Brasil 2030

vídeo monitoramento

inovação

gestão

autarquia e prefeitura

gestão da informação

pareceres

saúde

cidades inteligentes

segurança pública

coworking

direito à cidade

licença maternidade

instituto brasileiro de administração municipal

Edição nº 304
Dezembro/2020

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- **Impactos da implantação do sistema de vídeo monitoramento sobre a incidência de furtos na área central do município: Estudo de caso de Guararema/SP**
- **Cidades Inteligentes e Humanas: uma discussão sobre o direito à cidade**
- **Inovações de uma encomenda tecnológica contribuindo com novos modos de enfrentar a pandemia do coronavírus – o caso da plataforma eletrônica da saúde e do consórcio Nordeste**

Pareceres

- **A inexistência de relação de subordinação entre o empregado de autarquia e o Prefeito Municipal**
- **Os municípios podem legislar sobre *coworking*?**
- ***Status* constitucional conferido à maternidade. O período de licença maternidade pode ser considerado para progressão?**

Aos Leitores

Este número da RAM fica disponível num momento em que os Prefeitos, os Vice-Prefeitos e os Vereadores já foram eleitos e tomarão posse em janeiro. Cabem nossos cumprimentos pela eleição e nossa certeza de que os agentes políticos ocupantes desses cargos irão se dedicar a promover gestão eficiente e produtiva para o Município e sua população.

A leitura desta edição contribuirá para o alcance dos objetivos que desejam alcançar, posto que estão nas páginas que se seguem artigos e pareceres voltados para questões que afetam a administração local e são constantes motivos de preocupação por parte de todos que militam junto a Municípios.

A pandemia que invadiu o país não está ainda totalmente afastada. Há de se tomar medidas para que seus efeitos cessem ou, pelo menos, se reduzam e não provoquem a reedição dos males antes enfrentados.

Esse não é, porém, o único desafio a ser superado. Há outros, inclusive mais antigos, que ainda não foram inteiramente debelados e precisam receber a devida atenção.

A segurança púbica, por exemplo, é ponto que vem se agravando, especialmente nas cidades maiores, embora também ocorram casos naquelas menores. O papel do Município nesse campo tem sido objeto de discussões, palestras, trabalhos variados, não se tendo, por enquanto, a definição do que pode e deve fazer.

Um dos artigos que integram esta revista contém estudo sobre sistema de vídeo monitoramento implantado pelo Município de Guararema (SP) em seu centro, mostrando os resultados obtidos e indicando caminhos que podem ser tomados para adotar o sistema, que teve bons resultados. É ação que se encontra no âmbito da competência municipal e que pode contribuir para a redução do número de casos de violência urbana.

Outro tema também frequentemente mencionado é o da convivência urbana, o direito à cidade, o respeito à coletividade. O trabalho aqui incluído faz análise do documento "Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas", que provocou a criação da Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas, reunindo 350 Municípios, os maiores do país. Apresentam-se reflexões a respeito do conceito adotado no trabalho indicado e são apontados itens que os autores consideram inadequados, porque não levam ao resultado desejado, ou seja, cidade inteligente e humana.

O terceiro artigo comenta aspectos referentes ao Sistema Único de Saúde desde a sua criação e no decorrer de medidas que visavam sua complementação. Analisa também o uso de tecnologias que podem aperfeiçoar o referido sistema, inclusive na gestão de compras pelo uso de novos instrumentos, especialmente a experiência promovida pela Fundação Estatal de Saúde da Família, do Estado da Bahia. O SUS teve – e tem – expressiva atuação no atendimento aos afetados pela Covid-19, pelo que a publicação desse artigo é importante e pertinente.

Passando-se aos pareceres, são reproduzidos três que demonstram a diversidade de assuntos

que chegam na Consultoria Jurídica, refletindo a confiança que os usuários têm ao consultar. O primeiro versa sobre a relação entre entidades da administração indireta e o Poder Executivo, no caso concreto examinando a aplicação da legislação a servidor da autarquia consulente. A parecerista remete a debates sobre o regime jurídico que deve ser imposto aos servidores, mostrando as opiniões que, enfim, convergiram para unificar o entendimento.

Em seguida transcreve-se parecer que trata de processo legislativo, discorrendo sobre a competência municipal para legislar, ou seja, que assuntos podem ser objeto de lei expedida pelo Município e como se dá a distribuição constitucional dos temas, em cima de situação que envolve interesses locais e outros aspectos. O número de leis que escapam ao âmbito de legislar do Município é considerável e o pronunciamento do autor do estudo mostra caminho para se evitar esse desacerto.

O terceiro parecer também se ocupa de matéria importante - direitos e deveres do servidor público -, especialmente quando refere a direito que está assegurado pela Constituição. Aliás, questões envolvendo o vínculo jurídico entre a Administração e o servidor, em seu incontável detalhamento, são das mais presentes, por várias razões: legislação ampla e dúbia, elevado número de envolvidos, interesses diversos e às vezes conflitantes etc.

Espera-se que a leitura do conteúdo deste número da RAM provoque reflexões a respeito das questões apresentadas, que são frequentes no ambiente municipal, com maior e menor incidência, porém repetentes.

Até o próximo número!

Índice

05. Impactos da implantação do sistema de vídeo monitoramento sobre a incidência de furtos na área central do município: Estudo de caso de Guararema/SP

Flávio Roberto da Silva e Rhadson Rezende Monteiro

15. Cidades Inteligentes e Humanas: uma discussão sobre o direito à cidade

Daniela Viegas da Costa Nascimento, Marcelo de Rezende Pinto e Georgiana Luna Batinga

25. Inovações de uma encomenda tecnológica contribuindo com novos modos de enfrentar a pandemia do coronavírus – o caso da plataforma eletrônica da saúde e do consórcio Nordeste

Hêider Aurélio Pinto, Adriano Massuda, José Santos Souza Santana, Ailton Cardozo da Silva Júnior, Leila Fraga Coutinho e Arthur Chioro

Pareceres

37. A inexistência de relação de subordinação entre o empregado de autarquia e o Prefeito Municipal

Júlia Alexim Nunes da Silva

40. Os municípios podem legislar sobre *coworking*?

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos

44. *Status* constitucional conferido à maternidade. O período de licença maternidade pode ser considerado para progressão?

Priscila Oquioni Souto

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, 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

IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE VÍDEO MONITORAMENTO SOBRE A INCIDÊNCIA DE FURTOS NA ÁREA CENTRAL DO MUNICÍPIO: ESTUDO DE CASO DE GUARAREMA/SP

Flávio Roberto da Silva* e Rhadson Rezende Monteiro**

Resumo: A manutenção de recursos adequados para garantir a segurança pública é dever do Estado, cabendo ao município gerenciar e implementar estratégias para prevenir a ocorrência de delitos, bem como aumentar sua resolutividade. Dentre as estratégias adotadas, destaca-se pelo país a adoção por diversos municípios de sistemas públicos de vídeo monitoramento, que permitem monitorar áreas de maior circulação de pessoas, bem como de maior incidência de delitos. Nessa esteira, o município de Guararema, situado no Estado de São Paulo, implantou o sistema de vídeo monitoramento em sua área central, em associação ao policiamento objetivando reduzir o número de crimes, sendo, o furto o delito de maior prevalência. No entanto, não se conhece a eficácia do vídeo monitoramento na prevenção desse delito. Dessa forma, o presente estudo teve como objetivo comparar o número de furtos durante 24 meses anteriores à implantação do sistema de vídeo monitoramento com os 24 meses subsequentes a sua implantação. Para isso, um levantamento e compilação de dados referentes ao total de furtos, e suas subdivisões em outros e de veículos foi realizado, bem como obtidas as informações acerca do policiamento por meio do número de escalas de policiais, divididos em escala ordinária e escala de atividade delegada, assim como o número de viaturas empregadas e recursos materiais. Por fim, o estudo demonstra a eficácia do sistema de segurança adotado, servindo o estudo enquanto norteador para ao gestor público municipal na implantação de tecnologias de vídeo monitoramento de áreas públicas para prevenção de furtos.

Palavras-chave: Segurança pública; Vídeo monitoramento; Furto.

Introdução

No Brasil todos os anos são registrados elevados índices de violência, em especial, os praticados contra a vida. Em 2019, foram registradas 57.341 mortes violentas no país (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019). No caso dos delitos contra o patrimônio, no estado de São Paulo houve 303.906 roubos, 172.552 roubos e furtos de veículos e 515.595 furtos, que somados totalizam 992.053 delitos (SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO, 2017). Há um paradigma nacional acerca da redução

* ***Flávio Roberto da Silva***: *Pós-graduado em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal São João Del Rei; Bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco.*

** ***Rhadson Rezende Monteiro:*** *Doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz; Mestre em Ciências Sociais com ênfase em instituições e políticas públicas pela Universidade Federal do Espírito Santo; bacharel em Direito e em História pela Universidade Federal de Ouro Preto. Advogado e Analista na Universidade Estadual de Santa Cruz; Professor Formador da Pós-graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal de São João Del Rey*

de homicídios, que partiu de 12.818 casos em 1999 para 3.294 casos em 2017, uma redução de 74%, fato que demonstra a efetividade das políticas públicas implementadas na área da segurança pública. No caminho contrário, o número de furtos aumentou acima de 75% no mesmo período (SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SÃO PAULO, 2017).

A integração entre união, estados e municípios no que tange a segurança pública é prevista na Constituição Federal do Brasil de 1988, que insculpiu em seu artigo 144 que a segurança pública é de competência da união e dos estados, dividindo o ciclo de persecução penal em duas fases: preventiva e investigativa. A fase preventiva é exercida pela polícia ostensiva, ou seja, o segmento fardado que nos estados é atribuição das polícias militares e na união pelas polícias rodoviária e ferroviária federal. A fase investigativa é exercida pela polícia judiciária, que nos estados é de responsabilidade da polícia civil e na união é exercida pela polícia federal. Os municípios têm competência mínima em relação à segurança pública, garantindo-lhes a Constituição Federal que estes poderão constituir suas guardas com a finalidade específica de proteção de seus bens, serviços e instalações.

No estado de São Paulo foram firmados convênios com vários municípios, em que aquele fornece o serviço executado por policiais militares, viaturas e equipamentos e em contrapartida os municípios remuneram os agentes que, em horário de folga, exercem atividades delegadas, em regra relacionadas à fiscalização do comércio ambulante. Este novo arranjo tem se mostrado bastante atrativo para os municípios, uma vez que implica na economia de recursos em relação à constituição de guardas municipais.

O município de Guararema, localizado no estado de São Paulo, firmou convênio para a execução da atividade delegada em junho de 2016, e em decorrência, implantou-se o sistema de vídeo monitoramento em sua área central, visando o uso para vigilância do patrimônio público, fiscalização e apoio à segurança. O estudo presente ocorreu 2 anos após a implementação do sistema e avaliou a efetividade de seu funcionamento.

Em outras palavras, o estudo tem por escopo verificar se o vídeo monitoramento, implantado como parte das ações previstas no plano de políticas públicas de segurança do município, é eficaz na redução da pratica do delito de furto na área central de Guararema, sendo possível analisar se o elevado investimento do município nesse tipo de tecnologia se justifica. Insta destacar que o presente estudo é fruto dos resultados de pesquisa na Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal de São João Del Rey.

O artigo se dividirá da seguinte forma: inicialmente, versa sobre o referencial teórico sobre as políticas públicas e no que tange as políticas de segurança, conceitua e tipifica o tema sobre a ótica da doutrina jurídica. Após, apresenta a metodologia utilizada para o estudo empírico, e os resultados sobre incidência de furtos registrados. Por fim, apresenta considerações sobre o sistema de vídeo monitoramento e a modalidade de convênio com atividade delegada.

Esse trabalho também busca dar uma contribuição original ao campo de estudo de segurança pública, uma vez que, ainda são escassos os trabalhos que avaliem os impactos do vídeo monitoramento públicos nos municípios.

Referencial teórico: Política pública, segurança e municipalidade

Para melhor compreendermos como se forma uma política pública e adentrar no seu conceito propriamente dito, é importante explicar os fatos que antecederam a sua existência.

Seu surgimento emerge de uma demanda da sociedade. Para Xavier (2008), política pública

é um programa de governo delineado com o objetivo de atender à determinada necessidade social existente. O autor divide o entendimento sobre política pública em quatro partes: 1) algo que o governo opta por fazer ou não, em virtude de uma situação; 2) a ação estatal por meio de recursos provenientes do próprio estado; 3) a política pública como meio de dominação, quando delegada ao estado a autoridade para unificar e articular a sociedade; e 4) a política pública contendo componente ideológico em relação a decisão tomada pelo poder público, sendo esta explícita ou não. É o exercício da tomada de decisões por parte do estado, até mesmo quando a decisão é a de se manter inerte no tocante à determinada necessidade.

O entendimento do campo da política pública perpassa pelo de dois conceitos: o problema público e a política pública. O problema público está relacionado com o que se pretende resolver, enquanto que a política pública é o meio ou a forma como tal intenção irá se materializar (SECCHI, 2016). O problema público é normalmente definido como a distância entre a situação ideal ou status quo, e uma situação ideal que é possível dentro da realidade pública (SECCHI *apud* SJÖBLOM, 1984), e passa a existir quando incomoda certa quantidade ou qualidade de atores. A política pública é o caminho traçado para enfrentar o problema público, sendo conceitualmente abstrata, a qual se materializa por meio da aprovação de leis, execução de programas, campanhas entre muitos outros (SECCHI, 2016). Um fato pode ser percebido por um grupo social, pela classe política ou membros da administração pública; no entanto, frequentemente é a mídia e outras formas de comunicação política e social que contribuem para o despertamento do interesse acerca do problema e atribuição de relevância para ele (HABERMAS, 2002).

Segundo Secchi (2016), o problema público e a política pública permeiam todas as áreas da administração pública. O escopo de uma política pública é o enfrentamento, a diminuição e até mesmo a resolução do problema público.

O problema público do estudo em tela é a incidência crime de furto, sua definição legal está inserida no art. 155 Código Penal. Os crimes, incluindo-se o furto, são objetos da área denominada segurança pública. A segurança pública pode ser definida como a situação proporcionada ao indivíduo quando o estado lhe garante a preservação e o exercício de seus direitos e liberdades individuais, como o de propriedade, o de locomoção, o de proteção contra o crime em todas as suas formas (XAVIER, 2008). A segurança pública é o exercício de prerrogativas que cada um dos indivíduos de uma sociedade lhe confere para que, de posse desse mandato, possa garantir os direitos básicos de que necessita.

O entendimento do campo da política pública perpassa pelo de dois conceitos: o problema público e a política pública.

De acordo com Lazzarini (1987), a Ordem Pública é um estado antidelitual que se compõe da preservação de três elementos: segurança pública, tranquilidade pública e salubridade pública. Notamos que o autor trata da segurança pública como um ponto do tripé, denominado ordem pública, no qual há a ausência de delitos, sendo condição necessária também que estejam preservadas a salubridade pública, que está relacionada à ausência de ambientes degradados, e a tranquilidade pública na qual os indivíduos podem exercer suas atividades privadas sem percalços. Por definição legal, a segurança pública é exercida com exclusividade pelo estado que centraliza o direito de punir, deixando a sociedade de exercer a chamada vingança, exigindo dos membros da sociedade o cumprimento de normas que devem ser respeitadas por todos com o fim de garantir uma convivência pacífica.

Para a operacionalização destas garantias, o estado se vale das organizações estabelecidas na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em seu Capítulo III – Da Segurança Pública, no art. 144, as quais compete prevenir e reprimir, na forma da lei, os crimes e preservar a ordem pública, por meio das polícias em âmbito federal e estadual, bem como municipais, mediante a existência de guardas municipais.

O professor Moreira Neto (1991, p.6) sobre o texto constitucional ensina:

> Por esses motivos, tenho conceituado ordem pública como uma situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade. A segurança pública, por sua vez, é a garantia da ordem pública. Sendo uma atividade meio, ela se submete aos mesmos condicionamentos da ordem pública, que é a sua finalidade: deve ser legal, legítima e moral.
> Para proporcionar essa garantia, o Estado exerce diversas atividades – as funções de segurança pública – que, por sua vez, demandam a concentração de poderes estatais específicos em órgãos de segurança pública. A prestação administrativa dessa atividade, como função do estado, é, portanto, um poder-dever, tal como, enfaticamente, o confirma a Constituição no art. 144, *caput*.

A ordem pública é obtida por meio da segurança pública, a qual deve ser exercida dentro de parâmetros legais e morais vigentes na sociedade. É o exercício de uma atividade estatal, delegada pela sociedade para o uso legítimo da força, que concentra poderes nos órgãos que tem a incumbência da segurança pública, e do qual o estado não pode deixar de exercer, por isso a expressão "poder-dever".

Ao município se verifica que ficou com a competência residual, ou seja, excetuadas as competências dos estados e da União, ficando com a opção de constituir guardas municipais destinadas à vigilância. No estado de São Paulo, alguns municípios optaram pelo estabelecimento de convênios com a Polícia Militar, sendo o município de São Paulo o precursor em tal medida por meio da aprovação da Lei n.º 14.977, de 11 de setembro de 2009, alterada pela Lei n.º 16.283, de 23 de outubro de 2015, o qual instituiu a atividade delegada no município com o fim de se combater o comércio ambulante.

Existem normas gerais de procedimentos que regulam a instalação e a operacionalização das centrais de vídeo monitoramento da Polícia Militar do estado de São Paulo bem como para regular a integração entre a instituição e as centrais pertencentes a outros órgãos (Diretriz PM3 – 02/02/2008). A norma incluiu a conceituação de videmonitorização como sendo "atividade de acompanhamento e seleção de imagens de interesse policial, geradas a partir de câmeras instaladas pela Polícia Militar em áreas de interesse de segurança pública ou recebidas de uma central de videomonitorização pertencente a outro órgão", e ainda estabelece duas maneiras de implementar o sistema, sendo a primeira a central de videomonitorização da Polícia Militar (CVPM), e a segunda se refere à integração com a central de videomonitorização pertencente a outro órgão (Integração/CVOO). Na condição de integração, a diretriz determina que a central de outro órgão não pode estar instalada em organização policial militar (OPM), e ainda que esta integração somente se dará mediante a instalação de terminais de vídeo no COPOM (CPC ou Regional).

O município de Guararema, como forma de implementar sua política pública na área de segurança, optou pela implementação de vídeo monitoramento com o escopo de atuar nas áreas relacionadas com trânsito, defesa civil, fiscalização de posturas e, ainda, na redução dos indicadores criminais.

O objeto da pesquisa: o município e o sistema de vídeo monitoramento

O município de Guararema faz parte da Região Metropolitana de São Paulo e geograficamente está situado no Alto Tietê. De acordo com dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 2017, sua população foi estimada em 28.330 habitantes e possui área de 270, 816 Km^2. O município dista 76 km da capital e faz divisa com 6 municípios.

Para fins de delimitação da área central foram considerados os delitos ocorridos dentro do perímetro monitorado[1]. O vídeo monitoramento foi instituído formalmente por meio da aprovação da Lei n.º 3007 de 6 de janeiro de 2014, o complexo material que integra o sistema de vigilância é composto da instalação física num imóvel de 370 m^2 e dividido em dois ambientes, administrativo e operacional[2]. O sistema possui 84 câmeras[3] além de 14 câmeras fixas[4] para fins de leitura de placas veiculares. As câmeras estão estrategicamente distribuídas na área central de modo a captar imagens sequenciais, evitando-se "ilhas" não monitoradas.

A comunicação entre o Centro de Segurança Integrada com a Polícia Militar é realizada via rede de rádio da corporação pelo policial militar escalado na atividade delegada e por telefone.

Metodologia da pesquisa

O método científico empregado é o comparativo (LAKATOS, 2003), de modo que a análise que foi realizada é a de comparar o número de furtos em dois períodos temporais, antes da implantação - junho de 2014 a maio de 2016 - e após a implantação do sistema vídeo monitoramento - junho de 2016 a maio de 2018. O teste de *Shapiro-Wilk* foi empregado para a análise de normalidade dos dados. Os dados foram apresentados quanto a sua frequência absoluta (fi), relativa (fr) e percentual fr (%), bem como em média, desvio padrão e coeficiente de variação (CV). O teste-t (dados paramétricos) ou teste de *Wilcoxon* (dados não paramétricos) foi empregado na comparação entre a média de furtos na condição sem vídeo monitoramento (SVM) e com vídeo monitoramento (CVM). O teste binomial foi empregado na comparação entre as frequências relativas observadas (condição com vídeo monitoramento) e esperadas (condição sem vídeo monitoramento). O nível de significância adotado foi de $p \leq 0,05$. Pacotes estatísticos foram utilizados para proceder as análises estatísticas.

A quantidade de furtos no município de Guararema no ano de 2014 a 2018 foi obtida por meio da página eletrônica da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Realizou-se o filtro das informações selecionando-se de 2014 a 2018 na opção "Anos"; Grande São Paulo (excluindo Capital) na opção "Regiões";Guararema na opção de "Municípios"; DM Guararema na opção "Delegacias". Primeiramente, verificou-se o filtro denominado Ocorrências Registradas por Mês, sendo verificados os anos de 2014 a 2018, inclusive os delitos havidos a cada mês de cada ano. É importante salientar que a SSP/SP separa estatisticamente os furtos gerais, denominado "Furtos Outros" que engloba todas as modalidades de furtos praticadas, como por exemplo furto à residência, furto a comércio, furto de carga, entre outros, de uma categoria específica de furtos, denominada "Furto de Veículos", que compreende a subtração sem violência ou grave ameaça dos veículos automotores.

Os dados disponibilizados pela SSP em relação aos furtos foram separados por mês, considerados no período de junho de 2014 a maio de 2016 (período sem monitoramento) e junho de 2016 a junho de 2018 (período

1. Para fins desse estudo foram incluído os delitos ocorridos na área central delimitadas pelas vias: ao norte, o rio Paraíba; ao sul, Rua João de Melo, a leste a Rua Marcílio de Souza Leite e a Rua 19 de Setembro até a linha férrea e a oeste os cruzamentos da Av. Coronel Ramalho com a Rua João Ramos, da Av. Lucas Nogueira Garcez com Rua João Ramos, da Rua Capitão Alberto Weissohn com a Rua Dona Laurinda e Rua Bela Vista.
2. Possui 8 (oito) terminais compostos por computador, monitor, controlador manual e telefone. Tem capacidade para atuar simultaneamente com 8 operadores e 1 (um) policial militar em atividade delegada, por turno. Há um painel composto por 12 telas nas quais as imagens captadas pelas câmeras são transmitidas em tempo real.
3. Da marca Bosch sendo 32PTZs (móveis) tipo Autodome 360º dynamic 7000 HD e Full-HD, 52 fixas tipo IP Dinion.
4. Da marca Pumatronix 60 fps que são dotadas de OCR (OCR – Optical Character Recognition) que permite a leitura das placas de veículos.

com monitoramento). Na sequência, foram verificados os boletins de ocorrência de natureza "furto" e "furto de veículos" registrados na Delegacia de Guararema, outras delegacias, cujo endereço no boletim se referia ao município de Guararema e boletins eletrônicos de ocorrência. Para isso, foi utilizado o banco de dados INFOCRIM (Informações Criminais), disponibilizado aos agentes de segurança pública.

A pesquisa de campo incluiu ainda o levantamento de dados junto à Secretaria de Defesa Social do município, especificamente o Centro de Segurança Integrada (CSI), relativos ao funcionamento da central de vídeo monitoramento no que tange à estrutura física, instalações e equipamentos, pessoal utilizado e forma de atuação operacional.

Das variáveis

Existem variáveis, além do sistema de vídeo monitoramento, que podem afetar o desfecho final, ou seja, o número de furtos. Dentre essas variáveis está o efetivo policial militar, refletido pelo número de policiais militares, e de viaturas alocados em determinada área. Para isso, obteve-se a quantidade de escalas cumpridas pelos policiais militares que atuam no policiamento ordinário e atividade delegada e o número de horas mensais de trabalho do efetivo. Ainda, obteve-se o número de viaturas escaladas no período comparado, mês a mês, bem como a quantidade de horas patrulhadas com o uso de viaturas de duas e de quatro rodas.

Entre as variáveis que extrapolam a atividade policial e que não foram controladas tem-se as medidas de segurança primária implementadas pelos habitantes do município para se evitar delitos, tais como o uso de portões, trancas, entre outros; bem como as campanhas de conscientização acerca da prevenção de delitos, porém, de acordo com informações da Secretaria de Defesa Social e da 3ª Companhia da Polícia Militar, não houve um trabalho de prevenção no município neste sentido, não havendo necessidade de considerar essa variável no estudo.

A prisão de furtadores não foi analisada no período do estudo. Por fim, não houve a análise acerca do aumento da confiabilidade no sistema de vídeo monitoramento por parte dos moradores da área coberta, de modo que esta variável pode ter contribuído para a redução das taxas de subnotificação dos delitos, no entanto, tal afirmação depende de trabalho específico.

Resultados

A tabela 1 apresenta as frequências absoluta (fi) e relativa (fr) de furtos classificados como outros, de veículos, bem como o total (outros + veículos) de 24 meses na condição sem vídeo monitoramento e com vídeo monitoramento.

Tabela 1. Frequência de furto de Junho de 2014 a Maio de 2016 na condição sem vídeo monitoramento (SVM), e de Junho de 2016 a Maio de 2018 com vídeo monitoramento (CVM), em todo o município de Guararema – SP, Brasil.

	fi		*Fr*		*fr (%)*	
	SVM	**CVM**	**SVM**	**CVM**	**SVM**	**CVM**
Furtos - Outros	567	531	0,94	0,95	93,72	95,16
Furtos - Veículos	38	27	0,06	0,05	6,28	4,84
Furtos - Total	605	558	1	1	100	100

fi = frequência absoluta; fr = frequência relativa; fr (%) frequência relativa percentual.

A figura 1 apresenta a média de furtos do total de 24 meses consecutivos, nas condições sem vídeo monitoramento (SVM) e com vídeo monitoramento (CVM), na área central de Guararema - SP. Ao analisar o município de Guararema, na condição SVM a média de furtos-outros foi de 23,63 ± 6,14 e CV de 1,08%, sendo a média foi de 1,58 ± 1,53 e CV de 4,03% para furtos de veículos, e de 25,21 ± 6,11 e CV de 1,01% para o total de furtos, similares (p > 0,05) à condição CVM, em que para furtos-outros a média foi de 22,13 ± 6,57 e CV de 1,24%, sendo 1,13 ± 0,95 e CV de 3,51% para furtos de veículos, e 23,25 ± 6,83 e CV de 1,22% para o total de furtos. Ao considerar somente a área central do município de Guararema, houve redução significante (p=0,002) de 38% do total de furtos na condição CVM (4,62 ± 1,58 furtos) comparado a condição SVM (7,46 ± 3,01 furtos). Esses resultados demonstram que a presença de vídeo monitoramento preveniu furtos na área central do município.

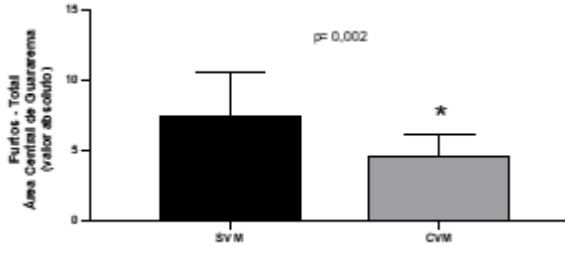


Figura 1. Furtos de Junho de 2014 a Maio de 2016 na condição sem vídeo monitoramento (SVM), e de Jun/2016 a Mai/2018 com vídeo monitoramento (CVM), na área central do município de Guararema – SP, Brasil. *p≤ 0,05.

Ao se proceder o filtro das ocorrências de furto havidos na área central do município de Guararema, verificou-se que houve 179 casos de furtos totais (furtos outros somados aos furtos de veículos) de Junho de 2014 a Maio de 2016 na condição sem vídeo monitoramento (SVM) e 111 casos de furtos totais de Junho de 2016 a Maio de 2018 com vídeo monitoramento (CVM).

A figura 2 apresenta o policiamento nas condições SVM e CVM. Houve redução do número de policiais escalados no sistema de atividade delegada (-10%) na condição CVM (B), bem como do número de horas de policiamento (-4,38%) na CVM (C), enquanto o número de policiais escalados no sistema ordinário, número e horas de policiamento por viaturas não apresentaram diferenças entre as condições SVM e CVM. Além disso, cabe ressaltar que a distribuição entre viaturas de 4 rodas e de 2 rodas (43,89% e 56,11%) permaneceu similar entre as condições SVM e CVM.

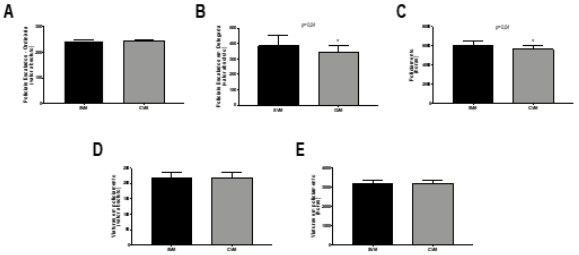


Figura 2. Policiamento de Jun/2014 a Mai/2016 na condição sem vídeo monitoramento (SVM), e de Jun/2016 a Mai/2018 com vídeo monitoramento (CVM), no município de Guararema – SP, Brasil. *p≤ 0,05.

Desta forma, o estudo verificou que em relação à quantidade de escalas de policiamento ordinário, emprego de viaturas de 4 e 2 rodas não houve variação em relação às condições SVM e CVM. No entanto, após a implantação do sistema de vídeo monitoramento houve redução no emprego médio de policiais militares na atividade delegada na ordem de 10%, o qual impactou no total de horas de patrulhamento total (policiamento ordinário somado com o policiamento da atividade delegada), que foi reduzido em 4,38. Tal fenômeno ocorreu em virtude de parte do efetivo da atividade delegada ser escalado no Centro de Segurança Integrada.

Os resultados demonstram que não houve redução na média de furtos nos 24 meses, no município, com a implementação do vídeo monitoramento (CVM) comparados com os 24 meses sem vídeo monitoramento - SVM (CVM: 25,21 ± 6,11 vs. SVM: 23,25 ± 6,83, p = 0,37), e a distribuição de furtos foi de 93,72% para furtos outros SVM e 95,16% CVM, e furtos de veículos correspondeu a 6,28% SVM e 4,84% CVM, não havendo diferenças significantes (p=0,83) entre SVM e CVM. No entanto, a média de furtos isolado na área central

de Guararema reduziu mediante a implementação do vídeo monitoramento (SVM: 7,46 ± 3,01 vs. CVM: 4,62 ± 1,58, p=0,00), demonstrando a efetividade da implantação sistema na área central do município. Em adicional, o número de policiais ordinários e de viaturas não se modificou, exceto o número de policiais escalados na atividade delegada que reduziu em 10,5% (~ -13 policiais/mês) no período de 24 meses CVM comparado com o período SVM. Concluiu-se que o sistema de vídeo monitoramento foi eficaz em prevenir furtos na área central do município de Guararema, mesmo mediante a redução do efetivo empregado na atividade delegada.

Considerações finais

O presente estudo analisou o impacto da implantação do sistema de vídeo monitoramento sobre a prevalência de furtos na área central de Guararema, compreendendo o período anterior e posterior à implementação da política pública.

O estudo demonstrou que o investimento no sistema de vídeo monitoramento por parte do município de Guararema, em dois anos de implantação, não produziu redução estatisticamente relevante em relação aos furtos totais no município quando comparado com o período anterior, porém a redução de furtos na área central monitorada, que é o escopo deste trabalho, atingiu 38%, sendo estatisticamente relevante em 98%.

É importante salientar que a redução dos furtos na área se deu num cenário de redução de policiamento que atuava na atividade delegada em 10% estatisticamente relevante e em 4,38% do total de horas de policiamento executado pelo total de contingente de policiais militares escalados. Tal fato indica que, mesmo diante da condição adversa representada pela redução do número de policiais militares escalados nas atividades de patrulhamento, houve efetividade na redução dos furtos na área coberta.

A redução dos furtos de forma significativa na área monitorada em relação à insignificância da redução em todo o município não permite afirmar que houve migração da pratica delituosa, pois tal assertiva necessita de estudo com este enfoque.

Outro destaque está no modelo de política pública adotado para implantação e gestão do sistema de vídeo monitoramento através do convenio entre Estado e Município. Tal medida se mostrou interessante, pois o ente municipal pode evitar o aumento de custos com implantação das guardas municipais e custos daí decorrentes, no entanto é necessário que se realize estudos neste.

Dessa forma, o município analisado optou por não implantar a guarda municipal. Um ponto interessante da medida, principalmente em períodos de crise econômica, é o fato do município reduzir os custos. Dentro deste viés de participação ativa do gestor público municipal nas ações relativas à segurança pública, existem políticas que vão além do investimento em iluminação pública, formação de corpos de guardas municipais e/ou utilização do efetivo da Polícia Militar, mediante convênio. A implementação de tecnologias tem se tornado uma das opções para se aprimorar a segurança nos grandes centros urbanos, inclusive nos pequenos municípios.

Conte com o apoio do IBAM para uma gestão eficiente

Ainda não é associado IBAM?
Entre em contato conosco:
associado@ibam.org.br
(21) 97584-7223

Referências bibliográficas

AMÂNCIO, Thiago. **Policiais matam e morrem mais no Brasil, mostra balanço de 2016**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1931445-policiais-matam-e-morrem-mais-no-brasil-mostra-balanco-de-2016.shtml>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1998. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 09. jun. 2018.

CASTRO, Mônica S Monteiro de; ASSUNCAO, Renato M; DURANTE, Marcelo Ottoni. Comparação de dados sobre homicídios entre dois sistemas de informação, Minas Gerais. **Rev. Saúde Pública,** São Paulo, v. 37, n. 2, p. 168-176, abr. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102003000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 jul. 2018.

DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. **Videomonitoramento**: Significado de Videomonitoramento. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/videomonitoramento/>. Acesso em: 23 jul. 2018.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas**: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Brasil: Ipea, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 02 set. 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019, São Paulo. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, [2019?]. Disponível em: < http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. estudos de teoria política. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

IBOPE (Org.). **Segurança pública tem segunda pior nota em índice de satisfação do paulistano**. 2015. Disponível em: <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/seguranca-publica-tem-segunda-pior-nota-em-indice-de-satisfacao-do-paulistano/>. Acesso em: 31 ago. 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAZZARINI, Álvaro. A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 184, p. 25-85, abr. 1991. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44310/47780>. Acesso em: 23 jul. 2018.

LAZZARINI, Álvaro. **Direito administrativo da ordem pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MASSON, Cleber. **Direito penal esquematizado**: parte geral. vol 1. 7. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A segurança pública na Constituição. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 28, n. 109, p.137-148, fev. 1991. Trimestral. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175847>. Acesso em: 23 jul. 2018.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAREMA. **Lei Complementar nº 3174**, de 21 de dezembro de 2016. Aprova o Plano Diretor do Município de Guararema e dá outras providências. Diário Oficial do Município, 21 dez. 2016. Disponível em: <http://www.arquivamais.com.br/sistema/arquivamais_v_1_1/anexo_down_web.php?id_arquiva=320115040&arquivo_tipo=arquiva_documento_2&arquivo_anexo=11685&arquivo_documento=3224&arquivo_visual=2>. Acesso em: 31 ago. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAREMA. **Lei nº 2911**, de 22 de novembro de 2013. Autoriza o município de Guararema a celebrar convênio com o estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Segurança Pública, cria a gratificação por desempenho de Atividade Delegada nos termos que especifica, a ser paga aos policiais militares que exercerem atividades do Programa de Combate ao Comércio Ilegal no Município de Guararema, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.arquivamais.com.br/sistema/arquivamais_v_1_1/anexo_down_web.php?id_arquiva=320115040&arquivo_tipo=arquiva_documento_2&arquivo_anexo=6124&arquivo_documento=2934&arquivo_visual=2>. Acesso em: 23 ago. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAREMA. Secretaria da Segurança de Guararema. Secretaria de Segurança Pública. **Câmeras de monitoramento do CSI auxiliam na solução de ocorrências. 2017**. Disponível em: <http://www.guararema.sp.gov.br/41/secretarias/seguranca+publica/noticias/2067/cameras+de+monitoramento+do+csi+auxiliam+na+solucao+de+ocorrencias>. Acesso em: 11 jun. 2018.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Diretriz n.º PM3-002/02/08**. Sistema de Videomonitorização na Polícia Militar do Estado de São Paulo. São Paulo. 03 set. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo. **Dados Estatísticos do Estado de São Paulo**. 2018. Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>. Acesso em: 09 fev. 2018.

XAVIER, Antonio Roberto. Políticas públicas de segurança. CSOnline **Revista Eletrônica de Ciências Sociais da UFJF**. Ano 2, vol.4, ago 2008.

CONCURSOS PÚBLICOS

Seleção imparcial dos melhores profissionais

Para informações sobre como o IBAM pode realizar concursos em sua instituição:

Acesse aqui

CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS: UMA DISCUSSÃO SOBRE O DIREITO À CIDADE

Daniela Viegas da Costa Nascimento*, Marcelo de Rezende Pinto** e Georgiana Luna Batinga***

Resumo: O objetivo deste trabalho foi refletir sobre o conceito brasileiro de cidade inteligente e humana, defendido no documento "Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas", elaborado em 2016 no âmbito da Frente Nacional de Prefeitos. A análise revelou a existência de um discurso hegemônico, que define como padrão ideal uma cidade muito mais tecnológica e segregada do que humana e social, operando em uma lógica de estratégia hegemônica do *mainstream* da gestão no espaço público.

Palavras-chave: Cidades Inteligentes; Brasil 2030; Direito à Cidade.

Introdução

Este artigo apresenta uma reflexão sobre o conceito de cidades inteligentes e humanas, estabelecido no documento intitulado "Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas" (RBCIH, 2013), resultado de dois anos de pesquisas e debates em variadas partes do mundo, no contexto do Fórum Nacional de Ciência e Tecnologia da Frente Nacional de Prefeitos, que culminou na criação da Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas (RBCIH), em 2013. Além de definir um conceito nacional do que se denomina uma cidade inteligente e humana, o documento propõe uma metodologia de trabalho para que a RBCIH, em conjunto com demais instituições interessadas, organize a captação de recursos e efetive o Projeto de Cidades Inteligentes e Humanas até o ano de 2030, com ações e resultados em diversas cidades (RBCIH, 2013). A iniciativa – produto da construção coletiva com a participação de membros da academia, do setor empresarial e de Prefeituras Municipais – visa que os municípios brasileiros sejam considerados inteligentes e humanos até o ano de 2030.

A Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas, entidade sem fins lucrativos, foi criada em 2013, no âmbito da Frente Nacional de Prefeitos – que reúne as 350 maiores cidades brasileiras. Congrega secretários e dirigentes municipais de ciência, tecnologia e inovação, além de secretários municipais de desenvolvimento econômico, professores e empresários do setor de tecnologia e inovação (RBCIH, 2013), a fim de criar uma rede de troca de informações sobre cidades inteligentes e humanas no país. De acordo com seu posicionamento (RBCIH, 2013), a Rede busca definir um conceito adaptado à realidade brasileira, de modo a fomentar projetos de cidades inteligentes e humanas nas cidades

* ***Daniela Viegas da Costa Nascimento:*** *Doutora em Administração pelo Programa de Pós-graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Docente do Centro Universitário UNA – Belo Horizonte (MG).*
Endereço eletrônico: *dvcnascimento@gmail.com*

** ***Marcelo de Rezende Pinto:*** *Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. Docente do Programa de Pós-graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.*
Endereço eletrônico: *marcrez@hotmail.com*

*** ***Georgiana Luna Batinga:*** *Doutora em Administração pelo Programa de Pós-graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Docente da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.*
Endereço eletrônico: *georgiana.luna@gmail.com*

filiadas à Rede, estimular pesquisas na área e desenvolver negócios para promover a inclusão tecnológica da sociedade brasileira, ampliando o acesso ao mercado de trabalho e geração de renda.

Neste sentido, considerando a importância dessa discussão, está o trabalho realizado pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP), entidade municipalista nacional, dirigida por prefeitos em pleno exercício de seus mandatos, e tem como missão zelar pela autonomia municipal, comprometida com a participação ativa de cidadãos nas questões urbanas e em temas de interesse coletivo. Agindo sempre em parceria com as três instâncias do governo, e com a sociedade civil, em defesa de interesses municipais que visem o direito à cidade e a coletividade. Para isso, atua em várias frentes, desenvolvendo projetos em parcerias de âmbitos nacional e internacional, visando a consolidação de temas globais e abrangentes, tais como o direito a cidades inteligentes e humanas. De igual modo, a Rede de Prefeitos (RP) alinha-se aos objetivos da FNP e atua como uma rede virtual que aproxima agentes políticos a fim de promover um intenso debate colaborativo. Ao compartilhar casos, relatos e experiências, além de promover orientações aos prefeitos que integram a rede, se propõe a suprir carências e dirimir práticas inadequadas e que conduzem a decisões equivocadas.

Diante da dimensão e importância dessa discussão, o artigo se propõe a promover uma reflexão sobre a temática 'Direito à Cidade', e como este se apresenta no documento "Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas". Para isso, procedeu-se à leitura do documento, em busca de identificar a escolha das palavras que predominam no texto, assim como as regularidades e figuras de linguagem, para que se possa identificar nas entrelinhas de seus parágrafos os objetivos e posicionamentos presentes nos conceitos defendidos do que pode ser considerado uma cidade padrão, "inteligente" ou "humana" (DUARTE e CZAJKOWSKI Jr., 2007). Esse caminho de análise aproxima a discussão do direito à cidade, da reflexão sobre as representações do espaço e discursos que compõem a intervenção no urbano como estratégia política e econômica. Essa dinâmica global se reforça no modelo capitalista, na edificação da cidade e seus processos de renovação urbana, produzindo e fornecendo a cidade padrão, com uma imagem projetada para inserção no mercado.

Além disso, é preciso problematizar o conteúdo do projeto, exposto no documento em questão, a partir de seu próprio nome "cidades inteligentes e humanas" que pode representar a forma como esse projeto foi concebido, quando se pensa por exemplo, que o termo "inteligente" antecede o "humana". Em que medida o conteúdo proposto no documento está comprometido com a perspectiva de ampliação do direito à cidade, que prevê a construção do bem-estar coletivo por meio da participação social? Essas indagações auxiliaram a definir o objetivo desse estudo que foi o de analisar em que medida os valores preconizados no direito à cidade de Lefebvre (2001) estão presentes no documento "Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas".

O direito à cidade como um projeto coletivo e colaborativo

A análise do documento escolhido neste estudo, "Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas" (RBCIH, 2013), pode ser discutido a partir da temática sobre o Direito à Cidade, proposto inicialmente por Lefebvre (2001) e posteriormente desenvolvido por outros autores, e ancora-se na Análise Crítica do Discurso (ACD), com base no pensamento de Fairclough (2008). A ACD foi escolhida por oferecer suporte à análise do documento, pois está comprometida em compreender os movimentos de ruptura de estruturas aparentemente enraizadas na vida social, por meio das relações entre a forma e função da linguagem. Isso porque a ACD se ocupa da concepção de um corpo teórico integrado, que permite realizar a descrição, a explicação e a interpretação das formas como os discursos influenciam o cotidiano, o conhecimento, as ações e as ideologias. (FAIRCLOUGH, 2008).

Neste sentido, para oferecer um suporte teórico à análise do documento em questão, este estudo lança mão do entendimento da produção social do espaço urbano a partir do pensamento de Lefebvre (2008), mas sem se limitar a este, que concebe o espaço como uma construção simbólica, o que implica em diferentes maneiras de apropriação e pertencimento, bem como variadas representações, ultrapassando a instrumentalidade do espaço planejado, produzido e construído. Nesta perspectiva, a cidade flui, alcançando o espaço vivido e a forma como os diferentes grupos sociais representam essa produção, o que favorece a interação e a sociabilidade motivados pelas emoções de seus habitantes (NOGUEIRA, 2009; SODRÉ, 2008). O direito à cidade ultrapassa a liberdade individual de acesso aos recursos urbanos, pois se constitui no direito de mudar a si mesmo, pela mudança da cidade. No entanto, é um direito coletivo antes de ser individual, pois a transformação resulta da prática de um poder coletivo de lutar para remontar os processos de urbanização (HARVEY, 2012).

Mais do que isso, assumir o direito à cidade significa um caminho para a unificação dessas lutas, como aspiração política para transformar a agenda da cidade e o comando da relação entre a urbanização e a produção do lucro. A democratização desse direito é a forma de seus cidadãos retomarem o controle que lhes foi negado, e fundar novos desenhos de urbanização. Isso é necessário, pois o direito à cidade se encontra predominantemente restrito à elite política e econômica, que se aproveita desta posição para moldar as cidades à sua maneira. O desafio está em construir um maior controle democrático sobre a produção e utilização do excedente (HARVEY, 2012).

"É preciso que a realidade urbana esteja destinada aos seus ´usuários` e não aos especuladores, aos promotores capitalistas, aos planos dos técnicos" (LEFEBVRE, 2001, p. 127). As transformações pelas quais vive a cidade na contemporaneidade concebem discursos referentes a múltiplas temporalidades, pois a cidade constitui um espaço de simultaneidades (LEFEBVRE, 2008) e se compõe, enquanto território qualificado do comum, em um tecido de relações que pretende empreender o espaço construído em torno dos fluxos para potencializar os recursos e promover o desenvolvimento local (CASTELLS, 1999; SANTOS, 2007; LEFEBVRE, 1998). Dessa forma, a discussão do direito à cidade encontra evidente aderência frente ao que é defendido por Fairclough (2001a, 2008), em seu posicionamento teórico e metodológico da Análise Crítica do Discurso - ACD. A cidade é fruto da coletividade, marcada por diferentes maneiras de apropriação e pertencimento, em contextos de segregação e imposições hegemônicas.

Apresentação e análise do documento "Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas"

O conceito de Cidades Inteligentes e Humanas foi estabelecido por meio do documento "Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas", objeto desta pesquisa considerado em sua totalidade. O documento possui 23 páginas, divididas em quatro seções: 1) Introdução; 2) Apresentação; 3) Conceito; 4) O Projeto. O texto contempla, ainda, Considerações Finais e a enumeração das pessoas e instituições que o assinam.

A Introdução expõe o objetivo do documento, contexto de sua criação e finalidade. A Apresentação trata das informações sobre a Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas e destaca a necessidade de incorporação do Brasil, de maneira mais efetiva, no cenário de transformações tecnológicas e de inovação, diante das evoluções da internet, das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e do gerenciamento integrado de dados *on line – big data*. Esta seção também ressalta o crescimento do processo de urbanização e desenvolvimento das cidades, exigindo a adoção de medidas de geração de soluções para os problemas, de forma a motivar bem-estar para a sociedade.

No terceiro tópico, o documento apresenta o conceito brasileiro de Cidades Inteligentes e Humanas, bem como os passos para as

cidades caminharem na direção de se tornarem inteligentes e humanas. O quarto tópico dedica-se ao detalhamento do projeto de implantação das cidades inteligentes e humanas, descrevendo a missão, visão e objetivos do projeto, que estabelece que, até 2030, os municípios brasileiros poderão ser considerados Cidades Inteligentes e Humanas, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo projeto. Definem-se os produtos esperados a partir do andamento do projeto, como publicações e eventos nos municípios, além de diagnósticos, implantação de parcerias, criação de ecossistemas de inovação, atividades de suporte à divulgação e mobilização das pessoas, entidades e empresas, com participação e direcionamento do setor público.

A análise do conteúdo do documento inicia-se a partir de seu título, "Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas" que parece apontar para uma questão que chama a atenção, uma vez que pode se questionar o motivo do termo "Inteligentes" preceder o "Humanas". Observa-se aí uma hierarquização na atribuição que descreve e prioriza a cidade, enquanto inteligente, em detrimento de humana. O que se contrapõe ao que é explicitado na página 3, quando uma das responsáveis pelo documento, a Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas, expõe que um de seus objetivos é "reforçar permanentemente que o aspecto humano das cidades é mais importante que apenas a utilização de tecnologias de forma descoordenada". Apesar de destacar, em alguns momentos, que o fator tecnológico é um meio, e não um fim, o documento defende a valorização das abordagens voltadas à tecnologia.

A análise do conteúdo do documento inicia-se a partir de seu título, "Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas" que parece apontar para uma questão que chama a atenção, uma vez que pode se questionar o motivo do termo "Inteligentes" preceder o "Humanas".

Portanto, o trecho destacado acima parece estar descolado do contexto, visto que o título, bem como a definição do conceito de cidades inteligentes e humanas – que será analisado à frente – parecem favorecer o aspecto tecnológico em detrimento do humano. Esses fatores podem demonstrar uma inconsistência no discurso e na ação – prática textual e prática social em Fairclough (2008) – pois as cidades não se apresentam dessa forma determinada e fixa, mas são imbricadas e se encontram em movimento de construção e reconstrução constantes, e reproduzem hierarquias (LEFEBVRE, 2008; NOGUEIRA, 2009).

Os parágrafos seguintes à 'Apresentação' destacam a temática da tecnologia, citando que "o mundo vive sua terceira onda econômica, na qual a tecnologia da informação e a inovação assumem um peso enorme para o desenvolvimento dos negócios, pois gera maior velocidade nas informações e permite a conexão de todas as partes do planeta" (p. 3), ressaltando o mercado conectado para compra e venda de mercadorias. Nota-se que o pilar 'humano' é novamente preterido, privilegiando-se as conexões via tecnologia da informação. No decorrer desta parte, o texto é categórico ao reforçar o discurso da tecnologia em detrimento à participação humana e cidadã, abordando aspectos direcionados à inovação (p. 4), redes sociais (p. 4), acesso à Internet e TICs (p. 4) e big data (p. 4). O documento se dedica, na página 5, a ressaltar o crescimento do processo de urbanização, para culminar em soluções que os governos precisariam apresentar para o desenvolvimento das cidades.

> Nesse contexto, a qualidade do desenvolvimento das cidades e das pessoas que nelas habitam depende, principalmente, da capacidade dos governos de entender esse novo momento e de, além de prestar os melhores serviços públicos aos cidadãos, permitir que eles participem dos processos de busca e geração de soluções para os problemas comuns, a partir do acesso a todos os dados que existem, de aprender a utilizá-los e a transformar informação em conhecimento (p. 5).

Entretanto, o direito à cidade é uma construção coletiva, não designada exclusivamente ao Estado. O texto explicita o papel de centralidade do governo no movimento de construção de uma cidade inteligente, colocando-se na função de "permitir" (p. 5) ao cidadão a participação na geração de soluções para os problemas comuns. O texto continua a enfatizar o uso da tecnologia para a solução de problemas, acesso à informação e organização de dados por meio de softwares, como demonstra o seguinte trecho: "Os cidadãos, "empoderados" por conhecimento e acesso aos dados e ferramentas digitais, podem efetivamente participar do processo de construção de suas cidades" (p. 6).

O uso do termo "empoderados" é apresentado entre aspas, e, assim, parece designar mais uma metáfora do que a realidade. O próprio texto consideraria que os cidadãos não estariam empoderados de fato, lançando mão das aspas para referir-se àqueles que não tem acesso à internet de qualidade, informações suficientes para desempenhar suas atividades e conexão com o mundo digital em sua plenitude. É interessante notar, também, que o empoderamento defendido pelo texto se resume ao "acesso a dados e ferramentas digitais" (p. 6), sendo que a efetiva participação nas cidades é mais ampla e complexa do que apenas esse acesso, pois passa por conflitos e lutas sociais permanentes. O texto aponta ainda, na página 6, o caminho para a transformação das cidades, em três frentes:

> 1) Infraestrutura tecnológica, que pode ser mais facilmente viabilizada por meio de parcerias público-privadas, mas não se limitando a elas; 2) Infraestrutura de conhecimento, que precisa ser alcançada pelos mais diversos meios de formação disponíveis: ambientes formais e informais, presenciais e virtuais; 3) Entendimento amplo da população sobre esse movimento que a municipalidade promoverá, para garantir apoio popular (p. 6).

Como se pode perceber, o fator "humano" não é considerado, pois primeiro, defende-se a tecnologia, proporcionada por parcerias; em segundo, o conhecimento alcançado pela formação; e terceiro, o entendimento da população, ou seja, ela deve aceitar o que já está estabelecido nos dois primeiros itens, de forma que a municipalidade tenha o apoio popular. Nesse contexto, forças que determinariam esses caminhos ou passos para a transformação das cidades devem se apoiar no apoio popular para suas decisões, por meio de uma mobilização dos sentidos, na disseminação de valores.

Na página 6, a abordagem humana é tangenciada, ao citar que a inovação tem o foco nas pessoas, e sem elas o processo não faria sentido. O direito à cidade não é explicitado, ou mesmo, relacionado. A cidade enquanto tecido de relações que pretende empreender o espaço construído para promover o desenvolvimento local (CASTELLS, 1999; SANTOS, 2007) não se efetiva plenamente no documento, pois ele parece priorizar a tecnologia da informação ao invés da construção social, como se ela se desse, na perspectiva do texto, tão-somente pela mediação digital.

Ao abordar a inovação e os sistemas de informação, o texto retoma a temática tecnológica, inserindo o termo *living labs* para explicar que a inovação e as mudanças têm o foco nas pessoas. Denominar as pessoas de "laboratórios vivos" (tradução do documento), usando uma espécie de eufemismo advindo do estrangeirismo, parece caracterizar a sociedade como um experimento tecnológico. A vida real é tomada como laboratório de experimentação e aplicação de soluções, em consequência desse processo de teste cotidiano, como mostra o trecho da página 6: "A participação direta das pessoas no processo de inovação – criando novas soluções para suas necessidades, em ambientes da vida real, testando-as com os próprios cidadãos que são incorporados no processo e introduzindo essas novas soluções no tecido socioeconômico". Além do lugar privilegiado ocupado pela ampla defesa à tecnologia, é eminente o uso de terminologias voltadas para a economia, para os negócios e para o desenvolvimento. Esses termos revelam um caráter eminentemente mercadológico do documento, afastando-se, neste ponto, do que concebe o direito à cidade nos termos de Lefebvre (2001).

A concepção de negócios sociais, que possibilita empreender por meio de iniciativas que promovam o desenvolvimento urbano e social, é citada como "até certo ponto evoluída" (p. 7), avaliando um parâmetro de medição para negócios considerados bem-sucedidos. Apesar de não revelado, esse padrão fica implícito como uma referência de crescimento e desenvolvimento, sobretudo econômico, por meio da tecnologia.

Colocando-se no papel de "catalisador do processo de transformação das cidades em "cidades inteligentes e humanas" (p. 8), o documento "Brasil 2030" defende a promoção do desenvolvimento de cidades de maneira compartilhada, "a começar pela criação dos ecossistemas de inovação, passando pela modelagem de PPPs, pela implantação de *living labs*, resultando em um ambiente mais saudável, mais sustentável e de melhor qualidade de vida" (p. 8). Pergunta-se, nesse ponto, como as pessoas dos diferentes âmbitos sociais, em um país marcado por desigualdades, poderão participar de forma efetiva dessa construção? Os termos acima demonstram um certo distanciamento do cidadão comum, caracterizando-se termos do campo de startups e inovação, notadamente distantes da grande população.

Outro trecho descrito na página 9 do documento se posiciona frente ao ponto de vista humano, explicando que "evolui" (p. 9) do conceito de Cidades Inteligentes, para o de Cidades Inteligentes e Humanas. Esclarece que "as discussões visam questionar como os cidadãos têm se engajado, de que eles necessitam no que concerne a informação e como se pode humanizar o uso de TICs em busca da melhoria de qualidade de vida em centros urbanos" (p. 9). Apesar de buscar incluir aspectos voltados aos cidadãos, a justificativa é, novamente, para que o engajamento das pessoas ocorra como forma de viabilizar o projeto tecnológico e o uso ampliado das TICs. Assim, o documento sinaliza que a melhoria da qualidade de vida em centros urbanos estaria ligada ao acesso dos cidadãos às tecnologias.

É fundamental considerar que nas páginas 9 e 10 são apresentadas as premissas que delimitam o conceito brasileiro de cidade inteligente e humana. Dentre os onze princípios, nove estão voltados à tecnologia, um à participação cidadã, e outro voltado para o uso e aproveitamento de recursos e de espaços públicos. O que parece denotar da abordagem de cidade inteligente e humana do documento é que esta cidade é aquela que se apresenta conectada, que tem acesso à internet, que circula informação nas redes, ou seja, uma cidade digital. O discurso presente no conceito de cidade inteligente e humana diverge do que é apresentado no decorrer do texto, sobretudo analisando o que o documento defende como uma cidade inteligente e humana.

O que parece denotar da abordagem de cidade inteligente e humana do documento é que esta cidade é aquela que se apresenta conectada, que tem acesso à internet, que circula informação nas redes, ou seja, uma cidade digital.

A parte seguinte apresenta o processo descrito (p. 10 e 11) para as cidades caminharem na direção de se tornarem inteligentes e humanas, definindo, desta maneira, uma fórmula padronizada para isso acontecer. Esse posicionamento prescritivo reforça a função de manual de práticas, ao destacar que cada cidade tem sua peculiaridade, "mas sempre em busca de se ter todos seus elementos" (p. 13). Qual seja, apesar de parecer se adaptar à realidade local, o discurso reforça a padronização e a determinação de como deve ocorrer a transformação da cidade. Essa perspectiva contrasta a prática social elucidada por Fairclough (2001b), na qual envolve os sujeitos e suas relações sociais, suas atividades, valores, modos de consciência e discurso.

O primeiro passo deste processo é "Inaugurar um novo modelo de gestão urbana participativa, transparente, ágil, aberta, com

forte envolvimento dos cidadãos e estímulo à manutenção da sustentabilidade e ao desenvolvimento da economia criativa" (p. 11), inaugurando e definindo, instantaneamente, um mundo participativo e inclusivo em prol do desenvolvimento. O poder do discurso e da imposição hegemônica parece estar acima da prática social. Ressalta também, nesse passo a passo (p. 11 e 12), que é preciso abrir três frentes de trabalho: com o governo, com a academia e com as empresas, desconsiderando o papel de centralidade da sociedade civil, que estaria destinada a segundo plano, em meio a esses atores sociais hegemônicos. No final da terceira seção, o fator humano é citado:

> Apenas fazer a integração das soluções tecnológicas e ter as informações geradas não permite que as cidades avancem. É fundamental a participação das pessoas, e que elas se apropriem das tecnologias para serem os agentes protagonistas de uma cidade transparente, ágil, inteligente e sustentável. Vem daí a palavra Humanas, que deve marcar as Cidades Inteligentes (p. 13).

Reconhece-se a importância da citação acima, que fecha a parte conceitual do documento. A perspectiva humana é finalmente considerada e, apesar de ser ressaltada a parte tecnológica, percebe-se que há uma consciência de que os benefícios dessa transformação das cidades deveriam ser das e para as pessoas. Coloca-se o questionamento, frente ao que foi discutido, se essa última citação teria fôlego suficiente para sustentar as demais argumentações defendidas pelo documento e, sobretudo, se ela tem a representatividade necessária para compreender o valor que o documento outorga às bases do direito à cidade.

A adoção de termos tecnológicos às cidades, tais como cidades digitais, inteligentes, *smart cities* tornou-se uma tendência das organizações contemporâneas, denotando uma estratégia organizacional de empresas e governos para gerenciarem suas imagens, respondendo às pressões externas. Dessa forma, por meio de análises baseadas na ACD, foi possível detectar as representações que emergem da relação entre o que foi descrito no texto e o que é exercido na prática social. A análise do documento permitiu encontrar as construções da imagem de uma cidade inteligente e humana, que se constrói, acima de tudo, para as práticas de cidade digital, controlada por sistemas, na qual as relações humanas parecem ficar em segundo plano, levantando, assim, importantes reflexões a esse respeito.

Considerações Finais

Este estudo se propôs a fazer uma análise de em que medida os valores preconizados no direito à cidade estão presentes no documento "Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas". A análise do material revelou a existência de um pensamento predominante que define e defende uma cidade muito mais tecnológica e segregada do que humana e social, afastando-se, neste sentido, da perspectiva de ampliação do direito à cidade. O estudo demonstra que a ênfase nos parâmetros tecnologia e inovação são percebidos a partir do próprio título do documento que elege o adjetivo "inteligente" em detrimento do "humana" na determinação que nomeia o projeto a ser concretizado até o ano de 2030.

A adoção de práticas das cidades inteligentes como vantagem competitiva tornou-se uma tendência em várias partes do mundo. Ao delimitar temáticas e subdivisões nas dimensões das cidades inteligentes, o documento relaciona as estratégias citadinas às práticas de gerenciamento que enaltecem a tecnologia como um fim em si mesma, defendida com premissas que visam uma cidade funcional, que atenda aos interesses de uma determinada parcela da sociedade. Assim, o direito à cidade se efetiva na visão do documento, em uma cidade segregada, direcionada para uma parte da população, aquela que tem acesso e condições econômicas, culturais, políticas e sociais.

Desta maneira, é preciso pensar em cidades inteligentes, sem perder de vista sua humanidade. Não se pode questionar o lugar e a importância de inovações e aparatos tecnológicos, desde que não sejam direcionados apenas a parcelas privilegiadas da sociedade.

É preciso dirimir a dúvida acerca desse movimento, se este seria capaz de proporcionar participação e equidade daqueles que mais necessitam. Como afirma Lefebvre (2001, p. 127), no direito à cidade, "que a realidade urbana esteja destinada aos ´usuários` e não aos especuladores, aos promotores capitalistas, aos planos dos técnicos". Para ampliar a visão humana do conceito, e, portanto, do documento estabelecido, seria importante envolver mais setores da sociedade, além de instituições, empresas e áreas mais amplas do que os segmentos que participaram da sua elaboração, que foram vinculados, sobretudo, à tecnologia e à inovação.

A última seção do documento dedica-se ao detalhamento do projeto de implantação das cidades inteligentes e humanas, retomando questões já discutidas ao longo da análise. Por se tratar de um texto mais técnico e prescritivo, e em função da limitação de espaço para discussão, esse tópico não foi analisado em profundidade, destacando que a determinação de um "modo de fazer" pode ser limitador e levantar questionamentos de se pensar uma cidade que seria pré-fabricada, definida a partir de padrões estabelecidos por um segmento da sociedade, favorecido na estrutura organizativa de poder das cidades. Dessa forma, a construção de documentos tais como "Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas" deveria ser conduzida de maneira participativa e equitativa, o que poderia levar a outras instâncias de definições e propostas de ação, de forma a contribuir para a necessária inclusão no direito à cidade, com a eliminação de desigualdades, de segregação socioespacial e da dificuldade de acesso igualitário, estabelecendo um patamar de planejamento citadino amplo, aberto e participativo. E como o processo urbano é o principal canal de utilização do excedente, estabelecer uma administração democrática sobre sua organização constitui, afinal, o direito à cidade.

Neste ponto, é importante pensar na cidade feita pelos seus cidadãos, na coletividade, na discussão colaborativa de todas as suas instâncias (VIEGAS e SARAIVA, 2015), pois a vida na cidade se configura em um mosaico de fragmentos, plural e diverso, e igualmente complexo. E isso pode ser extremamente desafiador quando pensamos na atual conjuntura de problemas globais e sistêmicos do mundo pós-pandemia, pois precisamos concordar que a pandemia nos ensinou a todos uma grande lição, que o enfrentamento de situações extremas requer mais do que tecnologia e inteligência, requer diligência e adequação de políticas urbanas que sejam capazes de enfrentar deficiências estruturais da gestão pública. Assistimos todos ao colapso do sistema de saúde público e privado, promovido pela elevada quantidade de leitos ocupados e mortes ocasionadas pela Covid-19, e essa situação se intensificou em localidades carentes, descortinando as desigualdades socioespaciais.

No mundo pós-pandemia, o direito à cidade precisa ser repensado a partir, sobretudo, do direito à vida como bem mais valioso, pois a economia é um ativo feito por pessoas e para pessoas. Dessa forma, o discurso que sustenta cidades inteligentes deve ser ajustado às novas condições impostas pela crise que se instaurou. É preciso pensar em uma gestão municipal eficiente, com capacidade resolutiva de enfrentamento a desafios e gerenciamento de crises, por meio de recursos e facilidades tecnológicas, mas igualmente comprometida com valores como cidadania, equidade e direitos humanos, conduzidos por uma gestão colaborativa e em rede. É preciso pensar em cidades inteligentes, mas, sobretudo, em cidades cada vez mais humanas.

Referências bibliográficas

CANCLINI, N. G. Cidades e cidadãos imaginados pelos meios de comunicação. **Revista de Opinião Pública**. Campinas: v. 3, n.1, p. 40-53, 2002.

CASTELLS, M. *A* **sociedade em Rede**: A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e terra, 1999. V. 1.

DUARTE, F.; CZAJKOWSKI Jr., S. Cidade à venda: reflexões éticas sobre o marketing urbano. **Revista de Administração Pública**, 41(2), p. 273-282, 2007.

FAIRCLOUGH, N. Critical discourse analysis as a method in social scientific research. In: WODAK, R.; MEYER, M. (ed.). **Methods of critical discourse analysis**. London: SAGE Publications, p. 121-138, 2001a.

FAIRCLOUGH, N. A análise crítica do discurso e a mercantilização do discurso público: as universidades. In: MAGALHÃES, C. M. (Org.). **Reflexões críticas sobre a análise crítica do discurso**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 31-81, 2001b.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2008.

HARVEY, D. **O direito à cidade**. Lutas Sociais. 29, São Paulo, p. 73-89, 2012.

HONORATO, B. E. F.; SARAIVA, L. A. S. Cidade, População em Situação de Rua e Estudos Organizacionais. **Desenvolvimento em Questão**. 14(36), p. 158-186, 2016.

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

LEFEBVRE, H. **The Production of Space**. Oxford: Blackwell, 1998.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MAGNANI, J. G. C. Quando o campo é a cidade: fazendo antropologia na metrópole. In: MAGNANI, J. G. C., & Torres, L. L. (Org.). **Na metrópole**: textos de antropologia urbana. 3. ed. São Paulo: Edusp, Fapesp, p. 12-53, 2008.

NOGUEIRA, M. L. M. Subjetividade e materialidade: cidade, espaço e trabalho. **Fractal**: Revista de Psicologia. 21(1), p. 69-86, 2009.

PESAVENTO, S. J. Cidades visíveis, cidades sensíveis, cidades imaginárias. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, 27(53), p. 11-23, 2007.

Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas - RBCIH. Brasil 2030: **cidades inteligentes e humanas**. 2013. Disponível em: http://redebrasileira.org. Acesso em 03 dez. 2017.

SANTOS, M. S. Integração e diferença em encontros disciplinares. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 22(65), p. 51-60, 2007.

SODRÉ, R. F. **Tintas nos muros: um estudo sobre a produção de grafite no Rio de Janeiro**. 242 f. 2008. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

VIEGAS, G. C. F. S.; SARAIVA, L. A. S. Discursos, práticas organizativas e pichação em Belo Horizonte. **Revista de Administração Mackenzie**. 16(5), p. 68-94, 2015.

INOVAÇÕES DE UMA ENCOMENDA TECNOLÓGICA CONTRIBUINDO COM NOVOS MODOS DE ENFRENTAR A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS – O CASO DA PLATAFORMA ELETRÔNICA DA SAÚDE E DO CONSÓRCIO NORDESTE

Hêider Aurélio Pinto*, Adriano Massuda**, José Santos Souza Santana***, Ailton Cardozo da Silva Júnior****, Leila Fraga Coutinho***** e Arthur Chioro******

Resumo: Este artigo analisa o uso pioneiro do Encomenda Tecnológico (ET) no Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil. A experiência foi realizada pela Fundação Estatal Saúde da Família (FESF) na Bahia, criada em 2009 para prestar serviços de saúde no SUS, e que intensificou a atuação na inovação em saúde. A ET é um modelo especial de compra pública, estabelecido pela Lei da Inovação para situações em que há risco tecnológico. Nesse caso, o objetivo foi adquirir um modelo de gerenciamento de informações que permitisse a criação de um ecossistema de inovação em saúde. Utilizou-se estudo de caso como método para explorar motivações, objetivos, processos e procedimentos adotados. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica não sistemática e análise de documentos. Os dados encontrados foram analisados utilizando um método qualitativo para responder a perguntas norteadoras. Como resultado, descrevemos o processo de realização e primeiros resultados do experimento em um contexto no qual a pandemia da Covid19 exigiu produtos e inovações da ET. O experimento, no entanto, ainda está em andamento e deve ser monitorado para avaliar se será bem-sucedido. Apesar das limitações, este é um caso que pode ser ilustrativo para outras instituições públicas interessadas em inovar e usar a ET para fazê-lo.

Palavras-chave: Inovação; Inovação em Saúde; Gestão da Informação; Ecossistemas de Inovação.

Hêider Aurélio Pinto: *Médico sanitarista, mestre em saúde coletiva e doutorando em políticas públicas. Professor da UFRB.*
Endereço eletrônico: *heiderpinto.saude@gmail.com*

Adriano Massuda: *Médico sanitarista, doutor em saúde coletiva. Professor da UFPR e FGV.*
Endereço eletrônico: *adriano.massuda@fgv.br*

José Santos Souza Santana: *Médico sanitarista, mestre em saúde coletiva. Secretário Executivo da FESF.*
Endereço eletrônico: *josesantana81@gmail.com*

Ailton Cardozo da Silva Júnior: *Advogado, especialista em direito público e mestre em regulação. Procurador do Estado da Bahia.*
Endereço eletrônico: *ailtoncardozojunior@gmail.com*

Leila Fraga Coutinho: *Advogada, procuradora jurídica da Fundação Estatal Saúde da Família. Salvador – BA.*
Endereço eletrônico: *leilafraga@gmail.com*

Arthur Chioro: *Médico sanitarista, doutor em saúde coletiva. Professor da Unifesp.*
Endereço eletrônico: *arthur.chioro@unifesp.br*

Introdução

A inovação é reconhecida como motor da 'Nova Economia' (MATIAS-PEREIRA; KRUGLIANSKAS, 2005), estratégica para o alcance dos Objetivos para Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2018) e crucial para o fortalecimento de sistemas de saúde (ATUN 2012). Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2005), inovar é implementar um produto ou processo tecnológico novo, ou significativamente melhorado em produtos e processos existentes ou, ainda, um novo método, modo de organização do local de produção e trabalho ou das relações externas.

Investimentos em inovação têm forte impacto econômico e social. Além disso, o fomento à inovação também tem papel crucial para melhorar a performance da gestão pública e o alcance de políticas sociais. O desenvolvimento de novas tecnologias e a cooperação entre governos, academia e sociedade civil numa agenda de inovação são considerados aspectos determinantes para que os países consigam alcançar as metas definidas pelas Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável até o ano de 2030 (ONU, 2018).

Na saúde, ao longo do século XX, inovações tecnológicas revolucionaram o diagnóstico e tratamento de doenças. Descobertas de novas vacinas, medicamentos e dispositivos médicos ampliaram possibilidades de tratamento de problemas antes sem opção terapêutica. Como resultado, observou-se um inédito aumento de expectativa de vida da população durante esse período. O século XXI iniciou uma nova revolução, com a aplicação de ferramentas de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e de Inteligência Artificial (AI) na saúde, provocando profundas mudanças nos modos de cuidado em saúde, de controle e vigilância de doenças, e de gestão de serviços e sistemas de saúde (ESPANHA et. al., 2010; MAKARY et al., 2016; PRADO; FURLANI, 2019).

Porém, apesar dos evidentes benefícios trazidos pelo desenvolvimento científico e tecnológico, o alto custo associado a novas tecnologias tem levado a um crescimento progressivo de gastos na saúde, desafiando a sustentabilidade dos sistemas de saúde e ampliando diferenças no padrão de acesso a serviços entre grupos socioeconômicos da população. Por essa razão, é crescente a busca por constituir sistemas de saúde inovadores, que tenham capacidade de incorporar e utilizar tecnologias apropriadas para lidar com problemas de saúde populacionais, mas que também sejam eficazes no uso de recursos disponíveis para atingir melhores resultados e reduzir desigualdades em saúde (ATUN 2012).

Criar uma agenda de inovação em sistemas de saúde, entretanto, é algo complexo que demanda recursos variados e envolve múltiplos atores. A experiência internacional mostra que a ação de Estado é crucial para o fomento de políticas de inovação, por meio da garantia de financiamento e articulação entre áreas econômica, comercial, industrial, científica, tecnológica e educacional (MATIAS-PEREIRA; KRUGLIANSKAS, 2005; MOREIRA et al., 2007; SALERMO; KUBOTA, 2008). Na saúde, a agenda de inovação também requer que as políticas de saúde ultrapassem a dimensão setorial e busquem envolver instituições de Ciência Tecnologia e Inovação (CT&I), profissionais, empresas e serviços de saúde (GADELHA, 2006; DELGADO, 2016).

No Brasil, diversas inovações em políticas de saúde foram implementadas desde que o Sistema Único de Saúde (SUS) foi estabelecido (CASTRO et al, 2019). A Estratégia Saúde da Família (ESF) promoveu importante aumento no acesso de serviços de atenção primária em saúde (APS), especialmente à população mais vulnerável. A oferta de medicamentos gratuitos reduziu hospitalizações e mortes evitáveis, contribuindo, inclusive, para o controle de epidemias como o HIV-Aids. Além disso, o uso do poder de compra governamental foi utilizado de modo pioneiro no país em Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP), buscando induzir a fabricação nacional de produtos estratégicos para a saúde e reduzir a dependência do Brasil em relação a outros países.

Entretanto, apesar dos avanços, o SUS enfrenta problemas estruturais, que em grande parte dependem de inovação na gestão do sistema, particularmente do melhor uso de TIC e da informação que pode ser gerada a partir dos sistemas de informação em saúde. Para isso, o Ministério da Saúde definiu a política e-Saúde, que busca incentivar o uso de TIC no sistema de saúde com intuito de agilizar processos assistenciais, qualificar equipes de saúde e tornar mais eficaz e eficiente o fluxo de informações para apoio à decisão (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017). Contudo, o uso da informação ainda é precário e a dificuldade para contratação de serviços de TIC que atendam às necessidades apresentadas pelo sistema de saúde é considerada um dos maiores entraves para que isso possa ser realizado.

Buscando enfrentar esse desafio, a Fundação Estatal Saúde da Família (FESF), criada no estado da Bahia para oferecer soluções para prestação de serviços de saúde no SUS, e que recentemente intensificou a atuação na inovação em saúde, utilizou uma Encomenda Tecnológica (ET), modalidade especial de compra pública introduzida pela Lei de Inovação, para contração de soluções para implantação de um modelo de gestão da informação e criação de um ecossistema de inovação para o desenvolvimento tecnológico em saúde, quando há risco tecnológico. A ET resultou em produtos cujos lançamentos foram acelerados para que já pudessem ser utilizados de maneira pioneira no país no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus.

Entretanto, apesar dos avanços, o SUS enfrenta problemas estruturais, que em grande parte dependem de inovação na gestão do sistema, particularmente do melhor uso de TIC e da informação que pode ser gerada a partir dos sistemas de informação em saúde.

Metodologia

Utilizou-se como método o Estudo de Caso para explorar objetivos, motivações, mudanças institucionais, procedimentos adotados e resultados alcançados em uma realidade específica situada em seu contexto. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica não sistemática e análise documental. Para análise de contexto, buscou-se na literatura artigos e documentos relacionados aos temas de políticas de inovação em saúde, experiências internacionais de uso de plataformas de TIC e AI em sistemas de saúde, mudanças na regulamentação da inovação e instrumentos de gestão pública no Brasil para explorar o contexto do caso em estudo. Para análise do caso, foram consultados documentos governamentais produzidos pela Fundação, pelo Governo do Estado da Bahia, Consórcio Nordeste e pelo Governo Federal do Brasil, incluindo políticas, normas e relatórios relacionados ao tema no período de 2016 a 2020.

O estudo faz parte do projeto de pesquisa "Análises de políticas e práticas de saúde: estudos, progressivos e integrados" cujo número de CEP/UFRB é 05760818.9.1001.0056.

Resultados

1. Análise de contexto

- *Investimento em TIC, ganhos em eficiência e segurança e aumento do acesso nos Sistemas de Saúde*

A saúde é um setor no qual o desempenho depende do acúmulo e da sistematização de informações para geração de conhecimento. O acesso oportuno à informação de qualidade tem impacto positivo na atenção à saúde com benefícios para cidadãos, profissionais, serviços e gestores de saúde (ESPANHA et. al., 2010; MAKARY et al., 2016). Experiências nacionais, como a do governo português, mostraram que a introdução de TIC no sistema de saúde produziu benefícios para os cidadãos e para os prestadores dos serviços, constituindo-se como um elemento essencial para a promoção de modos de relacionamento mais seguros, acessíveis e eficientes com os cuidados de saúde, para o aumento da eficiência econômica e redução da despesa pública (ESPANHA et. al., 2010). Governos Europeus infranacionais, como

os de Amsterdã, Helsink e Glasgow (PRADO; FURLANI, 2019), também têm investido em TIC articuladas à promoção da inovação com o fomento de redes e ecossistemas de inovação (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009; JACKSON, 2011; OH et al, 2016).

O compartilhamento das informações de saúde também é crucial para aumento da eficiência de sistemas de saúde, públicos e privados. O mercado tem apostado que o compartilhamento de dados e uso de AI pode gerar até 15% de ganhos de produtividade e cerca de 30% dos cuidados em saúde poderão ser realizados fora dos serviços de saúde, mediante a adoção de tecnologias de telemedicina e de modelos baseados no valor, fortemente informatizados; que haverá cada vez mais investimentos na interoperabilidade e em sistemas interoperáveis, em detrimento dos sistemas 'independentes'; e que plataformas analíticas cognitivas capazes de alavancar dados e apoiar decisões e pesquisas clínicas poderão inaugurar um novo capítulo na medicina de precisão na prática clínica (FORBES, 2020).

Nesse contexto, a Organização Pan-Americana da Saúde recomenda o uso de TIC para fortalecimento da atenção primária à saúde. Isto pressupõe a necessidade de informatizar a rede assistencial e os complexos reguladores, disponibilizar registro eletrônico em saúde (RES) com informações do sistema público e privado, permitindo às pessoas o deslocamento físico entre os pontos assistenciais, sem barreiras informacionais (TASCA et al., 2020).

No Brasil, a estratégia de e-Saúde definida pelo Ministério da Saúde tem como objetivo aumentar a qualidade e ampliar o acesso à atenção à saúde por meio do uso das TIC, contribuindo para agilizar processos assistenciais, qualificar equipes de saúde e tornar mais eficaz e eficiente o fluxo de informações para apoio à decisão, incluindo a decisão clínica, de vigilâncias em saúde, de regulação e promoção da saúde, e também a decisão de gestão e políticas públicas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017).

- A nova legislação de inovação no Brasil e a ET

A nova lei da inovação brasileira passou a considerar a CT&I como estratégica para o desenvolvimento econômico e social e para redução das desigualdades regionais. Para tanto, orienta a descentralização de atividades de CT&I e a cooperação entre entes públicos, setores público e privado e entre empresas, bem como busca integrar pesquisadores e inventores de instituições públicas e independentes às atividades das Instituições de Ciência e Tecnologia (ICT) e ao sistema produtivo, estimulando a criação de ambientes favoráveis à inovação.

A ET é caracterizada como uma modalidade especial de compra pública, sendo introduzida pela Lei de Inovação para atender situações nas quais o ente público busca encontrar uma solução para um problema determinado em que é preciso que seja desenvolvida uma nova tecnologia (RAUEN, 2014; IPEA 2019).

Embora haja uma mudança em curso no marco regulatório brasileiro de compras públicas, buscando incorporar novas formas de aquisição de produtos de P&D, existe receio e pouca experiência na incorporação de elementos que fogem ao padrão licitatório tradicional previsto na Lei de Licitações (Lei Federal no 8.666/1993) (RAUEN, 2014). Para dar mais objetividade e construir referências para esta análise, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada (IPEA) recomendou a utilização dos níveis de prontidão tecnológica (TRL), usados como padrão internacional, e que classificam as soluções em função de sua maturidade. Nele há uma escala composta por nove níveis de maturidade: quanto menor o nível, maior o risco tecnológico. Para uma solução que esteja no nível mais baixo recomenda-se que não seja feita, ainda, uma ET e, sim, o fomento à pesquisa em parceria com a instituição interessada. No nível mais alto já há produto(s) desenvolvido(s) e aplicado(s), esteja(m) ele(s) ou não em comercialização, então, a recomendação é

para que seja feita licitação para comprar no mercado ou, caso se trate de um produto único e adequado à necessidade da instituição, uma dispensa de licitação. Nos outros sete níveis intermediários, o IPEA entende que se aplicaria a realização da ET (IPEA, 2019).

2. Análise da experiência da FESF

- Da criação à agenda pioneira de inovação em Saúde Digital

A FESF foi instituída por municípios da Bahia tendo como objetivo a prestação de serviços de atenção à saúde no SUS. Para tanto, constituiu-se como uma organização pública sem fins lucrativos, dotada de personalidade jurídica de direito privado. Uma das primeiras iniciativas da organização foi a criação de uma carreira de base estadual para a atuação das diversas profissões em serviços de Atenção Básica (SANTOS e PINTO, 2009; ANDRADE, 2009; CAVALCANTE FILHO e FRANCO, 2016).

Após uma década de implantação, a FESF ampliou seu escopo de atuação. A fundação passou a oferecer também serviços de atenção domiciliar, de regulação assistencial e de telessaúde; programas de formação profissional articulado à prestação de serviços, que incluem residência médica e multiprofissional em Atenção Básica e formação em enfermagem obstétrica; e gerenciamento de projetos estratégicos, como de humanização de hospitais e o Programa Primeiro Emprego na área da saúde.

Entretanto, a partir de 2017, provocada pelas secretarias de Ciência e Tecnologia e Inovação (SECTI) e de Desenvolvimento Econômico (SDE) do Governo da Bahia, a FESF redefiniu sua missão, promoveu uma série de mudanças em sua estrutura organizacional e passou a atuar no campo da inovação, fomentando o desenvolvimento de TIC para a saúde, com um 'modelo de negócio' sustentável que não dependesse no médio prazo de recursos do tesouro estadual, e que resultasse em desenvolvimento social e econômico, gerando emprego e renda. Buscando antecipar tendências, passou a formular projetos com a perspectiva de desenvolver serviços e processos de trabalho em saúde para os próximos dez anos, tendo como objetivo tornar mais efetivos e eficientes os serviços para a população, desenvolver a ciência e a tecnologia e fomentar um novo mercado, com maior valor agregado e com agentes, expertise e soluções que reposicionassem o ecossistema relacionado em um futuro próximo (PINTO et al. 2020).

Em meados de 2018, a FESF tornou-se cessionária de uma sala no Parque Tecnológico da Bahia, onde passou a funcionar a FESF-Tech, sendo estabelecido um convênio de cooperação técnica com a SECTI. O primeiro desafio de inovação definido pela FESF pode ser descrito como a integração de dados individualizados dos cidadãos, oriundos de sistemas de informação, para compor um Registro Eletrônico de Saúde (RES) armazenado e processado em formato de plataforma (GAWER; CUSUMANO, 2014; PARKER; VAN ALSTYNE; CHOUDARY, 2019), a Plataforma Eletrônica da Saúde (IPES), para que possa ser base de interação para responder às necessidades dos atores sociais do território, por meio do desenvolvimento ou aplicação de soluções produzidas por terceiros, articulados em um ecossistema de inovação (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009; JACKSON, 2011; OH et al, 2016) promovido pela própria FESF e seus parceiros públicos (PINTO et al. 2020).

Em meados de 2018, a FESF tornou-se cessionária de uma sala no Parque Tecnológico da Bahia, onde passou a funcionar a FESF-Tech, sendo estabelecido um convênio de cooperação técnica com a SECTI.

Entre 2017 e 2018, a FESF prospectou estratégias, modelos e tecnologias que pudessem viabilizar a criação dessa Plataforma. Concluiu que não havia nenhuma solução disponível no mercado e que seria necessário desenvolver soluções de TIC articuladas em

uma arquitetura que possibilitasse a integração em uma plataforma digital inserida em um ecossistema de inovação com 'modelo de negócio' autossustentável. Assim, a FESF identificou a ET como uma alternativa para buscar uma solução para esse desafio e em 2019, ao fim de um processo que durou aproximadamente quatro meses, foi celebrado um contrato com as empresas cuja proposta atendia aos desafios e objetivos explicitados na consulta pública que originou o processo de ET (PINTO et al. 2020).

Ao analisar e comparar os documentos do edital da consulta pública, suas conclusões finais, contrato e Plano de Trabalho da ET e os relatórios de acompanhamento do desenvolvimento da ET, notamos que a FESF passou a entender que a realização dos objetivos exigiam três inovações, a ocorrer de modo concomitante e articulado. A primeira inovação é uma composição de soluções tecnológicas que alcancem o objetivo de integrar dados individualizados dos cidadãos, oriundos de diferentes sistemas de informação e aplicações, para compor um RES utilizável, principalmente, por instituições públicas, mas, também, privadas complementares ao SUS e da saúde suplementar. A segunda é uma plataforma eletrônica que seja base de interação de várias soluções produzidas por agentes de um ecossistema de inovação, com o objetivo de responder às necessidades dos atores sociais do território. E a terceira é a criação de uma instituição com modelo de negócio que: tornasse sustentável a plataforma em implementação, garantindo tanto seu permanente desenvolvimento tecnológico quanto transações econômicas que lhe deixem independente do orçamento público; e garantisse uma governança que assegurasse o interesse público, ao mesmo tempo que permitisse ampla atuação e participação de usuários, desenvolvedores, profissionais, curadores, gestores, instituições públicas e privadas de diferentes entes federados, universidades, empreendedores, instituições de pesquisa e fundos de investimento. A esse produto articulado das três inovações deu-se o nome de Plataforma Eletrônica da Saúde (IPES).

- Resultados da encomenda, a IPES e as estratégias do Consórcio Nordeste no enfrentamento da Covid-19

Em janeiro de 2020, aproximadamente seis meses após a celebração do contrato de ET, com a presença dos parceiros tecnológicos e parceiros públicos do projeto, como os Governos da Bahia e Pernambuco, Consórcio Nordeste, Prefeitura de Juazeiro e Instituto Federal da Bahia, foi realizado o primeiro teste de conceito, cujo foco foi a demonstração do funcionamento do RES da IPES interoperando dados da APS e disponibilizando sua consulta em portais web e aplicações mobile disponíveis a profissionais e usuários de serviços de saúde. Antes de programar a oferta de seus produtos para além dos municípios do projeto piloto, o projeto IPES teria ainda dois outros testes de conceito e um prazo de desenvolvimento de mais doze meses. Contudo, com o reconhecimento da emergência de saúde pública de importância internacional em março de 2020, o projeto passou a ser demandado pela FESF, Governo da Bahia e Consórcio Nordeste a ofertar soluções que pudessem contribuir com o enfrentamento do que veio a se tornar a mais grave pandemia do século.

Primeiramente, uma demanda da SECTI da Bahia fez o projeto IPES prospectar soluções, estabelecer parcerias e articulá-las à Plataforma Eletrônica, resultando em uma estratégia que combina atendimento e acompanhamento clínico de pessoas com suspeita de Covid-19, por meio do aplicativo "Monitora Covid-19"; georreferenciamento de casos sintomáticos, para apoiar a identificação da trajetória da contaminação, em um contexto com déficit de testes; e integração desses dados em seu RES, de modo que, nos serviços de urgência e hospitalares, se possa acessar a IPES com dados do aplicativo e do prontuário da pessoa preenchidos na APS. Na sequência, o Consórcio Nordeste construiu uma relação institucional com FESF ao perceber o potencial tanto das estratégias e soluções já propostas pela IPES, quanto na capacidade da mesma de desenvolver novas soluções.

O Consórcio Nordeste foi instituído em 2019 pelos nove estados da região, que reúnem uma população de 57 milhões de pessoas. Nasceu com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável que alie bem-estar, justiça social e sustentabilidade ecológica (CONSÓRCIO, 2019). Com a pandemia, o Consórcio criou o Comitê Científico de Combate ao Coronavírus com o objetivo de reunir evidências, realizar estudos e propor soluções para ajudar na tomada de decisão sobre as ações de enfrentamento à pandemia do coronavírus (CONSÓRCIO, 2020a). A análise dos Boletins do Comitê (COMITÊ, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2020e; 2020f) e da Resolução 07 de 2020 do Consórcio (2020b), mostra que foram recomendadas pelo Comitê e aprovadas pela Assembleia de Governadores medidas relacionadas com estratégias desenvolvidas com participação da IPES, tais como: a coleta e integração de dados dos sistemas de informação em saúde existentes, nos Estados consorciados e nos municípios; o desenvolvimento e utilização de aplicativos e *softwares* que reunissem as informações assistenciais relevantes para a atuação eficiente no combate à pandemia; a criação de salas de situação, informatizadas e integrando dados de todo o Nordeste, no âmbito do Consórcio.

O Consórcio Nordeste foi instituído em 2019 pelos nove estados da região, que reúnem uma população de 57 milhões de pessoas.

De fato, a IPES prospectou e identificou uma solução, estabeleceu parceira com um conjunto de empresas e, com formulação das coordenações do Comitê Científico e do Consórcio, criou a Sala de Situação e Controle do Consórcio (COMITÊ, 2020f). Soluções de *analitics* foram conectadas à IPES consumindo dados que eram alimentados por cada um dos estados e pelo aplicativo Monitora Covid-19 e similares. Esses dados compartilhados e reunidos na IPES alimentam também a construção de modelos matemáticos e epidemiológicos para as análises e proposições do Comitê Científico. A IPES foi iniciando, assim, seu papel de plataforma de interoperabilidade na qual soluções eram conectadas para alimentar ou consumir dados.

Com as discussões relacionadas ao papel da APS no enfrentamento da pandemia, a interação com coordenadores de APS dos estados e municípios e as necessidades operacionais de informação da Brigada Emergencial da Saúde (FERNANDEZ; PINTO, no prelo; COMITÊ, 2020f; CONSÓRCIO, 2020c; 2020d), a IPES passou a conectar-se com centralizadores de sistemas de informação da APS dos estados e prontuários eletrônicos dos municípios e a oferecer às equipes de vigilância e de APS municipais informações sobre os casos suspeitos em sua área adscrita, identificados pelos prontuários, pelos aplicativos e até mesmo canais de comunicação por call center, possibilitando monitoramento de pessoas com Covid-19 para evitar agravamento e promover ações de proteção de pessoas com risco elevado de forma grave de Covid-19 e ações de educação em saúde e de redução da contaminação no território.

Com essas ações, o Consórcio, apoiado pelos resultados iniciais acelerados de uma ET, compôs um pacote de produtos próprios e originais, ofereceu soluções sem custos aos estados, constituiu uma plataforma eletrônica de dados interoperáveis entre eles, desenvolveu instrumentos e estratégias de adesão e implementação nos estados e municípios e estabeleceu um processo permanente sob sua governança – a governança da plataforma eletrônica (FERNANDEZ; PINTO, no prelo).

Análise

A análise da experiência da FESF evidencia que se trata de uma organização inovadora desde a sua criação, buscando adaptar-se e dar respostas para problemas apresentados pelo sistema de saúde ao longo de dez anos de existência (ANDRADE, 2009; CAVALCANTE FILHO E FRANCO, 2016). O recente início da

atuação em CT&I relaciona-se com decisões internas, mas também com fatores externos decorrentes da provocação do Governo da Bahia e da necessidade de diversificar receitas para garantir recursos necessários à sua própria sustentabilidade em tempos de crise fiscal.

As mudanças institucionais implementadas pela FESF para atuar no campos da inovação, bem como as aplicações singulares e criativas de dispositivos facultados pela legislação – de como foi construída e realizada a consulta pública, até a escolha pela ET e negociação e construção de seu contrato -, fazem com que a experiência da FESF tenha relevância para o estudo de caminhos administrativos e legais para a atuação em CT&I no setor público. São opções e procedimentos que podem ser estudados, adaptados e utilizados em outros processos de CT&I que envolvam parcerias entre o setor público e o privado, fundamentalmente por ter se tratado de um caso típico para a realização de uma ET e por ela ter sido feita em conformidade com a legislação e com as boas práticas disponíveis até então.

Em resposta às demandas de seus parceiros públicos, ante a gravidade do contexto sanitário, sendo um agente de agilidade singular quando comparado às demais instituições públicas, a FESF "acelerou" o desenvolvimento dos três eixos de inovação do projeto IPES.

A análise demostra que a avaliação, realizada durante o processo de consulta pública, do estágio de desenvolvimento das tecnologias, aferido pelos níveis de prontidão tecnológica (TRL), foi determinante para a escolha da modalidade de ET, ao invés de realizar fomento à pesquisa, licitação ou dispensa de licitação. Pode-se afirmar que, para processos típicos como o da experiência em análise, a ET foi a modalidade mais adequada para a construção da contratação, para modelar o processo de desenvolvimento da inovação, disciplinar seu posterior uso e exploração comercial e para prestar contas. Assim, a ET e seus instrumentos possibilitaram a realização de procedimentos e processos e o alcance de resultados que não seriam possíveis com o uso das contratações tradicionais, previstas na Lei de Licitações.

Em resposta às demandas de seus parceiros públicos, ante a gravidade do contexto sanitário, sendo um agente de agilidade singular quando comparado às demais instituições públicas, a FESF "acelerou" o desenvolvimento dos três eixos de inovação do projeto IPES. Fez o RES avançar para poder ter condições de integrar os dados da APS do eSUS dos municípios do Nordeste prioritários para o enfrentamento da pandemia. Colocou "no ar" uma Plataforma Eletrônica com capacidade de interoperar esses dados clínicos, epidemiológicos e administrativos, relacionados à Covid-19, de forma individual e agregadora. Antecipou a criação do ecossistema de inovação prospectando e estabelecendo parcerias com empresas que ofereceram soluções que, articuladas à Plataforma, resultaram em estratégias implementadas nos estados do Nordeste. Produziu uma institucionalidade, por meio de termos de cooperação celebrados com o Consórcio Nordeste e cada um dos nove estados, que deu à IPES capacidade operacional, possibilitou que cooperasse com os estados, tendo o Consórcio compondo a governança do projeto e planejando o desenvolvimento de estratégias constituídas com soluções e serviços desenvolvidos pela IPES.

O fato de ter resultados e produtos já compondo políticas e instrumentos, de ter inovações tecnológicas integrando inovações em termos de tecnologias sociais, é um indicador de sucesso no desenvolvimento da ET que estamos acompanhando e estudando desde o trabalho anterior (PINTO et al, 2020). Contudo, existem elementos importantes do desafio ainda por se fazer. Um ecossistema de inovação em saúde é um sistema complexo, onde vários atores interagem e criam elementos que retroalimentam as interações e produzem novas emergências e efeitos. Nesse sentido, as características desse ecossistema exigem uma abordagem que considere essa complexidade. Conciliar interesses públicos e

privados; governo aberto e proteção de dados; governança estatal e livre iniciativa; interesses de desenvolvedores de tecnologia e usuários; profissionais de saúde e usuários do sistema de saúde pública; retorno financeiro sobre o investimento e reinvestimento em novos ciclos de inovação etc. são os desafios para criar um modelo de negócio administrativamente e juridicamente seguro e capaz de tornar sustentável, a longo prazo, a plataforma. Portanto, para produzir uma inovação nesse grau de complexidade, torna-se necessária uma iniciativa que consiga articular vários campos de saber numa abordagem integrada.

Neste sentido, alguns desafios despontam no horizonte desta inovação:

- Como o processo da ET está enfrentando as dificuldades no desenvolvimento das inovações e no que ele se mostra mais ou menos potente do que as demais modalidades de contratação?

- Como assegurar o interesse público e social, sendo que a instituição fruto das inovações deverá ser, obrigatoriamente, uma modalidade societária com participação minoritária do setor público?

- Como assegurar que os entes públicos participantes e contratantes de seus serviços orientem os serviços da plataforma e a provoquem no sentido de ter o máximo de eficácia e eficiência para resultar em crescente economia para o setor público?

- Como construir um modelo de negócios que garanta um dos objetivos da encomenda definido desde sua proposição inicial: resultar em uma plataforma autossustentável que não esteja orçamentada no tesouro de nenhum ente e mantenha-se exclusivamente da prestação de serviços aos setores público e privado?

- Como atrair investidores privados, garantindo a atratividade do retorno sobre o investimento, e, ao mesmo tempo, valor econômico para reinvestimento na plataforma, conciliando, assim, suas finalidades públicas, e objetivos econômicos e sociais?

- Como garantir que o uso responsável de dados crie valor com a observância da Lei Geral de Proteção de Dados e da privacidade dos usurários da plataforma?

Conclusão

A experiência de uso da ET pela FESF foi uma das pioneiras no Brasil e ainda está em curso. Já mostra resultados e produtos viáveis que, antes mesmo do tempo previsto, ante o contexto da pandemia, foram "acelerados" e passaram a compor produtos viáveis, inovações tecnológicas e novas tecnologias sociais integrantes de políticas públicas relevantes no enfretamento da mais grave situação sanitária de nosso século. Contudo, a ET ainda não superou todos os desafios para os quais foi criada e deve ser acompanhada e estudada para avaliar se obterá sucesso na promoção das inovações esperadas e contratadas. Além disso, ao fim do processo será possível analisar se este foi de fato o modelo mais adequado e eficiente em relação aos instrumentos tradicionais de compra pública. Por hora, trata-se de um caso de implementação de ET que pode ser ilustrativo para instituições públicas que tenham interesse em inovar e utilizar este instrumento como meio para tal e já esboça uma conjunto de tecnologias e esboço de ecossistema que poderá contribuir muito com a inovação na gestão da informação em saúde e em modos de produções de relações entre o primeiro, segundo e terceiro setores nesse campo.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Laíse Rezende de. **A FÉ no SUS**: Fundação Estatal como proposta de gestão do trabalho para a Estratégia Saúde da Família na Bahia. Dissertação (mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2009.

ATUN, R. Health systems, systems thinking and innovation. **Health Policy and Planning**, 27; 2, 2012, p. 1-5.

CARAYANNIS, Elias G.; CAMPBELL, David FJ. 'Mode 3'and'Quadruple Helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem. **International journal of technology management**, v. 46, n. 3-4, 2009, p. 201- 234.

CAVALCANTE FILHO, João Batista; FRANCO, Túlio Batista. O processo de construção da Fundação Estatal Saúde da Família da Bahia. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 26, 2016, p. 63-86.

COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE À PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS – COMITÊ. **Boletim nº 1 de 2020**. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 1 de abril de 2020a].
COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE À PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS – COMITÊ. **Boletim nº 2 de 2020**. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 3 de abril de 2020b].
COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE À PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS – COMITÊ. **Boletim nº 3 de 2020**. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 9 de abril de 2020c].
COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE À PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS – COMITÊ. **Boletim nº 4 de 2020**. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 16 de abril de 2020d].
COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE À PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS – COMITÊ. **Boletim nº 5 de 2020**. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 24 de abril de 2020e].
COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE À PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS – COMITÊ. **Boletim nº 6 de 2020**. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 6 de maio de 2020f].

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE - CONSÓRCIO. **Estatuto da Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste** – Consórcio Nordeste. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 11 de julho de 2019].

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE – CONSÓRCIO. **Resolução nº 5 de 2020**. Institui o Comitê Científico de combate à pandemia do novo coronavírus no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 31 de março de 2020a].

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE - CONSÓRCIO. **Resolução nº 7 de 2020**. Orienta ações de combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19) com base nas evidências científicas e orientações emanadas pelo Comitê Científico do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste e propõe modalidades de viabilização dessas ações, com respeito às especificidades regionais. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 6 de abril de 2020b].

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE – CONSÓRCIO. **Resolução nº 8 de 2020**. Institui a Brigada Emergencial de Saúde do Nordeste – BRIGADA SUS-NE – e dá outras providências. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 17 de abril de 2020c].

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE - CONSÓRCIO. **Estratégias articuláveis e customizáveis para enfrentar o Coronavírus.** Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 23 de abril 2020d].

DELGADO, Ignacio José Godinho. **Sistemas de atenção à saúde, Estado e inovação na indústria farmacêutica**. Cad. Saúde Pública [online]. 2016, v.32, s.2.

ESPANHA, Rita; FONSECA, Rui B. **Plano Nacional de Saúde 2011-2016**: Tecnologias de informação e comunicação. Lisboa: ISLA, CIES-ISCTE/IULJ, 2010.

FERNANDEZ, Michelle; PINTO, Hêider. **Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros**: o Consórcio Nordeste no enfrentamento à Covid-19. No Prelo.

FORBES. Trends. Disponível em https://www.forbes.com/search/?q=Trends#34cf9596279f. Acesso em: 11 jan. 2020.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Desenvolvimento, complexo industrial da saúde e política industrial. **Revista de saúde pública**, v. 40, 2006, p. 11-23.

GAWER, Annabelle; CUSUMANO, Michael A. Industry platforms and ecosystem innovation. **Journal of Product Innovation Management**, v. 31, n. 3, 2014, p. 417-433.

JACKSON, D. J. **What is an Innovation Ecosystem?** Arlington, VA: National Science Foundation, 2011.

MAKARY, Martin A.; DANIEL, Michael. Medical error—the third leading cause of death in the US. **Bmj**, v. 353, p. i2139, 2016.

MATIAS-PEREIRA, José; KRUGLIANSKAS, Isak. Gestão de inovação: a lei de inovação tecnológica como ferramenta de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil. **RAE-eletrônica** v.4, n.2, 2005.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 19/2017**, de 22 de junho de 2017. Aprova e torna público o documento Estratégia e-Saúde para o Brasil, que propõe uma visão de e-Saúde e descreve mecanismos contributivos para sua incorporação ao Sistema Único de Saúde (SUS) até 2020. Brasília: CIT, 2017. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27468388_RESOLUCAO_N_19_DE_22_DE_JUNHO_DE_2017.aspx. Acesso em: 11 jan. 2020.

MOREIRA, Natali Vanali Alves, et al. A inovação tecnológica no Brasil: os avanços no marco regulatório e a gestão dos fundos setoriais. **Revista Gestão da USP**; v 14, n especial, 2007. p. 31-44

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). **Manual de Oslo.** Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2005.

_____. **Governament at a glance** – 2019. Disponível em: < https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en>. Acesso em: 26 out. 2019.

OH, Deog-Seong et al. Innovation ecosystems: A critical examination. Technovation, Elsevier, vol. 54(C), p. 1-6, 2016.

PARKER, Geoffrey G.; VAN ALSTYNE, Marshall W.; CHOUDARY, Sangeet Paul. **Plataforma**: A Revolução da estratégia. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

PINTO, Hêider A; SANTANA, José S.S; SILVA JUNIOR, Ailton Cardozo da; CHIORO, Arthur; MASSUDA, Adriano Massuda. Uso da Lei de Inovação para qualificar a ação interfederativa em prol da saúde. **Revista de Administração Municipal**, 301, p.11-19, 2020.

PRADO, Alexander; FURLANI, Thiago. **Relatório Técnico Parcial**: Plataforma de Transformação Digital da Saúde para o Estado da Bahia. Salvador: Mimeo, 2019.

RAUEN, André Tortato; BARBOSA, Caio Márcio Melo. **Encomendas tecnológicas no Brasil**: guia geral de boas práticas. Brasília: Ipea, 2019.

RAUEN, André Tortato. **Encomendas tecnológicas nos Estados Unidos**: possibilidades do regulamento federal de aquisições. Brasília: Ipea, 2014.

SANTOS, Lenir; PINTO, Hêider Aurélio Pinto. A saúde da família de cara nova. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de et al. **Fundações estatais**: estudos e parecer. Campinas, Editora Saberes, 2009.

SALERMO, Mario Sergio; KUBOTA, Luis Claudio. Estado e inovação. In: NEGRI, João Alberto de; KUBOTA, Luis Claudio. **Políticas de incentivo à inovação tecnológica**. Brasília: Ipea, 2008.

TASCA, Renato; MASSUDA, Adriano. Estratégias para reorganização da Rede de Atenção à Saúde em resposta à Pandemia COVID-19: a experiência do Sistema de Saúde Italiano na região de Lazio. **APS EM REVISTA**, v. 2, n. 1, 2020, p. 20-27.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Effectively harnessing science, technology and innovation to achieve the Sustainable Development Goals**. Geneva: United Nations, 2018. Disponível em: <https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciimem4d17_en.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2019.

Parecer

A inexistência de relação de subordinação entre o empregado de autarquia e o Prefeito Municipal

Júlia Alexim Nunes da Silva*

Consulta

Indaga-se sobre a possibilidade de demissão por justa causa de empregado público de autarquia municipal (Serviço Autônomo de Água e Esgoto), sujeito ao regime da CLT, pode ser demitido pela prática da infração prevista no artigo 482, "k", da CLT.

Resposta

Preliminarmente, cabe ressaltar que o regime jurídico na Administração Pública, inclusive nas autarquias, deve ser único e estatutário.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 39, caput, estabeleceu a obrigatoriedade do regime único para os servidores públicos da administração direta, das autarquias, e das fundações públicas.

O regime jurídico único dos servidores públicos municipais, de acordo com entendimento correntemente pacificado em nossos Tribunais, deve ser o estatutário e não o celetista.

Nem sempre, porém, o entendimento foi pacífico no sentido de que regime jurídico único deveria ser o estatutário. Durante determinado período de tempo a Emenda Constitucional nº 19/1998, enquanto vigente, alterou a redação original do art. 39 da Constituição da República. A redação dada pela Emenda Constitucional ao dispositivo gerou controvérsias. Para alguns, o regime jurídico único poderia ser tanto o estatutário quanto o celetista. Esse Instituto, entretanto, sempre defendeu que o regime jurídico único deveria ser o estatutário.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 2135-4, declarou a inconstitucionalidade da redação dada ao art. 39 pela EC nº 19/1998 e restaurou a redação antiga do dispositivo, afastando, desse modo, qualquer dúvida em torno da obrigatoriedade da adoção de regime jurídico único estatutário ou jurídico-administrativo.

Assim, a partir do julgamento da referida ADI, que ocorreu em 14/08/2007, ficou inviabilizada a contratação de servidores públicos municipais pelo regime celetista, devendo os servidores públicos estarem sujeitos ao regime estatutário, que deve ser instituído e regulamentado em lei municipal. É lícita, porém, a existência de empregos públicos criados até a referida decisão que podem, em um processo de transição para adoção de regime único estatutário no Município, serem colocados em um quadro em extinção e extintos apenas quando os empregos públicos estiverem vagos.

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

Com relação ao tema, recomendamos a leitura da Nota Explicativa nº 01/2009 do IBAM que trata do regime jurídico único dos servidores municipais e da inviabilidade de contratação de servidores pela CLT a partir de 14/08/2007. A nota está disponível em: http://lam.ibam.org.br/estudo_detalhe.asp?ide=213.

Aqueles empregados públicos, porém, que estejam sujeitos ao regime da CLT, ainda que indevidamente, seguem sendo regidos pelas normas trabalhistas.

Com relação à questão específica colocada na consulta, cabe esclarecer que as autarquias são entidades autônomas com personalidade jurídica própria. Dessa forma, não há uma relação de subordinação entre a autarquia - e consequentemente seus servidores - e a Prefeitura ou o Prefeito.

Não há também, por outro lado, uma completa separação entre o poder central municipal e a autarquia. A autarquia mantém uma relação de vinculação com o Município, em especial, com a secretaria de governo responsável pela área de atuação da autarquia.

Assim, embora a autarquia não seja subordinada ao poder central, ela está sujeita a supervisão da secretaria competente que exerce controle político, institucional, orçamentário e administrativo sobre as autarquias, na medida em que estabelece diretrizes para a atuação deste, bem como tem poderes para supervisionar e fiscalizar os atos da autarquia.

A autarquia, contudo, é pessoa jurídica diversa do Município, de modo que o Prefeito Municipal não pode, a nosso ver, ser considerado, superior hierárquico ou empregador do empregado público de autarquia. Lembrando-se que autarquia tem autonomia para realizar concursos públicos e para admitir e demitir seus empregados, respeitadas as normas constitucionais e legais que regem a matéria.

Por esses motivos, entendemos que, de uma perspectiva jurídico-legal, o Prefeito não pode ser considerado empregador ou superior hierárquico de empregado de autarquia, dado que a relação de emprego e hierarquia depende de efetiva subordinação e a relação da autarquia com o Município - e com o Prefeito - é de vinculação e não de subordinação.

Sendo assim, a conduta do empregado público que, segundo a consulta, consiste em postar ofensas ao Prefeito Municipal em redes sociais, não se enquadra na infração prevista no artigo 482, "k", da CLT, dado que esta infração específica se configura apenas quando o empregado ofende especificamente seu empregador ou superiores hierárquicos.

Ofensas ao Prefeito Municipal postadas em rede social, que extrapolem os limites legítimos do exercício do direito à liberdade de expressão, contudo, podem configurar, a depender das circunstâncias do caso concreto, a infração prevista nas alíneas "b" ou, se as postagens foram realizadas durante o serviço, a infração da alínea "j" do artigo 482 da CLT ambas puníveis com demissão por justa causa e que são assim tipificadas:

> "Art. 482 - Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:
> (...)
> b) incontinência de conduta ou mau procedimento;
> (...)
> d) condenação criminal do empregado, passada em julgado, caso não tenha havido suspensão da execução da pena;
> (...)
> j) ato lesivo da honra ou da boa fama praticado no serviço contra qualquer pessoa, ou ofensas físicas, nas mesmas condições, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem."

Além disso, a postagem de ofensas em redes sociais, que violem a honra do Prefeito Municipal, pode, a depender das circunstâncias do caso concreto, configurar crime de injúria, calúnia ou difamação, tipificados nos artigos 138, 139 e 140 do Código Penal. Eventual condenação criminal também pode constituir fundamento para punição e até mesmo demissão por justa causa, na forma do artigo 482, "d", da CLT.

Cabe ainda esclarecer que não é toda crítica feita ao Prefeito Municipal por empregado

público em rede social que pode ensejar a punição deste. A realização de críticas, mesmo em espaços públicos, a agentes políticos é direito de todos, dado que todos gozamos do direito fundamental à liberdade de expressão.

Assim, apenas manifestações que extrapolem o regular exercício da liberdade de expressão, que configurem abuso desse direito é que são puníveis. Além disso, só haverá infração que justifique a demissão por justa causa se ficar demonstrada que a intenção do empregado público era de ofender e causar dano à honra e à dignidade do Prefeito. Não há ilícito se a intenção do empregado público foi apenas de criticar ou manifestar opinião.

Sobre o tema, o desembargador Moreira Diniz, em seu voto como relator em processo judicial no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, esclareceu o seguinte:

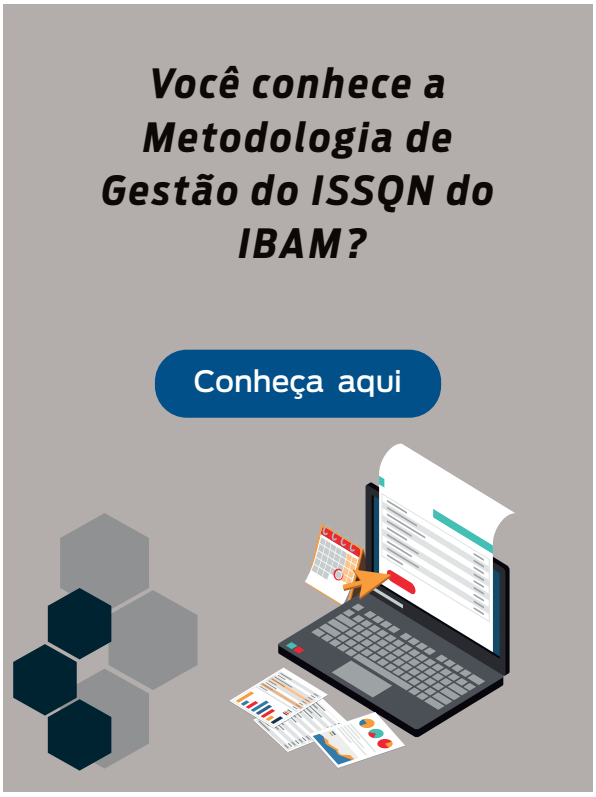
> "Os dispositivos constitucionais não devem ser interpretados isoladamente, de modo que a liberdade de expressão e a manifestação de pensamento não podem se dar de forma indiscriminada.
> Limites legais e éticos devem permear a conduta do servidor público; notadamente quando o mesmo, em rede social, critica a Administração Pública.
> A Constituição Federal, e até mesmo a legislação municipal, não impedem tal crítica, apenas proíbem o abuso.
> Logo, os direitos à liberdade de expressão e manifestação do pensamento devem ser exercidos de forma razoável.
> Diante desse quadro, repito, mostra-se compatível com o comportamento apresentado pelo apelante a penalidade que lhe foi imposta, na medida em que suas manifestações em rede social extrapolaram o seu direito de se expressar livremente, na medida em que foram extremamente agressivas, lançando mão de palavras de baixo calão, depreciando e desrespeitando, de forma desarrazoada, as autoridades públicas e atos do Poder Público, mediante manifestação escrita (...)" (TJ-MG - AC: 10000160561965002 MG, Relator: Moreira Diniz, Data de Julgamento: 24/09/2020, Data de Publicação: 25/09/2020).

Tendo em vista que não nos foi dado acesso às supostas ofensas ao Prefeito postadas em rede social pelo empregado público, não podemos avaliar se as manifestações estão inseridas nos limites do regular exercício da liberdade de expressão ou se configuram falta punível com demissão, na forma do artigo 482 da CLT.

Ressalte-se, por fim, que, ainda que o empregado tenha, aparentemente, agido de forma ilícita, a imposição a este da penalidade de demissão com justa causa ou de qualquer outra sanção deve ser precedida de procedimento administrativo em que seja concedido ao empregado público o pleno exercício dos direitos ao contraditório e à ampla defesa.

Por todo o exposto, concluímos que o empregado público de autarquia municipal que tenha postado ofensas ao Prefeito Municipal em rede social não pode ser demitido por justa causa com fundamento no artigo 482, "k", da CLT, dado que o empregado de autarquia não é subordinado ao Prefeito, logo, o Prefeito não é seu empregador ou superior hierárquico. A conduta do empregado público, porém, pode configurar, a depender das circunstâncias do caso concreto, as infrações previstas nas alíneas "c", "d" ou "j" do artigo 482 da CLT.

É o parecer, s.m.j.



Parecer

Os municípios podem legislar sobre *coworking*?

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos*

Consulta

A Câmara Municipal solicita análise e pronunciamento deste Instituto a respeito de projeto de lei que dispõe sobre a regulamentação e funcionamento dos escritórios compartilhados no Município.

Resposta

Os escritórios compartilhados ou ambientes de *coworking* são espaços nos quais se desenvolvem simultaneamente diversas atividades econômicas, de profissionais liberais, autônomos ou de organizações sem fins lucrativos, aproveitando-se de uma infraestrutura comum que é usufruída por todos.

Trata-se de um fenômeno que se observa nas cidades que decorre de diversos fatores de ordem econômica, social ou urbanística, cuja análise ultrapassa os limites de um parecer jurídico. Do ponto de vista jurídico, contudo, o modelo de uso compartilhado de espaços tão difundido nos últimos anos alberga novos modos de organização do trabalho e do uso da propriedade que, muitas vezes, não encontram disciplina legal específica; por outro lado, o *coworking* pode se valer de estruturas legais já existentes, que alberguem contratos de sublocação ou de prestação de serviços associados.

Abordando o tema dos modelos disruptivos que nascem em lacunas legais, Bruno Feigelson observa que *"comportamentos até então impensáveis, por conta justamente de sua inovação, na maioria das vezes, não possuem previsão legal específica"*, e que, sendo lícitos e prosperando, observar-se-á *"um cenário de completa falta de regulamentação para o novo modelo"* (FEIGELSON, Bruno. *A relação entre modelos disruptivos e o direito: estabelecendo uma análise metodológica baseada em três etapas.* In: FREITAS, Rafael Véras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.) *Regulação e novas tecnologias*: Belo Horizonte: Fórum, 2017. Pag. 51)

Ocorre, entretanto, que a pedra angular da competência legislativa municipal é o interesse local. À luz dessa condição, contemplada no artigo 30, I da Constituição, é que se analisa o espaço dado ao governo municipal dentro da elaboração do ordenamento jurídico em nosso sistema federativo de governo.

Ressalte-se que existem casos em que a competência legislativa do Município para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB) é de natureza privativa. Tratam-se de temas cuja normação municipal se qualifica como corolário da autonomia política do governo local (art. 18, *caput*, da CFRB). Trata-se, como assevera o professor Meirelles Teixeira, citado pelo mestre Hely, de *"um*

* ***Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos:*** *Advogado e Consultor Técnico do IBAM.*
Endereço eletrônico: *gusdacosta@gmail.com*

verdadeiro direito público subjetivo, oponível ao próprio Estado (União), sendo inconstitucionais as leis que, de qualquer modo, o atingirem em sua essência" (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 92-93). Portanto, quanto às matérias de competência privativa do Município, não podem a União ou o Estado se imiscuir, porque não há hierarquia ou precedência daqueles entes políticos sobre o Município.

Em outros casos, o Município se credencia a legislar sobre os temas remetidos à competência legislativa suplementar, por força dos artigos 30, II da Lei Maior. Em regra, comprovado o interesse local incidente sobre assunto, ao Município é dado suplementar a legislação federal e estadual concorrente, no que couber; o mesmo não ocorre na competência privativa. Ou seja, a competência é suplementar é correlativa da concorrente, como observa José Afonso da Silva:

> "*Quanto à extensão*, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) *exclusiva* (...); (b) *privativa* (...); (c) *comum, cumulativa ou paralela* (...); (d) *concorrente*, cujo conceito compreende dois elementos: (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos); (e) ***suplementar*, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º a 4º)**." (In: *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 457 - grifo nosso)

De qualquer modo, mesmo no exercício da competência suplementar, deve o Município observar sempre o predominante interesse local. Neste sentido, o legislador municipal não pode se afastar de tal parâmetro de atuação. Caso o tema ultrapasse o interesse local, não pode ser disciplinado por meio de regra municipal. Essa competência suplementar, no dizer do Ministro do STF Alexandre de Moraes, importa na *"autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local"* (In: *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 286).

Evidentemente, a Municipalidade somente exercerá sua competência suplementar quando a matéria não estiver atribuída a um só titular, pois aí não haverá o que partilhar. Ou seja, não lhe cabe invocar o art. 30, II da Magna Carta diante da competência exclusiva ou privativa de outro ente federativo, exceto, nesse último caso, se houver - e for exercida - a possibilidade de delegação ao governo municipal.

Assim é que, sob a perspectiva da teoria dos contratos e das obrigações, a difusão do uso compartilhado de espaços pode suscitar, por exemplo, novas situações de solidariedade legal, que como se sabe, não se presume; ou mesmo novas tipologias de contratos comerciais não previstas especificamente, que após atividade legislativa passem a encontrar disciplina legal, como ocorreu, no passado, com as "franquias". Do ponto de vista do direito do trabalho, a tomada compartilhada de serviços relativos à manutenção da estrutura dos espaços de *coworking* pode gerar demandas e arranjos inéditos, que deverão ser enfrentados pelo Judiciário e, eventualmente, encontrar previsão legislativa.

Ocorre que é de competência privativa da União legislar sobre direito civil, comercial e do trabalho, a teor do art. 22, inciso I da CRFB. No projeto de lei em análise, em muitos dispositivos busca-se estruturar e moldar contratos e obrigações relativas aos espaços de *coworking*, exorbitando-se, portanto, da competência legislativa municipal.

Quer nos parecer que não deve a legislação municipal dizer que obrigações devem ser assumidas por cada parte num negócio que envolva compartilhamento de espaços, estabelecendo o que será sublocação e o que será prestação de serviços como almeja o art. 11, ou estabelecendo na prática um pacote de

serviços obrigatório a ser oferecido, devendo os empreendedores escolher livremente, dentre as opções legais válidas previstas na legislação nacional, aquelas que melhor se adequarem ao seus modelos de negócio.

Isso fica bastante claro no art. 5º, que atribui obrigações a órgãos estaduais ou federais, o que não pode a legislação municipal fazer. O art. 2º, a pretexto de definir, acaba por estabelecer um dado modelo de negócio a ser observado, o que é reforçado no art. 6º o qual chega ao ponto de determinar aos usuários de escritório particulares a cessão de procurações visando ao recebimento de notificações, intimações e citações judiciais.

No referido art. 6º c/c art. 2º do projeto de lei, observa-se muito claramente que a proposição adentra na seara do direito civil, ao estabelecer obrigações contratuais, hipóteses de aditamento e interferir no modelo de negócio que deve ser livremente arquitetado pelos empreendedores, fixando na lei uma dada forma de compartilhamento de espaços, estabelecendo ainda o art. 9º que apenas as empresas que se organizarem sob aquele formato poderão sediar múltiplas empresas no mesmo endereço.

Entendemos que a estrutura legal a ser observada e a forma escolhida para o compartilhamento de espaços, quando lícita, é uma escolha do empreendedor, não podendo a legislação municipal operar uma verdadeira derrogação do Código Civil para proibir a sublocação em alguns casos, ou exigir um dado "pacote de serviços" obrigatório a ser prestado no âmbito do *coworking*.

A proposição evidentemente ultrapassa o interesse local, até mesmo porque a matéria não se empresta a tratamentos diversificados ao longo do território nacional; a opção pela competência concorrente sinaliza a aceitação de variações do sistema jurídico ao longo do país, permitindo o tratamento de algumas questões de acordo com as peculiaridades das organizações político-territoriais de nosso sistema federativo.

Essa exorbitância do interesse local fica clara no artigo não numerado que estabelece um prazo de 180 dias para que os órgãos estaduais e órgãos de registro de atividades empresariais se adequem aos dispositivos da lei. Descabe à lei municipal estabelecer normas que obriguem órgãos estaduais ou federais, que quando necessárias são indício de que se tratam de normas que ultrapassam o interesse local.

Cabe observar, de qualquer forma, que o modelo de escritórios de *coworking* podem atrair a competência municipal no que diz respeito ao cadastro de contribuintes e compartilhamento de endereços, uma vez que eventualmente pode haver prestação de serviços tributada pelo ISS. Legislações ultrapassadas ou não adaptadas a essa nova realidade podem gerar dúvidas e contendas judiciais que podem ser evitadas com uma modernização da legislação e regulamentos tributários. Observe-se a seguinte decisão do TJSP que trata do cadastro de contribuintes:

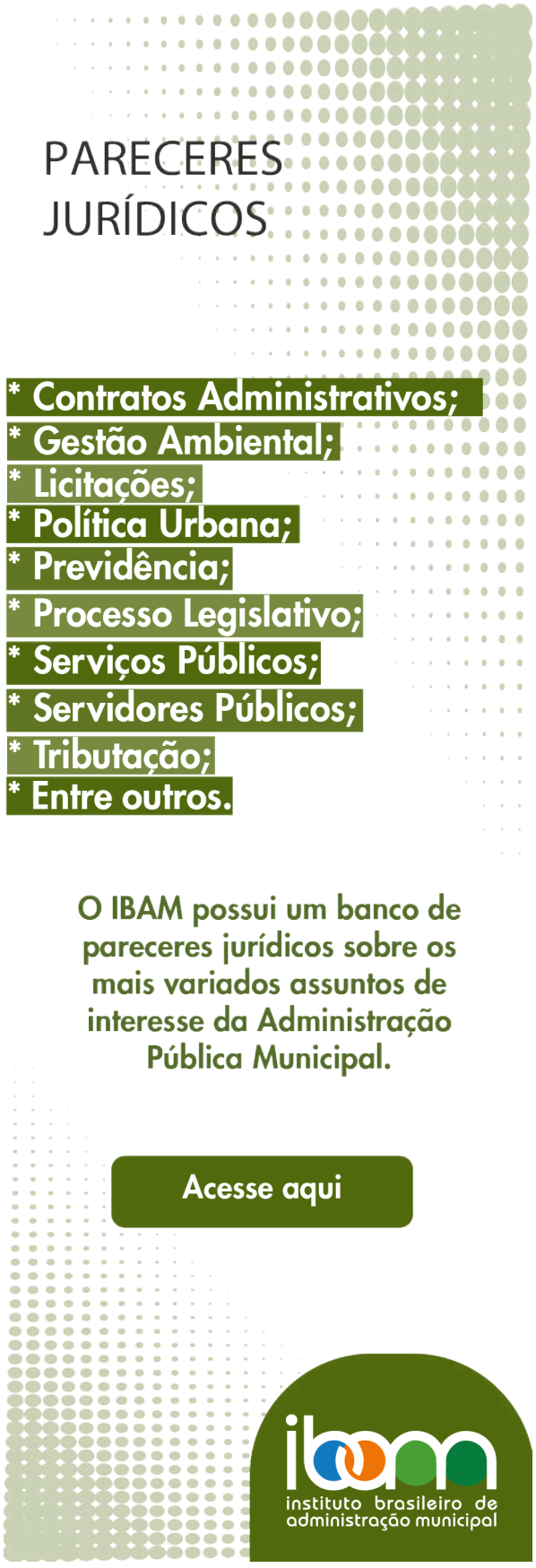
> "MANDADO DE SEGURANÇA – ISS – Município de São Paulo – Cadastro de Prestadores de Serviço de Outro Município - CPOM - Impetrante sediada em Barueri, que teve aludido cadastro negado pela municipalidade paulistana, que exigiu a comprovação de endereço da sociedade empresária por meio de contas de consumo - Denegação em primeiro grau diante da ausência de elementos hábeis à comprovação, de plano, do direito líquido e certo alegado - Conjunto fático-probatório indiciário a apontar a localização da prestadora do serviço – Escritório compartilhado, virtual ou 'coworking' - Realidade consistente com as regras da experiência comum, nos termos dos artigos 8º e 375, ambos do CPC, mas que não pode ser adotada, em sede de mandado de segurança - Exigência, porém, desprovida de previsão legal - Sentença reformada - Apelo provido." (TJ-SP - AC: 10525820520178260053 SP 1052582-05.2017.8.26.0053, Relator: Silva Russo, Data de Julgamento: 16/12/2019, 15ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 17/12/2019)

Esse tipo de discussão nem deve mesmo chegar ao Judiciário, devendo a legislação ser simples e clara, assim como maleável para se adaptar aos novos modelos de negócio arquitetados pelos empreendedores de acordo com a legislação de direito civil e comercial válida; mas jamais

buscar moldar e estruturar negócios privados conforme um dado modelo específico, estabelecendo obrigações comerciais e civis que devam as partes guardar entre si, como faz a proposição ao pretender determinar um pacote de serviços obrigatório ao "usuário", ou vedando sublocações que sejam lícitas de acordo com a legislação vigente.

Em vista de todo o exposto, conclui-se pela inviabilidade de prosperar o projeto de lei submetido à análise, por exorbitar do interesse local ao pretender moldar e estruturar o modelo de negócio de escritórios compartilhados que deve ser livremente arquitetado pelos empreendedores, adentrando assim na seara do direito civil e comercial, que são assuntos de competência privativa da União (art. 22, I, da CRFB).

É o parecer, s.m.j.



Parecer

Status constitucional conferido à maternidade. O período de licença maternidade pode ser considerado para progressão?

Priscila Oquioni Souto*

Consulta

Indaga o consulente se o período em gozo de licença maternidade pode ser computado para fins de progressão funcional.

Resposta

Inicialmente, antes de adentrarmos ao cerne da questão em tela, vale registrar que, com o advento da LC nº 173/2020, até 31 de dezembro de 2021, a progressão funcional é devida desde que não se trate de uma progressão automática; isto é: desde que não seja baseada exclusivamente no mero decurso do tempo.

Para maiores explicitações acerca deste tema, recomendamos a leitura do Parecer/IBAM nº 2559/2020.

Em prosseguimento, temos que a licença-maternidade não se constitui, unicamente, em direito da mulher, sendo também e principalmente um direito fundamental da criança, tendo em vista serem inquestionáveis os benefícios oriundos da amamentação e do contato materno nos primeiros meses de vida. O objetivo maior da garantia constitucional inserta no art. 7º, inciso XVIII é a proteção à maternidade e não à mulher em si.

Importante assinalar, outrossim, que a proteção à maternidade constitui direito social (art. 6º, *caput*, da Constituição Federal) reiterada dentre os direitos previdenciários (art. 201, inciso II da Constituição Federal) e nos direitos assistenciais (art. 203, inciso I, da Constituição Federal). Por sua vez, a proteção à infância é um direito social de natureza assistencial, nos termos do art. 203, incisos I e II da Lei Maior.

Pois bem, assentado que em nosso ordenamento, a salvaguarda da maternidade - e, junto com esta, da primeira infância - é valor universal, constitucionalmente protegido, temos que a licença maternidade tem natureza jurídica de um direito fundamental, titularizado por todas as gestantes, sendo também, uma garantia da saúde e do bem estar de todas as crianças.

Essa estatura constitucional tem conferido tratamento diferenciado à licença maternidade no âmbito dos Tribunais pátrios. Nesta esteira é comum encontramos, por exemplo, julgados no sentido da impossibilidade do decesso remuneratório durante o gozo da licença maternidade. À guisa de exemplificação:

> "Licença gestante - Supressão de vantagem funcional denominada "adicional de condições adversas"- Descabimento - Licença gestante que deve ser concedida sem prejuízo da percepção da remuneração global da servidora, incluindo-se todas as vantagens pecuniárias (adicionais e gratificações) ... ". TJ/SP 12ª Câmara de Direito

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

Público, Apelação 994071663570, Data do julgamento: 28/04/2010). (Grifos nossos).

"CONSTITUCIONAL. SERVIDORA MUNICIPAL. SUPRESSÃO DE GRATIFICAÇÃO EM VIRTUDE DE LICENÇA-GESTAÇÃO OU LICENÇA-MATERNIDADE. ILEGALIDADE SUPERLATIVA. O gozo de um direito com estatura constitucional, como a licença-maternidade, não pode trazer decesso remuneratório ou qualquer outro gravame ao servidor." (TJ-SC - MS: 435314 SC 2007.043531-4, Relator: Newton Janke, Data de Julgamento: 20/02/2009, Segunda Câmara de Direito Público). (Grifos nossos).

"ADMINISTRATIVO - SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL - LICENÇA-GESTAÇÃO - GRATIFICAÇÃO POR EXERCÍCIO DE FUNÇÃO - SUPRESSÃO DE VANTAGEM PECUNIÁRIA - PRETENSÃO JULGADA IMPROCEDENTE - SENTENÇA REFORMADA - RECURSO PROVIDO 01. (...) É inconstitucional lei que gerar decesso remuneratório à servidora pública somente pelo fato de ter se afastado do trabalho em licença-gestação ou maternidade. 02. Dispondo o Estatuto dos Servidores que "será concedida licença à servidora gestante por 120 (cento e vinte) dias consecutivos, sem prejuízo da remuneração" (LC n. 21/1995 do Município de Joinville, art. 107), a suspensão do pagamento de gratificação caracteriza violação a direito que deve ser reparada." (TJ-SC - AC: 473194 SC 2010.047319-4, Relator: Newton Trisotto, Data de Julgamento: 08/06/2011, Primeira Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível n. , de Joinville).

Desta sorte, considerada a dimensão da estatura constitucional que vem sendo conferida à licença maternidade, também com relação ao cômputo de seu gozo para fins de progressão só pode se entender pela possibilidade. Corroborando a presente ilação:

"EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICENÇA MATERNIDADE. VEDAÇÃO DA CONTAGEM DE TEMPO DE EFETIVO EXERCÍCIO NO PERÍODO DE LICENÇA MATERNIDADE PELO ARTIGO 6º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 640/2012. GARANTIA CONSTITUCIONAL DIREITO SOCIAL À MATERNIDADE PROTEÇÃO AO EMPREGO E AO SALÁRIO DA TRABALHADORA GESTANTE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA REGRA DECLARADA PELO EGRÉGIO TRIBUNAL PLENO. SEGURANÇA CONCEDIDA. I. **A vedação para a contagem de tempo de efetivo exercício contida na parte final da norma contida no artigo 6º, da Lei Complementar Estadual nº 640/2012, especificamente ao período de licença maternidade, não encontra superfície na garantia fundamental de proteção à maternidade, tampouco permite a maximização de sua eficácia, mas, pelo contrário, representa inconcebível redução de seu conteúdo.** Com efeito, no âmbito do Incidente de Inconstitucionalidade instaurado na espécie, restou pronunciada pelo Egrégio Tribunal Pleno a inconstitucionalidade da aludida norma no contexto de indeclinável proteção à maternidade (TJES, Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade MS nº 0018138-22.2015.8.08.0024 (024151482486), Relator Des. TELEMACO ANTUNES DE ABREU FILHO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 22/02/2018, Data da Publicação no Diário: 02/03/2018). II. Na hipótese dos autos, uma vez afastada a inconstitucional regra que impedia a contagem de tempo de exercício da Impetrante no período de sua licença maternidade, impõe-se a concessão da ordem para assegurar-lhe tal cômputo para fins de aferição no Processo de Promoção de Seleção deflagrado pelo Edital SEFAZ nº 02, de 17 de Novembro de 2015. III. Segurança concedida. ACORDA o Egrégio Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis Reunidas, em conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, à unanimidade, conceder a segurança, nos termos do Voto do Eminente Desembargador Relator." (TJ-ES - MS: 00181382220158080024, Relator: NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO, Data de Julgamento: 01/04/2019, PRIMEIRO GRUPO CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS, Data de Publicação: 03/04/2019). (Grifos nossos).

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

É o parecer, s.m.j.