compromisso de envolver os cidadãos na elaboração, gestão e implementação das políticas públicas locais. Três organizações civis ativas foram entrevistadas para medir tanto o padrão e a qualidade da vida associativa em Paraisópolis quanto a eficácia e a efetividade dessas organizações. Foram escolhidos o Sindicato Rural Patronal, o Sindicato dos Trabalhadores Metalúrgicos de Paraisópolis e a Associação Comercial e Industrial de Paraisópolis (Acip).

O estudo permitiu concluir que o processo de participação social no município de Paraisópolis,

em agosto de 2015, era ainda incipiente considerando os papéis desempenhados pelos conselhos municipais e pelas organizações civis. Esse fato ficou evidente nas entrevistas e confirmado nas oficinas participativas, em que pese haver atuação maior de alguns conselhos municipais de políticas públicas (educação, saúde, assistência social). Instituídos no plano legal, alguns conselhos ainda não se encontravam ativos na época. A desmotivação da sociedade e a baixa efetividade no processo da gestão municipal poderiam ser explicadas, provavelmente, por motivos culturais e históricos, notadamente, pela falta do exercício do controle social e da cidadania organizada. Segundo o prefeito, a sociedade se interessava pouco pelas ações da prefeitura, mas que ela poderia contar com o apoio e as parcerias das organizações civis para atender, satisfatoriamente, as demandas sociais.

Das recomendações relativas ao processo de participação social em Paraisópolis, destacaram-se: identificar e qualificar os estoques do capital social da cidade buscando aumentar a representatividade dos atores ou segmentos sociais na estrutura de composição dos conselhos municipais de políticas públicas; instituir o Conselho da Cidade e estabelecer a sua articulação com os demais conselhos, apoiar o fortalecimento dos conselhos municipais de políticas públicas em busca de maior eficácia e efetividade na atuação deles; formar e organizar lideranças comunitárias, associações de bairros e demais associações da sociedade para obter os recursos financeiros e os benefícios necessários. A formação do Conselho da Cidade em Paraisópolis contaria com um representante de cada segmento da sociedade, inclusive das associações de bairros e das entidades de classe (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015a, v. 1).

O próximo tópico avalia o Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal (Prodemu), de 1991, para compreender como é possível, também, elaborar planos diretores urbanos por meio de um modelo de arranjo interinstitucional para o fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão dos governos locais e das Associações Microrregionais de Municípios do Estado de Minas Gerais. O eixo central dessa estratégia seria tanto para a democratização do planejamento regional e a sustentação do processo planejado de descentralização como para estabelecer o diálogo técnico e político permanente entre os órgãos do Estado e os governos locais, esses últimos representados pelas associações microrregionais dos municípios.

O Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal (Prodemu)

O Prodemu, elaborado pela Fundação João Pinheiro, foi criado pelo Decreto Estadual 32 790 em 1991. Tinha por finalidade tanto de observar os objetivos definidos no artigo 41 da Constituição do Estado de Minas Gerais como prestar assistência técnica e financeira aos municípios, cooperando para o planejamento das funções públicas de interesse local com vistas ao desenvolvimento municipal e regional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1991).

De acordo com esse decreto, o Governo do Estado pretendia apoiar a política de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais e de suas articulações com os demais níveis de governo por meio da capacitação institucional das associações microrregionais de municípios, da implantação de sistemas de informações municipais, da capacitação e desenvolvimento de recursos humanos e, por último, da orientação técnica na elaboração e implantação de planos, programas e projetos de interesses municipais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1991).

Na implementação do Prodemu, sua estrutura institucional era formada pelo Conselho Diretor como órgão de gestão; pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (Seplan/MG) como órgão de coordenação geral, acompanhamento e avaliação; pela Secretaria de Estado de Assuntos Municipais (Seam), responsável pela execução; pela Fundação João Pinheiro (FJP) como entidade de apoio técnico; e pela Federação das Associações Microrregionais dos Municípios (Femam) como

entidade de cooperação e órgão integrante do sistema estadual de planejamento. O Conselho Diretor tinha na sua composição um representante da Seam que o presidiria, um representante da FJP, um representante da Seplan/MG e dois representantes da Femam (art. 3º).

A Seplan/MG cuidaria dos aspectos referentes à articulação para o planejamento das ações e a Seam/MG, dos relativos à implementação do programa. A Femam, como órgão representativo das associações microrregionais de município, participaria de forma cooperativa para o planejamento e a implementação das ações do Prodemu. Essa federação seria um importante canal de defesa dos interesses dos municípios, fortalecendo as associações microrregionais, responsáveis em última instância pela aglutinação das demandas das prefeituras que as integravam.

A Fundação João Pinheiro seria o órgão responsável pelo apoio técnico aos governos locais, por meio das associações microrregionais de municípios, tanto na formatação do plano de ação dessas associações e do plano de ação das prefeituras como na execução de ambos. Respaldada pelo Conselho Diretor e sob a coordenação da Seam/MG, a FJP buscaria – no âmbito dos órgãos do Governo do Estado, de entidades e empresas da sociedade – competência técnica para a elaboração conjunta de planos, programas e projetos de interesse dos municípios e do Estado de Minas Gerais. Esses produtos seriam executados por meio dos recursos financeiros do poder público (município, estado e União) e das entidades privadas.

O associativismo intermunicipal se apresentava, na época, como estratégia adequada para o fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais e da descentralização responsável e eficaz. Buscava-se um associativismo capaz de se transformar num fórum técnico e político, de apoiar a modernização das administrações municipais e, finalmente, sistematizar as demandas locais e microrregionais.

Dessa maneira, estariam criadas as condições para o planejamento regional mais democrático e eficaz. Prefeitos, associações microrregionais, vereadores, deputados, lideranças comunitárias e empresários formulariam propostas de desenvolvimento local e microrregional que deveriam ser negociadas com o Governo do Estado de Minas Gerais, responsável último pela formatação das políticas de desenvolvimento regional.

Buscava-se um associativismo capaz de se transformar num fórum técnico e político, de apoiar a modernização das administrações municipais e, finalmente, sistematizar as demandas locais e microrregionais.

A descentralização passaria pela articulação político-administrativa entre o Governo do Estado e o governo municipal, em vista do estabelecimento das políticas diferenciadas, incrementais e compensatórias definidas, caso a caso, segundo critérios transparentes de distribuição de recursos e responsabilidades com o objetivo central de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Portanto, o associativismo intermunicipal se emergiria como estratégia central tanto para o fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais como para a democratização do planejamento regional e para a sustentação do processo planejado de descentralização.

Ele se tornaria uma estratégia viável para atingir os objetivos do Prodemu já que o Estado de Minas Gerais possui uma grande base territorial com diferenças regionais acentuadas e um número expressivo de municípios. O eixo central dessa estratégia seria o diálogo técnico e

político permanente entre os órgãos do Estado e os governos locais, representados pelas associações microrregionais de municípios. Essas associações deveriam desenvolver um trabalho conjunto entre prefeitos e vereadores, deputados e demais lideranças comunitárias na defesa dos interesses locais e microrregionais.

A estrutura administrativa do Prodemu respondia aos objetivos expressos no programa. Nesse sentido, o Decreto Estadual 32 790/1991 previa linhas programáticas que visavam à capacitação institucional das associações microrregionais e das prefeituras participantes. O Conselho Diretor criado com representantes do Governo do Estado e dos governos locais se encarregava das questões relativas à descentralização político-administrativa e ao desenvolvimento municipal e microrregional.

Nessa estratégia, pressupunham-se associações microrregionais com capacidade de prestar serviços às prefeituras associadas e de promover a articulação entre elas com a participação de órgãos regionalizados do governo do Estado, lideranças comunitárias, empresariais e políticas, visando à elaboração conjunta de demandas no âmbito do Conselho Diretor do Prodemu.

A institucionalização do Prodemu se concretizaria por meio de projetos de interesse do Estado e dos municípios nas quatro linhas programáticas definidas no Decreto Estadual 32790/1991 quais sejam: a capacitação institucional das associações microrregionais de municípios, a implantação do sistema de informações municipais, a capacitação e desenvolvimento de recursos humanos, e a orientação técnica para elaboração e implantação de planos, programas e projetos de interesse municipal.

No que concernia à primeira linha programática, planejava-se a capacitação em termos de recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros buscando consolidar, em cada espaço microrregional do Estado, núcleos eficientes e eficazes de assistência técnica aos municípios e de interlocução técnica e política com os demais níveis de governo.

Na etapa de formatação dessa primeira linha programática, para cada associação microrregional de municípios, seriam indicados um perfil adequado em termos de recursos humanos, técnicos e financeiros, os planos de ação das associações para atendimento das demandas emergentes dos governos locais bem como os planos de ação das prefeituras - sistematizados e priorizados, no âmbito das associações microrregionais.

Esses planos de ação seriam o resultado da compatibilização dos planos municipais de ação, elaborados pelas prefeituras e realizados pelas associações microrregionais de municípios.

Os resultados obtidos nas negociações governamentais tendo em vista a estruturação dos escritórios técnicos das associações microrregionais levariam, sem dúvida, à adequação do processo de implementação dos planos de ação dessas associações. Quanto maiores fossem as dificuldades na capacitação institucional das associações, maior seria a necessidade de articulação com os órgãos do Estado e agentes privados.

Em médio e longo prazos, pretendia-se que, por meio desse projeto de capacitação institucional das associações microrregionais de municípios, os escritórios técnicos das associações tivessem autonomia para apoiar os governos locais no processo de desenvolvimento municipal e microrregional e que pudessem elaborar demandas regionais sistematizadas com outras associações limítrofes, subsidiando, portanto, as políticas de desenvolvimento dos governos estadual e federal.

Caberia, pois, às associações microrregionais de municípios transformar as demandas de natureza local e microrregional em planos de ação, por meio das prefeituras integrantes, em trabalho conjunto com as lideranças comunitárias, empresariais, políticas locais e regionais. Esses planos, por sua vez, tornar-se-iam programas e projetos passíveis de serem executados com aporte de recursos locais, de outros níveis de governo, de bancos de fomento, empresas privadas e entidades diversas da sociedade. Esses planos de ação seriam o resultado da compatibilização dos planos municipais de ação, elaborados pelas prefeituras e realizados pelas associações microrregionais de municípios.

Foi previsto que a Fundação João Pinheiro, com o apoio da Seam/MG, montasse um programa de monitoria e avaliação das atividades do Prodemu que buscasse as devidas correções e os devidos ajustes, a estruturação de novos planos e programas e a internalização no âmbito do programa de novas ações de impacto nos municípios. Dessa maneira, o processo permanente de apoio ao desenvolvimento municipal estaria assegurado.

A implantação do sistema de informações municipais visava aumentar a capacidade de planejamento dos governos municipais e dotar os escritórios técnicos das associações microrregionais de municípios de informações necessárias para a formulação de planos microrregionais de desenvolvimento. Ele deveria incorporar o cadastro técnico ao nível dos municípios e um banco de dados nas associações microrregionais. Esses dois instrumentos permitiriam alimentar uma central de informações do Estado de Minas Gerais.

A capacidade instalada nos escritórios executivos das associações favoreceria a prestação de serviços apoiando os municípios associados na busca da melhoria da eficiência administrativa das prefeituras, notadamente, em procedimentos como cobrança de impostos, execução orçamentária, contabilidade, controle de materiais e patrimônio e folha de pagamento.

Na capacitação e no desenvolvimento de recursos humanos pretendia-se que os técnicos das associações microrregionais de municípios fossem habilitados para gerenciar um programa de treinamento e aperfeiçoamento dos funcionários municipais. Nesse sentido, a eficácia da modernização das prefeituras e o treinamento de seus recursos humanos estariam ancorados na capacitação institucional dos escritórios técnicos dessas associações.

Na quarta linha programática, esperava-se que o Governo do Estado propiciasse orientações técnicas e parâmetros financeiros para a adequada formatação de planos, programas e projetos de interesse municipal e microrregional demandados pelos governos locais. Essas ações teriam o respaldo do Conselho Diretor do Prodemu. Em suas reuniões técnicas, convocaria órgãos públicos e privados relacionados com os planos, programas e projetos em discussão. Buscava-se também promover nas associações microrregionais amplos debates sobre planos, programas e projetos de impacto regional, elaborados pelos governos estadual e federal ou por empresas privadas.

Na implementação do Prodemu, o conteúdo das linhas programáticas (os projetos que deveriam ser implementados em cada associação microrregional) emergiria das reuniões de trabalho promovidas pelo programa na associação. Dessas reuniões, resultariam também demandas setoriais de abrangência local e microrregional e demandas relacionadas aos problemas institucionais das prefeituras integrantes de cada associação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1994b).

Portanto, na época, competia à Fundação João Pinheiro sistematizar essas demandas em documentos globais e setoriais que deveriam ser encaminhados aos diversos órgãos públicos do Estado de Minas Gerais, à sua Assembleia Legislativa, à Câmara dos Deputados Federais,

à Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), à Seplan/MG e às associações microrregionais. Todos esses intervenientes deveriam assumir ativamente as negociações para solução dos problemas levantados, em resposta às demandas sistematizadas.

O Prodemu preconizou também a elaboração de um plano de apoio às associações microrregionais para atendimento às demandas sistematizadas dos governos municipais e demais lideranças políticas e comunitárias. Tratava-se de apoio técnico tanto para a elaboração de planos diretores urbanos e a modernização administrativa das prefeituras como para a elaboração de projetos e cursos de treinamento para os servidores municipais ministrados nas sedes dessas associações. Eis aqui o motivo pelo qual levou o presente artigo a abordar o Prodemu, isto é, devido a sua correlação com a elaboração de planos diretores urbanos participativos sob a ótica do associativismo intermunicipal em prol do desenvolvimento municipal e regional.

Considerações Finais

Entre as dimensões, os conceitos e os aspectos abordados no presente artigo evidenciaram-se os conceitos da capacidade estatal e o do desempenho institucional dos governos na prestação dos serviços públicos com qualidade. Esses conceitos são indispensáveis para alcançar as transformações econômicas e sociais de uma região e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Essa capacidade do aparelho estatal pode ser compreendida também por capacidade institucional, de gestão e de planejamento na produção, implementação e avaliação das políticas públicas. A efetiva capacidade de planejamento e de gestão do município dependeria, pois, de outras variáveis e processos complexos que são interconectados com as dimensões local e regional. Portanto, a noção da capacidade estatal está vinculada igualmente tanto às dimensões de caráter político, social, econômico e espacial quanto aos processos urbanos e aos processos regionais. O presente artigo tratou alguns conceitos desses últimos processos para permitir ao leitor a compreensão de sua articulação com o plano diretor urbano, com os processos sociais participativos institucionalizados, bem como os processos democráticos de gestão municipal.

No que concerne ao processo democrático de participação e controle social sobre as ações dos governantes, Campos (1990) elucidou tanto a importância dos conceitos da cidadania organizada, do fortalecimento da malha institucional da sociedade, do engajamento cívico, da qualidade e da força dos controles sociais, quanto do elo estabelecido entre a cidadania organizada e a prática da *accountability* (responsabilização) governamental. Para essa estudiosa, o resultado do controle social depende da fiscalização dos cidadãos sobre as ações dos governos e da participação da sociedade na avaliação das políticas públicas para cobrar o desempenho institucional e a efetividade dos serviços públicos prestados pelos governos. De fato, o fortalecimento do controle social constitui papel essencial da cidadania organizada e mitigaria decisões arbitrárias ou voluntaristas dos governos.

Portanto, os conceitos da capacidade estatal passam pelo crivo não somente dos processos de governança, da gestão municipal, dos processos regional e local, mas também dos conceitos da *accountability* governamental, do controle social e do capital social.

Após 2001, no contexto pós-Estatuto da Cidade ressurgiu o novo estilo de planejamento municipal, apresentando-se soluções, mas também impasses e obstáculos políticos, sociais e jurídicos. Nessa direção, Carvalho e Rodrigues (2017) salientam que o fortalecimento da participação popular é necessário para mitigar esses obstáculos em busca do equilíbrio e do consenso entre as forças políticas, econômicas e sociais que agem no município.

O *processo* de elaboração dos planos diretores participativos de Tiradentes e de Paraisópolis levou em consideração tanto a capacidade institucional dos atores evolvidos nesse processo e a análise institucional da prática de

gestão e de planejamento desses municípios como o diagnóstico organizacional das prefeituras, a gestão das políticas públicas e o processo de gestão democrática e participativa. O papel das associações cívicas e dos conselhos municipais de políticas públicas e do Conselho da Cidade nesses municípios foi analisado para medir o grau de engajamento cívico de sua população no processo democrático e na sua vida associativa. No caso de Paraisópolis, a participação social era incipiente e a sociedade se interessava pouco pelas ações da prefeitura e pelo processo de elaboração do seu plano diretor, em que pese haver tido certa participação dos conselhos municipais de educação, de saúde, de assistência social e de esportes.

O presente artigo mostrou que, na elaboração do plano diretor municipal, a capacidade de gestão e de planejamento do município é importante para que haja a cidadania organizada e o controle social efetivo sobre as ações dos governantes. É necessário, portanto, que a prefeitura se reestruture, se modernize e se capacite para estabelecer o elo eficaz entre o processo da gestão participativa tanto com o planejamento municipal quanto com o plano diretor. A sociedade organizada e o fortalecimento de sua malha institucional permitem, de fato, melhor desempenho institucional dos serviços públicos prestados pelos governos e melhor efetividade das políticas públicas para o bem-estar coletivo. Contudo, para que isso ocorra é imperioso que haja a vontade política e as mudanças de comportamentos das pessoas, dos atores, inclusive dos agentes públicos e privados.

Como observou Lima (2012), há resistências das elites políticas e técnicas de assimilarem as novas regras do jogo e que existe pouca vontade política dos gestores de difundirem o plano diretor ancorado numa efetiva participação social. E que a elaboração dos planos diretores acaba ficando restrita a poucos, notadamente a técnicos e especialistas, onde a participação comunitária assume um caráter meramente figurativo.

Nesse sentido, o Prodemu, implementado em 1991, foi inovador e de intenções ambiciosas de racionalização do planejamento municipal e microrregional do Estado de Minas Gerais. Com uma tônica no processo de gestão municipal e planejamento aliado ao fortalecimento das associações microrregionais dos municípios de Minas Gerais, por meio de sua capacitação institucional e estruturação de seus escritórios técnicos, pretendia apoiar os governos locais no processo de desenvolvimento municipal e microrregional. Como abordado anteriormente, o associativismo intermunicipal seria adequado para a promoção do fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais e da descentralização responsável e eficaz. O eixo central dessa estratégia seria o diálogo técnico e político permanente entre os órgãos estaduais e os governos locais, representados pelas associações microrregionais de municípios. Essas associações deveriam desenvolver um trabalho conjunto entre prefeitos e vereadores, deputados e demais lideranças comunitárias na defesa dos interesses locais e microrregionais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1991).

O Prodemu era, na época, uma estratégia adequada de planejamento municipal e regional do Estado que permitiria melhor desempenho institucional, efetividade e resultados das ações dos governos locais. A partir de 2020, o Governo de Minas Gerais deveria levar em consideração os objetivos e as estratégias desse programa em busca do desenvolvimento municipal e regional do Estado e da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Este artigo elucidou, portanto, que, para o Estado conseguir as transformações sociais e econômicas de um município e de uma região, é imperioso que ele se reestruture, se capacite e se modernize administrativamente em busca de seu desempenho institucional na formulação, gestão e implementação das políticas públicas. Ancorada no fortalecimento da cidadania organizada, no controle social efetivo sobre as ações dos governantes e na participação comunitária institucionalizada, a capacidade estatal é necessária para que o Estado implemente seus planos, programas e projetos com efetividade e qualidade dos serviços públicos prestados à população em busca da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

BAURU. Prefeitura. **Plano diretor participativo-Bauru:** etapas do projeto. Bauru: [s.n. 2005?]. Disponível em: http://sites.bauru.sp.gov.br/arquivos/website_planodiretor/website_planodiretor_etapas.pdf. Acesso em: 09 maio 2020.

BRASIL. **Estatuto da cidade:** lei n. 10 257. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 09 maio 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Conselhos municipais**. Brasília (DF), [2009]. Disponível em: https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/conselhos-municipais. Acesso em: 09 maio 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo:** guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília DF: Ministério das Cidades, 2004a. Disponível em: https://polis.org.br/wp-content/uploads/Plano-Diretor-Participativo-1.pdf . Acesso em: 09 maio 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Resolução n. 13**, de 16 de Junho de 2004. Brasília (DF), 2004b Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-13-2004.pdf. Acesso em: 09 maio 2020.

CALLEGARI, Newton. Planejamento municipal: o papel do plano diretor. **Revista CEPAM**, São Paulo, ano 1, n. 2, p. 13-20, abr./jun. 1990.

CAMPOS, Ana Maria. "*Accountability*": quando poderemos traduzi-la para português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.24, n. 2, p.30-50, fev./abr. 1990.

CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. Plano diretor e participação popular: um debate a partir do caso de Salvador/BA. **Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC**, Ilheus, v.16, 2017. Disponível em: http://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/1563. Acesso: 09 maio 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Análise institucional e metodológica de alguns planos, programas e projetos de planejamento urbano e regional elaborados pela Fundação João Pinheiro (1980-2017)**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Perfil municipal. In: _____. **Plano Diretor Participativo do Município** de Paraisópolis/MG. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, nov. 2015a. v. 1.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano diretor metodologia de elaboração e implementação do plano diretor de desenvolvimento municipal plano diretor urbano**. [Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro], [1994a].

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano diretor participativo do município de Paraisópolis** /MG: oficinas participativas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, nov. 2015b. V. 2

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano diretor participativo do município de Tiradentes/MG**: oficinas participativas. Belo Horizonte, abr. 2014a. V. 2

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano diretor participativo do município de Tiradentes/MG**: perfil municipal. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, abr. 2014b. V.1.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Desenvolvimento Municipal. **Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal – PRODEMU**: descentralização, participação e fortalecimento dos governos locais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1991. 73p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal PRODEMU:** descentralização e fortalecimento institucional dos municípios – o associativismo municipal como o interlocutor necessário. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, out. 1994b.

KAMEL, Roberto Chafik Abu. **Politique urbaine et mis en place d'un système intermodal de transport sur l'axe est/ouest de la ville de Belo Horizonte (Brésil)**. 1984. Tese (Doutorado em Urbanismo e Planejamento Territorial) - Université de Paris Val de Marne. Paris, 1984.

KAMEL, Roberto Chafik Abu. **Gestão municipal e o processo de organização do espaço urbano da cidade de Belo Horizonte (1894-1960)**. Belo Horizonte: FJP, 2007.

LIMA, Antônia Jesuíta. Planos diretores e os dilemas de governança urbana no Brasil. **Textos e Contextos**. Porto Alegre, v. 2, n.2, p. 362-375, ago /dez.2012. Disponível em: http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/11837/8643. Acesso em: 09 maio. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Sobre os planos diretores**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana., 2012.

PUTMAN, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaela Y. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas,1996.

SANTOS JÚNIOR Orlando Alves; MONTANDON Daniel Todtmann . Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JÚNIOR Orlando Alves; MONTANDON Daniel Todtmann (Org). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro, Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011b. p. 27-56.

SANTOS JÚNIOR Orlando Alves; MONTANDON Daniel Todtmann (Org.) **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro, Letra Capital: Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, 2011a. p.13-26.

SFEZ Lucien. **Critique de la décision**. Paris: Fondation Nacionale des Sciences Politiques, 1981.

O QUE ESPERAR PÓS-PANDEMIA COVID-19: A TECNOLOGIA APONTARIA UMA SAÍDA?

Angela Fontes*

Resumo: A partir do silêncio e reclusão impostos pela pandemia da Covid-19, questionam-se os novos aspectos das diferentes realidades e possibilidades de alterações do viver o dia a dia. O distanciamento social somado à necessidade de comunicação virtual, visando a manutenção dos fluxos econômicos e a presença da solidariedade demonstrada por canções e palmas vindas de janelas e varandas, indicam eixos futuros do desenvolvimento das atividades humanas: trabalho criativo, no sentido específico de tecnologia, inovação e resolução de problemas e desafios; e trabalho empático, onde a interação pessoal se torna insubstituível. Importante ressaltar que tais transformações, já em andamento em todo o mundo, impactarão fortemente tanto o setor público quanto o setor privado.

Palavras-chave: Tecnologia; Trabalho Criativo; Trabalho Empático.

Escrever em tempos de pandemia faz o pensamento passear ao sabor do realismo fantástico de Gabriel García Márquez, de *Macondo* a *O Amor nos Tempos do Cólera*. Difícil segurar as ideias em um cotidiano conhecido, já que estamos vivendo com Raul Seixas[1] "o dia em que a Terra parou". Mas também podemos, de associações em associações, reagir fortemente, buscando a quebra da rotina dada pelo distanciamento social e antever o que esperar do pós Covid-19.

Em 2020, não pedimos "pare o mundo que eu quero descer"[2], mas o mundo parou e obrigou um novo olhar sobre o como viver a vida. Cada país parou ao seu modo, na velocidade imposta pela letalidade do novo coronavírus, com as especificidades de suas populações. Iniciada na China, que conseguiu controlá-la, o avanço da doença colocou a nu o retrato da desigualdade mundial, indo ao seu âmago no local de moradia. *"Fique em casa"*, *"lave as mãos"* são palavras de ordem tanto para quem tem casa quanto para quem mora nas ruas. Tanto para as casas nas áreas ricas das cidades quanto para aquelas localizadas na periferia, sem água, sem sabão, sem saneamento básico. Desnudou-se o isolamento social em que um grande número de pessoas sobrevive e que o distanciamento proposto é físico, pois o social ocorre entre os pares, os iguais.

* ***Angela Fontes:*** *Economista (UCAM), Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), Doutora em Ciências (Geografia), área de concentração "Organização e Gestão do Território" (UFRJ). Pesquisadora e consultora do IBAM. Integra o Conselho Estadual de Direitos da Mulher – CEDIM RJ, como representante do IBAM na gestão 2018/2022, primeira sob a direção da sociedade civil.*
Endereço eletrônico: *angela.m.m.fontes@gmail.com*

1. Mendes, Tozzi. Por que ouvir Raul Seixas continua sendo necessário. **Medium**, Curitiba,19 Jan 2018. Disponível em: https://medium.com/@danieltozzi008/por-que-ouvir-raul-seixas-continua-sendo-necess%C3%A1rio-dab0b8e31eb. Acesso em: 09 maio 2020.
2. PARE o mundo que eu quero descer. Intérprete: Silvo Brito. Compositor: Silvo Brito. São Paulo: [s.n.], 1976. 1 disco vinil, lado A, faixa 1. Disponível em: https://www.letras.mus.br/silvio-brito/658072/. Acesso em: 09 maio 2020.

Enfrentar a quarentena motivou que as pessoas criassem estratégias para se sentirem menos sós, se sentissem próximas. E surgiram as canções cantadas de janelas e varandas, assim como palmas às trabalhadoras e trabalhadores dos serviços de saúde, essenciais à manutenção da vida. E das janelas surgiram, também, sob a forma de panelaços, manifestações contrárias às estratégias políticas adotadas no enfrentamento da crise, numa demonstração de resistência da população.

A partir da própria vivência, se deram conta das realidades que as envolvem e aos processos de globalização para além das transações financeiras. Processos esses que adquirem concretude nos produtos consumidos no dia a dia, aqueles sobre os quais só pensamos quando se tornam escassos e se mostram fundamentais para a sobrevivência humana, demonstrando que a inserção em tempo real na dinâmica globalizada transfere poder, progresso e riqueza aos países possuidores de sistemas de comunicação mais rápidos.

Enfrentar a quarentena motivou que as pessoas criassem estratégias para se sentirem menos sós, se sentissem próximas.

Há muito que o processo de globalização, intensificado nas últimas décadas do século passado, destacou-se pela velocidade das comunicações físicas e virtuais e aproximou países em escala mundial. E o mundo foi ficando pequeno. As fronteiras foram se diluindo na medida em que os critérios universais frente à pluralidade cultural, ao multiculturalismo, se fortaleceram. Mas a crise de 2008-2009, originada nos Estados Unidos, e que se espalhou planetariamente, levando recessão, desemprego e desconfiança, ao tempo em que foi sendo associada por economistas e pesquisadores às possibilidades de deficiências na globalização financeira, mostrou-se como ponto de inflexão na forma como as economias vinham se relacionando. Estaria em curso um processo de desglobalização?

Alguns analistas assim o consideram em função da onda crescente de protecionismo e unilateralismo, do crescimento, em países de fortes tradições culturais, de um sentimento inerente à possibilidade de perda da própria identidade, como também o crescimento de movimentos e partidos políticos nacionalistas, em especial na Europa. Outros argumentos que corroboram a tese de que estaria em andamento um processo de desglobalização dizem respeito aos diversos movimentos separatistas em curso na Europa, como a Escócia, que pretende sair do Reino Unido, a Catalunha e a luta constante por autonomia em relação à Espanha, mas o mais emblemático foi a vitória do movimento Brexit no Reino Unido, que definiu sua saída da União Europeia.

Assim como as dificuldades existentes entre os blocos econômicos, tanto o enfraquecimento dos BRICS como os resultados pouco efetivos das relações entre Mercosul e União Europeia.

Se a tese não encontra apoio entre a maioria dos estudiosos e analistas de política internacional, existe o reconhecimento de que atravessamos uma crise própria do sistema capitalista, e suas contradições internas, com desenvolvimentos geograficamente desiguais, diferentes graus de estágios tecnológicos e mudanças nas relações sociais.

Importante considerar que a crise decorrente do novo coronavírus encontrou o mundo em período de acirramento da visão nacionalista, em especial nos Estados Unidos, o que poderá levar ao fechamento das economias, provocando retrocesso na globalização, criando um mundo menos aberto, menos próspero. As extensas cadeias de suprimentos que conectam os mercados entre o Oriente e o Ocidente começam a ter seus riscos internos reavaliados pelos responsáveis por corporações globais. Na expectativa da adoção de medidas protecionistas, os cálculos sobre os custos do desabastecimento versus os custos de possível reaglomeração das cadeias

produtivas estão presentes nas estratégias do mundo empresarial. Mesmo com todas essas considerações é importante ter claro que é neste cenário que continuam ocorrendo trocas de mercadorias, intercâmbio de conhecimentos científicos, serviços e formas integradas de produção e geração de riquezas, contribuindo de diferentes formas para a construção do desenvolvimento no processo desigual da globalização.

A pandemia da Covid-19 expôs os efeitos da concentração do sistema produtivo mundial, em particular o peso da produção chinesa, no que diz respeito aos equipamentos cruciais para a sobrevida dos doentes, como respiradores e equipamentos de proteção individual (EPIs), como também a indiana, no que diz respeito ao fornecimento de matérias-primas à indústria farmacêutica. As consequências no modelo vigente indicam a ruptura dos sistemas mundiais que respondem pelas cadeias produtivas — extração de matéria-prima, transformação em produto, distribuição do produto final — com efeitos imediatos de desabastecimento, possíveis demissões ou cortes de trabalhadores, resultando em menos recursos em mãos dos consumidores, tanto produtivos quanto finais.

Junto aos efeitos econômicos da crise, ficou claro que o mundo não estava preparado para enfrentar a Covid-19, seja por acreditar que os avanços tecnológicos tudo superariam, seja concretamente pelos corte executados nos orçamentos dos sistemas de saúde, impostos durante anos por políticas de austeridade após a crise de 2008-2009. O fracasso prático das políticas neoliberais nessa área oportuniza sua defesa enquanto um bem público, compreendido como infraestrutura de vida.

Frente às fragilidades da situação atual, até onde as epidemias podem sustentar novas/velhas visões sobre hospitais e saúde pública, cuidados com idosos, escolas e educação igualitária? Sabemos que o mundo já mudou e não voltará ao que tínhamos como normal. O "novo" normal abrigará o mesmo grau de desigualdades ou serão aprofundados? Novas tecnologias se imporão? Como ficarão os processos de inovações e as formas de trabalho?

Na atualidade, a classe trabalhadora em processo de "uberização" enfrenta o desafio da contaminação em nome da manutenção de serviços essenciais — como supermercados, farmácias e outros, conforme as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS), e são acatadas ou não por gestores de suas respectivas localidades — ou do desemprego sem benefícios ou proteção dos serviços de saúde. As compras pela internet adquirem concretude nas entregas feitas por quem enfrenta o risco da contaminação, seja por bicicletas seja por motocicletas. O "lavar as mãos" ou "usar álcool em gel" são as armas do dia a dia e o mantra de quem está nas ruas. As pessoas assalariadas são instadas a trabalharem de casa (*home office*) e recebem seu pagamento dentro das normas adotadas pelo país enquanto dure o período do distanciamento social. Outro grupo de pessoas, pertencentes à cúpula diretiva das empresas ou autoridades públicas, trabalham ou não de casa, mas a característica principal é que se locomovem em segurança por meios pessoais, carros, jatos, helicópteros.

Com relação às modalidades de trabalho, há muito o trabalho a distância ocorria, mas eram casos típicos de algumas profissões, como as costureiras desde o final do século XIX com a materialidade de seus produtos. Agora são as ferramentas digitais que inserem os diferentes trabalhos realizados em ambiente de escritório na privacidade das famílias. As grandes empresas que, se antes temiam a perda de produtividade de suas equipes, foram obrigadas a desativarem os escritórios e gerenciar seus profissionais a distância. Entretanto, é preciso reconhecer que são "bolhas" e alguns setores restritos que se adaptaram a tempo de enfrentar a nova realidade.

O momento coloca em teste o vivenciar desta situação por seus protagonistas e a experiência pode apresentar resultados benéficos ou não, obviamente. Trabalhadoras e trabalhadores em geral podem obter certa economia no tempo de deslocamento entre local de trabalho e moradia,

assim como do dinheiro necessário para a própria manutenção na rua com alimentação e transporte, podem sofrer menos estresse e ganhar mais foco em seus reais interesses, mas podem também sofrer enormes problemas de adaptação tanto pessoal quanto familiar. As empresas tenderiam a evitar micro conflitos presenciais, a diminuir custos fixos relacionados com as despesas de manutenção do local de trabalho, a promover incremento da eficiência com o uso de novas ferramentas tecnológicas, recuperando a produtividade, mas também sofre o risco de vir a perder componentes da equipe por motivos diversos que podem aflorar no período do isolamento social.

O que tem sido noticiado em escala mundial são os benefícios para a coletividade. Cidades menos poluídas e mais limpas, com a redução da poluição atmosférica, resultante da diminuição do ritmo industrial e do número de carros circulando, permitindo a observação do pôr do sol, assim como a diminuição da poluição sonora, tornando possível ouvir o silêncio, além da menor produção de lixo. São notícias que dão alento ao que as populações estão vivendo e o meio ambiente agradece com rios, praias e mares mais limpos. Para a gestão dos recursos públicos, pode-se aventar redução de despesas com infraestrutura na manutenção de ruas e estradas, se contrapondo ao aumento das despesas com a área da saúde, obviamente, além do menor recolhimento de impostos e taxas. São os dilemas impostos pela pandemia.

Para a gestão dos recursos públicos, pode-se aventar redução de despesas com infraestrutura na manutenção de ruas e estradas, se contrapondo ao aumento das despesas com a área da saúde, obviamente, além do menor recolhimento de impostos e taxas.

O reflorescer da Terra neste curto período histórico desnudou a realidade e o severo grau da crise ecológica em andamento, resultado em grande parte da ação humana sobre o uso dos recursos naturais do planeta. Esta confirmação exige resposta da humanidade que pode reunir o que há de mais avançado para a reformulação e reengenharia da vida em sociedade, ou não, e a vida seguir na "mesmice" dos desastres ambientais anunciados.

A busca por saídas de situações difíceis é característica de homens e mulheres ao longo da história da humanidade. Afastar o olhar da terrível realidade da Covid-19 – sistemas de saúde pública colapsando, não investimento na área ao longo de décadas resultando em milhares de mortes – em busca de saídas para os milhões de desempregados é o desafio proposto. Como reinventar o estar em atividade produtiva quando a realidade impõe compreender o significado do cotidiano inserido no correr simultâneo de tempos desiguais, com necessidades e escalas tecnológicas diferentes?

Há muito se tem dito que no idioma chinês a palavra crise é composta de dois caracteres que representam *perigo* e *oportunidade*, embora alguns estudiosos afirmem que a tradução mais correta seria por *perigo e mudança nos tempos*. Ou seja, reconhecer o perigo e ter o olhar para o futuro em busca da mudança, da oportunidade de sair da situação de perigo existente na crise. A busca por atuar na mudança dos tempos.

Mudança dos tempos, ciclos que se abrem e fecham. No mundo do trabalho, entre os eixos vislumbrados, destacam-se as atividades dos *trabalhos empáticos e de cuidados*, onde a interação pessoal é fundamental, quase imprescindível. Ganha força o eixo de atividades no âmbito do *trabalho criativo*, no sentido específico de tecnologia, inovação e resolução de problemas e desafios.

Pensar os *trabalhos empáticos e de cuidados* significa também pensar as mulheres em

meio à pandemia causada pelo coronavírus. O último relatório da ONU Mulheres apontou para o fato daquelas estarem mais expostas ao risco de contaminação em decorrência de situações como desemprego, violência doméstica, aumento da pobreza e pouco acesso aos serviços de saúde, entre outras situações. Informa que, embora os homens representem de 60% a 80% dos mortos pela Covid-19, as mulheres fazem parte do grupo de pessoas mais afetadas e explicita as causas de suas conclusões conforme exposto a seguir[3]:

> (i) 70% dos trabalhadores de saúde em todo o mundo são mulheres, fato que as expõe a um maior risco de infecção pelo novo coronavírus; (ii) com o isolamento, os índices de violência doméstica e feminicídio têm aumentado no mundo – como as mulheres estão confinadas com seus agressores e distantes do ciclo social, riscos para elas são cada vez mais elevados; (iii) entre os idosos, há mais mulheres vivendo sozinhas e com baixos rendimentos; (iv) a ONU Mulheres estima que, dentre a população feminina mundial, as trabalhadoras do setor de saúde, as domésticas e as trabalhadoras do setor informal serão as mais afetadas pelos efeitos da pandemia de coronavírus; (v) mulheres também são maioria em vários setores de empregos informais, como trabalhadores domésticos e cuidadores de idosos; (vi) com a pandemia, mulheres têm de se dividir entre diversas atividades, como as seguintes: emprego fora de casa, trabalhos domésticos, assistência à infância (cuidado com filhos), educação escolar em casa (já que as escolas estão fechadas) e assistência a idosos da família; (vii) antes da Covid-19, mulheres desempenhavam três vezes mais trabalhos não remunerados do que os homens; com o isolamento, a estimativa é que este número triplique; (vii) mulheres não estão na esfera de poder de decisão na pandemia: elas são apenas 25% dos parlamentares em todo o mundo e menos de 10% dos chefes de Estado ou de Governo; (ix) e, no setor têxtil, um dos mais afetados da indústria em todo mundo e paralisado por causa do trabalho temporário de lojas, as mulheres são três quartos dos trabalhadores no mundo.

Também é importante ressaltar que "as mulheres constituem cerca de dois terços da força de trabalho em saúde em todo o mundo e, embora estejam globalmente sub-representadas entre médicos, dentistas e farmacêuticos, representam cerca de 85% das enfermeiras e parteiras"[4], colocando-as na linha de frente do enfrentamento à pandemia.

Considerando o histórico e a carga cultural, vale o questionamento sobre como nós mulheres seguiremos no depois da pandemia? Após a saída do isolamento físico e social para a chegada ao "novo" normal, quais serão as condições para enfrentar a brutal desigualdade?

"Mudança do tempo", fechar e abrir ciclos, são ações que envolvem lutas que ao longo dos séculos os movimentos feministas e de mulheres veem travando. Significam, entre outras, mudança cultural em relação à divisão sexual do trabalho, levando ao equilíbrio na execução das tarefas domésticas, ou seja, nos cuidados exigidos pelo capitalismo para a reprodução da força de trabalho – estudantes nas escolas, homens e mulheres executando seus trabalhos na agricultura, indústrias, serviços e comércio com roupa lavada, alimentados, idosas e idosos, familiares (ou não), cuidados, entre outras atividades do cotidiano – a partir do trabalho não remunerado realizado no interior das casas em grande parte pelas mulheres, que em média gastam quase o dobro de horas que os homens nas mesmas tarefas, como demonstram os estudos do uso do tempo[5].

3. MODELLI, Laís; MATOS, Thais. Como a pandemia de coronavírus impacta de maneira mais severa a vida das mulheres em todo o mundo. Agência Patrícia Galvão, [São Paulo]19 abr. 2020. Disponivel em: https://agenciapatriciagalvao.org.br/mulheres-de-olho/covid-19/como-a-pandemia-de-coronavirus-impacta-de-maneira-mais-severa-a-vida-das-mulheres-em-todo-o-mundo/. Acesso em: 09 maio 2020.

4. Idem

5. JOÃO NETO. Outras formas de trabalho: Mulheres dedicam quase o dobro do tempo dos homens em tarefas domésticas. Agência de Notícias IBGE, Estatísticas Sociais, [Rio de Janeiro], 26 abr. 2019 10h00 atual. 31 maio 2019 19h17. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24267-mulheres-dedicam-quase-o-dobro-do-tempo-dos-homens-em-tarefas-domesticas. Acesso em: 09 maio 2020.

O mais provável é que a precarização dos empregos tenha aprofundamento no curto prazo, alcançando as mulheres de modo cruel, mas espera-se que o longo tempo forçado de isolamento, levando em consideração as situações de renda e raça/etnia de cada uma, tenha permitido aprimorar conhecimentos via participação em cursos *online* relacionados tanto a profissões tradicionais como cozinheiras, costureiras, cuidadoras de idosos, babás, como aos cursos voltados para o uso de ferramentas digitais, como as plataformas virtuais.

Saber como fazer uma vídeo chamada, executar movimentações bancárias a partir dos aplicativos de instituições financeiras, usar os diferentes *sites* de lojas comerciais, fazer compras pela internet, entre outras situações do dia a dia, pode significar um diferencial para o retorno ao mercado de trabalho em melhores condições, mesmo considerando as atividades informais. São saberes que ajudarão às cuidadoras de pessoas idosas proporem maior contato com familiares e demais círculos de amizades, de domésticas a economizarem horas de trabalho fazendo compras de supermercados pela internet, facilitando não apenas a própria vida como também a de seus empregadores, possibilitando que microempreendedoras criem sites para a venda de seus produtos. Enfim, são possibilidades que se abrem em paralelo aos seus desafios.

O mundo virtual está integrado ao cotidiano, assim como à maioria das atividades dos setores informais. Entretanto, preparar a mudança e antever oportunidades em meio às incertezas sobre o desenrolar da própria pandemia e preparar o pós-crise, implica reconhecer a acentuada desigualdade presente na luta pela sobrevivência, nas condições de vida de cada pessoa e suas chances de se reinventar, mesmo em situações, como dissemos anteriormente, onde a interação pessoal e empatia são fundamentais.

Certamente a conjunção dos eixos aqui propostos vem sendo observada desde a década final do século passado. É previsível o aprofundamento na junção das atividades de trabalho criativo às do trabalho empático e de cuidados, quando será necessário, imprescindível, reconhecer os problemas mais urgentes em situações em que as angústias individuais pesarão na consecução dos objetivos de cada política formulada.

Obviamente a crise sanitária ainda em curso terá consequências políticas de diferentes matizes, por um lado mantendo, e até aprofundando, formas da condução política dos países e por outro buscando novos rumos que ultrapassem situações que em grande parte levaram o caos ao sistema de saúde ocidental. A crise expôs a dependência do planeta à produção asiática, em especial China e Índia, como grande fornecedora de insumos, bens e equipamentos médicos.

Alguns analistas anteveem a descentralização da produção mundial, com o retorno das indústrias nacionais na fabricação de insumos que fortaleçam a produção final. Em meio à crise, a lógica industrial das últimas décadas, que integrou países em diferentes pontos segmentados da cadeia produtiva, mostrou seus pontos de vulnerabilidade, levando empresas a avaliarem os indicadores econômicos para a tomada de decisão no sentido de nacionalizarem suas linhas de produção.

A reorganização do sistema produtivo pressupõe a reorganização concomitante dos processos de trabalho, definições sobre redução de jornadas, influindo nos fluxos de deslocamentos de pessoas intra e entre cidades e países, exigirá a formulação de novos protocolos, do repensar o papel do Estado, das empresas, sindicatos e os limites da rede de proteção social.

Neste sentido, cabe o questionamento sobre como os órgãos internacionais se posicionarão em defesa dos direitos humanos em tempos de inteligência artificial (IA), com máquinas inteligentes e conectadas podendo tomar decisões sozinhas e interagir, via internet, com outras máquinas produzindo mudanças tecnológicas profundas, que poderão alterar completamente o futuro da humanidade.

No cenário apresentado, os trabalhadores, independentemente de suas qualificações profissionais, estarão inseridos na Quarta Revolução Industrial e no âmago das questões avançadas de tecnologias de informação e comunicação (TIC) associadas ao alto grau de desemprego.

Os desafios estão postos para a requalificação profissional em todos os níveis e ramos industriais. As barreiras entre os mundos físico e virtual ficam ainda mais tênues na medida em que produtos inteiros são projetados e produzidos digitalmente.

A pandemia da Covid-19 deu concretude e acelerou as preocupações de Antonio Guterres, Secretário-geral da ONU, que em 2018[6] defendeu a busca por uma "globalização equitativa" que considerasse o potencial da Quarta Revolução Industrial em curso no planeta e avaliou que "este é, provavelmente, o desafio mais difícil que teremos nas próximas duas décadas. Fazer da Quarta Revolução Industrial uma fonte de bem-estar e progresso *e não um risco* que pode ter consequências muito negativas".

Empresários e economistas defendem que a Quarta Revolução Industrial será movida pela internet móvel ultrarrápida. Ela não encontrará barreiras entre os mundos físico e digital para promover "conversas" entre máquinas, que executarão tarefas cada vez mais sofisticadas, tendo como pontos básicos de apoio: (i) G5, a 5ª geração da rede de celular, que permitirá velocidades de 1 Gbps; (ii) internet das coisas, permitindo conexão cada vez maior entre máquinas; e (iii) inteligência artificial, que pode tratar câncer e resolver outros problemas humanos como as filas do supermercado.

Desenha-se profunda reestruturação das relações de poder, ao mesmo tempo em que o viver e o trabalhar sofrem o aprofundamento da transformação a partir da tecnologia e seus avanços em áreas do conhecimento humano, que vão da bioengenharia e inteligência artificial à análise de dados. Na mudança radical que se avizinha, e em alguns lugares já instalada, há uma prioridade estratégica no sentido de reverter a tendência de aumento da exclusão social, integrar os excluídos e construir uma sociedade do bem-estar social, mesmo em fase neoliberal da política econômica, articulando a dimensão econômica e as dimensões eticopolítica, social e ambiental. A globalização se integra no âmbito financeiro - o dinheiro das pessoas está em algum circuito eletrônico e, para render, o capital tem de estar circulando nos mercados financeiros globais. "Todos vivem em função desse mercado desregulado, que é o cerne do sistema econômico global"[7].

Desenha-se profunda reestruturação das relações de poder, ao mesmo tempo em que o viver e o trabalhar sofrem o aprofundamento da transformação a partir da tecnologia e seus avanços em áreas do conhecimento humano...

6. UNITED Nations Secretary-General. Secretary-General's remarks at opening session of the 37th session of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean [as delivered - Spanish and English]. Havana, 08 mai 2018. Disponível em: https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-05-08/secretary-generals-remarks-opening-session-37th-session-economic. Acesso em: 09 maio 2020.

7. Manuel CASTELLS - Movimentos sociais para mudar o mundo. Tradução: Marina Waquil e Francesco Settineri. [S. l.: s. n.], 2014. 1 vídeo (4:27 min). Publicado pelo canal Fronteiras do Pensamento. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=RJY4YZ17pVE&t=198s. Acesso em: 09 maio 2020.

A digitalização da economia trará transformações radicais. Se antes foi a automação nas fábricas e em alguns serviços, agora teremos as máquinas que "pensam" acelerando as mudanças em todas as áreas, como as engenharias, que se adaptarão desde o projeto, os cálculos estruturais até a contratação dos operários. O sistema bancário há muito vem sendo digitalizado e a população incentivada a usar seus serviços pela internet, por meio de aplicativos próprios, sendo o que mais desemprega no setor de serviços.

Se o setor industrial e parte da agricultura haviam iniciado as transformações em seus processos produtivos, agora serviços e comércio viram-se no centro do rodamoinho da crise de oferta e demanda. Os exemplos mais corriqueiros são os aplicativos para os serviços de entrega em domicílios (*delivery*) usados por diversos estabelecimentos ofertando seus produtos. Pelo lado da demanda, a solicitação de serviços de motorista particular ou táxi por meio de aplicativos que enviam o motorista mais próximo da localização de quem chamou. Ainda faltam aplicativos que interliguem a demanda com a oferta de trabalhadores autônomos, tanto de serviços gerais como pedreiros, ladrilheiros, domésticas, cuidadoras, quanto de autônomos da área digital, direcionando a chamada para o/a profissional que esteja mais próximo do chamado. Ou seja, a demanda por esses profissionais se dará no mundo virtual, sendo o desafio transpor os serviços para dentro do comércio eletrônico e ofertá-los em escala comercial. Possivelmente poderá ser usada uma tecnologia já conhecida e de baixo custo, que necessitará de criatividade para por em uso.

Riscos e oportunidades trazidos pela presença do mundo digital nas novas modalidades de trabalho, como o trabalho a distância, trabalho intermitente, "pejotização", "uberização", precarização, informalidade, subcontratação e por formas de subordinação indireta trazem, também, instabilidade e insegurança tanto pela concretude de sua execução quanto pelo apelo tecnológico que inserem.

Durante a pandemia, muitas pessoas estão morrendo e quem sobreviver vai precisar construir, por meio da ciência, reflexão, estudos e testes, a ponte para chegar ao futuro. A população compreende, responde e é agente de mudança. A saída do isolamento não será abrupta, mas sim gradativa, com calendário desconhecido. Cada país traçará o retorno à nova normalidade, correndo o risco de enfrentar uma segunda onda viral, enfrentando questões de saúde de modo conjunto para alcançar avanços consistentes da ciência em direção à descoberta de tratamentos até obtenção da vacina.

Com a Covid-19 recebemos sinais da natureza como um alerta para a adoção de novas atitudes e desafios no fazer, pensar e agir. A leitura das crises econômica, política e social pode indicar a necessidade de mudança do que não deu certo, como o consumo voraz, o desperdício e o egoísmo; para novas atitudes, de consumo consciente, com desenvolvimento limpo e crescimento responsável para com a vida no planeta. Aumento de estresse, violência, corrupção, engarrafamento, fome, sede, miséria e outros indicadores sobre a qualidade da vida, não compensam as estratégias políticas governamentais para visibilidade mundial a qualquer custo. Talvez outro vírus se espalhe e contagie os sobreviventes com a ideia da construção de uma sociedade para além do Estado-nação e empresas transnacionais, uma sociedade que se atualize sob a forma de solidariedade e cooperação planetária.

Pensando nas dificuldades que a pandemia do novo coronavírus (COVID-19) pode trazer aos municípios e às populações locais, elaboramos materiais explicativos e orientações para enfrentamento da pandemia pelos Municípios.

clique aqui

Referências bibliográficas

BRASIL Amanhã #08 - Clemente Ganz Lúcio. [S. l.: s. n.], 2020. 1 vídeo (15:26min). Publicado pelo canal Clube de Engenharia. https://www.youtube.com/watch?v=cPfo1HaELEY&feature=youtu.be. In BRASIL Amanhã: assista à série de vídeos. Portal Clube de Engenharia, [Rio de Janeiro], 01 abr. 2020; Atual. 08 maio 2020. Disponível em: http://portalclubedeengenharia.org.br/2020/04/01/brasil-amanha-assista-a-serie-de-videos/ Acesso em: 09 maio 2020.

BRASIL Amanhã #10 - José Roberto Afonso. [S. l.: s. n.], 2020. 1 vídeo (22:53 min). Publicado pelo canal Clube de Engenharia. https://www.youtube.com/watch?v=-g-eIKNukJw#action=share. In BRASIL Amanhã: assista à série de vídeos. Portal Clube de Engenharia, [Rio de Janeiro], 01 abr. 2020; Atual. 08 maio 2020. Disponível em: http://portalclubedeengenharia.org.br/2020/04/01/brasil-amanha-assista-a-serie-de-videos/. Acesso em: 09 maio 2020.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CEPAL. La ineficiência de la desigualdade. Trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL. Disponível em: https://periododesesiones.cepal.org/37/es/documentos/la-ineficiencia-la-desigualdad. Acesso em: 09 maio 2020.

De Masi, Domenico. **O futuro chegou.** Tradução Marcelo Costa Sievers. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2013.

De Masi, Domenico. Coronavírus anuncia revolução no modo de vida que conhecemos: Domenico De Masi relata drama na Itália e diz que lógica neoliberal tem que mudar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 mar. 2020 à 1h. Tradução Francesca Cricelli. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/03/coronavirus-anuncia-revolucao-no-modo-de-vida-que-conhecemos.shtml. Acesso em: 09 maio 2020.

Rodríguez, Álex; Farreras, Carina. Castells debate pandemia, Público e Educação. Tradução: Antonio Martins. **OUTRAS PALAVRAS**, PÓS-CAPITALISMO, São Paulo, 14 abr. 2020 às 20:29, Atual. 14 abr. 2020 às 20:44. Disponível em: https://outraspalavras.net/pos-capitalismo/castells-debate-a-pandemia-o-publico-e-a-educacao/. Acesso em: 09 maio 2020.

Entrevista

ASPECTOS JURÍDICOS DAS AÇÕES DE COMBATE À EPIDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS PELOS MUNICÍPIOS

Marcus Alonso Ribeiro Neves

A Consultoria Jurídica – CJ - do IBAM é reconhecidamente uma das mais ricas portas de entrada ao Instituto. Traz, para o cotidiano da organização, as indagações acerca de como melhor proceder para implementar as competências municipais, tornando real, concreta e exemplar a concepção de políticas públicas que promovam a saudável e agradável vida dos munícipes.

Em tempos de pandemia, as dúvidas dos gestores são muitas e a urgência é grande. A CJ formulou respostas às possíveis questões que surgiram logo de imediato e publicou-as na página do Instituto. E continuou trabalhando, com bastante empenho. Criou-se, então, a oportunidade de dar sequência à serie de entrevistas que a RAM tem apresentado, desta vez, tratando do tema do momento, a COVID-19.

Marcus Alonso Ribeiro Neves, advogado, Consultor Chefe da Consultoria Jurídica do IBAM, especialista em direito ambiental pela EMERJ e membro da Comissão de Direito Municipal da OAB-RJ, convida o leitor à reflexão sobre seu papel na gestão pública e na sociedade. E sugere caminhos para passar do pensamento à prática. Vamos lá?

RAM: As entidades associadas ao IBAM têm buscado a orientação da Consultoria Jurídica a respeito da legalidade de medidas de enfrentamento à pandemia do Coronavírus?

Marcus Alonso: Diante do acelerado avanço da pandemia do Novo Coronavírus (Covid -19) no Brasil e dos múltiplos desdobramentos no campo da saúde, da economia e da administração pública, ao longo das últimas semanas, União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm anunciado medidas importantes para instrumentalizar o Poder Público e a sociedade em geral com os meios que se reputam oportunos e necessários para enfrentamento da crise.

Assim, diante dos desafios impostos pela pandemia, há grande demanda das entidades associadas, a grande maioria em caráter de urgência, em busca de orientação a respeito

das mais variadas questões relacionadas às providências de ordem administrativa e legislativa a cargo do Município.

Diante da importância do tema para todos os municípios brasileiros, o IBAM disponibilizou, para o público em geral, uma nota explicativa da Consultoria Jurídica do Instituto que reúne as principais dúvidas encaminhadas pelas entidades associadas, enfrentando questões que vão desde os limites do poder de polícia municipal em face dos direitos e garantias fundamentais, até questões afetas à organização administrativa, administração de pessoal, serviços públicos, administração tributária, financeira, dentre outros.

A íntegra da referida nota explicativa, cuja atenciosa leitura a todos recomendo, encontra-se disponível para leitura no endereço http://www.ibam.org.br/media/arquivos/2020/NE_Covid-19-2.pdf.

RAM: Diante da edição de inúmeras normas pelos demais entes federativos, qual é o limite para atuação dos Municípios no combate ao COVID-19?

Marcus Alonso: De nossa Federação, participa o Município como entidade com autonomia administrativa, política e financeira nos termos do art. 18 da Constituição, a qual determina ser de competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal cuidar da saúde e da assistência pública (art. 23, II, da CRFB). Atribui a Constituição, também, ao Município a tarefa de prestar serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII, da CRFB).

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada que constitui um sistema único, o SUS, prevendo o art. 198, inciso II, da CRFB expressamente que deve haver prioridade para as atividades preventivas. Assim, a vigilância sanitária é um dos aspectos essenciais e prioritários da proteção à saúde, razão pela qual a Lei nº 8.080/1990 a prevê dentre as ações do campo de atuação do SUS (art. 6º, I, "a"). A par da competência da União para tratar de normas gerais da matéria, o Município é responsável, juntamente dos Estados e do Distrito Federal (art. 23, II, e 30, VII, da CRFB, pelo desempenho de ações, serviços e programas de vigilância sanitária, podendo suplementar a legislação federal ou estadual no que couber (art. 30, II, da CRFB.

Desse modo, em relação à proteção à saúde e à vigilância sanitária, o Município deve observar a sua competência administrativa exarada na Lei nº 8.080/1990 e atuar em consonância com o Estado-membro e a União, consoante as diretrizes dos arts. 196 e ss. da Constituição, notadamente seus arts. 6º, § 1º e os arts. 15 a 18.

Nesse passo, é de se observar que a ação interfederativa da União, Estados e Municípios deve ter em vista o disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispôs a respeito das medidas para enfrentamento do novo coronavírus, dentre as quais as medidas de quarentena e isolamento (art. 3º, I e II definidas em seu art. 2º que, nos termos do §7º do art. 3º, são de competência do Ministério da Saúde e dos próprios gestores locais.

Por fim, sempre oportuno lembrar que a atuação do município, seja ela legislativa ou administrativa, deve sempre se dar à luz do peculiar interesse local.

Assim, pode-se dizer que tanto a adoção de medidas restritivas pelos Municípios para combater o avanço da COVID-19 quanto à sua flexibilização em momento oportuno, devem observar o estabelecido na legislação federal e estadual e somente se legitimam quando evidenciado o interesse local.

RAM: Quais são as ações básicas que a Consultoria Jurídica do IBAM tem recomendado aos Municípios?

Marcus Alonso: Em linhas gerais recomenda-se a adoção das seguintes medidas básicas pelos Municípios, sendo certo que inúmeras outras podem ser adotadas conforme a realidade enfrentada:

- Criação de um gabinete de crise;
- Divulgação de forma ampla e periódica as medidas de higiene recomendadas pelo Ministério da Saúde, e de modo especial orientar a população a evitar não só as aglomerações, mas também todo e

qualquer contato pessoal mais íntimo ou mais próximo, mesmo com quem não apresenta qualquer sinal da doença;

• Articulação com outros Municípios, com o Estado, e com o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) para a tomada de decisões apoiadas em critérios técnicos para o enfrentamento da pandemia do COVID-19, além de acompanhar os Boletins Epidemiológicos publicados pelo Ministério da Saúde com orientações;

• As Câmaras Municipais poderão dispor, através de Decreto Legislativo, sobre os procedimentos que deverão ser adotados nesse momento de crise na saúde e que terão repercussão para além da sua organização interna como, por exemplo, a suspensão do atendimento presencial ao público e a realização de sessões pela internet.

RAM: Em que medida as ações de combate ao COVID-19 podem ser adotadas pelos Municípios sem afrontar o direito fundamental de ir e vir expresso na Constituição Federal?

Marcus Alonso: O Poder Público tem o poder-dever de zelar pela saúde e bem-estar da coletividade, bem como de assegurar e garantir o respeito dos direitos fundamentais da população, dentre os quais o direito à livre locomoção. Portanto, a restrição à livre locomoção dos cidadãos é excepcional e, no que diz respeito ao enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19), deverá ocorrer no bojo de medidas de polícia administrativa tomadas em consonância com o art. 3º da Lei nº 13.979/2020.

É de se observar que dado o caráter internacional da emergência de saúde pública e a necessária atuação harmônica e organizada dos diversos entes federativos, considerando-se a competência concorrente da União e dos Estados, deverá o Município observar as restrições impostas em nível nacional e regional, podendo, no entanto, com base em critérios científicos e epidemiológicos editar medidas específicas à luz do interesse local, desde que não sejam desrespeitadas as determinações das autoridades sanitárias federais e estaduais, nomeadamente o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

RAM: Ultrapassada a situação de emergência, no seu ponto de vista, qual o principal legado da experiência para a Administração Pública e para o Direito Municipal?

Marcus Alonso: Não há dúvidas de que as recomendações de distanciamento social e de quarentena impactaram diretamente nos processos de trabalho das organizações e tem exigido do Poder Público e da sociedade em geral um grande esforço para buscar soluções antes não pensadas.

Atividades que antes eram realizadas de forma presencial ou até mesmo semipresencial, hoje se desenvolvem exclusivamente em ambiente virtual, sem prejuízo algum aos princípios reitores da atividade administrativa, ao revés, o ambiente virtual, dado o atual estágio da tecnologia e de acesso a internet no país, quando bem utilizado, permite dar maior efetividade aos princípios da publicidade e eficiência garantindo maior transparência, participação popular e meios de controle aos procedimentos administrativos.

É, obviamente, um ambiente propício à inovação tecnológica, mudança de paradigmas e superação de dogmas de direito administrativo, ultrapassados e insuficientes para lidar com os desafios postos. Efetivamente, o mundo não será mais o mesmo após a superação desta pandemia e o maior legado à Administração Pública e ao Direito Administrativo será exatamente a aceleração do processo de transformação digital das administrações públicas e, em especial, a municipal, que possui maior contato e interação com o povo.

Parecer

Pandemia e suspensão/rescisão de parcerias da Lei nº 13.019/2014

Júlia Alexim Nunes da Silva

Consulta

Indaga-se sobre a possibilidade de suspensão ou rescisão de parcerias celebradas pelo Poder Público com organizações da sociedade civil com fulcro na Lei nº 13.019/2014 motivadas pela emergência de saúde causada pela pandemia de Covid-19.

Questiona-se, especificamente: i) qual seria o fundamento legal para eventual suspensão ou rescisão das parcerias, considerando-se, em especial, a inaplicabilidade da Lei nº 8.666/93 e ii) que consequências poderiam advir da suspensão ou rescisão das parcerias por ato da Administração Pública.

Parecer

A emergência de saúde provocada pela pandemia de Covid-19 gerou uma série de situações e desafios inéditos para os gestores públicos. Consequência deste ineditismo é a inexistência de normas na legislação vigente que contenham soluções para questões concretas surgidas durante a emergência de saúde. Esses diplomas legais não foram formulados tendo em vista o cenário atual.

Para atender às situações excepcionais criadas pela emergência de saúde, foi editada a Lei 13.979/2020. A referida lei, porém, contém disposições sobre contratações emergenciais para atender à situação de calamidade pública, mas não altera o regime legal que rege os contratos e convênios já celebrados e vigentes.

É verdade que o artigo 78, XIV, da Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de suspensão de contratos administrativos em caso de calamidade pública. A aplicação deste dispositivo às parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014 encontra alguns obstáculos.

O primeiro, já apontado na consulta, é o fato de que o artigo 84 da Lei nº 13.019/2014 determina que: "não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993".

O segundo é o artigo 48 da Lei nº 13.019/2020 que enumera as hipóteses em que a Administração Pública pode unilateralmente interromper o repasse de recursos nos seguintes termos:

> Art. 48. As parcelas dos recursos transferidos no âmbito da parceria serão liberadas em estrita conformidade com o respectivo cronograma de desembolso, exceto nos casos a seguir, nos quais ficarão retidas até o saneamento das impropriedades:
> I - quando houver evidências de irregularidade na aplicação de parcela anteriormente recebida;
> II - quando constatado desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou o inadimplemento da organização da sociedade civil em relação a obrigações

* ***Júlia Alexim Nunes da Silva:*** *Advogada e Consultora Técnica do IBAM.*
Endereço eletrônico: *juliaalexim@gmail.com*

estabelecidas no termo de colaboração ou de fomento;
III - quando a organização da sociedade civil deixar de adotar sem justificativa suficiente as medidas saneadoras apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.

Não há, no dispositivo legal destacado, previsão no sentido de que o Poder Público possa, unilateralmente, suspender as transferências de recursos para o parceiro privado.

O terceiro obstáculo a ser considerado pelo gestor é o fato de que estas entidades, muitas vezes, prestam serviços de relevante utilidade pública, de modo que a suspensão ou rescisão de parcerias pode violar interesses de toda a coletividade.

Diante disso, se o que se pretende é modificar o plano de trabalho e forma da execução da parceria, suspendendo os trabalhos e repasse de valores durante a emergência de saúde, deve a Administração Pública privilegiar a negociação e o acordo com seus parceiros privados, evitando, desse modo, a imposição de decisões unilaterais sem respaldo legal e minimizando prejuízos neste momento de calamidade.

O artigo 57 da Lei nº 13.019/2014 autoriza a alteração do plano de trabalho das parcerias, com a revisão de valores ou metas, determinando que:

"Art. 57. O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original."

Dessa forma, se existir acordo entre as partes, o plano de trabalho pode ser revisado e as metas e datas de repasses de recursos pelo Poder Público alteradas para período posterior à emergência de saúde causada pelo novo coronavírus.

Caso nenhum acordo seja possível, o Poder Público tem sempre a prerrogativa de unilateralmente rescindir a parceria. Essa rescisão, porém, também não pode ocorrer de imediato.

As parcerias são formalizadas mediante termos de colaboração que devem, obrigatoriamente, conter cláusulas que regulamentem a rescisão da parceria, as condições para a rescisão, as sanções aplicáveis às partes em caso de rescisão e um prazo, não menor do que 60 (sessenta) dias, para que a parte que pretende rescindir a parceria publicize essa pretensão. Tudo isso, na forma do artigo 42, XVI, da Lei n° 13.019/2014, *in verbis*:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:
(...)
XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

A rescisão da parceria, portanto, poderá ser realizada por ato da Administração Pública ou por acordo entre as partes, devendo ser respeitados, porém, os prazos e condições previstos no termo de colaboração.

Caso a rescisão seja provocada pelo ente público, este estará sujeito às sanções previstas no termo de colaboração, se houver tal previsão.

Na hipótese de suspensão ou rescisão da parceria pela Administração Pública, sem que haja acordo entre as partes, a consequência possível é que o ente público seja responsabilizado por eventuais danos causados à organização da sociedade civil.

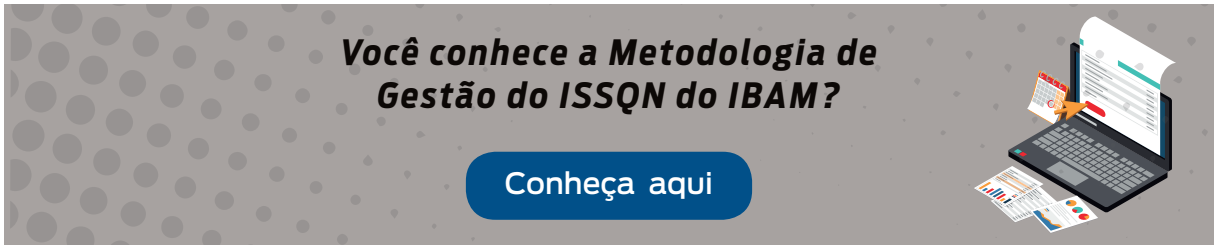
Nessa linha, já entendeu o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que é possível a rescisão da parceria pelo Poder Público,

respeitado o disposto no termo de colaboração, ressalvado o dever de indenizar eventuais prejuízos:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFERIMENTO DO PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA, PARA DETERMINAR QUE OS RÉUS CUMPRAM O TERMO DE COLABORAÇÃO FIRMADO COM A ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL DOS HOMENS DO AMANHÃ, PARA A MANUTENÇÃO DA CASA ABRIGO BETEL, DESTINADA AO ATENDIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM DEFICIÊNCIAS, DEVENDO ARCAR COM O PAGAMENTO DAS VERBAS EM ATRASO, REFERENTES AO PERÍODO DE MAIO A DEZEMBRO DE 2016, NO PRAZO DE 10 (DEZ) DIAS, SOB PENA DE ARRESTO DAS QUANTIAS. IRRESIGNAÇÃO. LEI Nº 13.019/14, QUE ESTABELECE O REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DE INTERESSE PÚBLICO E RECÍPROCO, MEDIANTE A EXECUÇÃO DE ATIVIDADES OU DE PROJETOS PREVIAMENTE ESTABELECIDOS EM PLANOS DE TRABALHO, CUJO ART. 42, XVI, ESTABELECE, COMO CLÁUSULA ESSENCIAL, A PREVISÃO DE FACULDADE DOS PARTÍCIPES RESCINDIREM O INSTRUMENTO A QUALQUER TEMPO. CLÁUSULA VIGÉSIMA, DO TERMO DE COLABORAÇÃO EM COMENTO, QUE POR SEU TURNO PREVÊ A SUA EXTINÇÃO ANTES DO PRAZO DE VIGÊNCIA, POR DENÚNCIA, **RESSALVADO O DEVER DE INDENIZAR OS PREJUÍZOS EVENTUALMENTE CAUSADOS**, QUE DEVERÃO SER AVALIADOS E QUANTIFICADOS. AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO OBRIGATÓRIA OU SANÇÃO POR DESCUMPRIMENTO QUE, APARENTEMENTE, OBSTARIA A PRETENDIDA DETERMINAÇÃO DE REPASSE, O QUE SE DEPREENDE EM SEDE DE COGNIÇÃO SUMÁRIA. REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA PLEITEADA EM 1º GRAU, CONSISTENTES NA PROBABILIDADE DO DIREITO E NO PERIGO DE DANO, A TEOR DO DISPOSTO NO ART. 300, DO CPC/15, NÃO EVIDENCIADOS DECISÃO REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (TJ-RJ - AI: 00072915620178190000 RIO DE JANEIRO DUQUE DE CAXIAS VARA INF JUV IDO, Relator: MAURO DICKSTEIN, Data de Julgamento: 20/06/2017, DÉCIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 30/06/2017) (Grifos nossos.)

Por todo o exposto, concluímos que a suspensão temporária da parceria celebrada pelo Poder Público com organização da sociedade civil, na forma da Lei nº 13.019/2014, é possível se existir acordo entre as partes, nos termos do artigo 57 da Lei nº 13.019/2014. Caso não haja acordo entre as partes, não há dispositivo legal que autorize a suspensão temporária da execução da parceria por ato unilateral da Administração Pública. A rescisão da parceria é possível na forma estabelecida no termo de colaboração, conforme artigo 42, XVI, da Lei nº 13.019/2014. Caso a Administração Pública determine unilateralmente a suspensão ou a rescisão da parceria, as consequências daí decorrentes podem ser a aplicação ao ente público de sanções previstas no termo de colaboração e sua condenação em ação judicial a indenizar prejuízos eventualmente causados à organização da sociedade civil.

É o parecer, s.m.j.



Parecer

Fornecimento de merenda escolar para estudantes da rede municipal de ensino cujas aulas foram suspensas em virtude da pandemia da COVID-19

Priscila Oquioni Souto

Consulta

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que autoriza a Prefeitura Municipal a fornecer merenda escolar para estudantes da rede municipal de ensino que tiverem suas aulas suspensas devido a pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), mormente com relação:

1) a necessidade do Poder Executivo enviar projeto com tal teor para apreciação do Poder Legislativo, já que diz respeito a programa que conta com Lei Federal autorizando a distribuição (Lei Federal nº 13.987/2020);

2) a legalidade da distribuição gratuita de kits de merenda tendo em vista às vedações da Lei Eleitoral.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

Parecer

Inicialmente, vale registrar que no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE encontra-se o Plano Nacional de Alimentação Escolar- PNAE, o qual atende os alunos de toda a rede pública da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta de refeições e de ações de educação alimentar e nutricional.

O PNAE, na forma do art. 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal, tem caráter suplementar à educação, e é executado por intermédio de repasses financeiros aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dito isto, temos que a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis na sociedade e na capacidade financeira dos cidadãos.

Sob o aspecto financeiro, esse grande impacto nas fontes de rendas dos munícipes, decerto, repercutirá em suas obrigações mensais,

* ***Priscila Oquioni Souto:*** *Advogada e Assessora Jurídica do IBAM.*
Endereço eletrônico: *priscila.oquioni@ibam.org.br*

dentre as quais está, para muitos, manutenção de empreendimento e pagamento de verbas trabalhistas, pagamento do aluguel, de tributos e a aquisição de serviços e produtos básicos à suas subsistências e de suas famílias.

Dentre as preocupações advindas com as medidas retritivas impostas para o combate à pandemia está aquela pertinente à alimentação das crianças da rede pública de ensino, mormente se consideramos que muitas delas dependem da alimentação da merenda escolar.

Pois bem. Na presente oportunidade pretende propositura do Chefe do Executivo remanejar os recursos vinculados à merenda escolar para fornecimento de kits (quer nos parecer algo que se assemelhe à uma cesta básica) aos responsáveis dos alunos matriculados na rede municipal de ensino enquanto durarem às medidas restritivas pertinentes ao combate à expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19).

Nesta esteira, tendo em vista a situação de calamidade pública instaurada, à luz do postulado da razoabilidade, não vislumbramos óbices no remanejamento dos recursos afetos à merenda escolar para a distribuição dos mencinados kits às famílias de alunos da rede pública municipal de ensino e tratando-se do remanejamento de recursos para a elaboração dos kits, matéria de ordem orçamentária, tal iniciativa não poderia ser adotada sem a edição de lei de iniciativa do Chefe do Executivo local. Vejamos o teor do art. 26 da LRF:

> Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.
> § 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.
> § 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Esclarecemos, por oportuno, que a liminar deferida pelo Min. Alexandre de Moraes no bojo da ADI nº 6357, conferiu interpretação conforme aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, *caput* parte final e seu § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020 (LDO/2020) para, durante a emergência em saúde pública decorrente do Novo coronavírus, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentária em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação do COVID-19, não fazendo qualquer menção às exigências do art. 26 da LRF, as quais devem ser observadas.

Cabe ressaltar, ainda, que a recentemente editada Lei nº 13.987/2020, que alterou a Lei Federal nº 11.947/2009 que dispõe sobre o "atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica", incluiu parágrafo único no art. 3º desta lei, com o que o Prefeito já está autorizado, inclusive, a utilizar os recursos do FNDE, para tal desiderato. Vejamos o teor do novel parágrafo único do art. 3º da Lei nº 11.947/2009:

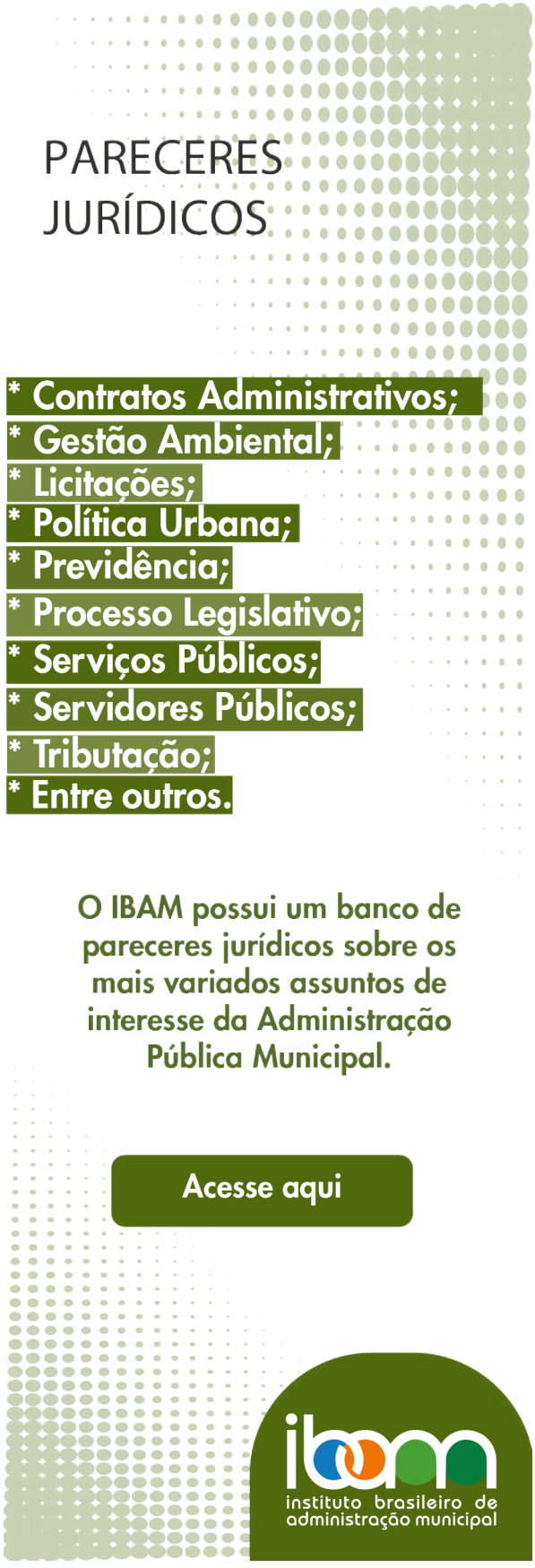
> Art. 3º : (...)
> Parágrafo Único - **Encontrando-se o país em estado de calamidade pública e as escolas fechadas em função disso**, os Estados e Munícipios poderão, desde que acompanhado pelo Conselho de Alimentação Escolar-CAE, **fornecer de forma individualizada os ingredientes da merenda escolar fruto do repasse feito pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento a Educação-FNDE**, para suprir as necessidades das famílias afetadas. (Grifos nossos).

Por derradeiro, tendo em vista que até a presente data o TSE mantém o calendário eleitoral, vale registrar que a implementação das medidas para combate à pandemia do Novo coronavírus (COVID-19) e minoração dos efeitos por ela trazidos não esbarra na vedação do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 ante a situação de calamidade pública instaurada:

> Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:
> (...)
> § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, **exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência** ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, **casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa**. (Grifos nossos).

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

É o parecer, s.m.j.



Parecer

Publicidade institucional e estratégia de marketing como esforço para contenção da expansão da pandemia do Novo Coronavírus

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos

Consulta

Prefeitura Municipal informa que o Município tem uma proposta de divulgação das medidas sanitárias de combate ao novo coronavírus (COVID-19) à população. Relata que a divulgação dar-se-ia por meio do anúncio em sacos de pão, bem como das ações que estão sendo realizadas pelo Município para o combate ao coronavírus.

Sustenta o consulente que a medida de informar à população os modos de prevenção pode ser menos oneroso aos cofres públicos, e que a divulgação em sacos de pão é uma forma criativa de entrar na casa do munícipe. Informa que os sacos são biodegradáveis, não poluem o meio ambiente como a panfletagem, e são vistos por toda família. Essa estratégia é inovadora e impactante, tendo em vista que as embalagens são usadas como veículo de comunicação.

Informa que, em média, cada exemplar gera 4 visualizações, ou seja, a expectativa é que sejam geradas ao menos 40 mil visualizações. Informa-se que, no primeiro momento, pretende-se produzir entre 10 e 30 mil unidades, que serão distribuídas em supermercados, padarias, entre outros estabelecimentos comerciais que vendam pães e derivados. Informa que a ação terá custo entre R$ 8 mil e R$ 12 mil, dependendo do número de sacos produzidos. A empresa que produz também é responsável pela entrega dos sacos nos "estabelecimentos parceiros" e o monitoramento da campanha.

Em vista do exposto, indaga se, em ano eleitoral, o Poder Executivo pode realizar este tipo de ação, considerando que os estabelecimentos cadastrados para distribuírem os sacos não irão pagar pelas embalagens.

A consulta não vem documentada.

Parecer

Preliminarmente, há que se esclarecer que os pareceres são documentos jurídicos de caráter opinativo, que não vinculam a decisão da autoridade destinatária, e menos ainda os órgãos de controle. O papel dessa consultoria, portanto, é o de traçar um panorama técnico a respeito dos temas objeto de consulta, apontando, se for o caso, os riscos e modos de mitigá-los, munindo, assim, os associados de subsídios para tomada de decisões informadas e conscientes.

Apontar esse caráter opinativo dos pareceres mostra-se especialmente pertinente quando é o caso de se analisar soluções criativas propostas ante situações inéditas. É justamente o que aqui ocorre, quando se pretende utilizar de mecanismos de publicidade inabituais para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

* ***Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos :*** *Advogado e Consultor Técnico do IBAM.*

Endereço eletrônico: *gusdacosta@gmail.com*

Nesse passo, é imperioso distinguir os conceitos de publicidade e marketing. O marketing é muito mais abrangente que publicidade. É a estratégia geral, que abrange todo o processo de venda e a relação entre o consumidor e a empresa ou entidade, desde os produtos, os serviços, sua adequação ao mercado, a comunicação do negócio, etc. O marketing é pura estratégia, é responsável por desenvolver ações para se chegar até os clientes, entender e satisfazer as suas necessidades.

Já a publicidade é a difusão de ideias, é tornar algo público, ou seja, é a divulgação dos produtos, serviços e ideias, seja na televisão, nos jornais, na internet ou outros meios. Pode referir-se à propaganda comercial, são os anúncios das empresas e marcas destinados ao comércio; e pode, também, se referir à publicidade institucional, que nos termos do art. 37, § 10, tem para os atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos exclusivo caráter educativo, informativo ou de orientação social.

Portanto, a publicidade faz parte do marketing, é uma de suas ferramentas. Pois, o profissional de marketing cria as estratégias para fazer chegar ao público-alvo produtos, serviços e ideias com eficácia. Para isso, realiza as pesquisas de mercado, os estudos sobre o público alvo, e formas adequadas de divulgação da empresa, de seus produtos, ou no caso de publicidade institucional, de ideias educativas, informativas ou de orientação. É essa divulgação a função da publicidade, que tem como objetivo convencer o público-alvo de como um produto poderá beneficiá-lo, ou de como uma conduta é a mais adequada a ser tomada.

A Lei nº 12.232/2010 estabelece as regras gerais para licitação e contratação pela Administração Pública de serviços de publicidade. Trata-se, portanto, de norma nacional, aplicável a todos os entes da federação, como determina seu art. 1º, tendo sido editada no âmbito da competência constitucional da União (art. 22, XXVII da Constituição Federal), e que define esses serviços no seu art. 2º da seguinde forma:

> considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

A iniciativa da Prefeitura Municipal de promover campanha educativa para prevenção da proliferação da infecção viral causada pelo novo coronavírus mediante impressão e distribuição de informes em sacos de pão a serem utilizados no comércio local se situa, portanto, no campo da publicidade de programas nos termos do art. 37, § 10, da CRFB, e se trata de estratégia de marketing para acessar determinado público-alvo. A publicidade pode se dar pelo rádio, pela televisão, por jornais, por telas de LED em elevadores, e no caso da consulta, pretende-se que seja feita por meio de sacos de pão, com intermediação de empresa que imprimirá e realizará o monitoramento da ação de publicidade.

Ocorre que, como se sabe, em ano eleitoral existem diversos limites à conduta de agentes públicos que visam à manutenção do equilíbrio do pleito, nomeadamente as previstas na Lei nº 9.504/1997. Como a ação de publicidade almejada envolve a distribuição gratuita de sacos de pão que serão utilizados no comércio, pode esbarrar na vedação eleitoral prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, que assim dispõe:

> Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...)
> § 10. No ano em que se realizar eleição, **fica proibida a distribuição gratuita de bens**, valores ou benefícios por parte da administração pública, **exceto nos casos**

> **de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa**. (grifos nossos)

No entanto, como se pode observar, o próprio dispositivo faz menção à possibilidade de que, na vigência de estado de calamidade pública, seja realizada a distribuição gratuita de bens. Para ilidir a vedação, portanto, é imprescindível, primeiramente, que i) seja declarado estado de calamidade pública ou de emergência nos termos do art. 8º, inciso VI da Lei nº 12.608/2009; ii) que a adequação e necessidade da medida sejam devidamente justificadas e comprovadas por critérios técnicos, isto é, que a eficácia da estratégia de publicidade seja comprovada pelos meios hábeis da ciência do marketing.

Mas não é só. É comum, contudo, que, para fugir das limitações temporais e formais da propaganda eleitoral, seja esta camuflada em meio à publicidade institucional. Aliás, é muito comum que os casos nos quais são estipuladas sanções pela Justiça Eleitoral por propaganda eleitoral extemporânea ou que desatenda as formalidades exigidas ocorram, justamente, quando esta se apresenta de forma dissimulada. Portanto, o conteúdo da publicidade não pode conter tom ufanista ou auto-promocional de autoridades ou do governo, devendo ater-se à função informativa a que se destina. Desse modo, não se recomenda que se utilizem sacos de pão para divulgar ações que estão sendo empreendidas pelo poder público, a não ser que a informação tenha alguma utilidade de prevenção, como dizer lugares onde o munícipe pode se dirigir caso tenha sintomas, ou telefones de contato, etc.

Outro ponto importante é notar que em vista das eleições municipais que se realizarão no corrente ano, o art. 73 da Lei nº 9.504/1997 estabelece no seu inciso VII limites de gastos com publicidade, senão vejamos:

> Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:
> (...)
> VII - **realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito**. (Grifos nossos).

Pois bem. Consoante se depreende da simples leitura do inciso VII do art. 73 da Lei nº 9.504/97 acima transcrito, não é possível realizar, no primeiro semestre do ano eleitoral, despesas que excedam a média dos gastos realizados no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito. O limite do gasto com publicidade será, então, o resultado da soma dos valores dispendidos com publicidade nos primeiros seis meses dos três anos anteriores ao pleito, dividido por três, independentemente do valor efetivamente dispendido em cada um dos semestres, que poderá ser até igual a zero na hipótese da inexistência de gasto com publicidade em determinado período, bem como independentemente da empresa contratada e do início do prazo de vigência do contrato de publicidade.

Acerca do tema, vale a transcrição de apontamentos feitos em cartilha publicada pela AGU - Advocacia Geral da União, intitulada "Condutas vedadas aos agentes públicos federais em eleições", 2018, 6º edição, revista, ampliada e atualizada:

> (...) Quanto ao aumento de gastos com publicidade de órgãos ou entidades públicas (realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos

no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito,. art. 73, inciso VII, da Lei n.º 9.504, de 1997, com a redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015):

Período - no primeiro semestre do ano da eleição. Penalidades: suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. §§ 4° e 8° do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997); e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5° do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

A respeito:

(...). 5. A criação da nova logomarca, a publicidade realizada em desacordo com o comando constitucional para identificar atos de determinada gestão e a desproporcional concentração de gastos no primeiro semestre do ano da eleição configura abuso do poder político, com gravidade suficiente para atrair as sanções previstas no art. 22, XIV, da LC 64/90. 6. A utilização de dinheiro público para a veiculação de publicidade institucional que não cumpre os ditames do § 1º do art. 37 da Constituição Federal em período pré-eleitoral, que serve precipuamente para a autopromoção do governante, tem gravidade suficiente para atrair a sanção de inelegibilidade. (...) (Recurso Ordinário nº 138069, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Acórdão de 07/03/2017.)

Cálculo das despesas com publicidade: no cálculo para verificação ou não de aumento de despesas com publicidade deve ser considerado o gasto global, que abranja a publicidade da Administração Pública direta e indireta (nesse sentido: Petição nº 1.880, de 29/06/2006, Relator Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto; Nota nº AGU/LS-02/2002 e Nota Técnica nº 14/2009/ DENOR/SGCN/ SECOM-PR da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República).

Assim, temos que o valor a ser considerado para fins dos limites do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 deve conglobar a Administração Direta e Indireta do Município, sendo certo que aquela se refere a ambos os poderes municipais. Pertinente é a seguinte decisão prolatada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR:

A dúvida da Câmara de Apucarana reside na questão relativa a órgãos que não tenham realizado despesas com publicidade nos três anos anteriores à eleição, de modo que não existe média a ser calculada, e tenha de efetuar gastos de tal espécie nos três meses que antecedem o pleito.

A resolução da questão resta dificultada pela má redação do dispositivo legal (veja-se, por exemplo, que a própria média dos valores que poderão ser empregados não é clara - havendo sido necessária a intervenção do TSE sobre o tema, conforme nota de rodapé '1'), mas tem solução simples, consoante bem indicado pela Diretoria Jurídica, fundamentada na doutrina pátria: A operação para se apurar a média deverá englobar todo o Município ou Estado, devendo abranger a administração direta e indireta, pouco importando que algum ente jurídico que a integre tenha receita própria para publicidade, como, por exemplo, as autarquias.

Desta feita, estando os gastos municipais dentro da média em exame, havendo dotação orçamentária e desde que se observe ao disposto no § 1° do artigo 37 da Constituição Federal, entendo que não existe óbice à realização da publicidade.

> Insta salientar, porém, que mesmo que as despesas efetivamente tenham sido realizadas em prol do interesse público, sem caráter eleitoreiro, caso extrapole à média do inciso VII do artigo 73 da Lei 9.504/1.997 ele será irregular.
>
> ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade:
>
> Responder à consulta no sentido de que para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do artigo 73 da Lei 9.504/1.997 deverá ser considerado o Município como um todo, e não a Câmara Municipal isoladamente, de modo que a ausência de dispêndios com publicidade por parte do Legislativo Municipal nos três anos que antecederam ao pleito não impedirá a realização de gastos de tal espécie; (TCE/PR. Pleno. Consulta. Acordão nº 1334/08. Proc. nº 25083-5/08.Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães. Publicação: AOTC Nº 169 de 03/10/2008).

Outrossim, o Tribunal Superior Eleitoral possui decisão no sentido de que a realização de gastos superiores da permitida na lei eleitoral com propaganda institucional gera responsabilização do gestor público:

> Propaganda institucional estadual. Governador. Responsabilidade. Ano eleitoral. Média dos últimos três anos. Gastos superiores. Conduta vedada. Agente público. Art. 73, VII, da Lei no 9.504/97. Prévio conhecimento. Comprovação. Desnecessidade. 1. É automática a responsabilidade do governador pelo excesso de despesa com a propaganda institucional do estado, uma vez que a estratégia dessa espécie de propaganda cabe sempre ao chefe do Executivo, mesmo que este possa delegar os atos de sua execução a determinado órgão de seu governo. 2. Também é automático o benefício de governador, candidato à reeleição, pela veiculação da propaganda institucional do estado, em ano eleitoral, feita com gastos além da média dos últimos três anos. Recurso conhecido e provido. (Ac. no 21307, de 14.10.2003, rel. Min. Fernando Neves.)

Observa-se que não há exceção a esses limites de gastos na vigência de calamidade pública ou emergência, não existindo nem mesmo na Lei nº 13.979/2020, que trata das medidas emergenciais de enfrentamento à pandemia, qualquer menção a isso. Assim, não há segurança jurídica para ultrapassar o limite previsto na Lei º 9.504/1996, art. 73, VII, mesmo em virtude do enfrentamento à pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

Em vista do exposto, conclui-se que a medida de publicidade mostra-se viável, desde que se encontre dentro dos limites de gastos permitidos com publicidade em ano eleitoral, não se configure propaganda eleitoral camuflada, que seja decretado estado de calamidade e que esteja a medida amplamente motivada em parâmetros técnicos que demonstrem sua adequação e necessidade.

É o parecer, s.m.j.