constituição

gênero na política

inovação

gestão

cidades criativas

economia criativa

pareceres

SUS

candidaturas femininas

segurança pública

recepção

áreas de preservação

gestão em saúde

instituto brasileiro de administração municipal

Edição nº 305
Março/2021

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Artigos
- **Notas sobre as eleições de 2020 e as Campanhas de mulheres**
- **Aplicação das normas constitucionais no tempo: filtragem constitucional, uma visão em âmbito municipal**
- **Economia criativa: novas ideias para a gestão pública**
- **Gestão de Unidades Básicas de Saúde por organizações sociais: ambivalência nos processos de trabalho e cuidado**

Entrevista
Fundação estatal como alternativa de gestão do SUS na Bahia

Pareceres
- **Manuntenção e responsabilidade em áreas privadas de uso comum e em áreas de preservação permanente**
- **O desafio de redução progressiva de uso de combustíveis fósseis**
- **As implicações da LC 173/2020 nas contratações temporárias de pessoal**

Aos Leitores

O ano de 2020 foi desafiador, penoso sob vários pontos de vista, para os diferentes países do mundo. O cotidiano trouxe ameaças para os que puderam se isolar e também para os que não puderam ficar em quarentena. Manter o equilíbrio físico e emocional foi desafio constante para pessoas e organizações.

A expectativa é que 2021 traga e concretize esperanças e o primeiro número da RAM dá sua contribuição com material atualizado e inovador para que se pense o futuro, traduzindo-o em bons projetos.

São quatro os artigos publicados, mais uma entrevista e os três pareceres que são a marca registrada da revista.

A movimentação em torno das eleições municipais recém-concluídas, enfocando a participação política das mulheres, é criteriosamente comentada no texto de Angela Fontes e Hildete Pereira de Melo. Elaborado sem a intenção de ser exaustivo, apresenta dados que examinam, em detalhe, os municípios fluminenses do ponto de vista das candidaturas de mulheres aos postos de vereadoras e prefeitas. Discutindo questões relacionadas às desigualdades sociais no país, agravadas pela pandemia, examina gênero e raça como variantes importantes para que se caminhe na direção de maior equidade na política. Para integrantes de partidos políticos a leitura é mandatória.

O artigo de Priscila Oquioni Souto traz alerta importante para os governos municipais. É preciso considerar as alterações constitucionais com toda a atenção para que o ordenamento legislativo local esteja sempre em concordância com o que preconiza nossa Lei Maior. Vale ressaltar que a CF-88 já recebeu mais de uma centena de emendas, o que reforça a pertinência da leitura atenta do texto em tela.

O terceiro texto, apresentado por dupla de autores antenada com boas práticas de gestão – Heliana Marinho e Renier Molina –, se debruça sobre o tema da economia criativa. Mostra como esse campo do conhecimento, ainda não consolidado, se presta a influenciar todos os campos da atividade humana: desde o individual até o do ordenamento urbano, sem descuidar das cadeias produtivas em todos os setores. Fonte de inspiração para novos gestores que desejarem impulsionar o desenvolvimento social e econômico de seus municípios.

Os trabalhos acima mencionados têm, como autores, profissionais que atuam no IBAM, em caráter permanente ou em projetos pontuais. Já os três autores do quarto artigo deste número da RAM - Larissa Maria Bragagnolo, Arthur Chioro e Rosemarie Andreazza – são da área acadêmica e estudam modalidades de prática recente da gestão em saúde. Partindo de um programa de pesquisa mais abrangente, fazem trabalho de natureza qualitativa para desvendar os meandros de diferentes unidades de saúde geridas por Organizações Sociais em São Paulo, sinalizando os impactos diferenciados que têm sobre o Sistema Único de Saúde - SUS.

Chegando à entrevista, é com grande apreço que a Fundação Estatal de Saúde da Família do Estado da Bahia é homenageada em sua primeira década de existência. A entrevista, obtida junto ao diretor geral que a implantou e geriu nessa primeira fase - Carlos Alberto Trindade -, conta a trajetória de instituição inovadora, competente e dedicada ao SUS. Um brinde para deleite dos leitores da RAM nestes tempos tão difíceis para o setor.

Finalmente, os pareceres que fazem o fechamento de todos os números da RAM. O primeiro, de autoria de Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues, trata de áreas de preservação ambiental, prestação de serviços de manutenção pelo governo local e condomínios horizontais. Já o segundo, cuja autora é Fabienne Oberlaender Gonini Novais, leva o leitor a refletir sobre a redução progressiva de uso de combustíveis fósseis e o serviço de transporte público. Júlia Alexim Nunes da Silva, por sua vez, apresenta parecer sobre processo seletivo para contratações temporárias de pessoal para substituir os contratados temporários cujos contratos não podem ser prorrogados em vista da Lei Complementar 173/2020.

E neste momento de novos mandatos para o Executivo e o Legislativo municipais, votos de muito sucesso aos Prefeitos e Vereadores eleitos e de que não se distanciem dos compromissos assumidos durante a campanha. E contem com o apoio do IBAM sempre.

Boa leitura e até o próximo número.

Índice

Artigos

05. Notas sobre as eleições de 2020 e as Campanhas de mulheres
Angela Fontes e Hildete Pereira de Melo

18. Aplicação das normas constitucionais no tempo: filtragem constitucional, uma visão em âmbito municipal
Priscila Ouioni Souto

24. Economia criativa: novas ideias para a gestão pública
Heliana Marinho e Renier Molina

36. Gestão de Unidades Básicas de Saúde por organizações sociais: ambivalência nos processos de trabalho e cuidado
Larissa Maria Bragagnolo, Arthur Chioro e Rosemarie Andreazza

Entrevista

49. Fundação estatal como alternativa de gestão do SUS na Bahia
Carlos Alberto Trindade

Pareceres

56. Manuntenção e responsabilidade em áreas privadas de uso comum e em áreas de preservação permanente
Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

59. O desafio de redução progressiva de uso de combustíveis fósseis
Fabienne Oberlaender Gonini Novais

62. As implicações da LC 173/2020 nas contratações temporárias de pessoal
Júlia Alexim Nunes da Silva

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
Ewerton da Silva Antunes

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

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

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

NOTAS SOBRE AS ELEIÇÕES DE 2020 E AS CAMPANHAS DE MULHERES

Angela Fontes* e Hildete Pereira de Melo**

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar as eleições municipais de 2020 sob o prisma de gênero e vividas no turbilhão da crise sanitária. Discute os possíveis avanços e retrocessos frente ao posicionamento adotado pelos partidos políticos, com relação às campanhas protagonizadas pelas mulheres. E assim avaliar os desafios enfrentados por aquelas que ousaram entrar na "arena" masculina do poder político municipal. Conclui-se que urge repensar o papel feminino nos partidos considerando o uso da mentoria política como forma de incentivo para as mulheres permanecerem na política partidária.

Palavras-chave: Candidaturas femininas; Mentoria política, Gênero na política; Eleições 2020.

Introdução

Foi no cenário de total desnudamento das desigualdades estruturais existentes na sociedade brasileira que as eleições municipais de 2020 transcorreram. Desnudamento a partir das condições de vida com que cada pessoa, cada família, enfrentou a pandemia provocada pelo coronavirus a que a humanidade foi exposta. O isolamento social foi vivido conforme as condições financeiras de cada grupo familiar[1]. Alguns foram para refúgios distantes das grandes cidades, epicentros da doença, outros permaneceram nos locais de moradia com ou sem a presença dos serviços urbanos. E se impôs a questão de como manter distância entre familiares que vivem em casas pequenas, em muitos casos sem saneamento básico e sem água para seguir o mantra de lave as mãos, mantenha distância das pessoas, use máscara. Realidades distintas expondo os meios que a população possuía para vencer a tempestade provocada pelo Covid-19: iates, barcos a motor, a vela e boias salva-vidas. Com orientação frágil, confusa, o número de mortos passou dos 203 mil óbitos, com mais de 8 milhões e 100 mil casos ao final do ano[2], agravados pela ausência de acompanhamento das possíveis sequelas deixadas pela doença, sendo muitas ainda desconhecidas até para a ciência.

Foi em meio à pior crise sanitária dos últimos cem anos, aliada às crises econômica, social e financeira, que candidatos e candidatas às prefeituras e câmaras municipais nas eleições de 2020 fizeram suas campanhas. Campanhas fortemente orientadas para as redes sociais, aprendendo e fazendo do marketing digital às ferramentas de impulsionamento e divulgação

* ***Angela Fontes***: *Economista. Mestre em Engenharia da Produção - Planejamento Urbano e Regional/COPPE/UFRJ. Doutora em Geografia-Gestão do Território/UFRJ.*
Endereço eletrônico: *angela.fontes@ibam.org.br*

** ***Hildete Pereira de Melo:*** *Economista, Mestrado em Engenharia da Produção - Economia da Tecnologia/COPPE-UFRJ. Doutora em Economia/IE-UFRJ, Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico na Universidade de Toulouse/França. Professora Associada da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-Graduação de Políticas Sociais da Universidade Federal Fluminense.*

1. Consideram-se aqui os diferentes grupos familiares, conforme os padrões de organização de novas famílias na sociedade brasileira.
2. Em 10/jan/2021 o País contabilizou 203.202 óbitos e 8.109.513 casos de Covid-19 desde o início da pandemia. Fonte: Consórcio de veículos da imprensa a partir de dados das secretarias estaduais de saúde. https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/#/

de propostas e compromissos, utilizando as mídias sociais para concorrer, e vencer, eleições que se mostraram cada vez mais virtuais. Mas também foram fisicamente para as ruas, observaram os protocolos de segurança, ocuparam territórios e falaram a seus públicos específicos sobre as questões que encampavam e possibilidades de soluções.

Refletir sobre a presença das mulheres nas eleições de 2020 é desafiador, inclusive quando se leva em consideração o pouco espaço de tempo do fato ocorrido. Lançar o olhar sobre as campanhas femininas, sobre os papeis desempenhados pelas mulheres na estrutura partidária e os resultados alcançados, foram os temas tratados nesta análise feita ainda nas semanas seguintes à realização do pleito municipal de 2020. Destacam-se entre os principais resultados alcançados nas eleições municipais brasileiras, seguidos de olhar focado no território fluminense, a importância que o processo de mentoria política adquire no caminhar das mulheres eleitas ou não e considerações sobre a legislação eleitoral vigente nos seus aspectos de gênero/raça relativos à participação e ao financiamento do processo eleitoral.

A política no feminino: um panorama das eleições de 2020

Nesta última década as demandas por reconhecimento e inclusão ganharam crescente visibilidade na luta feminista e, sobretudo, na agenda institucional. As políticas de ações afirmativas, cotas e regras de financiamento para as mulheres e negros assumiram formas concretas com o objetivo de equiparar as chances de reverter esse quadro discriminatório no campo da política. Porque a conquista dos direitos legais de cidadania tornou-se evidente que não foi suficiente para alterar a o fosso profundo existente entre homens e mulheres nas instâncias de poder.

As mulheres significam 52,49% dos votantes no país, num total de 147,9 milhões das pessoas aptas a votar. Todavia, essa participação na população está longe de significar uma presença similar nas candidaturas, pois em todo o país nestas eleições 180.222 mulheres foram candidatas, ou seja, 34,7% do total de candidaturas, razoavelmente longe da percentagem da participação feminina no eleitorado. E segundo a cor/raça, as mulheres negras[3] representaram 50% e as brancas 48% das candidatas à vereança. Entre as candidaturas ao cargo do executivo municipal, 13% foram de mulheres, com relação ao legislativo 34% das candidaturas foram de mulheres, significando, em relação às eleições de 2016, pequeno aumento de 0,1% e 1,3%, respectivamente.

Com relação à disputa para as prefeituras de capitais, 312 pessoas concorreram e 59 foi o número de candidaturas femininas (23%). Em Manaus (AM), São Luís (MA) e Belém (PA) não houve candidaturas femininas. Mas apenas uma foi eleita. A prefeita de Palmas (TO) foi reeleita, enquanto cinco perderam no segundo turno em Maceió (AL), Porto Alegre (RS), Rio Branco (AC), Porto Velho (RO) e Aracaju (SE).

Entre as prefeitas eleitas em 2020, nove mulheres estarão à frente das 96 cidades mais importantes do país, isto é, grupo formado pelas capitais e os 70 municípios com mais de 200 mil eleitores (nesses municípios a legislação permite segundo turno) e as cidades de Bauru (SP), Praia Grande (SP), Contagem (MG), Juiz de Fora (MG), Ponta Grossa (PR), Uberaba (MG), Pelotas (RS) e Caruaru (PE) e a capital Palmas (TO). As mulheres estarão no comando de outros 259 municípios que possuem populações menores que 100 mil habitantes. Segundo a cor/raça, 33% dessas mulheres eleitas nessas cidades declararam-se negras (83 pardas e 5 pretas).[4]

3. De acordo com o IBGE, a categoria de negros inclui pretos e pardos.

4. Gênero e Número. Fonte: http://generonumero.media/eleicoes2020/

Nos 5.568 municípios brasileiros, em 2020, para o cargo majoritário foram eleitas 652 mulheres, ou seja, 11,7% do total terão mulheres como prefeitas. Das eleitas, 32% são negras, sendo 199 pardas e 10 pretas. Em relação a 2016, quando foram eleitas 641 mulheres, representando 11,5%, houve um crescimento irrisório de 0,2%. Lembrando que no pleito de 2012 foram 659 prefeitas eleitas (11,8%).[5]

Vale registrar que 60% dos municípios brasileiros nunca tiveram uma mulher no exercício do cargo máximo do poder executivo local. E o pleito de 2020 demonstrou o tamanho dos desafios ainda por serem vencidos.

Quanto ao legislativo, 9.196 vereadoras foram eleitas (16%) contra 48.265 vereadores (84%), o que significou um aumento tímido em relação a 2016, quando essa participação foi de 13,5%. Notem que a distribuição da presença de mulheres no cenário nacional é perversa. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 1,8 mil municípios apenas uma mulher foi eleita para o mandato que se inicia em 2021 e em 948 cidades nenhuma mulher foi eleita, ou seja, as respectivas Câmaras de Vereadores serão exclusivamente masculinas. Entre as cidades sem mulheres eleitas, 188 ficam em Minas Gerais, 101 em São Paulo, 91 na Bahia, mas existem cidades nessa situação em todos os 26 estados brasileiros. Nas capitais as mulheres serão 18% de todas as vereadoras eleitas.

Não cabe no escopo deste artigo uma análise qualitativa sobre o porquê da não presença das mulheres na vereança nessas cidades e, por outro lado, a análise quantitativa dessa distribuição diria muito pouco visto que a divisão administrativa por estado é bastante desigual, por exemplo, Minas Gerais possui 853 municípios, a maior quantidade do país, em São Paulo são 645 e na Bahia 417.

Segundo levantamento de Gênero e Número em 2021, 44% das cadeiras das Câmaras de Vereadores das capitais serão ocupadas por pessoas negras. Palmas (TO) é a capital com maior quantidade de pessoas negras eleitas: entre as 18 cadeiras, há somente uma pessoa branca. Em Cuiabá (MT), são 76% os negros eleitos para a Câmara Municipal.[6] Assim, pode-se concluir que houve um tímido avanço nas pautas feminista, antirracista, LGBTI no quadro da política das maiores cidades brasileiras na eleição de 2020.

Segundo levantamento de Gênero e Número em 2021, 44% das cadeiras das Câmaras de Vereadores das capitais serão ocupadas por pessoas negras.

Em 2020, todas as capitais elegeram mulheres para a vereança, diferente de 2016, quando apenas homens foram eleitos em Cuiabá (MT). Nestas eleições Porto Alegre será a capital com a maior representatividade feminina com 11 das 36 vagas ocupadas por mulheres (30,55%). Em Belo Horizonte (MG) o número de vereadoras saiu de quatro (9,76%) para 11 eleitas (26,83%). As demais capitais que aumentaram a presença de mulheres na Câmara Municipal foram Natal (24,14%), seguida por São Paulo, que de 11 eleitas em 2016, elegeu 13 vereadoras (23,63%). As capitais que menos contarão com a presença das mulheres em suas Câmaras são João Pessoa (PB) que elegeu apenas uma mulher para as 27 vagas, Campo Grande (MS) com duas mulheres em 29 cadeiras e Cuiabá (MT) com duas mulheres em 25 cadeiras.

Por outro lado, pontos fora da curva mostram que se ainda há muito a fazer também existem

5. Eleições 2016: número de prefeitas eleitas em 2016 é menor que em 2012. Fonte: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/eleicoes-2016-numero-de-prefeitas-eleitas-em-2016-e-menor-que-2012

6. Gênero e Número. Fonte: http://www.generonumero.media/-44-capitais-brasileiras/

ganhos que podem e devem ser aclamados. Em seis capitais as mulheres foram campeãs de votos: Aracaju, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife e Rio Branco.

Em Belo Horizonte e Aracajú as vereadoras Duda Salabert (PDT) e Linda Brasil (PSOL), são mulheres trans conscientes da visibilidade adquirida e da continuidade da luta em defesa dos direitos humanos. Não foram as únicas no país, segundo mapeamento da Associação Nacional de Transexuais e Travestis (Antra) elas estão entre as 30 pessoas trans eleitas nesse pleito.

Estas eleições também nos trouxeram as primeiras vereadoras negras eleitas na história de Curitiba (PR), Carol Dartora (PT), e em Vitória (ES), Camila Valadão (PSOL). Suas eleições seguem as trilhas construídas pela ampla mobilização do movimento negro no sentido de garantir que vozes negras ocupem o devido espaço na sociedade brasileira.

Importante ressaltar que os povos indígenas tiveram um crescimento de 28% nestas eleições, segundo o TSE[7], em 2016 foram 1.175 candidatos indígenas e em 2020, 2.111. Entre os dois últimos pleitos municipais houve um crescimento de indígenas de 88,51%, "não queremos ninguém falando por nós", declarou Bigaira Veloso, uma das 124 mulheres indígenas que concorreram no Rio Grande do Sul às eleições de 2020[8].

A ampliação na participação política da população indígena que se verificou na última década refletiu-se no índice de sucesso no processo eleitoral, que cresceu 28% entre as eleições de 2016 e 2020. Em 2016 foram eleitas 15 mulheres indígenas e nas eleições de 2020 teve-se 41 indígenas eleitas para todos os cargos e representam 17% de todos os indígenas eleitos no Brasil. Na cidade de São Gabriel da Cachoeira (AM), a cidade brasileira que tem a maior percentagem de indígenas no país, foram eleitos o prefeito e a vice-prefeita e 10 vereadores num total de 13 vereadores. Seguramente o aumento da participação dos povos indígenas e quilombola deve-se à elevação da escolaridade e maior organização para reagir às ameaças contra suas terras.

E o que apreender das candidaturas coletivas que tiveram sucesso em São Paulo, Santa Catarina, Ceará e Bahia? Experiências que trazem propostas de renovação na forma de representação política.

Em Belo Horizonte e Aracajú as vereadoras Duda Salabert (PDT) e Linda Brasil (PSOL), são mulheres trans conscientes da visibilidade adquirida e da continuidade da luta em defesa dos direitos humanos.

A Câmara de São Paulo, pela primeira vez, abrigará dois mandatos coletivos, ambos do PSOL: Silvia da Bancada Feminista, eleita com 46.267 votos, e Elaine do Quilombo Periférico, eleita com 22.742 votos. Florianópolis, única capital brasileira que elegeu apenas pessoas brancas, prepara-se para receber duas mulheres negras e uma indígena integrantes do mandato Coletiva do Bem Viver (PSOL), eleito com 1.660 votos, encabeçado por uma mulher branca, Cintia Mendonça. Fortaleza elegeu com 9.824 votos a primeira candidatura coletiva "Nossa Cara" (PSOL), formado por Adriana Gerônimo Vieira Silva, Louise Anne de Santana, e Lila M. Salu, para ocupar uma das 43 cadeiras de sua Câmara Municipal. Salvador elegeu com mandato coletivo o grupo "Pretas por Salvador" (PSOL), com 3.635 votos, formado por Laina Crisóstomo, Cleide Coutinho e Gleide Davis.

7. Candidaturas indígenas crescem 88% em 2020: "Não queremos ninguém falando por nós". Brasil de Fato. Porto Alegre. Nov/2020. Fonte: https://www.brasildefato.com.br/2020/11/12/candidaturas-indigenas-crescem-88-em-2020-nao-queremos-ninguem-falando-por-nos

8. Elas no Congresso. Plataforma de monitoramento dos direitos das mulheres no legislativo. Fonte: https://azmina.com.br/projetos/elas-no-congresso/

As candidaturas coletivas vêm se mostrando um movimento crescente. "Nos últimos oito anos, o número de candidaturas coletivas no Brasil saltou de três para 257. Destas, pelo menos 20 foram eleitas no pleito municipal de 2020. Não há um cálculo oficial do TSE, já que a modalidade não é reconhecida oficialmente"[9]. Em 21 estados ocorreram registros dessas candidaturas coletivas: São Paulo (103), Pernambuco (29), Rio de Janeiro (16), Roraima (15), Pará (14) e Minas Gerais (13)[10]. Em 2020, o PSOL é o partido com maior número de candidaturas compartilhadas, 99 - quase metade delas em São Paulo. Em seguida está o PT, com 51 candidaturas.

Os partidos de esquerda foram os que mais apresentaram candidaturas coletivas, embora também existam em partidos de centro e de direita. É possível inferir que a maior prevalência na esquerda se deva às pautas mais identificadas com esse campo político, como as identitárias.

Mas mesmo no cenário de desafios vencidos e propostas inovadoras, continuamos amargando posições vergonhosas com relação à participação das mulheres na política. Segundo levantamento feito em 2017 pela ONU Mulheres, o País ocupa a 32ª posição entre os 33 países latino-americanos e caribenhos sobre mulheres nos parlamentos nacionais. E num ranking de 172 países, o Brasil posiciona em 154º lugar.[11] Infelizmente os índices ainda são válidos, pois de 2017 até 2020 caminhamos a passos curtos.

Necessário admitir que as ações afirmativas visando o crescimento da representatividade feminina na política estão sendo pouco efetivas. Continuamos "patinando" numa minoria esmagadora quando o tema é o poder político e a política partidária.

Por fim, a última observação refere-se à abstenção que cresceu nessas eleições de 2020. Adiadas e finalmente confirmadas para o final de novembro de 2020, vivendo sem trégua a pandemia da Covid-19, o TSE não teve alternativa e convocou as eleições ainda para o ano de 2020. Com todas as precauções sanitárias, mesmo assim houve um crescimento da abstenção da população idosa, mais vulnerável a Covid-19, mas também dos jovens. No primeiro turno a abstenção foi de 23,14%, quando em 2016 havia sido de 17,58%. A elevação da abstenção entre a população jovem mostra-se como um desafio para a sociedade. Diante do desinteresse demonstrado, surge o desafio de impulsionar uma mudança de comportamento, exigindo uma educação política e cívica que consiga reverter a descrença na política, mostrando-a como caminho para transformações coletivas.

As eleições de 2020 no Estado do Rio de Janeiro: um olhar de gênero

No Estado do Rio de Janeiro a distribuição entre os sexos das candidaturas apresentadas ocorreu conforme Quadro 1 a seguir[12].

Quadro 1

Cargos	Mulheres	Homens	Total	Mulheres/ Total (%)
Prefeito/a	93	503	596	15,6
Vice-prefeito/a	163	453	616	26,5
Vereador/a	8.626	16.638	25.264	34,1
Total Candidaturas	8.882	17.594	26.476	33,5

Fonte: TSE – 2020

9. Brasil de Fato. Rio Grande do Sul. Fonte: https://www.brasildefators.com.br/2020/12/16/o-mandato-coletivo-e-um-facilitador-pois-de-forma-comunitaria-amplifica-o-debate

10.Fonte:https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/11/17/camaras-municipais-vao-receber-numero-recorde-de-mandatos-coletivos-em-2021.ghtml

11. ONU Mulheres. Fonte: http://www.onumulheres.org.br/noticias/brasil-e-lanterna-em-ranking-latino-americano-sobre-paridade-de-genero-na-politica/

12. Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as). Ano:2020 Abrangência: UF Região: Sudeste UF:RJ - Rio de Janeiro Município: Todos Tipo eleição: Eleição Ordinária Eleição: Todas Situação da candidatura: Todas Situação de totalização: Todas Turno: 1 Turno. Fonte: https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais

Importante observar que embora as eleições municipais não estejam inseridas na chamada clausula de barreira ou de desempenho[13] ela mostrará concretamente seus efeitos nas eleições de 2022, o que levou os partidos políticos a se fazerem presente com mais intensidade no pleito de 2020. Vejam, em 2016 apresentaram 138 candidaturas ao cargo de prefeito (48 mulheres e 90 homens), em 2020 foram 596 candidaturas, um crescimento significativo entre os dois pleitos, o que denota a preocupação com a futura mudança na legislação eleitoral. Em 2016 o número total de candidaturas à vereança foi de 21.395 e nas eleições de 2020 houve um ligeiro aumento de 12%. Este crescimento de novas postulações tanto para as prefeituras como em menor escala para vereança, sinaliza a preocupação dos partidos políticos no enraizamento de suas agremiações políticas em todo o território.

Nesse cenário a participação feminina acompanhou o ritmo nacional respeitando as particularidades de cada um dos 92 municípios fluminenses. O Quadro 2 permite conhecer as características das candidatas[14].

São 10 os municípios fluminenses em que pela definição da legislação é possível ter 2º turno e em apenas dois não teve nenhuma candidatura feminina: Belford Roxo e São João de Meriti[15]. Nos outros existiram até mais de uma candidatura encabeçada por mulheres, conforme relacionado no Quadro 3.

Para a prefeitura do Rio de Janeiro concorreram 14 chapas. Em 11 delas as mulheres estiveram presentes: seis foram encabeçadas por mulheres (sendo duas formadas apenas por mulheres, uma do PT/PCdoB e outra do PMB); em cinco as mulheres eram vice. Apenas três foram formadas exclusivamente por homens. O vencedor do pleito estava na categoria de chapa exclusivamente masculina (DEM/PL).

No estado do Rio de Janeiro, no 1º turno, foram eleitas dez Prefeitas, como mostra o Quadro 4 a seguir, majoritariamente de partidos do centro e da direita[16].

Quadro 2

Candidaturas de Mulheres no ERJ	2016 %	2020 %	Principais Características das Candidatas
Prefeitas	34,8	15,6	• Mais escolarizadas • Faixa etária menos jovem • Mulheres brancas em maior número, mas menos que em 2016 • Crescimento das candidaturas das mulheres negras em relação a 2016 • Aumento da presença de mulheres para o cargo de vice-prefeita e drástica redução para o de prefeita.
Vice-Prefeitas	20,50	26,5	
Vereadoras	32,40	34,1	

Fonte: TSE – 2016, 2020

13. Menos partidos nas câmaras de vereadores. Fonte: https://www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/90096-menos-partidos-nas-camaras-de-vereadores
14. Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as). Ano: 2020. Abrangência: UF Região: Sudeste UF:RJ - Rio de Janeiro Município: Todos Tipo eleição: Eleição Ordinária Eleição: Todas Situação da candidatura: Todas Situação de totalização: Todas Turno: 1 Turno. Ano: 2016. Abrangência: UF Região: Sudeste UF:RJ - Rio de Janeiro Município: Todos Tipo eleição: Eleição Ordinária Eleição: Todas Situação da candidatura: Todas Situação de totalização: Todas Turno: 1 Turno. Fonte: https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais
15. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. TSE 2020. Fonte: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/estados/2020/2030402020/RJ/municipios
16. Conheça as Eleitas. Gênero e Número. Eleições 2020. Fonte: http://generonumero.media/eleicoes2020/

Quadro 3

Municípios com 2º Turno	Mulheres Candidatas ao Cargo Majoritário	Resultados 2020 Prefeitos Eleitos
Rio de Janeiro	Seis candidaturas de mulheres (ver abaixo)	Eduardo Paes (DEM)
Campos dos Goytacazes	Odissea (PT) Professora Natália (PSOL)	Wladimir Garotinho (PSD)
Duque de Caxias	Andreia Zito (PP) Ivanete Silva (PSOL)	Washington Reis (MDB)
Niterói	Juliana Benicio (NOVO) Renata Esteves (PMB)	Axel Grael (PDT)
Nova Iguaçu	Rosangela Gomes (REPUBLICANOS) Professora Leci (PSOL)	Rogerio Lisboa (PP)
Petrópolis	Professora Lívia Miranda (PCdoB)	Rubens Bomtempo (PSB)
São Gonçalo	Dayse Oliveira (PSTU)	Capitão Nelson (AVANTE)
Volta Redonda	Juliana Carvalho (PSOL) Cida Diogo (PT) Dayse Penna (PROS) Mônica Teixeira (PSTU)	Neto (DEM)

Fonte: TSE 2020

Quadro 4

Município	Prefeita Municipal [17]	Partido Politico	% Votos Recebidos	Quantidade de Votos
Araruama	Livia de Chiquinho	PP	63,34%	40.620
Cardoso Moreira	Geane	PSD	35,37%	3.359
Guapimirim	Marina	PMB	48,71%	14.827
Japeri	Dra. Fernanda Ontiveros:	PDT	38,31%	20.259
Paraíba do Sul	Dayse Onofre	PL	35,93%	8.285
Paracambi	Lucimar do Dr. Flávio	PL	52,23%	12.558
Quissamã	Fátima Pacheco	DEM	52,19%	7.829
São Francisco de Itabapoana	Francimara	Solidariedade	47,59%	13.464
São João da Barra	Carla Machado	PP	69,72%	19.106
Saquarema	Manoela Peres	DEM	78,52%	34.960

Fonte: TSE 2020

17. Optou-se por manter os nomes conforme apresentados nas urnas.

Com relação às Câmaras Municipais fluminenses, na cidade do Rio de Janeiro 579 mulheres lançaram candidaturas (32%) do total de 1.800 candidaturas à vereança na capital. Foram eleitas dez vereadoras, 19% da Câmara. Vale ressaltar que em 2016 as mulheres eram 14% da casa. A candidata mais votada foi Rosa Fernandes (PSC), com 26.409 votos, seguida por Tainá de Paula (PT), com 24.912, e Monica Benício (PSOL), com 22.919 votos. Entre as eleitas, duas se declaram pretas e duas, pardas. As demais são brancas.

Em relação ao total das 1.190 pessoas eleitas para as Câmaras Municipais dos demais 91 municípios fluminenses, foram eleitas 116 mulheres (9,7%). Das eleitas, oito se declaram pretas (6,9%), 19 pardas (16,4%), uma amarela (0,8%) e 90 brancas (77,6%).

O maior número das vereadoras eleitas no estado do Rio de Janeiro está relacionado aos partidos da direita e centro. Conforme a distribuição apresentada no Quadro 5 a seguir, o partido que elegeu o maior número de mulheres foi o PP (11,21%), seguido pelo PSD (10,34%), Solidariedade (8,62%), PL (7,76%) e DEM (7,76%). Estes 5 partidos políticos elegeram 45,69% das vereadoras fluminenses.[18]

Gênero e Raça nas eleições de 2020: qual o significado das mudanças na legislação eleitoral?

As feministas denunciam desde os anos 1970 a baixa representação política das mulheres no Brasil, suas diferentes situações e os pontos de interrogações sobre as causas da sub-representatividade feminina. Por exemplo, em Vassouras, município localizado no centro-sul do estado do Rio de Janeiro, nenhuma mulher foi eleita para a Câmara de Vereadores, mas Rosilane Piveti Farias (DEM) se elegeu como vice-prefeita em chapa sem alianças. Ou seja, terá uma mulher no Poder Executivo e nenhuma no Legislativo em 2021. Fica a indagação sobre o comportamento dos eleitores/as que abstraiu o fato de que em algumas circunstâncias a cadeira do prefeito poderá vir a ser ocupada por ela. Em contraponto, no município de Três Rios, também no centro-sul fluminense, demonstrando que mudanças estão ocorrendo, após 70 anos sem mulheres na política, foram eleitas quatro vereadoras para ocuparem seus espaços entre as 15 cadeiras da Câmara Municipal. Uma das eleitas é a jornalista Bia Bogossian (PSB), de 23 anos, segunda colocada em número de votos no município.

Quadro 5

Partidos	Candidatas Eleitas no ERJ	%	Partidos	Candidatas Eleitas no ERJ	%
Avante	2	1,72	PSB	1	0,86
Cidadania	6	5,17	PSC	7	6,03
DC	2	1,72	PSD	12	10,34
DEM	9	7,76	PSDB	4	3,45
MDB	7	6,03	PSL	5	4,31
Patriota	2	1,72	PSOL	3	2,59
PDT	2	1,72	PT	7	6,03
PL	9	7,76	PV	1	0,86
PMB	1	0,86	Rede	2	1,72
PP	13	11,21	Republicano	7	6,03
PROS	4	3,45	Solidariedade	10	8,62

Fonte: Conheça as Eleitas. Gênero e Número. Eleições 2020.

18. Conheça as Eleitas. Gênero e Número. Eleições 2020. Fonte: http://generonumero.media/eleicoes2020/

A luta das mulheres para aumentar sua participação no espaço público possibilitou a resposta do Estado brasileiro ao estabelecer ações afirmativas para garantir candidaturas femininas por meio da legislação eleitoral. Esta legislação indica o reconhecimento da existência de desigualdades de gênero no âmbito político e que medidas inclusivas são necessárias para promoção do acesso das mulheres aos espaços decisórios de poder.

Em 2009, ao longo dos trabalhos para a aprovação da chamada "minirreforma" política, uma forte mobilização realizada pela Comissão Tripartite[19], instituída pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) em estreita articulação com a Bancada Feminina do Congresso Nacional e os movimentos feministas e de mulheres, junto aos parlamentares da Câmara e do Senado para a revisão da Lei nº 9.504/97, garantiu a aprovação de pontos em prol da participação das mulheres na política.

Entre os pontos diretamente relacionados com a participação das mulheres na política estão: (i) redação do terceiro parágrafo do artigo 10 da Lei nº 9.504/97 que alterou a ideia chave de reservar para preencherá: "cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo" garantindo a proporcionalidade por sexo nas listas de candidaturas; (ii) criação da aplicação de no mínimo 5% dos recursos do Fundo Partidário para programas de formação política para as mulheres e o estabelecimento de multas consecutivas de 2,5% do Fundo Partidário quando do seu não cumprimento; (iii) garantia do tempo mínimo de 10% dedicado às mulheres na propaganda partidária gratuita".[20]

Os principais recursos para a realização das eleições vêm de dois fundos públicos: Fundo Partidário (PF) e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), criado em 2017 após o STF ter proibido doações de empresas para as campanhas. A partir das eleições de 2018, também por decisão do STF acompanhada pelo TSE, foi votada a ADI 5.617 que determinou que ao menos 30% dos recursos públicos usados nas campanhas eleitorais devem ser destinados às candidaturas de mulheres[21]. Os recursos do FEFC são repassados diretamente aos diretórios nacionais dos partidos em parcela única e ficam à disposição para uso após a definição da estratégia eleitoral, que resulta nos critérios de distribuição aos e às candidatas pela Comissão Executiva Nacional do partido político[22]. Em 2020, nova decisão sobre o FEFC determinou que as campanhas eleitorais de pessoas negras tenham financiamento exatamente proporcional à quantidade de candidatas negras e negros já nas eleições do mesmo ano.[23]

Os principais recursos para a realização das eleições vêm de dois fundos públicos: Fundo Partidário (PF) e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Ressaltam-se, a seguir, três pontos fundamentais em prol de maior participação das mulheres na política: (i) ações afirmativas aprovadas por legislação eleitoral confirmam

19. Comissão Tripartite para a revisão da Lei 9.504/1997. Relatório Final. Brasília, novembro de 2009. Fonte: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacao-politica/direitos-e-legislacao/legislacao-adicional/relatorio_final_da_comissao_tripartite_para_a_revisao_da_lei_9504_97.pdf
20. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm
21. ADI nº 5.617. Fonte: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101
22. FEFC. Fonte: https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc
23. Distribuição do Fundo Eleitoral para candidaturas de pessoas negras. Fonte: https://www.politize.com.br/distribuicao-do-fundo-eleitoral-candidaturas-de-pessoas-negras/

o reconhecimento pelo Estado brasileiro das desigualdades de gênero e raça no acesso, por eleições, aos cargos públicos; (ii) existência de movimentação na sociedade para estímulo à participação e voto em mulheres candidatas explicitado por campanhas nas diferentes mídias; e (iii) inúmeras ações online tratando do tema mulheres na política, como *webnários*, *lives*, cursos EaD de como se tornar candidata, entre outras.

Ou seja, o tema tem visibilidade, mas em grande parte as mulheres são tornadas invisíveis quando é desenhada a estratégia partidária para a chegada ao poder. É possível, portanto, inferir que a barreira para o crescimento da participação das mulheres na política está nos partidos políticos, em sua maioria presididos por homens brancos, que controlam os recursos e querem continuar como detentores do poder.[24]

Entre os 33 partidos registrados no TSE, apenas três são, em dezembro de 2020, presididos por mulheres: Gleisi Helena Hoffmann (Partido dos Trabalhadores – PT, mandato de 2019-2021), Luciana Barbosa de Oliveira Santos (Partido Comunista do Brasil – PcdoB, mandato 2019-2020) e Suêd Haidar Nogueira (presidente do Partido da Mulher Brasileira – PMB e sua fundadora em 2008).

A definição de estratégias eleitorais dos partidos é tomada considerando o contexto de cada pleito eleitoral e das diversas variáveis de cada momento político da conjuntura do período eleitoral. O que significa dizer que para serem vistas como pessoas capazes de serem eleitas, em primeiro lugar as mulheres precisam ser vistas no interior do partido de modo a terem voz ativa sobre a estratégia a ser adotada nacional e localmente.

Seria ingenuidade política imaginar que os partidos políticos adotarão uma divisão de recursos com base em uma aritmética simples, sem o cálculo dos riscos de uma derrota. Por outro lado, manter-se ou alcançar o poder exige do partido visão de futuro e acúmulo com as experiências vividas.

Cabe à direção nacional, ao formular a estratégia para um período eleitoral, compreender o papel do local nas eleições municipais frente aos cenários globais. Exige perspicácia e abertura para o novo, para a presença de mulheres, de negros e negras, da juventude em um mundo global que vive uma revolução tecnológica importante, estratégia anterior à pandemia, mas potencializada por ela. Os partidos políticos, em 2020, precisaram estar presentes e à frente dos tempos que estão chegando.

Cabe à direção nacional, ao formular a estratégia para um período eleitoral, compreender o papel do local nas eleições municipais frente aos cenários globais.

Até o momento da redação dessas notas, entrando na terceira década do século XXI ainda se discute o domínio dos partidos políticos pelos homens, domínio esse centrado no patriarcalismo hierárquico e no passado escravagista, eixos estruturantes da desigualdade existente na nossa sociedade. Esse debate aponta e questiona o significado dos postos de comando da política continuar nas mesmas mãos, questiona, também, a discriminação histórica e o corporativismo por parte dos velhos e conhecidos donos do poder.

Os tímidos resultados das eleições de 2020 balizam estudos que indicam que "se continuarmos nesse ritmo, só em 56 anos haverá paridade entre homens e mulheres no legislativo municipal. Para a prefeitura, a demora será ainda maior: 300 anos".[25]

24. Partidos Políticos Registrados no TSE. Fonte: https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse
25. ALVES, José Eustáquio. Fonte: http://www.generonumero.media/56-anos-paridade-genero/

Cabe, portanto, reforçar o trabalho junto às mulheres que ousaram entrar na "arena" masculina da política partidária e considerar as causas das dificuldades encontradas, dos desafios enfrentados, o ganho que representa o capital eleitoral acumulado frente à estrutura partidária e repensar como impulsionar as próximas campanhas. Fortalecer essa mulher no aprendizado do dia-a-dia da vida partidária a fará adquirir voz para dentro do partido e voto para fora.

Com essa preocupação foi formulado o projeto de formação *Mulheres Mais Fortes na Política*[26] , ainda em execução, e suas atividades possuem como pedra de toque o impulsionamento das candidaturas femininas. O desafio da formação, realizada em meio ao pandemônio da Covid-19, está sendo vencido com o uso intensivo da comunicação virtual, das redes sociais (Facebook, Instagram e WhatsApp), em paralelo ao aprendizado das ferramentas tecnológicas disponíveis.

Trabalhando com dois públicos: (i) dirigentes partidários; (ii) mulheres com ambições políticas, filiadas ou não e atuantes nas estruturas partidárias, considerando sempre a interseccionalidade de classe, gênero, raça, sexualidade e geração, a formação se desenvolve em dois momentos das eleições de 2020.

Considerou-se o período pré-eleitoral como adequado para transmitir informações sobre os desafios institucionais interpostos à participação das mulheres no mundo masculino da política. Os temas foram apresentados em cinco webnários: (i) sistema político brasileiro e sistema eleitoral; (ii) organização da campanha política; (iii) estratégias de comunicação e campanha; (iv) liderança e construção de projetos políticos; (v) e como pano de fundo, políticas públicas para as mulheres, a ponte para a concretização dos projetos de lei.

Com o início do período de campanha propriamente dito, para além das duas lives realizadas com os temas propostos para as Rodas de Conversa sobre as eleições propriamente ditas e o tempo restante para o dia decisivo dos votos nas urnas, buscou-se manter vivo o interesse pelo debate sobre o diferencial representado pelas candidaturas femininas para a vida das mulheres.

Com o pleito decidido para a vereança e o 2º turno em andamento, a estratégia de manter a comunicação se intensificou tanto nas redes quanto com a continuidade das lives pensando nos pós-resultados e o como cada participante em suas vidas se fortaleceria para absorver ganhos e perdas no interior da estrutura partidária.

Eleições 2020 encerradas, é hora de iniciar o programa de mentoria política com as participantes, que responderam à enquete realizada junto a elas e divulgada apenas para as inscritas na formação.

O programa de mentoria política visa trabalhar tanto com participantes de campanhas vitoriosas quanto com aquelas que não alcançaram o objetivo imediato de ser eleita, mas obtiveram experiência e conhecimento sobre o que é estar candidata e podem transformar esse capital em vantagem competitiva para o próximo pleito, assim como para o interior da vida partidária e da vida das mulheres nas cidades e áreas rurais.

O eixo desse programa é a reflexão conjunta - mentora e mentorada – sobre como percebeu, "o sentir", do processo vivenciado nas eleições 2020, perspectivas e objetivos para o pleito de 2022, com a proposta de trabalhar o que precisa ser melhorado ou apreendido para que os objetivos de viver uma vida partidária com voz ativa e uma possível nova candidatura sejam atingidos.

As atividades oferecidas pelo programa estão na linha de: (i) encontros individuais online com duração de até 40 minutos e intervalo de tempo de 10 a 15 dias, pelo Zoom, WhatsApp, Meeting ou outra plataforma que se mostre mais acessível para as mentoras e mentoradas;

26. Iniciativa realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), com recursos da Secretaria Nacional de Política para Mulheres, SNPM-MMFDH, em decorrência da Emenda Parlamentar nº 13100022.

(ii) lives com mulheres que já vivenciam a experiência de exercer a vida política nos partidos; (iii) exercícios no Ambiente de Aprendizado Virtual (AVA/Moodle), onde está todo o material da formação, desenvolvido até o momento.

Com o encerramento da enquete, foram contabilizadas 60 respondentes que demonstraram interesse em participar da mentoria política. Após distribuição entre as mentoras, tendo como critério mais objetivo a correlação entre os temas pelos quais as mentoras se responsabilizaram nos webnários e os interesses demonstrados pelas futuras mentoradas, também considerando o quantitativo por mentora, foi dado início o programa.

Cada um dos três grupos formados é acompanhado por uma instrutora e uma mentora com funções distintas.

As atividades iniciais envolveram ações de busca ativa realizada pela equipe de instrutoria no sentido de contatos individuais para que marcassem a primeira reunião conjunta do grupo. Cabe a essa equipe manter as participantes do respectivo grupo em sintonia tanto com as demandas da mentora quanto com as diferentes questões de funcionamento organizacional como horários, links para as reuniões, materiais postados no AVA (Moodle), entre outros.

Cabe à mentora manter uma conversação que atenda aos interesses das mentoradas acrescida de informações que possam prepará-las em funções políticas e de governo e que trabalhe como incentivo para que permaneçam na vida partidária. É necessário que compreendam o que delas esperam futuros eleitores e eleitoras para que possam agir com competência e responsabilidade em cargos que vierem a ocupar. É necessário, também, que tenham consciência do que querem e do papel a ser desempenhado no respectivo partido político.

O processo não é rígido, permitindo que cada mentora avalie a melhor forma de trabalhar com suas mentoradas, podendo usar ferramentas como lives coletivas ou individualizadas. Ao tempo em que se constrói um método artesanal, também são construídas redes de relacionamentos entre as participantes.

O importante é que sigam um fio condutor que a partir do pensar de como ficou o espaço político do respectivo município (como era em 2016 e como ficou em 2020 a composição da Câmara de Vereadores e da Prefeitura), reflitam sobre os desafios impostos pela nova realidade política de cada local. Exige pensar demandas locais e suas correlações com as políticas públicas necessárias para as mulheres. É imperioso chegar ao planejamento de um projeto político que não fique na orla do desejo e, sim, que se proponha a construir ações coletivas, que adquiram concretude e as representem no caminhar político para as próximas eleições.

Vale ressaltar que mentoria política não é um programa de coach ou sessões de terapia. Mentoria política é um recorte, um foco, na resolução de questões da política partidária e no caso das mulheres o reconhecimento das invisibilidades e silenciamento a que estão sujeitas na maioria dos partidos. Busca mostrar, por meio de precedentes históricos por elas vivenciados, como avaliar riscos e propor ações que alterem as correlações de forças a seu favor. Entretanto, novos ventos sopram em direção à revisão da forte desigualdade na representação entre homens e mulheres no legislativo brasileiro.

A partir de consulta feita pela deputada federal Lídice da Mata (PSB-BA), que solicitou ao TSE esclarecimentos "se o mínimo de 30% de candidaturas femininas estabelecido pela Lei Eleitoral (Lei 9.504/1997) também poderia ser aplicado nas eleições para os cargos de direção dos partidos", em 19/maio/2020, o TSE decidiu por unanimidade que sim.[27] Ou seja, a cota de 30% de candidaturas de mulheres nas eleições também deve ser aplicada pelos partidos nas disputas pelos cargos em diretórios nacionais, regionais e municipais. A partir desse entendimento o TSE pede que o Congresso formule lei sobre o tema. Em resposta, está em análise na Câmara dos Deputados o Projeto

de Lei 3540/20, com texto apresentado pelas deputadas Lídice da Mata (PSB-BA) e Rosana Valle (PSB-SP) e pelo deputado Vilson da Fetaemg (PSB-MG) que insere a medida na Lei dos Partidos Políticos.[28]

Mais uma ação afirmativa, vocalizada pelo Poder Judiciário em resposta ao movimento provocado pelas mulheres e transformado por representantes femininas no Congresso Federal, como foi o caso do projeto acima descrito. Essas ações demonstram o reconhecimento pelo Estado brasileiro do profundo hiato entre homens e mulheres e a real desigualdade de direitos nas relações de gênero. E que partidos políticos serão obrigados a receberem mulheres em seus diretórios nacionais, estaduais e municipais.

Alguns partidos como o PT já possuem essa prática.[29] Entretanto, de um modo geral as direções partidárias têm demonstrado pouco empenho em alterar o jogo político em favor das mulheres tanto no espaço interno quanto nas Casas Legislativas, no sentido de considerar a paridade de gênero nas cadeiras do legislativo como uma ação afirmativa viável.

Mas tem-se plena consciência de que "não basta ser mulher" para lutar em defesa dos direitos das mulheres, dos direitos humanos das mulheres, aproximando as leis da vida real. É intensa a luta das mulheres por equidade nas diferentes áreas do viver [30].

A guisa de conclusões

Estas notas foram escritas logo após a realização do processo eleitoral de 2020. Eleições transcorridas durante uma tragédia sanitária que atingiu e ainda está presente em todos os países do mundo e no Brasil atingiu mais de 200 mil mortos, em dez meses de pandemia. As novas administrações municipais que iniciaram seus trabalhos em 01/01/2021 devem contornar as dificuldades de atender a população infectada, lutar pelo processo de vacinação e assim voltar ao pleno funcionamento da economia.

Com este lembrete dos tempos difíceis que a sociedade enfrenta, estas notas fizeram um breve panorama das eleições municipais ocorridas neste cenário dramático, no qual a sociedade vive de forma tão aguda ainda em janeiro de 2021. Todo o processo analítico do texto foi construído pelo ângulo das relações de gênero e raça visando apresentar o contexto nacional e estadual em que se desenvolveram as ações da política eleitoral em seu aspecto municipal. Por último, fez-se apresentação de um programa de formação política para as mulheres no qual as autoras estão ainda executando, mas que diante da descrição do processo eleitoral de 2020 traz um sopro de que o "novo" está sendo gestado, ainda somos poucas, mas cada vez mais mulheres entram na política, e a efervescência das questões raciais foi demonstrada pelo maior número de candidaturas de mulheres que se declararam negras. Também a população LGBTS entrou com força no jogo eleitoral e com a vitória retumbante da professora trans Duda Salabert (PDT) para vereadora de Belo Horizonte (MG). Esta vitória demonstra que os preconceitos estão sendo vencidos, mesmo que ainda seja devagar para tantos/as. Outro dado dessas eleições foi o crescimento dos mandatos coletivos, em sua maioria constituídos por mulheres e de partidos de esquerda, que buscando uma forma de atuar politicamente distinta da tradicional expõem, exigem, a adequação da legislação a essa nova realidade. Realidade oxigenada pelo viver e fazer política.

27. TSE: partidos devem reservar cota feminina na disputa de diretórios. Fonte: https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-05/tse-partidos-devem-reservar-cota-feminina-na-disputa-de-diretorios
28. Agência Câmara de Notícias. Fonte: https://www.camara.leg.br/noticias/674130-projeto-fixa-minimo-de-30-de-mulheres-em-orgaos-de-direcao-de-partidos-politicas
29. Em 1991 o PT aprovou cota de 30% para as mulheres nas executivas em seu 1º Congresso. Em 2011, no 4º Congresso, o partido aprovou a paridade de gênero, 20% de cotas étnico-raciais e 20% de cotas geracionais. Fonte: https://pt.org.br/4o-congresso-pt-a provou-cotas-etnico-raciais-em-2011/
30. MELO, Hildete Pereira de; THOMÉ, Débora. Mulheres e Poder: histórias, ideias e indicadores. Rio de Janeiro: FGV Editores, 2018.

APLICAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS NO TEMPO: FILTRAGEM CONSTITUCIONAL, UMA VISÃO EM ÂMBITO MUNICIPAL

Priscila Oquioni Souto*

Resumo: O poder constituinte derivado reformador é aquele que detém a capacidade de inserir inovações na ordem constitucional vigente através da edição de emendas constitucionais. Tendo em vista que a Constituição Federal é ápice do nosso ordenamento jurídico, bem como que as leis municipais, assim como os atos normativos dos demais ente da federação, devem se conformar com a nossa Lei Maior, o advento de uma emenda constitucional deve ser observado com cautela pelo administrador municipal, devendo este proceder um exercício de filtragem constitucional das normas municipais por ocasião da inovação na ordem constitucional.

Palavras-chave: Constituição; Recepção; Filtragem.

Introdução

O poder constituinte derivado reformador deu origem, até a data da elaboração deste artigo, a 108 emendas à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, além de seis emendas decorrentes da revisão de 1993.

Muitas das inovações trazidas à ordem constitucional, decerto, repercutem diretamente na ordem infraconstitucional vigente, inclusive nas normas municipais, e, não raro, nos deparamos com gestores municipais com dúvidas acerca da adaptação ao novel ordenamento.

Dentro do contexto apresentado, qual exercício deve ser feito pelos gestores municipais no afã de compatibilizar as normas locais com inovações trazidas pelo poder constituinte decorrente reformador?

Seria necessário o manejo do controle concentrado de constitucionalidade na forma do § 2º do art. 125 da CRFB/1988 ou mesmo o manejo do processo legislativo para revogação das normas municipais?

A Constituição como ápice do nosso sistema normativo e a necessidade de adequação do ordenamento municipal

O ideal de que cada Estado deve possuir uma Constituição, bem como de que esta deve conglobar limitações do poder e regras de salvaguarda dos direitos fundamentais para evitar o autoritarismo é decorrência direta do Estado Democrático de Direito.

À luz do Princípio da Supremacia da Constituição, e, também, na defesa do Estado Democrático de Direito, temos que a CRFB/1988 se encontra no vértice do nosso sistema normativo. Isto quer significar que a edição de normas pelos entes federativos bem como a coexistência

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

dessas normas deve observar os comandos e princípios da Lei Maior, sob pena de invalidade.

Nesta esteira, nosso Poder Constituinte originário criou mecanismos e instrumentos para controle dos atos normativos emanados dos entes federados. O próprio fato de termos uma Constituição rígida, protegida com um processo de alteração mais dificultoso e formal (art. 60 da CRFB/1988), exige a instituição desses mecanismos.

Neste ponto, vale esclarecer que o controle de constitucionalidade lato sensu nada mais é que um controle de validade, o qual toma por parâmetro o ápice no nosso ordenamento jurídico.

Em assim sendo, para enfrentarmos o tema proposto, é preciso termos em mente que as leis municipais, assim como os demais atos normativos de todos os entes da federação, devem guardar compatibilidade com a ordem constitucional vigente.

O poder constituinte reformador e as normas constitucionais no tempo

Como sabido, o poder constituinte pode ser originário (instaurador de uma nova ordem constitucional com ruptura total em relação à anterior) ou derivado (criado e instituído pelo originário, encontra neste limitações) reformador, decorrente, revisor ou difuso.

A Constituição atualmente vigente, fruto do poder constituinte originário, quando promulgada em 1988, representou grande ruptura com a ordem constitucional antecedente, a qual era pautada em uma sociedade hegemônica, no seio da qual era reservada à mulher apenas o espaço do lar; quase desconsiderava deficientes e crianças com necessidades especiais, além de outras minorias. Aliás, a ruptura representada pela nova Constituição trouxe autonomia aos Municípios, que passaram a ser efetivamente considerados entes da federação.

O constitucionalismo democrático, ideologia consagrada pelo Século XX, culminou nas grandes promessas da modernidade, como o poder limitado, dignidade da pessoa humana, centralidade dos direitos fundamentais, justiça material e tolerância.

No estudo em tela, contudo, nos interessa, particularmente, o poder constituinte derivado reformador, o qual guarda consigo a capacidade de modificar a Constituição vigente, por intermédio de um procedimento específico (observados todos os limites deste poder), sem que isso implique uma revolução propriamente na ordem constitucional.

A manifestação do poder constituinte derivado reformador ocorre por intermédio da edição das emendas constitucionais (arts. 59, I e 60 da Lei Maior).

Pois bem. O exercício do poder constituinte reformador, muito embora não ocasione uma revolução na ordem constitucional, nela introduz inovações e, sendo a CRFB/1988 o vértice do nosso sistema normativo, como aventado anteriormente, todas as leis infraconstitucionais vigentes por ocasião do advento de uma emenda constitucional, o que inclui as normas em âmbito municipal, devem observar a alteração produzida.

Teoria da inconstitucionalidade superveniente e seu não acolhimento pelo STF

Segundo a teoria da inconstitucionalidade superveniente, uma lei que guardava compatibilidade com as normas constitucionais ao tempo de sua edição e entrada em vigor poderia passar a inconstitucional em virtude de alguma alteração no próprio texto constitucional ou em virtude de alteração de interpretação da norma da Lei Maior.

Desta sorte, pela teoria em tela, seria possível o advento posterior de inconstitucionalidade de uma norma originariamente constitucional

tendo em vista uma reforma, inovação hermenêutica ou alteração das circunstâncias fáticas.

Assentadas as premissas da teoria da inconstitucionalidade superveniente, impende perquirir se a mesma pode ser adotada em nosso ordenamento jurídico.

Em que pese seja muito difundida em outros países, em nossa ordem constitucional o STF já assentou entendimento segundo o qual não se admite a aplicação da teoria da inconstitucionalidade superveniente de ato normativo produzido anteriormente à nova Constituição ou ao novo paradigma constitucional.

Segundo o entendimento esposado pelo STF, advindo nova ordem constitucional ou temos a compatibilidade das normas infraconstitucionais então vigentes, assegurada sua manutenção no ordenamento jurídico pela recepção, ou, não havendo compatibilidade, temos a revogação da norma pela inexistência da recepção. É o que se denomina princípio da contemporaneidade (uma lei somente é constitucional perante o paradigma de confronto em relação ao qual foi produzida).

Para conferir melhor compreensão do entendimento apresentado, nos valemos de trecho de decisão do STF por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 7/DF[1]:

> "Ementa
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - IMPUGNAÇÃO DE ATO ESTATAL EDITADO ANTERIORMENTE A VIGENCIA DA CF/88 - INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE - INOCORRENCIA - HIPÓTESE DE REVOGAÇÃO DO ATO HIERARQUICAMENTE INFERIOR POR AUSÊNCIA DE RECEPÇÃO - IMPOSSIBILIDADE DE INSTAURAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO SE REVELA INSTRUMENTO JURIDICAMENTE IDONEO AO EXAME DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DE ATOS NORMATIVOS DO PODER PÚBLICO QUE TENHAM SIDO EDITADOS EM MOMENTO ANTERIOR AO DA VIGENCIA DA CONSTITUIÇÃO SOB CUJA EGIDE FOI INSTAURADO O CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. A FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE SUPOE A NECESSARIA EXISTÊNCIA DE UMA RELAÇÃO DE CONTEMPORANEIDADE ENTRE O ATO ESTATAL IMPUGNADO E A CARTA POLÍTICA SOB CUJO DOMÍNIO NORMATIVO VEIO ELE A SER EDITADO. O ENTENDIMENTO DE QUE LEIS PRE-CONSTITUCIONAIS NÃO SE PREDISPOEM, VIGENTE UMA NOVA CONSTITUIÇÃO, A TUTELA JURISDICIONAL DE CONSTITUCIONALIDADE IN ABSTRACTO - ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL JA CONSAGRADA NO REGIME ANTERIOR (RTJ 95/980 - 95/993 - 99/544) - FOI REAFIRMADO POR ESTA CORTE, EM RECENTES PRONUNCIAMENTOS, NA PERSPECTIVA DA CARTA FEDERAL DE 1988. - A INCOMPATIBILIDADE VERTICAL SUPERVENIENTE DE ATOS DO PODER PÚBLICO, EM FACE DE UM NOVO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL, TRADUZ HIPÓTESE DE PURA E SIMPLES REVOGAÇÃO DESSAS ESPÉCIES JURIDICAS, POSTO QUE LHE SÃO HIERARQUICAMENTE INFERIORES. O EXAME DA REVOGAÇÃO DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS DO PODER PÚBLICO CONSTITUI MATÉRIA ABSOLUTAMENTE ESTRANHA A FUNÇÃO JURÍDICO-PROCESSUAL DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE".

Feitas estas considerações, vale registrar, à guisa de informação, que nada impede que uma lei originariamente constitucional venha a ser considerada inconstitucional pela mudança de interpretação dada a alguma norma ou princípio constitucional, mutação constitucional e poder constitucional difuso. No entanto, não é esta a questão que ora desenvolvemos. O que se pretende na presente oportunidade, reiteramos, é orientar o administrador municipal na adequação do ordenamento jurídico local em virtude de inovação constitucional expressa advinda de emenda constitucional (poder constituinte derivado reformador).

Desta sorte, com o advento de uma emenda constitucional, lei municipal anterior deverá passar pelo crivo desta inovação, é

1. STF. Pleno. ADC nº 7/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento: 07/02/1992. Publicação: 04/09/1992.

o que a doutrina denomina de "filtragem constitucional". O instituto da filtragem constitucional é, em suma, a análise da norma local vigente por ocasião da entrada em vigor de emenda constitucional para aferir sua compatibilidade com a alteração na ordem constitucional.

Procedida a filtragem constitucional, ou a norma constitucional se encontra em consonância com a inovação constitucional e está apta a permanecer no ordenamento jurídico local ou ela afronta a nova ordem constitucional e está automaticamente revogada pela entrada em vigor da emenda constitucional, nesta última hipótese, diz-se que a norma não foi recepcionada.

Para melhor compreensão do tema, nos valemos ainda da transcrição de trecho de decisão proferida em controle concentrado de constitucionalidade instaurado perante o STF[2]:

> - **Ante a supremacia das Constituições Federal/Estadual, as normas editadas em data anterior àquelas da sua promulgação devem subordinar-se aos novos preceitos constitucionais, permanecendo válidas e eficazes se com ela não conflitarem. Aquelas que forem incompatíveis com o novo texto maior, promulgado posteriormente a sua edição, e independentemente de cláusulas expressas, tornam-se ineficazes de pleno direito e independentemente de declaração específica.** Precedentes do STF, no sentido de que "Vê-se, portanto, na linha de iterativa jurisprudência prevalecente nesta Suprema Corte e em outros tribunais (RTJ 82/44 - RTJ 99/544 - RTJ 124/415 - RTJ 135/32 - RT 179/922 - RT 208/197 - RT 231/665, v.g.), que a incompatibilidade entre uma lei anterior (como a norma ora questionada inscrita na Lei 691/1984 do Município do Rio de Janeiro/RJ, p. ex.) e uma Constituição posterior (como a Constituição de 1988) resolve-se pela constatação de que se registrou, em tal situação, revogação pura e simples da espécie normativa hierarquicamente inferior (o ato legislativo, no caso), não se verificando, por isso mesmo, hipótese de inconstitucionalidade (RTJ 145/339 - RTJ 169/763). (RTJ 95/980 - RTJ 95/993 - RTJ 99/544 - RTJ 143/355 - RTJ 145/339, v.g.)." (Grifos nossos).

Como o administrador municipal deve proceder para atender à inovação constitucional

Neste ponto, vale rememorar, por oportuno, que o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal se dá, em regra, perante o Órgão Especial ou Pleno do Tribunal de Justiça do Estado membro correspectivo e adota como parâmetro de validade a Constituição do Estado membro, na forma do art. 125, § 2º, da Constituição Federal. É, ainda, possível o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal em sede de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, perante o STF, quando existir indício de violação a preceito fundamental de nossa Lei Maior, observados o art. 102, § 1º, da CRFB/1988 e a Lei nº 9882/1999.

O STF adota, como visto, o princípio da contemporaneidade, desta forma, aqui, não há que se falar em inconstitucionalidade superveniente

Entretanto, na forma do que foi registrado em linhas anteriores deste artigo, a teoria da inconstitucionalidade superveniente não foi adotada em nosso ordenamento jurídico. O STF adota, como visto, o princípio da contemporaneidade, desta forma, aqui, não há que se falar em inconstitucionalidade superveniente.

Nesta esteira, advindo alteração na ordem constitucional pela entrada em vigor de uma emenda constitucional, caso uma lei municipal não venha a se adequar a esta inovação, ela está automaticamente revogada, expurgada do ordenamento jurídico local, não sendo

2. AI 582.280 AgR, voto do Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 12-9-2006, Segunda Turma, DJ de 6-11-2006

necessário o manejo do controle concentrado de constitucionalidade pelos legitimados.

De igual forma, não cabe ao administrador público municipal cogitar acerca da necessidade do manejo do processo legislativo para revogação da norma municipal incompatível com a inovação na ordem constitucional, na medida em que a norma é retirada do ordenamento local automaticamente pelo exercício do poder constituinte derivado reformador. Cabe tão somente, em atenção ao postulado da segurança, fazer uma anotação ao lado do dispositivo incompatível na qual conste não recepcionada pela Emenda Constitucional tal.

O manejo do processo legislativo, no entanto, por óbvio, poderá ser necessário caso a inovação constitucional venha a demandar algum tratamento do tema em âmbito municipal.

Estudo de um caso prático para melhor compreensão

Não é raro nos deparamos com disposições nos Estatutos dos servidores municipais ou em leis de inciativa do Chefe do Executivo local correlatas que conferem aos servidores efetivos municipais, após o cumprimento de determinado lapso temporal, o direito à incorporação de gratificações pertinentes ao desempenho de funções de confiança ou cargos comissionados.

Muito embora tal previsão não se revelasse adequada, até o advento da EC nº 103/2019, denominada Reforma Previdenciária, não existia vedação expressa à possibilidade da incorporação.

A entrada em vigor da EC nº 103/2019 acrescentou o § 9º ao art. 39 da CRFB/1988, proibindo expressamente a incorporação de vantagens de cunho temporário, tal qual as gratificações pagas aos servidores efetivos pelo desempenho de função de confiança ou cargo comissionado. Vejamos:

> "Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.
> (...)
> § 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo." (Redação trazida pela EC nº 103/2019).

Em assim sendo, a partir da entrada em vigor deste dispositivo da EC nº 103/2019, o que ocorreu na data da sua publicação em 13 de novembro de 2019, eventuais artigos em lei local que estabeleciam a possibilidade da incorporação, por expressa incompatibilidade com a inovação constitucional, estão automaticamente fora do ordenamento jurídico local por não terem sido recepcionados.
Em atendimento ao postulado da segurança jurídica, entendemos necessário que se faça uma anotação no texto da lei correspectiva onde conste não recepcionado pela EC nº 103/2019, não se fazendo necessário, contudo, o manejo do controle concentrado de constitucionalidade ou do processo legislativo para revogação expressa da norma. A questão, então, está resolvida pela aplicação das normas constitucionais no tempo, mais precisamente pelo fenômeno da recepção.

Conclusão

Postas estas questões, ante a posição de supremacia que a Constituição ocupa no ordenamento jurídico e tendo em vista a não adoção da teoria da inconstitucionalidade superveniente, temos que as inovações constitucionais advindas do exercício do poder constituinte derivado reformador através da edição de emendas constitucionais exige que as normas infraconstitucionais vigentes, inclusive as municipais, por ocasião da entrada em vigor das alterações, sejam submetidas a um exercício de filtragem constitucional, no qual possível se verificar a retirada automática da norma do ordenamento jurídico pela não recepção no caso de incompatibilidade.

Referências bibliográficas

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro:** exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Resolução 2, de 25 de março de 1987.** Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, p. 871, 25 mar. 1987b. Disponível em:< https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/diarios_anc>. Acesso em: 12 de janeiro de 2021.

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: 11 de janeiro de 2021.

BULOS, Uadi Lamêgo. Da reforma à mutação constitucional. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, n. 129, ano 33. jan/mar. 1996.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. São Paulo: Saraiva, 1985.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado.** 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

KUBLISCKAS, Wellington Márcio. **Emendas e mutações constitucionais**: análise dos mecanismos de alteração formal e informal da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Leonardo. A retórica do processo constitucional objetivo no Brasil. In: NOVELINO, Marcelo (Org.). **Leituras complementares de constitucional:** Controle de Constitucionalidade. Salvador: JusPodium, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional.** 4. ed. São Paulo: Editora Método, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SOBRINHO, Osório Silva Barbosa. **Constituição federal vista pelo STF**. 3. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2011.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ECONOMIA CRIATIVA: NOVAS IDEIAS PARA A GESTÃO PÚBLICA

Heliana Marinho* e Renier Molina**

Resumo: O conceito de Economia Criativa ainda não está claramente consolidado e, como um novo campo de conhecimento, tem sido objeto de debates e experimentações. De modo geral, pode ser considerado como uma expressao que sintetiza inúmeros movimentos mundiais que apostam que a capacidade humana de gerar conhecimento e inovação, por meio da cultura e da tecnologia, pode induzir a novos modelos de desenvolvimento econômico e territorial. Essa nova Economia, resultante da integração consciente entre a tradição e a inovação, utiliza insumos inesgotáveis originados no pensamento, no talento individual e coletivo, nas historias e nas identidades dos diferentes grupos humanos e suas cidades.

Nesse contexto, são diversas as possibilidades de aplicação da Economia Criativa, gerando produtos e serviços de base setorial e territorial, impactando as formas de produção e as oportunidades de geração de novos modelos de negócios. Todavia, cabe ressaltar que a consolidação dessa economia ainda pede atenção sobre as questões que marcam as incertezas conceituais, os dilemas teóricos e as práticas para sua melhor utilização e implantação. Tambem é um campo de ação que precisa ser apropriado pela gestão pública.

Quando observados do ponto de vista setorial, a enfase dada à Economia Criativa está na especialização de cadeias produtivas (verticalização de setores criativos) e de cadeias de valor (integração de setores) onde os produtos e serviços gerados, de alto valor agregado, são remunerados pela incidência de direitos de propriedade intectual e direitos autorais sobre a criação. São exemplos a música, o audiovisual, as artes, o artesanato, a arquitetura, o design, as midias etc.

A Economia Criativa também tem motivado a revisão das estratégias de planejamento das cidades, contribuindo para o desenho de modelos urbanos mais sustentáveis, com infraestrura física mais adequada à escala humana. Objetiva a valorização da mobilidade via caminhadas e ciclovias, na escala de bairro, em detrimento dos deslocamentos por veiculos. Aposta na dinamização de espaços público para estimular a convergência, as conexões interpessoais e o fluxo de pessoas em busca de conhecimento, entretenimento e bem-estar.

Palavras-chave: Economia criativa; Cidades criativas; Territórios de inovação.

Introdução: a origem dos termos

Nos assuntos referentes à Economia Criativa, pelo menos duas abordagens se destacam. Uma, apresenta criticas e preocupações com a principal materia prima dessa economia, a cultura e a utilização funcional da arte. A segunda abordagem sustenta que o principal produto da Economia Criativa é fruto da imaginação, ou seja, é o resultado das ideias

* ***Heliana Marinho:*** *Doutora em Administração (FGV); Mestre em Administração Pública (FGV); Arquiteta (UFPA); Especialista em Metodologias de Desenvolvimento (IBAM); Consultora em Economia Criativa e Planejamento; Professora (ABGC).*

Endereço eletrônico: *helianamarinho@gmail.com*

** ***Renier Molina:*** *Mestrando em Gestão Profissional da Economia Criativa (ESPM); Produtor Cultural (UFF).*

Endereço eletrônico: *renier.molina@yahoo.com.br*

transformadas em produtos e serviços tangíveis e comercializáveis.

A discussão atual, centrada na preocupação com a utilização funcional da arte, resgata dilemas vividos no período de formação da sociedade de consumo de massa, nos anos de 1940, e tem origem nos estudos críticos apresentados por Horkheimer e Adorno, através da seminal obra Dialética do Esclarecimento, de 1944 (HORKHEIMER e ADORNO, 1985).

Os autores apresentaram suas preocupaçoes com a utilização econômica da arte, que era reproduzida como uma indústria, impondo seus modelos de produção em escala e destinando produtos de arte e cultura para o consumo e entretenimento de uma sociedade nascente, nivelada por interesses comuns.

Naquele periodo, o mundo se transformava e o advento da tecnologia – o telefone, o rádio, a televisão, o cinema, as revistas – favorecia a reprodução e a disseminação da arte que, para esses autores críticos, perdia autonomia e estética. Nessa perspectiva, a industria cultural entregava conteúdos padronizados e em série ao consumo massificado.

Nesse ambiente, a arquitetura e a urbanização das cidades também ofereciam modelos de moradia e de espaços públicos que aparentemente traziam às pessoas um sentimento de privacidade e de individualidade, embora a oferta urbana fosse de espaços padronizados, repetitivos, privilegiando os automóveis, com eixo na melhoria da circulação viária, para a satisfação da sociedade em crescimento.

Na atualidade, ainda são pertinentes as questões apresentadas na Teoria Crítica da Industria Cultural, notadamente as que anteciparam os impactos do avanço das tecnologias nas esferas privada e doméstica (DUARTE, 2007), impondo processos continuos de mudanças na sociedade industrial e pós-industrial. É certo que as tecnologias redefiniram os modos de ser, de viver, de produzir e de consumir no mundo contemporâneo.

Para Horkheimer e Adorno (1985), a padronização e a massificação dos processos de produzir e consumir arte e cultura também levaria à fragmentação do pensamento, contribuindo para a desqualificação do conhecimento, a pasteurização da imaginação e o desencantamento do mundo.

Ao ter como observação empírica a economia americana da década de 1944, a perspectiva crítica da Industria Cultural apontou para um cenário onde a escalada da massificação dos bens e produtos culturais formaria uma sociedade de desiguais, com identidades coletivas induzidas, gerando demandas fragilizadas e individuais na economia, na sociedade e na política.

Na atualidade, ainda são pertinentes as questões apresentadas na Teoria Crítica da Industria Cultural.

A atualização do debate

As transformações previstas pelos críticos da Industria Cultural em algum sentido realmente se concretizaram. Enquadraram diferentes modelos de produção de arte e cultura num modelo industrial, com predomínio da técnica, da seriação e da especialização de tarefas. Todavia, a avaliação dos efeitos desses fatos pede diferentes olhares, inclusive na maneira de se produzir e distribuir os bens e serviços culturais ao longo do tempo. Os avanços da tecnologia e das mídias abriram espaço para novas oportunidades de negócios e geração de riquezas nacionais, alargando as fronteiras das opções de desenvolvimento com a capitalização de setores das artes e da cultura.

Para além do entendimento da cultura como o conjunto de saberes e fazeres tradicionais de um povo, mas incorporando novas habilidades ao contexto cultural, o mercado de consumo

respondeu com vigor aos novos negócios de bens e serviços culturais, valorizando e pagando por processos de criação. Isso permitiu que a elaboração das ideias, o pensamento criativo, os bens intangiveis, também fossem identificados, estruturados, valorados e monetizados.

Nessa mesma lógica, as mídias, particularmente, apressaram o surgimento de uma cultura de marcas onde a imagem por trás dos produtos representa e comunica o valor das coisas e dos lugares. As marcas agregam consumidores e passaram a ser determinantes na sociedade informacional do século XXI (CASTELLS, 2019), com consumidores conscientes e preocupados com a origem dos produtos e suas formas éticas e sustentáveis de produção.

No mundo contemporâneo, dependente da tecnologia e do universo virtual, os consumidores detêm o poder de apresentar, potencializar e "cancelar" instantaneamente produtos, serviços, governos e empresas. As ferramentas de tecnologia tambem favorecem a efetiva participação da sociedade na formulação, qualificação, implementação e alteração nas estratégias de desenvolvimento territorial, local e nacional. Lugares têm historias, têm cultura, e têm imagens que conferem identidade. Lugares são sigulares e podem transformar suas memórias em bens e serviços a serem oferecidos ao mundo globalizado e interconectado. Em resumo, a cultura local é um importante ativo na industria cultural.

Ainda sem conceitos precisos, o primeiro país a experimentar o desenho de uma política pública baseada nos ativos culturais foi a Austrália.

Ainda sem conceitos precisos, o primeiro país a experimentar o desenho de uma politica pública baseada nos ativos culturais foi a Austrália que, ainda na década de 1990, apresentou ao mundo um programa de desenvolvimento estruturado nas suas atividades criativas. O Programa Australiano *"Creative Nation"* (1994) contou com a colaboração do Reino Unido que passou a ser uma importante fonte de geração e disseminação de conhecimento sobre o assunto.

Marco conceitual

Em 2001, um artigo publicado na revista *Business Week*, de autoria de John Howkins, deu uma configuração aos debates, definindo de maneira direta e objetiva o que, para o autor, seria Economia Criativa. O diferencial de Howkins está na forma de relacionar a criatividade com a economia, declarando que a associação desses velhos assuntos – criatividade humana e economia - potencializa a criação de valor e riqueza. A Economia Criativa se estrutura em bens intangíveis e constrói a ponte sistêmica para a precificação da imaginação e das ideias que se materializam em produtos e serviços (HOWKINS, 2013).

Essa abordagem se distancia do entendimento do pensamento crítico da indústria cultural e da sua visão da cultura como uma obra do espirito, da arte, e da estética, em perigo de aprisionamento para o consumo e o entretenimento de uma sociedade de massa emergente.

Claramente para Howkins (2013) criatividade é a capacidade de gerar algo novo, de inovar e está presente desde sempre em todos os indivíduos. Como a economia é um sistema que lida com recursos escassos e estrutura os sistemas de produção, circulação e consumo de bens e serviços, para que tal economia possa se relacionar com a criatividade é preciso identificar nesta algum valor de mercado. Dessa forma, o produto criativo deve ser valorado, negociado e adquirido por terceiros. Ou seja, a imaginação precisa ter tangibilidade e ser comercializada. Estabelecer e cobrar direitos é o maior desafio para os agentes privados. Definir políticas governamentais para dinamizar essa ecomia é o desafio do setor publico.

Fica evidente que tudo precisa ter valor. A clareza conceitual demonstra que o maior valor econômico de um produto pode não estar em si mesmo, mas na ideia que o gerou. Para o autor,

a precificação e a monetização das ideias são alcançadas atraves da remuneração dos direitos de propriedade intelectual que abrangem: (1) direitos autorais, (2) patentes, (3) marcas e (4) desenho industrial. Nesse sentido, são passiveis de propriedade intectual uma serie de produtos de arte, ciência, P&D, e tecnologia de software, design, e marcas de cidades, entre outros. As ideias, como produtos intangíveis, têm um dono, um proprietário, detentor de direito sobre elas.

Para Howkins (2013) direitos autorais não precisam ser registrados e são vinculados a produtos de expressão artística como apresentação, gravação de fonograma e composição de música; rádio, TV, filmes, vídeos, games; artes cênicas; obras literárias, propaganda, software, design, fotografia; arte e arquitetura, embora passiveis de direitos autorais, têm elevado valor de mercado.

Patentes são devidas a inventores de produtos e processos industriais variados, decorrem de habilidades ou conhecimentos especializados, e precisam atender a critérios específicos de registro. Os setores farmacêuticos, químicos, eletrônicos e de tecnologia da informação são predominantes na obtenção de patentes mundiais.

Marcas são símbolos de cidades, regiões, instituições, produtos ou empresas que conquistam ou investem em valor de mercado. Desenhos industriais, ou desenhos específicos, são aceitos como propriedade intelectual de marcas ou direito autoral.

Como uma importante referência no assunto, Howkins (2013) acredita que a Economia Criativa tende a crescer mais que outras economias no século XXI. Sua crença se baseia num perfil social contemporâneo, onde a satisfação das necessidades básicas leva a desejos de consumo de produtos mais intelectuais, de bem-estar e de satisfação emocional, em substituição a produtos de necessidades elementares e funcionais.

O aumento do consumo de produtos e serviços criativos também é facilitado pelo desenvolvimento tecnológico, que traz praticidade ao cotidiano, liberta o mercado de trabalho de atividades mecanizadas, e contribui para o surgimento de novas profissões e maneiras diferenciadas de labor. Dessa forma, os segmentos da economia criativa despertam o interesse de jovens profissionais, demandam novas profissões e abrem inúmeras oportunidades de geração de ocupações e renda.

O desenvolvimento da Economia Criativa

A constatação de que a Economia Criativa é um tema global (MAETEL, 2012), pertencente a qualquer nacionalidade, bem como os exemplos de aplicação dos conceitos pelo Governo Australiano (1994), e pelo Reino Unido (1997)[1], pode ter instigado a comunidade internacional e inspirado o posicionamento da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o assunto, através do seu órgão Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

Na XI Conferência Ministerial da UNCTAD, realizada em São Paulo em 2004, líderes do mundo e seus representantes debateram e inseriram o tema na pauta da agenda econômica e de desenvolvimento internacional.

Uma das principais contribuições do organismo para o assunto foi conceituar as Indústrias Criativas como "qualquer atividade econômica que produza produtos simbólicos intensamente dependente da propriedade intelectual, visando o maior mercado possível" (UNCTAD, 2010). Nessa lógica, os setores criativos

1. Joan Howkins (2013, p. 17), faz uma crítica aos modelos de Economia Criativa implantados na Austrália e no Reino Unido. Segundo o autor, "esses países restringem o termo "setores criativos" às artes e aos segmentos culturais, excluindo os setores de ciências e patentes, (...) mantendo as artes e as ciências muito distantes". (...) entretanto, em geral, na Grã –Bretanha ainda se usa a palavra criativo como significado de artístico e cultural".

Figura 1: Classificação da UNCTAD para Indústrias Criativas

foram organizados em dois grupos distintos: atividades *upstream*, incluindo atividades culturais tradicionais, tais como patrimônio, artes cênicas ou visuais; e atividades *downstream*, que possuem uma proximidade muito maior com o mercado, como publicidade, editoras ou atividades relacionadas à mídia.

Nas estratégias de posicionamento da ONU, os setores produtivos foram agrupados em quatro eixos: (1) Patrimônio; (2) Arte; (3) Mídia e (4) Criações Funcionais.

Cada eixo foi constituído de setores que, organizados segundo uma lógica vocacional, propiciam o surgimento de serviços inovadores e diferenciados, conforme é demonstrado pela Figura 01 que sintetiza, em uma representação gráfica, a lógica de agrupamentos setoriais produzida pela UNCTAD.

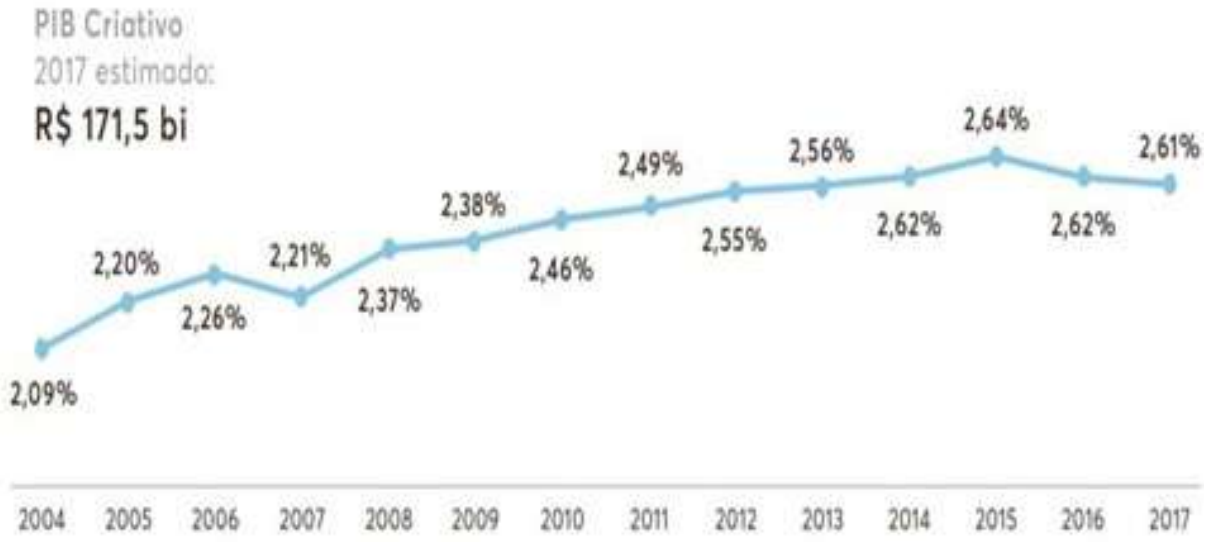
Este agrupamento, bastante funcional, permite a visualização de inúmeros possibilidades de produção de bens e serviços no ambiente da Economia Criativa. A articulação de setores tradicionais a setores de inovação pode alavancar empreendimentos e estimular a ampliação de mercados e o surgimento de novos modelos de negócios de base setorial e/ou territorial.

Tambem é possivel perceber que os setores de produção não se restringem ao ambiente cultural, embora as artes e o patrimônio estejam representados. A cultura é um dos insumos da Economia Criativa e também pode gerar negócio cultural. Mas a Economia Criativa é mais abrangente e será melhor desenvolvida atraves da intersetorialidade e da criação de redes de empreendimentos criativos.

Em 2008, a UNCTAD publicou uma pesquisa sobre o panorama da Economia Criativa em cerca de 100 (cem) países. Os resultados apontaram que desde 2002, enquanto o PIB de paises desenvolvidos crescia a uma taxa de 5% ao ano, a Economia Criativa crescia 8,7%. Em 2008, apesar da baixa de 12% no comercio global, o crescimento de bens e serviços criativos foi de 14% ao ano. Do total gerado por essa economia, o resultado em percentual de exportação foi de 17% do PIB dos países estudados (UNCTAD 2008/2010).

No Brasil, diagnóstico elaborado pela FIRJAN (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro),

Gráfico 1 Participação do PIB Criativo no PIB total do Brasil 2004 a 2017



Fonte: FIRJAN, 2019

em 2008 e atualizações posteriores, tornou-se a principal referência de quantificação dos segmentos criativos. Os dados mostraram que, em 2010, o percentual de empresas da Economia Criativa representava 34,20 % do total nacional. Pela atualização das informações no relatório de 2019, com a base de dados de 2017, a FIRJAN confirmou que, apesar da crise economica reinante, a Economia Criativa no Brasil se mantinha estavel no cenário econômico nacional, representando cerca de 2,61% do Produto Interno bruto (PIB) nacional, conforme o Gráfico 1.

A região que mais contribui para o PIB da Economia Criativa brasileira é a Região Sudeste, com destaque para os Estados de São Paulo (3,9%) e Rio de Janeiro (3,8%), enquanto a média nacional é de 2,61%.

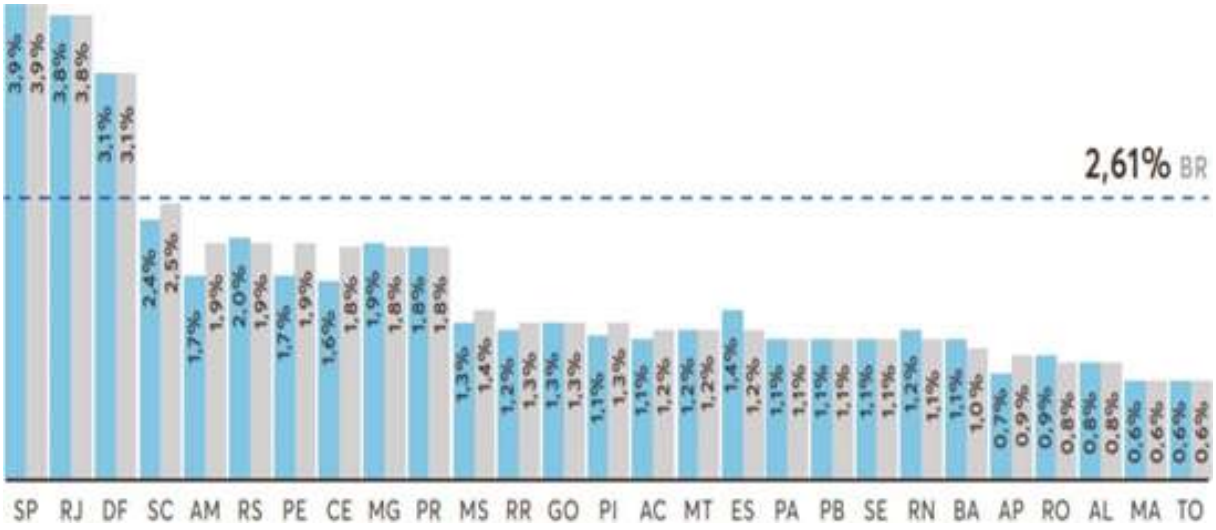
O Gráfico 2 demonstra os percentuais do PIB criativo identificado em cada unidade da federação (UF), mostrando que há um grande potencial de crescimento nas demais regiões.

Em relação aos quantitativos de empregados formais nesses setores, os destaques são São Paulo e Rio de Janeiro, no Sudeste, e Santa Catarina e Rio Grande do Sul, na Região Sul brasileira, todos superando a média nacional de 2,61%. Em números, no caso do Rio de Janeiro, este quantitativo representa cerca de 88.885 profissionais alocados na Economia Criativa, com média salarial de R$ 10.667,00 (dez mil, seiscentos e sessenta e sete reais), o equivalente a dez salários (pisos) mínimos nacionais. O Gráfico 03 apresenta o percentual de participação dos estados no total da representação da participação da Industria Criativa no mercado de trabalho nacional. (FIRJAN, 2019)

Pesquisa publicada pela Pricewaterhouse Coopers (GIUSTI, 2018)[2] justifica a musculatura da Economia Criativa no Brasil e seu potencial de crescimento. A pesquisa, que avaliou o cenário econômico de cerca de 15 segmentos dos setores de mídia e entretenimento, em 53 países, destaca que no Brasil, até 2022, a expectativa de crescimento de gastos com o consumo de bens e serviços de entretenimento será de 5%. A pesquisa considera entretenimento o consumo de games e eSport; publicidade digital e na TV; acesso à internet; TV por assinatura; cinema;

2. 19ª Pesquisa Global de Entretenimento e Mídia 2018- 2022 da PwC.

Gráfico 02 Participação Estimada do PIB Criativo nas UF, nos anos de 2010 e 2017.



Fonte: FIRJAN, 2019

Gráfico 03 Participação dos Empregados Criativos no Total de Empregados (2015- 2017)

Fonte: FIRJAN, 2019

vídeo on demand e home vídeo; musica, radio e podcast; livro, jornal e revista, entre outros.

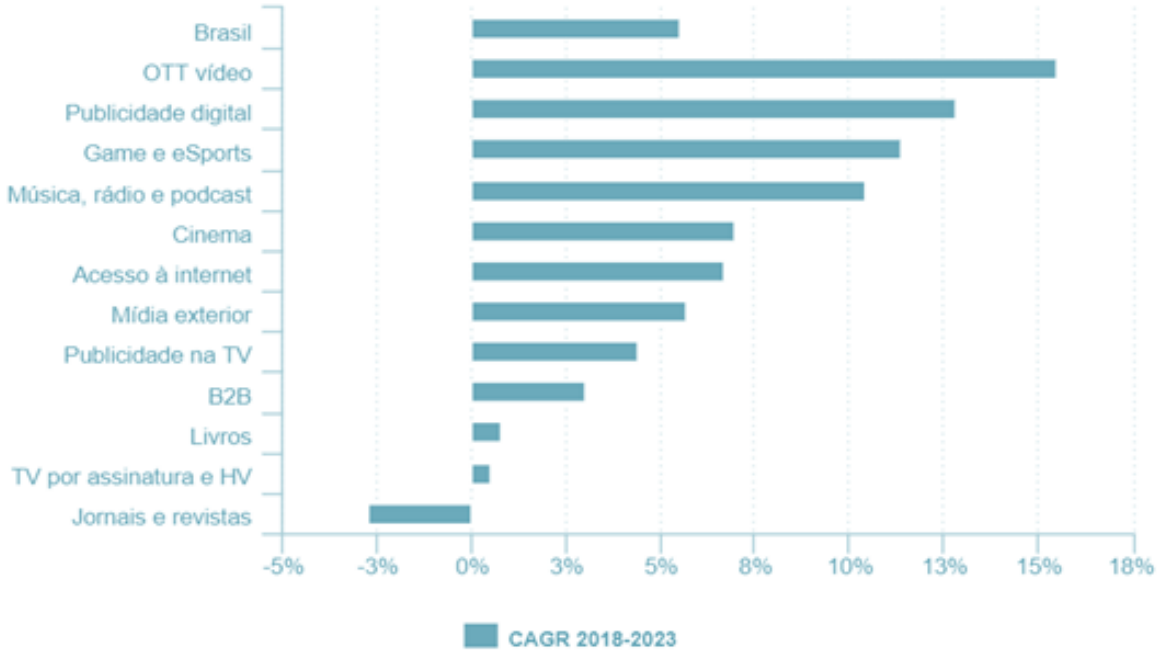
De acordo com os relatórios da UNCTAD acima citados (2008 e 2010), a maioria dos empreendimentos de Economia Criativa no mundo é de micro e pequeno porte (MPEs). Para as Nações Unidas, as medias e grandes empresas, sobretudo de mídia e entretenimento, geram inúmeras oportunidades de negocios para as MPEs, funcionando como âncoras na agregação das pequenas firmas nas suas cadeias de valor, impulsionando a exportação de bens e serviços, e integrando as MPEs no mercado global. (ONU, UNCTAD, 2008)

Na continuidade dos seus trabalhos de desenvolvimento da Economia Criativa, a ONU transferiu o assunto da esfera da UNCTAD para a responsabilidade da UNESCO. Como consequencia, novos programas foram instituídos e, dentre as prioridades, destaca-se o Programa de Cidades Criativas.

Cidades Criativas

A integração e a articulação dos setores criativos nas cidades podem demandar por investimentos diferenciados na infraestrutura física e espacial das localidades. Nesse contexto, o poder público tem o relevante papel

Gráfico 04 Projeção de crescimento médio ao ano dos segimentos de entretenimento e mídia no Brasil, 2019 – 2023



Fonte: (GIUSTI, 2018)

de formular políticas públicas apropriadas para induzir o desenvolvimento e atrair, para o municipio, os setores econômicos inovadores e suas cadeias de produção. Tais políticas precisam ser direcionadas para estimular e manter empreendedores e talentos profissionais diversificados. Essa indução influencia a criação de arranjos produtivos criativos locais, tranformando lugares comuns em territórios de inovação e cidades criativas.

Territórios de inovação e cidades criativas são lugares funcionais, com mobilidade instalada e alta atratividade à economia do conhecimento e de ponta. Empresas inovadoras, como startups, devem ter acesso a tecnologias capazes de contribuir para transformar até mesmo uma produção tradicional local em produtos e serviços diferenciados, com valor agregado, e sustentáveis.

Essas cidades oferecem razões para o orgulho e ampliação da autoestima e sentido de pertencimento dos seus habitantes. Por serem lugares singulares, estimulam a visitação de pessoas em busca de novas experiencias, a exemplo do turismo ambiental, cultural e de negócios ambientais. Em resumo, essas cidades atraem e mantêm talentos, comprometidos com a gereação de soluções inovadoras para os seus novos e velhos problemas, estimulam ambientes de negócios humanizados atrelados a um consumo mais consciente de produtos e serviços.

O movimento de ideação de cidades criativas data da década de 1994, quando cidades industriais europeias da Alemanha e Reino Unido começaram a rever seus passivos sociais e ambientais, e começaram a repensar o desenho das cidades a partir da integração das artes e da cultura, com a participação cidadã, no processo de planejamento e desenvolvimento local.

A busca era a transformação do modelo hardware de engenharia urbana para um modelo software, estruturado no estimulo ao desenvolvimento de infraestrutura mais compativel com atividades e setores criativos (Landry, 2006).

O modelo software de desenvolvimento urbano requer investimento e agenda pública que ativem as indústrias culturais locais, criando referências de lugares onde a comunidade tradicional e os novos residentes sejam ativos na solução de problemas e no desenho do futuro da cidade. Onde artistas e criativos, do design à arquitetura, da música às artes cênicas, do audiovisual ao artesanato, possam ser eixos de desenvolvimento economico, urbano e socioambiental (Reis, 2012).

Um lugar criativo, inventivo e inovador é resultado, no curto, médio e longo prazos, da capacidade de ativar fluxos de pessoas e empreendedores e facilitar a conexão entre eles. A conexão gera territorios de inovação; a inovação gera cidades criativas.

Em resumo, os principais eixos de politicas públicas para o desenvolvidades criativas são:

- Considerar o ambiente urbano como um sistema vivo, integrado, e em permanente construção;
- Criar condições para a germinação de ambientes criativos, através da oferta de espaços físicos para estimular a socialização e o convivio das pessoas;
- Utilizar equipamentos culturais para gerar conexões entre atividades tradicionais e inovadoras;
- Fomentar a conexão e o fluxo de pessoas em espaços públicos e equipamentos culturais para induzir a inovação;
- Planejar estratégias para atrair atividades econômicas sustentaveis e criativas;
- Investir na regeneração urbana pelo restauro ou requalificação de prédios antigos, industriais ou culturais, modelando novos usos;
- Criar espaços urbanos, vias, ciclovias e praças, com foco nas pessoas, nos pedestres, dinamizando o uso de espaços públicos;
- Humanizar as cidades equilibrando a oferta de serviços em escala e proximidade de bairro, que favoreça " fazer coisas à pé;
- Investir em tecnologia, atrair talentos e promover a tolerância;
- Fomentar a diversidade cultural como estratégia de desenvolvimento;
- Denvolver políticas de inovação para a solução de problemas urbanos e envolver a comunidade local na solução dos problemas;
- Ampliar a oferta de empregos nos setores criativos e tecnológicos, gerando economia do conhecimento;
- Integrar setores econômicos da indústria cultural e fomentar a criação de distritos e polos criativos;
- Apostar em ambiente empresarial inovador, com atração de startups e oferta de incubadoras e aceladoras de empresas;
- Desenvolver políticas públicas de empreendedorismo, atendimento e capacitação de micro e pequenos negócios.

Cidades e territórios criativos são, acima de tudo, lugares bons para viver. Dispõem de infraestrutura de bem estar, cafés, galerias de arte, mercados, praças e equipamentos culturais atrativos. São espaços de diversidade que ampliam as oportunidades de ofertas de bens e serviços sustentáveis e onde o eixo de desenvolvimento econômico se transforma pela inovação.

O poder público é fundamental, mas a base do desenvolvimento está na articulação do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada.

Oportunidade de desenvolvimento econômico local pela ativação de setores criativos

A dinamização dos setores da Economia Criativa (ver Figura 1) favorece o surgimento de inumeras atividades produtivas, nem sempre visiveis na economia local.

Com base nos estudos da ONU/UNCTAD (2010), é possivel rastrear um conjunto significativo de novas oportunidades no campo

produtivo. Essas atividades geram postos de trabalho, e exigem a especialização de pessoas e a qualificação do proprio poder público para gerir as oportunidades de geração de renda e de receitas decorrentes da inovação no território.

O grupo setorial que reúne o patrimonio material e imaterial, as expressões culturais e os espaços ou sítios culturais, estimula o desenvolvimento de serviços qualificados de atendimento ao público, desenvolvimento de roteiros, catálogos e mapas de visitação; planejamento de programação de equipamentos culturais, pesquisa, documentação, restauração, aquisição e manutenção de acervos; gestão de livrarias, museus e centros culturais; manutenção do patrimônio material e imaterial; políticas para parques arqueológicos, zoológicos e jardins botânicos, entre outros. A cultura popular também é potencialmente grande fornecedora de conteúdos para os demais setores, além de atrair públicos para experiências em turismo cultural e ambiental responsável.

A cultura popular também é potencialmente grande fornecedora de conteúdos para os demais setores, além de atrair públicos para experiências em turismo cultural e ambiental responsável.

O conjunto de setores vinculados à arte, como as artes visuais, cênicas e performáticas, além da música, estimulam serviços especializados em filmagem, gravações, fotografia e reproduções; criação de sites, marcas, portais; serviços de restauração, pintura, escultura; gestão de espetáculos e direção de arte; criação de cenografia, figurinos, acessórios e adereços; logística especializada; atendimento a público; marketing cultural; serviços de iluminação, som, imagem; e gestão do entretenimento em geral.

Segmentos agregados às mídias, como publicidade, mídia impressa, novas mídias e audiovisual, estimulam serviços de publicação, reprodução, impressão; gestão de agencias de jornais, periódicos e empresas de publicidade; produção, gravação, finalização e pós produção de filmes, vídeos e games; sistemas de distribuição e exibição de audiovisual; geração de conteúdos de audiovisual; criação e distribuição de programas de televisão e rádio; gestão de produtoras; radiodifusão; serviços de roteirizarão; serviços de projeção, serviços de mídia especializada; software, conteúdos digitalizados etc.

Os setores de design, arquitetura, publicidade e novas mídias, entre outros, apresentam uma natureza mais funcional. Podem ser compreendidos como negócios criativos, a exemplo dos escritórios técnicos de arquitetura, engenharia e escritórios de design.

Os setores funcionais também são ferramentas de transversalidade e integração inter setorial na Economia Criativa, gerando serviços de planejamento; organização e exibição de feiras profissionais; publicidade; paisagismo, design de interiores e brinquedos; design de moda, joias e acessórios; serviços de estilismo; serviços de desenho gráfico, animação, games e web design, entre outros.

O avanço deste debate de desenvolvimento, bem como suas aplicações práticas, são um desafio permanente para gestores públicos, pesquisadores e a sociedade empreendedora dos diferentes ramos.

Conclusão

A Economia Criativa contribui para a reorganização de setores de produção de bens e de prestação de serviços e se beneficia dos avanços da tecnologia e da massificação do consumo na sociedade contemporânea. Como um novo campo de conhecimento, ainda carece de precisão conceitual, de consenso de abordagem e de ferramentas apropriadas de análise de sua implantação, inclusive no Brasil.

No âmbito das ciências sociais, a Economia Criativa faz parte das chamadas ciências do impreciso (MOLES, 1995), embora seja possível

estabelecer modelos de aferição e indicadores para sua mensuração. Todavia, parece paradoxal que as possibilidades de aferição possam ser beneficiadas pelas tecnologias que, simultaneamente, impactam e alteram constantemente a própria estrutura dessa economia.

Como sistema produtivo que tem as bases de matéria prima nos valores e fazeres culturais, certamente as crises econômicas impactam com mais profundidade a rede de empreendimentos, por incluir a sociedade, afetando o resultado social do trabalho e deixando mais vulnerável a classe criativa.

A velocidade da transformação tecnológica também estimula a constante reconfiguração conceitual dessa economia. Atualmente a Economia Criativa goza mais de atenção teórica que prática, pois está em processo de revolução científica, na perspectiva e Kuhn (1982), carecendo de estabilização. Mas, algumas experiências práticas já podem ser avaliadas, sobretudo as que contribuem para o desenvolvimento local, à exemplo das Cidades Criativas da UNESCO.

No campo conceitual, a Economia Criativa também se confunde com as abordagens de Economia do Conhecimento, de Peter Drucker (FLÓRIDA, 2011, p. 44), Economia Informacional (CASTELLS, 2019). Nas experiências da Austrália e da Grã-Bretanha são mais conhecidas como Economia da Cultura, e tambem focaram nas práticas humanas e alternativas que usam a criatividade e a inovação como valor econômico.

Esse cenário conceitual difuso também gera expectativas diferenciadas sobre mudanças comportamentais, inclusive de humanização das relações de trabalho, onde a Economia Criativa ou a Economia da Cultura, e seus derivados, se tornam modelos de negócios em processos de colaboração para um bem comum.

Contudo, Baumam e Ezio (2016) chamam a atenção para o contexto recente de desenvolvimento, e alertam que o entusiasmo pela Economia Criativa não pode ignorar as incertezas da política e a certeza da desigualdade em escala mundial. Certamente que essas incertezas geram crises, mas, a superação dessas crises alimenta práticas econômicas alternativas, favorecidas pelas tecnologias, a exemplo de sistemas de cooperação e compartilhamento, cooperativismo e escambo (CASTELLS, 2019).

Apesar das ressalvas, é gratificante vislumbrar novas oportunidades econômicas decorrentes dos setores criativos, pois fazem parte de um conjunto de atividades vinculadas a uma economia limpa, sustentável, ilimitada e que pressupõe, na sua gestão, o respeito ao diferente e à diversidade.

Ao se estimular a criatividade e tratar o talento humano como matéria prima do sistema de produção, a Economia Criativa traz, em essência, a crença de que a mistura da emoção com a tecnologia pode gerar um mundo de encantamento e de inclusão produtiva, preferencialmente se o ato de produzir for compartilhado e colaborativo. Essa equação complexa abriga, de um lado, fazedores de arte e cultura, conciliados pelas mídias e, de outro, consumidores ativos e conscientes, cansados da massificação do varejo, desejosos de produtos singulares e diferenciados.

Os lugares que podem e devem impulsionar a Economia Criativa serão mais interessantes, singulares, mais humanos e participativos. O tecido economico será mais vibrante e diversificado, constituido de uma teia equilibrada de micro e pequenos negócios (MPE) inovadores, com estruturas flexíveis e voláteis.

As MPE dos setores criativos ainda encontram poucas oportunidades de capacitação e especialização no Brasil, o que responde pelas suas dificuldades de gestão: baixa atualização tecnológica; falta de visão empresarial; desarticulação de redes; informalidade; dificuldades de profissionalização e ausência de políticas públicas acessíveis de fomento e credito.

As oportunidades para os negócios criativos são enormes, e o mercado brasileiro precisa ser desenvolvido e estimulado. Além disso, as empresas necessitam de ferramentas que promovam o intercâmbio entre criadores e gestores, visando transformar a criatividade em bens e serviços, direcionados para um mercado de consumo exigente, característico do século XXI.

Cabe ao poder público local ser o mediador e o investidor desse desenvolvimento.

Referências bibliográficas

BAUMAN, Z.; EZIO, M. **Babel**: entre a incerteza e a esperança. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

CASTELLS, M. **Outra economia é possível**: cultura e economia em tempos de crise. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

CREATIVE NATION. **Creative Nation**: Commonwealth Cultural Policy. Australia: Department of Communications and the Arts, 1994.

DUARTE, R. **Teoria Crítica da Indústria Cultural**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

FIRJAN. **Mapeamento da indústria criativa no Brasil**. Rio de Janeiro: FIRJAN/SENAI, 2012.

FIRJAN. **Mapeamento da indústria criativa no Brasil**. Rio de Janeiro: FIRJAN/SENAI, 2019.

FLÓRIDA, R. **A ascensão da classe criativa**. Porto Alegre: L&PM, 2011.

GIUSTI, C. **19° edição da pesquisa global de entretenimento e mídia 2018-2022**. [S.l.]: PwC, 2018.

HORKHEIMER, M.; ADORNO, W. **Dialética do esclarecimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

HOWKINS, J. **Economia Criativa**: como ganhar dinheiro com ideias criativas. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda., 2013.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas.** 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1982.

MAETEL, F. **Mainstream**: a guerra global das mídias e das culturas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

MARINHO, Heliana e MOLINA, Renier. **Economia Criativa: panorama das micro e pequenas empresas no Estado do Rio de Janeiro**. AII Seminário Iberoamericano de Economia de La Cultura. Valdivia, Chile, novembro de 2019.

MOLES, A. A. **As ciências do impreciso**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

ONU, UNCTAD. **Creative economy report 2008–creative economy**: a feasible development option. [S.l.]: ONU, 2008.

PORTAL, DO EMPREENDEDOR. **Microempreendedor individual**. Disponivel em: <http://antigo.portaldoempreendedor.gov.br/>. Acesso em: 02 out. 2019.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Cidades Criativas**. São Paulo: SESI-SP Editora, 2012.

SEBRAE. **DataSebrae**. Disponível em: <http://www.datasebrae.com.br/>. Acesso em: 02 out. 2019.

UNCTAD. **Relatório de Economia Criativa**. UNCTAD, Relatório de Eonomia Criativa. Economia Criativa: Uma Opção de Desenvolvimento Viável. São Paulo: [s.n.], 2010.

GESTÃO DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE POR ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: AMBIVALÊNCIAS NOS PROCESSOS DE TRABALHO E DE CUIDADO

Larissa Maria Bragagnolo*, Arthur Chioro** e Rosemarie Andreazza***

Resumo: O estudo objetiva identificar semelhanças e diferenças na gestão e no cuidado produzido por Unidades Básicas de Saúde geridas por Organizações Sociais de Saúde (OS). Trata-se de pesquisa qualitativa do tipo estudo de casos múltiplos. A centralidade nas metas é uma semelhança entre as duas unidades estudadas. As diferenças se localizam na relação e identificação dos trabalhadores com a própria OS e com o SUS. A cultura organizacional parece contribuir na produção de novas iniquidades em saúde.

Palavras-chave: Gestão em Saúde; Gestão de Serviços de Saúde; Atenção Primária à Saúde.

Introdução

A intensificação da racionalização das práticas de cuidado e de gestão em saúde, fenômeno simbioticamente associado à globalização (SANTOS, 2001), trouxe modificações sobre a concepção de Estado, período que coincide com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil – e da conquista da saúde como direito universal. Esta construção vem em dissonância com a tônica mundial de revisão de direitos sociais, da redução do papel redistributivo do Estado, de privatização e focalização das políticas (ALMEIDA et al., 2001).

A nova roupagem do Estado, com a Reforma do Estado Brasileiro, alinhada à Nova Gestão Pública (NGP), se expressa fortemente pela ideia do 'público não estatal', produzindo novos modelos gerenciais que garantam maior flexibilização administrativa no âmbito de recursos humanos e na administração de insumos, reconhecidos gargalos da administração pública direta. No bojo deste modelo público não estatal, foram criadas as Organizações Sociais (OS), com forte inserção no setor de saúde, e que executa políticas sociais a partir de um contrato de gestão celebrado com o gestor público (BRASIL, 1998).

Uma das principais justificativas utilizadas para a adoção das OS tem sido a Lei de

* ***Larissa Maria Bragagnolo:*** *Mestre em Saúde Coletiva, Fisioterapeuta Sanitarista. Fisioterapeuta de Saúde Coletiva do Departamento de Medicina Preventiva da Escola Paulista de Medicina - Universidade Federal de São Paulo. Área de Política, Planejamento e Gestão.*
Endereço eletrônico: *larissa.bragagnolo@unifesp.br*

** ***Arthur Chioro:*** *Doutor em Saúde Coletiva, Médico Sanitarista. Docente do Departamento de Medicina Preventiva da Escola Paulista de Medicina - Universidade Federal de São Paulo. Área de Política, Planejamento e Gestão.*
Endereço eletrônico: *arthur.chioro@unifesp.br*

*** ***Rosemarie Andreazza:*** *Doutora em Saúde Coletiva, Nutricionista Sanitarista. Docente do Departamento de Medicina Preventiva da Escola Paulista de Medicina - Universidade Federal de São Paulo. Área de Política, Planejamento e Gestão.*
Endereço eletrônico: *rbac48@gmail.com*

Responsabilidade Fiscal (LRF), que determina o limite percentual de despesas com a folha de pagamento do Poder Executivo. Entretanto, nas capitais do sudeste, por exemplo, entre 2009 e 2014, o uso preferencial das OS aconteceu sem que os gastos com pessoal dos municípios tenha alcançado tal limite (RAMOS; SETA, 2019a).

As OS estariam ancoradas numa suposta maior eficiência e eficácia por serem racionais e ágeis no provimento de insumos, na manutenção dos estabelecimentos de saúde e, principalmente, nas contratações e demissões, tendo como critério para o monitoramento dos contratos de gestão o cumprimento de metas. Este receituário gerencialista consiste num conjunto de estratégias que visam disciplinar e controlar a vida das organizações a partir da tríade Parsoniana – definição clara de funções, normas e valores organizacionais – operando com perspectiva de que seria possível excluir das organizações o elemento "humano", desde a autonomia e a criatividade dos profissionais, até a subjetividade dos indivíduos, o que é, no mínimo, paradoxal, considerando o caráter relacional do cuidado em saúde (CARAPINHEIRO, 1998).

De acordo com o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), em novembro de 2019 havia 40.155 Unidades Básicas de Saúde (UBS) em todo o país. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, indicou que em 2018 existiam 1.756 estabelecimentos de saúde municipais (excetuando-se hospitais) administrados por OS em 270 municípios (VILLAS BOAS, 2019), dado relevante considerando que a gestão da Atenção Básica em Saúde (ABS) no país é atribuição da esfera municipal.

As OS e outras modalidades de terceirização parecem uma tendência política em expansão (SODRÉ; BUSSINGER; BAHIA, 2018) e de difícil reversão (CONTREIRAS; MATTA, 2015), embora Ramos e de Seta (2019b) considerem que a inclusão das OS no cálculo do teto de gastos com folha de pagamento da LRF a partir de 2021, conforme Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional, poderia desestimular o crescimento da implantação das mesmas. Porém, isso pode disseminar o uso de outras figuras jurídicas, ou mesmo a contratação de profissionais como pessoas jurídicas, ou seja, de "pejotização", o que já é comum entre os médicos e suas empresas.

Existe, de fato, uma disposição histórica de conciliação entre a gestão do SUS e interesses privados, e é nessa ambiguidade, entre interesses divergentes, que parece residir uma das causas de incompletude da implementação das políticas públicas de saúde (CAMPOS, 2008).

Existe, de fato, uma disposição histórica de conciliação entre a gestão do SUS e interesses privados.

Por estar presente no SUS, a terceirização da gestão dos serviços públicos – via OS – torna-se um tema relevante, pois vem sendo apontada como a alternativa para a resolução dos problemas de gestão. A lógica empresarial envolvida nos contratos de gestão das OS e a consequente racionalização das práticas em saúde são questões que merecem aprofundada compreensão, pois poucos estudos se dedicaram a compreender os efeitos deste modelo de gestão no cotidiano do trabalho em saúde, sobre o cuidado e o direito à saúde e ainda o impacto sobre os trabalhadores (DRUCK, 2016; COSTA, 2013).

O presente artigo é desdobramento de uma investigação maior, que contou com financiamento da FAPESP/CNPq/PPSUS. Este trabalho proporcionou a oportunidade de estudar a gestão de duas UBS geridas por distintas OS no município de São Paulo, e pretende dar visibilidade ao conjunto de relações entre os atores organizacionais, entendidos aqui como sujeitos portadores de valores, projetos, interesses e que impõem sentidos para o trabalho em saúde (PASSOS et al., 2015).

Ao olhar a experiência e a vivência de gestores e trabalhadores no cotidiano de seu trabalho, procura-se identificar semelhanças e diferenças relacionadas às práticas gerenciais e sua interferência nos processos de trabalho e no cuidado em saúde em duas UBS geridas por OS distintas.

Percurso Metodológico

Este trabalho deriva de uma investigação maior denominada *A Atenção Primária à Saúde (APS) como estratégia para (re)configuração das Políticas Nacionais de Saúde: a perspectiva de seus profissionais e usuários*, que teve como objetivo produzir um conhecimento empírico aprofundado sobre ABS, a partir dos atores – gestores, profissionais de saúde e usuários – do cuidado em saúde nas UBS. O estudo tem caráter qualitativo e foi desenvolvido a partir de uma abordagem etnográfica/cartográfica em três municípios paulistas: São Paulo, Campinas e São Bernardo do Campo (ANDREAZZA, 2018). A escolha metodológica partiu da premissa epistemológica de que trabalhadores, gerentes e usuários produzem teoria sobre seus cotidianos, explicações sobre o mundo, não sendo objetos passivos diante dos pesquisadores que seriam os portadores de uma teoria sobre a realidade social (CECÍLIO, 2007).

As UBS foram indicadas pelos responsáveis pela gestão da ABS nos municípios. No caso de São Paulo, dada sua complexidade e tamanho, a solicitação apresentada pelo coordenador da pesquisa ao gestor foi que indicasse duas UBS que, por critérios estabelecidos por ele, fossem avaliadas como bem organizadas e com bom funcionamento.

O estudo foi conduzido por um grupo de pesquisadores com distintas formações e inserções – acadêmicas e profissionais – vinculadas ao SUS. Responsáveis pela produção dos dados a partir de observações registradas em seus diários de campo, ferramenta da observação participante (MINAYO, 2010), os pesquisadores de campo "habitaram" durante 8 a 12 meses sete UBS, entre os anos de 2014 a 2015. Eles tiveram a tarefa de dar visibilidade não apenas às normas e regras das UBS – a pauta estável –, mas também a um "plano de forças" e de relações nem sempre visíveis – a pauta instável da organização (LOURAU, 2014).

Para este artigo, foram utilizados os dados referentes à duas UBS localizadas na cidade de São Paulo, geridas por duas OS distintas.

Quadro 1: Características das UBS estudadas

UBS	**Breve descrição do modelo atual da UBS** (Estratégia Saúde da Família ESF, tradicional, outra características)	**Número de equipes SF**	**Tempo de funcionamento da UBS desde sua inauguração**
A	ESF- administração direta	4 equipes	37 anos
B	ESF - administração direta	4 equipes	15 anos
C	ESF ampliada com clínico, ginecologista/obstetra, pediatra – administração direta da SS	3 equipes	41 anos
D	ESF com clínico, ginecologista e pediatra para matriciamento – administração direta da SS.	3 equipes	20 anos
E	ESF - administração mista (OS para recursos humanos e direta para questões infraestrutura)	5 equipes	7 anos
F	Tradicional – no mesmo local funciona um Núcleo Integrado de Reabilitação (NIR). Administração mista (UBS direta e OS para o NIR)	Não tem	Não sabe informar
G	ESF - administrada por OS. Conta com Núcleo Apoio às Saúde da Família (NASF) e divide o espaço da unidade com um Centro de Especialidades que está sob a gestão da mesma gerente da ESF.	4 equipes	15 anos

Andreazza, 2018

As práticas gerenciais e os processos de trabalho e de cuidado emergiram da empiria como planos de visibilidade, em particular, da relação entre os trabalhadores e gerentes locais, e entre esses e as próprias pesquisadoras de campo. É importante salientar que não houve um recorte intencional na investigação de "estudar as UBS geridas por OS", mas suas características anunciadas como "uma gestão profissional" se colocaram fortemente como um plano de visibilidade a ser analisado, inclusive pelas pistas de que havia diferenças entre elas.

Utilizou-se como referencial para estas análises elementos do institucionalismo, a partir do conceito de analisadores e implicação da socioanálise de Lourau (2014). O estudo foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da UNIFESP, tendo sido aprovado sob parecer 1.388.096.

Resultados e Discussão

O contrato de gestão: desdobramentos nem sempre diferentes

Inicialmente serão destacadas as semelhanças encontradas no estudo, a partir do reconhecimento de estratégias de gestão e diretrizes de operacionalização do cuidado entre as duas UBS estudadas.

Segundo Douglas (1986), a similaridade é uma instituição, e somente uma instituição pode definir a uniformidade estabelecendo dispositivos cognitivos, prescrevendo e ordenando percepções, e o uso do pensamento e da linguagem, constituindo-se em uma equação de ideias e lógicas que dialogam com estruturas sociais, e determinam a vida de grupos. Tais semelhanças aqui se localizam em ordenamentos complexos de identidade a respeito da centralidade da meta na organização dos processos de trabalho, além da consequente valorização de práticas racionalizadoras, tônica da discussão dos trabalhadores e gestores das OS.

O Contrato de Gestão, instrumento de contratualização entre poder público e OS, apresenta uma relativa padronização das ações a serem executadas, e induz à necessidade de construção de um ambiente de *previsibilidade*, com pouca abertura para o 'inusitado'. Tal ideia se expressa na frase ouvida repetidamente nas UBS estudadas: *"Aqui não é AMA"*. Tal serviço de saúde, denominado Atendimento Médico Ambulatorial (AMA), tem atuação restrita na demanda espontânea de agravos de baixa complexidade no escopo de atuação da ABS do município de São Paulo. Este discurso indica resistências à incorporação da demanda espontânea – o "inusitado" – pelas equipes das duas UBS, e reforça a concepção ultrapassada de que a ABS deve se ocupar de ações programadas, como indica a enfermeira de uma das UBS estudadas:

> *"O acolhimento foi reestruturado com a chegada da nova coordenadora: das 09 às 11 da manhã, as enfermeiras ficam disponíveis para fazer acolhimento dos usuários. (...) no modelo anterior as coisas não iam bem, era um sacrifício ficar na linha de frente, ainda mais com o médico numa sala bem na entrada da UBS, atraindo muita gente.* ***Agora o médico fica em sua sala (atendendo consultas agendadas no piso superior da UBS), o que já evita parte da procura (demanda espontânea)****." (Os destaques são dos autores do artigo)*

Esta UBS encontrava-se em processo de transição administrativa, de convênio para contrato de gestão, o que parece ter aumentado sensivelmente o uso de práticas racionalizadoras e a preocupação entre os trabalhadores de que essa mudança alteraria os processos de trabalho, em particular das Agentes Comunitárias de Saúde (ACS). Porém, também havia a expectativa de que finalmente a estratégia de saúde da família seria entendida, dando clareza aos papéis, como relatado em um dos SC.

A centralidade das metas nos processos de gestão expõe a racionalização das práticas gerenciais, onde lança-se mão de técnicas de gestão ajustadas aos princípios da lógica privada, trazendo um conjunto de estratégias que visam disciplinar e controlar o trabalho em saúde a partir de uma racionalidade instrumental para, em última instância, introduzir elementos de previsibilidade,

redução da variabilidade e controle em toda a vida organizacional (LAPASSADE, 2016). Este é o modus operandi das OS e do contrato de gestão pautado em metas.

Note-se, entretanto, que a racionalidade gerencial não é exclusividade das UBS geridas por OS, embora se expresse com intensidade neste cenário. Ela está presente na administração direta e em outras modalidades da administração pública, como, por exemplo, no Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica – PMAQ (BRASIL, 2011), que consistiu basicamente em repasses do Ministério da Saúde aos municípios, tendo como pressuposto a indução de práticas a partir do cumprimento de um conjunto de indicadores numéricos. Ao pautar mudanças nos processos de trabalho a partir do financiamento. o PMAO faz uso de instrumentos e práticas da gestão similares às de outros instrumentos de contratualização. Foi possível observar esse momento nas UBS estudadas – ou seja, "a hora de arrumar a casa" –, e as referências sobre o que é avaliado estão muito distantes do que acontece de fato nas UBS.

Note-se, entretanto, que a racionalidade gerencial não é exclusividade das UBS geridas por OS, embora se expresse com intensidade neste cenário.

O controle dos números e metas toma lugar de grande destaque na gestão do trabalho das equipes na tentativa de dar contorno para o intangível da vida e da multiplicidade das relações que se constroem na produção do cuidado, e aproxima o trabalho em saúde ao trabalho em uma empresa. As atividades gerenciais trazem como argumento a racionalidade, objetividade e neutralidade dos instrumentos de gestão e das próprias atividades gerenciais, mas são atravessadas pelos interesses econômicos e orçamentários, determinantes na organização do trabalho, que deveria se alinhar às políticas de saúde, com o princípio da equidade e ampliação do acesso.

Ainda que as OS incorporem palavras estratégicas como 'acolhimento', 'vínculo' e 'território', foi possível constatar diminuição no fluxo de usuários nos serviços e um empobrecimento na implementação das políticas de ABS e de humanização da saúde. Constituiu-se uma forma de programar o fluxo de usuários dentro do serviço a partir da expectativa de 'disciplinar' o usuário na sua busca pela UBS, ou seja, na produção de um 'usuário fabricado' para ABS (CECÍLIO, 2012), adequando a demanda à oferta, e não o contrário.

Emerge como visibilidade uma 'gestão baseada em metas': as práticas gerenciais incidem na organização dos processos de trabalho e nos arranjos para a produção do cuidado, norteados pela meta contratualizada. *"Não é a meta pela meta. Mas ela é importante e não há justificativa para não a atingir"*, dizem coordenadores e supervisores. Especificamente no caso dos médicos, há um tensionamento entre um ideal de profissão autônoma e as restrições a esta autonomia, impostas tanto pelas políticas de saúde como pelas políticas empresariais (PEDUZZI, 2003).

Tais achados encontram ressonância em outros estudos que apontam que serviços de saúde geridos por OS apresentam práticas de gestão da lógica empresarial, atendendo parcialmente às orientações do trabalho em saúde, e não referenciando o próprio SUS (BARBOSA, 2010; FERNANDES et al., 2018; KRUGER; REIS, 2019). De maneira semelhante, o gerencialismo provoca nas bases organizativas do Sistema Nacional de Saúde Inglês (NHS) a restrição de procedimentos, e consequentemente, restrição na universalidade do acesso, o que aparentemente se encontra no DNA das OS (SODRÉ; BUSSINGUER; BAHIA, 2018).

No mais, as metas não definem somente as decisões dos gestores ou os fluxos dos serviços, pois a necessidade imperativa de cumpri-las comanda também as decisões individuais dos trabalhadores e termina por influenciar

diretamente a produção do cuidado. Tome-se como exemplo uma ACS que via os espaços de grupos educativos como prejudicial, pois não estão incluídos entre as atividades contabilizadas nas metas. Sentia-se angustiada com a falta de tempo para cumprir as metas estabelecidas, abrindo mão de sua atribuição essencial de realizar atividades de educação em saúde.

Tudo aquilo que não faz parte do rol de procedimentos contratualizados no Contrato de Gestão não é contabilizado como trabalho e, com isso, os dispositivos de cuidado que caracterizam a ABS ficam em segundo plano. Carapinheiro e Correia (2015) alertam que, a depender da contratualização das metas, o imperativo inegociável do cumprimento dos indicadores pode reconfigurar a relação profissional-paciente. Neste caso, há uma tendência de predominância do modelo de atenção de baixa qualidade e pouco resolutivo, do tipo queixa-conduta, e não caberiam na consulta outras questões para além da queixa pontual.

Pode-se visualizar a retomada de uma relação máquina-homem-peças produzidas, tal qual numa linha de produção fabril, numa organização que vise produtividade e alcance das metas, no sentido da 'quantofrenia' (GAULEJAC, 2007), muitas vezes desencadeadas por decisões verticalizadas sobre o processo de trabalho com baixo compartilhamento de decisões para os problemas.

Pode-se visualizar a retomada de uma relação máquina-homem-peças produzidas, tal qual numa linha de produção fabril, numa organização que vise produtividade e alcance das metas, no sentido da 'quantofrenia' (GAULEJAC, 2007).

É notório que a lógica gerencial influencia a produção do cuidado, podendo, no limite, descaracterizar a ABS no uso das tecnologias leves, do vínculo, de espaços de cuidado coletivo, da clínica ampliada, do projeto terapêutico singular (FEUERWERKER, 2014). O gerencialismo parece incidir no cuidado por diferentes aspectos e, associado ao novo financiamento da ABS, com regras estabelecidas a partir de 2019, compromete as ações coletivas de promoção da saúde e aplica modificações na produção do cuidado e no modelo de atenção, comprometendo o papel da ABS como ordenadora do cuidado (GIOVANELLA et al., 2020).

A verticalidade na tomada de decisão também é um aspecto da lógica gerencial, e, para além da divisão técnica e social do trabalho, os trabalhadores apontam sua exclusão nas decisões, o que destitui de sentido as atividades do cotidiano, numa linha de trabalho taylorista/fordista. Um exemplo disso está expresso no relato de uma gerente, que fez o planejamento 'estratégico e participativo' da UBS em sua casa, solitariamente, para cumprir as exigências de prazo estabelecidas.

Apesar da dureza da meta e da pouca flexibilidade da lógica gerencial, do despotismo gerencial e vigência de técnicas de disciplinamento, foi possível observar formas de contestação da hierarquia, no campo da insatisfação, que despontam muitas vezes em conflitos com a gerente local, onde os trabalhadores reconhecem a baixa autonomia que possuem nas decisões, porém, sem potência para desencadearem arranjos autogestionários.

Ainda assim, nota-se uma ambivalência no posicionamento dos profissionais a respeito da lógica gerencial. Aquilo que os aflige – o controle por resultados e a captura do trabalho pela meta – é exatamente o que defendem. Para eles, as OS assumem o lugar de empresa que resolverá as dificuldades da implementação do SUS, em contraposição ao serviço público representado como lento, duvidoso, desorientado e questionável. Essa comparação entre OS e Administração Direta (AD) ressoa o discurso da administração gerencial, mas é importante destacar que essa avaliação positiva se dá ao campo administrativo, e não à organização do

cuidado. Uma enfermeira Responsável Técnica disse que se sentiu na 'pré-história' quando a nova coordenadora da UBS lhe relatou as facilidades da gestão pela OS se comparadas com a AD. São questões da ordem da menor burocracia para procedimentos administrativos e de provimento de insumos. Outra cena que aponta tais elementos:

> *"Na percepção da farmacêutica, existem perdas na AD por três motivos principais: falta de sincronia e desorganização, o que provoca falta de medicamentos; burocracia e fragmentação de fluxos; e que a administração direta carece de referências, principalmente técnicas. Nas suas experiências com outras OS estas questões não eram problema, as pessoas compartilhavam processos, ela sabia com mais facilidade com quem contar e neste sentido com a administração direta se sente mais solitária. Além de saber dos processos do começo ao fim e na administração direta 'sabe pelas metades'."*

A AD é taxada como precária, amadora e atrasada nos modos de fazer gestão, e acreditam que profissionais da AD que vão à UBS gerida por OS deveriam "aprender com eles como se faz".

Pouco se tem estudado a respeito de perdas e ganhos na contratação de serviços das OS na ABS (IBANEZ et al., 2001; COELHO; GREVE, 2016; RAMOS; SETA, 2019a). De forma geral, as OS trazem consigo uma ampliação da oferta de serviços e cobertura, inclusive pela obrigatoriedade da contratualização, o que por si só tende a provocar melhoria nos indicadores de saúde. Porém, com relação à eficiência e efetividade, não há consenso. Ramos e Seta (2019a) apontam a predominância de melhores resultados nas capitais que adotaram modelo de administração direta, enquanto Coelho e Greve (2016), em estudo realizado em municípios da grande São Paulo, sugerem que as OS apresentaram melhoras relativas à mortalidade infantil, às internações por condições sensíveis à ABS e por infecção respiratória aguda, entre os anos de 2001 e 2012.

Contudo, o contrato de gestão, visto como instrumento de permanente negociação entre os entes público e privado, de redirecionamento de políticas e diversificação de experiências de gestão com adequação às realidades locais, ainda se desdobra na prática em regulador da demanda a partir da oferta contratualizada a fim de alcançar a contemplação da meta. Além disso, outras fragilidades a serem mencionadas são o uso limitado dos indicadores quantitativos e qualitativos e a ausência de uma cultura de avaliação e monitoramento de unidades e programas.

Assim, as políticas de saúde sofrem diversos processos de mediações na sua implementação, pois ocorrem interpretações e ressignificações dos documentos norteadores da política oriundos do Ministério da Saúde, seja pela atuação da gestão no âmbito municipal, seja pelos gerentes dos serviços de saúde. Além disso, trabalhadores e usuários também agem e as modificam, reconectam e alteram estas políticas (ANDREAZZA, 2015). A gestão das UBS pelas OS aponta mais uma camada de mediação dos processos, mais uma lente, mesmo que o contrato de gestão tente uniformizar os serviços ofertados.

Tão iguais e tão diferentes

Foram também identificadas no estudo diferenças significativas entre as UBS geridas por distintas OS, sinteticamente apresentadas no quadro 2.

A identificação com a própria OS é um fator de diferenciação entre as UBS estudadas, apesar da padronização de metas estipulada nos contratos de gestão. Em uma delas, a OS 1, se destaca uma preocupação constante com a manutenção do próprio emprego, marcada por um clima organizacional de desconfiança e medo. Tamanha insegurança se expressa até mesmo na interpretação dos profissionais a respeito da pesquisa: a presença da pesquisadora-cartógrafa foi um analisador desta relação, pois ela se tornou, para os trabalhadores, um elemento de vigilância e controle, fato potencializado pelo chamamento público para escolha e contratação de OS em curso durante o período de campo. Apesar

Quadro 2: Diferenças entre as OS estudadas

Diferenciações	OSS 1	OSS 2
Identificação/vínculo da própria OSS com trabalhadores	Vínculo frágil	Vínculo forte
Clima organizacional	Medo e Desconfiança da OSS	Confiança na OSS
Sistema de normas e valores	Lógica gerencial	Fraternidade, cooperação e cuidado (Reforma Sanitária) e lógica gerencial
Identificação com o SUS	Relação de exterioridade	Relação de pertencimento
O que defendem os trabalhadores	Modelo de gestão por OSS pelas suas ferramentas administrativas	Modelo de gestão por OSS pela sua capacidade de produção de cuidado

Quadro preparado pelos autores do artigo

do processo de chamamento público, que trouxe enorme instabilidade para as OS e seus trabalhadores, os profissionais da outra UBS, gerida pela OS 2, apresentavam uma relação de confiança intensa com a OS, algo da ordem da subjetividade, que se revela no que a organização representa em suas vidas, para além da sua alegada 'proximidade com o SUS', como pode ser observado no seguinte relato de uma enfermeira:

> *"Estou há 19 anos nesta instituição, entrei como ACS. (...) a instituição me favoreceu, e hoje eu sou enfermeira. (...) tem também a seriedade com que a OS trabalha com a comunidade. O investimento (da OS nos trabalhadores) foi grande, o jeito de fazer foi aprendido na instituição. É como mudar de casamento sem vontade própria. E como aceitar as regras da nova relação?"*

A lealdade aqui é identificada como uma relação íntima que se dá na produção de subjetividade do trabalhador, uma manifestação do dispositivo cognitivo (DOUGLAS, 1986) praticado pela OS 2. Há elementos no discurso dos gerentes e trabalhadores vinculados a esta OS que abarcam aspectos ligados à valorização do trabalhador e à meritocracia, à militância pelo direito à saúde e práticas solidárias nas unidades de saúde, e que não estão presentes na UBS gerida pela OS 1. Tais práticas se relacionam com o princípio da saúde enquanto direito, mas também se articulam com a orientação religiosa desta OS. A história de construção do SUS nesse território está ligada à atuação da instituição e sua relação comum com os movimentos eclesiais de base.

A organização e o trabalho são campo fértil para processos de subjetivação, adquirem sentido para os indivíduos, favorecendo o pertencimento, a identificação, o vínculo e a confiabilidade no ambiente organizacional. O imaginário sobre a organização produz um mundo a se construir. Outra importante e acentuada diferenciação entre as duas UBS é a relação de seus trabalhadores com o SUS e a reflexão sobre as políticas de saúde e a produção do cuidado que fazem. É como se o conceito da Reforma Sanitária brasileira, na sua função de "imaginário motor", produzisse contrastantes capacidades de mobilização e investimento dos trabalhadores e gestores (AZEVEDO; SÁ, 2015).

Na OS 1, o SUS aparece como aquilo que é de todos, mas se 'confunde com a ineficiência do serviço público'. Ali, é recorrente o discurso de que "a OS fará a população acreditar que é diferente [do SUS]", numa evidente relação de exterioridade, de diferenciação em relação ao SUS. Há um conflito entre o que é público e o que é privado, uma rivalidade, uma disputa de sentidos muito marcada sobre a condução das políticas públicas e no imaginário coletivo do direito à saúde. A racionalidade 'empresarial científica' desta OS faz o contorno das relações e do próprio SUS.

De modo distinto, embora também demarque a defesa do modelo de gestão por organizações sociais, a OS 2 associa-se à defesa do próprio SUS e de um modelo de atenção específico. Seus profissionais julgam que a gestão por OS viabiliza o SUS enquanto direito de cidadania. A instituição é tida por eles como séria e responsável, visão compartilhada inclusive pelos usuários, e ficam evidenciados valores de cooperação, solidariedade e cuidado com a vida numa intersecção com a própria Reforma Sanitária. A adesão ideológica e psicológica reforça a credibilidade desta OS e suas políticas. Os trabalhadores referem com orgulho que os usuários que não pertencem ao território adscrito da UBS sob gestão por esta OS questionam: "Por que você tem mais direito do que eu?" ao se referirem a quem mora na área de abrangência.

O que se pode dizer, a partir da investigação empreendida, é que há uma diferenciação entre os serviços a depender da OS e suas estruturas organizacionais, mesmo que o contrato de gestão tente uniformizar os serviços ofertados. Estes achados dialogam diretamente com o estudo de Teixeira (2012), em Portugal, que vai além da problemática do acesso e aponta a dualidade entre os modelos de prestação de serviços vigentes no Sistema Nacional de Saúde português e a produção de novas desigualdades em saúde. Traçando um paralelo, em meio à pluralidade de construções locais do SUS, também aqui temos a produção de novas iniquidades em saúde.

Assim, o que o presente estudo indica é que, para além da fragmentação decorrente das constantes mudanças da política de ABS, operadas pelas distintas esferas de governo, há uma nova e importante clivagem imposta pelas características da OS responsável pela gestão das UBS de um ou de outro território na mesma cidade, que podem produzir novas iniquidades e/ou desigualdades em saúde, pois o acesso aos serviços e o modo de produzir o cuidado submete-se à diferenciação e passa a depender da OS contratada pelo poder executivo e de suas estruturas organizacionais.

Conclusões

A 'gestão baseada em metas' modela a produção do cuidado, com maior incentivo às práticas quantificáveis contidas no contrato de gestão em detrimento do uso de tecnologias leves e ferramentas de gestão do cuidado no cotidiano das equipes. O contrato de gestão influencia o modelo assistencial e a forma de operar das equipes de ambas OS.

Ao mesmo tempo que a valorização de práticas racionalizadoras ordenando o processo de trabalho em saúde provoca os profissionais e os coloca em reflexão, eles também defendem que este é o modelo de gestão alternativo à administração direta, caracterizada como lenta e questionável.

Isso se desdobra por motivos diferentes nas duas unidades estudadas, e aquilo que motiva as equipes na construção cotidiana do SUS também é bastante distinto. A identificação com as OS, os dispositivos cognitivos aplicados por elas, a relação com o SUS e a legitimidade de cada uma delas é diferente.

O presente estudo coloca um importante debate, considerando que o modelo de gestão por OS é tido hoje como a alternativa à administração direta, hegemônico no município de São Paulo e em muitos estados e municípios brasileiros. Aponta, outrossim, para a necessidade de avaliar estas diferenciações que se desdobram na produção do cuidado. As ambivalências observadas nesse artigo apontam para a necessidade de criação de estratégias que diminuam as possíveis iniquidades postas pelos elementos do gerencialismo e que buscam de alguma forma dar previsibilidade – capturar o trabalho vivo em ato, presente nas práticas de saúde – e controlar e quantificar o trabalho em saúde.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Eurivaldo Sampaio de; CHIORO, Arthur; ZIONI, Fabíola. Políticas públicas e organização do sistema de saúde: antecedentes, reforma sunitária e o SUS. In: WESTPHAL, Márcia Faria; ALMEIDA, Eurivaldo Sampaio de. **Gestão de serviços de saúde**: descentralização/municipalização do SUS. São Paulo: EDUSP, 2001. p.13-49. (Acadêmica, 37).

ANDREAZZA, R. Narrativas dos caminhos dos cidadãos portugueses no Serviço Nacional de Saúde. Circulação de saberes leigos. In: Carapinheiro, Graça; Correia T, editor. **Novos temas de saúde, novas questões sociais**. Lisboa: Mundos Sociais; 2015.

ANDREAZZA, Rosemarie. Relatório técnico--científico final. In: **A Atenção Primária à Saúde (APS) como estratégia para (re)configuração das Políticas Nacionais de Saúde**: a perspectiva de seus profissionais e usuários. Relatório técnico-científico final. São Paulo, jan. 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Rosemarie_Andreazza2/publication/322492370_A_Atencao_Primaria_a_Saude_APS_como_estrategia_para_reconfiguracao_das_Politicas_Nacionais_de_Saude_a_perspectiva_de_seus_profissionais_e_usuarios_Relatorio_tecnico---cientifico_final/links/5a5be615458515450278a49b/A-Atencao-Primaria-a-Saude-APS-como-estrategia-para-reconfiguracao-das-Politicas-Nacionais-de-Saude-a-perspectiva-de-seus-profissionais-e-usuarios-Relatorio-tecnico---cientifico-final.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

AZEVEDO, CS; SÁ, MC. **Subjetividade, gestão e cuidado em saúde**: abordagens da psicossociologia. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

BARBOSA, Nelson Bezerra. Regulação do trabalho no contexto das novas relações público versus privado na saúde. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2497-2506, ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500024&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. [S. l.], 15 maio 1998. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/107122/lei-9637-98>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria no 1.654, de 19 de Julho de 2011**. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde, o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) e o Incentivo Financeiro do PMAQ-AB, denominado Componente de Qualidade do Piso de Atenção Básica Variável - PAB Variável. Série E. Legislação em Saúde, editor. Diário Oficial da União. Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

Brasil. Ministério da Saúde (MS). CNES: **Cadastro nacional de estabelecimentos de saúde** [homepage na Internet]. Brasília. Disponível em: <http://cnes.datasus.gov.br/Cadastramento_Solicitar_Exclusao.asp> Acesso em: 10 set. 2020.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Como reinventar a gestão e o funcionamento dos sistemas públicos e organizações estatais? **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 13, supl. 2, p. 2019-2021, dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232008000900003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 set. 2020.

CARAPINHEIRO G. **Saberes e poderes no hospital**: uma sociologia dos serviços hospitalares. 3. ed. Porto: Afrontamento, 1998.

CARAPINHEIRO, G; CORREIA, T. **Novos temas de saúde**, novas questões sociais. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2015.

CECÍLIO, LCO. **A micropolítica do hospital**: Um itinerário ético-político de intervenções e estudo. [Tese de Livre Docência]. São Paulo (SP): Universidade Federal de São Paulo, 2007.

CECÍLIO, Luiz Carlos de Oliveira. Escolhas para inovarmos na produção do cuidado, das práticas e do conhecimento: como não fazermos "mais do mesmo". **Saude soc**., São Paulo, v. 21, n. 2, p. 280-289, jun 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902012000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 set. 2020.

COELHO, Vera Schattan P.; GREVE, Jane. As Organizações Sociais de Saúde e o Desempenho do SUS: Um Estudo sobre a Atenção Básica em São Paulo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 867-901, set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000300867&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 set. 2020.

CONTREIRAS, Henrique; MATTA, Gustavo Corrêa. Privatização da gestão do sistema municipal de saúde por meio de Organizações Sociais na cidade de São Paulo, Brasil: caracterização e análise da regulação. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 285-297, fev. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2015000200285&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 set. 2020.

COSTA, Danilo et al . Saúde do Trabalhador no SUS: desafios para uma política pública. **Rev. bras. saúde ocup.**, São Paulo, v. 38, n. 127, p. 11-21, jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-76572013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 set. 2020.

DOUGLAS, M. **How institutions think**. New York: Syracuse University Press, 1986.

DRUCK, Graça. A TERCEIRIZAÇÃO NA SAÚDE PÚBLICA: FORMAS DIVERSAS DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, p. 15-43, nov. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462016000400015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 set. 2020.

FERNANDES, Lorena Estevam Martins et al. RECURSOS HUMANOS EM HOSPITAIS ESTADUAIS GERENCIADOS POR ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE: A LÓGICA DO PRIVADO. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 955-973, dez. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462018000300955&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 set. 2020.

FEUERWERKER, Laura Camargo Macruz. Coleção **Micropolítica do Trabalho e o Cuidado em Saúde Micropolítica e saúde**: produção do cuidado, gestão e formação. Editora Rede UNIDA, editor. Porto Alegre, 2014.

GAULEJAC, V. **Gestão como doença social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. Aparecida - SP: Ideias e Letras, 2007.

GIOVANELLA, Ligia; FRANCO, Cassiano Mendes; ALMEIDA, Patty Fidelis de. Política Nacional de Atenção Básica: para onde vamos? **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 1475-1482, abr. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232020000401475&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 set. 2020.

IBANEZ, Nelson et al. Organizações sociais de saúde: o modelo do Estado de São Paulo. **Ciênc. saúde coletiva**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 391-404, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232001000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 set. 2020.

KRUGER, Tânia Regina; REIS, Camila. Organizações sociais e a gestão dos serviços do SUS. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 135, p. 271-289, ago. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282019000200271&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 set. 2020.

LAPASSADE, G. **Grupos, organizações e instituições**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

LOURAU, R. **A análise institucional**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MINAYO, M.C. de S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 12. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 2010.

PASSOS, Eduardo; KASTRUP, Virgínia; ESCOSSIA, Liliana Da. **Pistas do método da cartografia**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2015.

PEDUZZI, Marina. Mudanças tecnológicas e seu impacto no processo de trabalho em saúde. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 75-91, mar. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462003000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 set. 2020.

RAMOS, Andre Luis Paes; SETA, Marismary Horsth De. Atenção primária à saúde e Organizações Sociais nas capitais da Região Sudeste do Brasil: 2009 e 2014. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, ano 4, v. 35, n. 9, 2019a. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000405003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 set. 2020.

RAMOS, André Luis Paes; SETA, Marismary Horsth De. Os autores respondem. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, ano 4, v. 35, n. 9, 2019b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019001107002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 set. 2020.

SANTOS, Boaventura Souza. **Globalização**: fatalidade ou utopia? Porto: Afrontamento, 2001.

SODRÉ, Francis; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; BAHIA, Ligia. **Organizações sociais**: agenda política e os custos para o setor público da saúde. São Paulo: Huciec, 2018.

TEIXEIRA, L. **A reforma do centro de saúde: percursos e discursos**. Lisboa: Mundos Sociais; 2012.

VILLAS BÔAS, Bruno. IBGE: Número de organizações sociais que gerem estabelecimentos de saúde sobe 76%: Número de municípios com presença dessas organizações também cresceu, de 182 em 2014 para 270 em 2018. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, p. 1, 15 set. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/09/25/ibge-numero-de-organizacoes-sociais-que-gerem-estabelecimentos-de-saude-sobe-76percent.ghtml>. Acesso em: 15 set. 2019.

Entrevista

FUNDAÇÃO ESTATAL COMO ALTERNATIVA DE GESTÃO DO SUS NA BAHIA

Carlos Alberto Trindade

Criada como alternativa inovadora, segura e transparente para apoiar a gestão do Sistema Único de Saúde na Bahia, a Fundação Estatal Saúde da Família foi estabelecida por69 municípios do Estado da Bahia, através de PL baseado na Lei Complementar Estadual n.º 29, já tendo 11 anos de existência. Utiliza a gestão compartilhada com os municípios e Estado na execução dos seus serviços envolvendo mais de 2.000 trabalhadores da saúde.

A integridade da FESF é reforçada por ter todas as suas contas analisadas e aprovadas pelos órgãos de controle, dentre eles o Ministério Público da Bahia e o Tribunal de Contas dos Municípios.

Além disso, o Conselho Curador da Fundação, órgão máximo de sua governança, que tem no seu escopo gestores estaduais e municipais, universidades públicas, Conselho Estadual de Saúde e trabalhadores de carreira da FESF, contemplando a diversidade de atores que constroem o SUS.

Ao completar mais um ciclo de gestão na FESF, o agora ex-diretor geral, Carlos Alberto Trindade, avaliou as adaptações frente aos desafios impostos e as conquistas da Fundação. Trindade é médico sanitarista, pós-graduado em Gestão da Inovação pela Universidade de Miami. Acaba de deixar o cargo de Diretor Geral da FESF-SUS onde atuou por uma década. Foi também Secretário Municipal de Salvador e de Camaçari na Bahia e em Cachoeiras de Macacu no Rio de Janeiro.

RAM: A FESF é inovadora desde seu modelo jurídico, com uma combinação de duas modalidades de instituições públicas da administração brasileira: as autarquias e as empresas estatais. O que diferencia a FESF das demais modalidades de gestão?

Carlos Alberto Trindade: Além de ser inovadora desde seu modelo jurídico ela é, principalmente, a única alternativa pública a figurar no processo de modernização do Estado brasileiro para prestação de serviços sociais. É o próprio poder público ocupando um espaço que historicamente foi tomado pelas filantrópicas e Organizações Sociais de Saúde (OS's), que são parte da iniciativa privada ou do chamado terceiro setor. Além disso, o fato de ser pública possibilita a contratação direta pelo Estado e municípios.

Dedicação ao SUS. Solenidade de 30 anos do CONASEMS premiou seus fundadores, entre eles, Carlos Trindade.

RAM: Como a FESF realiza a gestão compartilhada com os outros entes do SUS?

Carlos Alberto Trindade: A gestão compartilhada consiste no diálogo permanente e no acompanhamento cotidiano das ações e serviços por câmaras técnicas e comissões de avaliação dos contratos/convênios, compostas por contratante e contratada. O resultado disso é o fortalecimento do trabalho em equipe, criando um maior vínculo entre os entes contratados e melhoria na qualidade dos serviços prestados. A inovação aqui é através dos contratos firmados que são baseados em metas e resultados, com indicadores bem definidos, que possibilitam a avalição dos serviços e a correção de trajetória, quando necessário. Isso só é possível porque os interesses entre a FESF e todos os seus contratantes é convergente: o fortalecimento do Sistema Único de Saúde.

RAM: Em 2013, a FESF foi uma das Fundações que estiveram à frente para a criação de uma Associação Nacional de Fundações Estatais de Saúde – ANFES. Qual foi a pauta que mobilizou esse movimento?

Carlos Alberto Trindade: Bem, a pauta que mobilizou esse movimento e que ainda é uma das mais importantes da associação, é a afirmação do modelo jurídico institucional das fundações de saúde, pela aprovação do Projeto de Lei que está na Câmara dos Deputados, cujo conteúdo é estender e regulamentar o campo de atuação das fundações para a defesa do modelo no judiciário brasileiro e nos órgãos de controle, além de possibilitar a criação de um espaço de compartilhamento de experiências e de soluções para os problemas afins. A ANFES é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, apartidária, de caráter organizacional e assistencial, que reúne as Fundações Públicas de direito privado de saúde do Brasil.

RAM: Em nosso texto de abertura, citamos uma parte da Governança da FESF, o Conselho Curador. Quais as outras instâncias de governança?

Carlos Alberto Trindade: O Conselho Curador é a instância máxima deliberativa. No campo consultivo, estão o Conselho Inter federativo, formado pelos 69 municípios instituidores e o Conselho Fiscal que assessora o Conselho Curador na análise e aprovação das contas da Fundação. Além dos conselhos citados, temos a Diretoria Executiva, responsável pela execução das políticas, ações e serviços da FESF, e formada, estatutariamente, pelo Diretor Geral, Diretor Geral Adjunto, Diretor de Gestão de Serviços e Diretor de Gestão Interna, além do Diretor de Ciência, Tecnologia e Inovação (FESF-tech) e do Procurador Jurídico, que a constituem por decisão discricionária do Diretor Geral.

"inovadora e a única alternativa pública a figurar no processo de modernização do estado brasileiro para prestação de serviços sociais"

RAM: Há leis que incentivam a prática de compliance na administração pública. Como a questão tem sido tratada pela FESF?

Carlos Alberto Trindade: Na busca por métodos inovadores a FESF vem sistematizando suas práticas e seus normativos internos para cada vez mais ampliar suas ações voltadas à integridade institucional. No processo de implantação da política de integridade foi criado um comitê de integridade visando primordialmente o mapeamento dos riscos estratégicos e operacionais bem como a multiplicação da metodologia para todos os trabalhadores, contratantes e parceiros.

RAM: Houve uma modernização da gestão da FESF nesses últimos anos?

Carlos Alberto Trindade: Certamente a nossa área de gestão vem acumulando muita experiência e como consequência disto

Avaliação do desenvolvimento das ações propostas no plano estratégico é realizada anualmente, reunindo toda a equipe da sede administrativa, com representação dos serviços.

passa a entregar ferramentas de gestão mais inovadoras e ágeis, fortalecendo suas ações com a reorganização de seus processos internos, através do escritório de processos, adotando através dos projetos de solução digital e gerenciamento documental recursos que trazem mais eficiência e agilidade à gestão.

RAM: Gestão de pessoas no setor saúde é um desafio. Nesse âmbito a FESF conseguiu avançar?

Carlos Alberto Trindade: Sim. Implantou, ao longo destes anos, metodologias e ferramentas inovadoras ligadas ao desenvolvimento dos trabalhadores e das lideranças. Destacamos o Programa de Avaliação de Competências, e a pesquisa de clima organizacional, com essas ferramentas, a gestão de pessoas da Fundação minimizou as dificuldades garantindo uma assistência mais humana e mais qualificada.

RAM: Em nossa última edição da revista, trouxemos um destaque para o Escritório de Gerenciamento de Projetos da FESF. Quais os resultados foram percebidos com a implantação desse modelo de gestão? Essa modelagem pode ser aplicada a outras organizações públicas?

Carlos Alberto Trindade: A implantação do EGP na Fundação significou um marco importante e inovador em nossa capacidade de gestão dos projetos e ações. De início, percebemos benefícios para os projetos estratégicos e rapidamente, constatamos resultados envolvendo todos os setores da Fundação. Através da sistemática de Monitoramento do Portfólio de Projetos estabelecida, pode-se perceber uma melhor integração entre os projetos e o alinhamento com os objetivos do nosso planejamento estratégico.

Respondendo a segunda questão, realmente outras organizações públicas podem usar essa modelagem. Em 2019, quando conquistamos o prêmio de Melhor PMO (Project Management Office) da Bahia, passamos a apoiar outras instituições nas suas implantações de Escritórios e no compartilhamento da nossa experiência. Acredito que a procura por

A premiação reconheceu o trabalho realizado pelo Escritório nos esforços empenhados para o desenvolvimento e promoção da gestão eficaz de projetos.

melhores práticas na gestão dos seus projetos e por resultados mais efetivos têm impulsionado as organizações a implantar e aplicar os métodos de gestão de projetos.

RAM: A missão da FESF é "Soluções Inovadoras para o SUS". A FESF está conseguindo cumprir essa missão?

Carlos Alberto Trindade: Estamos sim, confirmando a nossa missão que é soluções inovadoras para o SUS. Em 2017, fomos provocados pela Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação (SECTI), através de um acordo de cooperação técnica para atuar no desenvolvimento de pesquisa de caráter científico, tecnológico e de novos produtos conforme necessidades do SUS.

A partir de então a FESF criou uma nova diretoria que seria responsável por essas iniciativas, a FESF-tech, a exemplo do Portal da Inovação e a formação dos trabalhadores como agentes de inovação. O desenvolvimento desses projetos foi possível através das parcerias com as universidades, instituto de pesquisas, empresas e startups, órgãos públicos e sobretudo com os trabalhadores do SUS e da FESF.

Um dos projetos que ganhou visibilidade nacional tendo em vista a pandemia do novo coronavírus foi a Plataforma Eletrônica da Saúde (iPêS), disponibilizado de forma gratuita, como projeto piloto desenvolvido no Estado do Maranhão, através do Consórcio Nordeste, envolvendo o uso de TIC e já mobilizando o ecossistema de inovação. A iPêS facilita a

Mapa Estratégico

coleta de informações integradas e analisadas permitindo a gestores e trabalhadores da saúde, mais subsidio para tomada de decisão.

RAM: A FESF foi criada para atender a uma grande lacuna enfrentada pelos municípios, o provimento e fixação de profissionais na Estratégia Saúde da Família. Podemos afirmar que esse também foi e continua sendo um desafio?

Carlos Alberto Trindade: A saúde da família faz parte do nome da Instituição e sempre estará presente, essa é a melhor estratégia de assistência à saúde da população e uma das bases do SUS. Em 2009, quando foi instituída foi a primeira missão da FESF, e nos orgulhamos muito dessa capacidade de adaptação que nós temos. Realizamos um grande concurso nacional, conseguimos alocar os trabalhadores, cumprindo carga horária semanal de 40horas nas unidades de saúde da família. Contudo, diante da conjuntura, houve dificuldades por parte dos municípios na manutenção dessa contratação desprecarizada dos trabalhadores.

RAM: Recentemente um dos projetos desenvolvidos pela FESF-tech ganhou visibilidade nacional para o enfrentamento do coronavírus o aplicativo Monitora Covid-19. Como foi possível desenvolver a ferramenta e qual a abrangência atualmente?

Carlos Alberto Trindade: Com a pandemia, a FESF iniciou a prospecção de soluções inovadoras que pudessem apoiar os governos e a sociedade no seu enfrentamento. O Aplicativo Monitora COVID-19 já existia enquanto ferramenta, desenvolvida pela empresa nordestina Novetech. A FESF iniciou conversas com os diretores da empresa, que concordaram em celebrar um convênio, sem o envolvimento de recursos financeiros, para ofertar gratuitamente o aplicativo e a plataforma de retaguarda clínica no enfrentamento à COVID-19, que compreende no atendimento realizado por profissionais de medicina. A partir de então, em um grupo de trabalho liderado pela Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação da Bahia (SECTI), o aplicativo foi customizado e ofertado. A resposta foi boa, e

o Consórcio Nordeste também se interessou. A partir daí, a demanda de usuários de outros estados nas lojas de aplicativos e redes sociais levou à disponibilização para todo o território nacional.

RAM: Além do aplicativo Monitora COVID-19, aFESF ofertou serviços diferenciados por conta da pandemia?

Carlos Alberto Trindade: Sim! O desafio de inovar alcançou outros serviços da Fundação. A pandemia e as necessidades de resposta que ela impôs aos governos e à sociedade demonstraram a importância estratégica do Sistema Único de Saúde para a preservação e proteção da vida da população brasileira. Neste contexto, a FESF, particularmente, mostrou ser uma potente ferramenta de gestão e de viabilização de projetos e serviços na qual apostamos. Foram diversas as ações realizadas em parceria com o poder público. Além do aplicativo Monitora COVID-19, o sistema criado pela Fundação usado pelo Telecorona – 155, central de atendimentos ao cidadão que ofertou orientações sobre a COVID-19, o Serviço de monitoramento da temperatura foi realizado com os usuários do metrô de Salvador e Lauro de Freitas, com realização de testes rápidos para o coronavírus, e o serviço LACEN/CIEVS, com a inserção de trabalhadores, entre técnicos de laboratório e analistas clínicos, ampliando a capacidade de atendimento do Laboratório Central do Estado, possibilitando o funcionamento 24 horas, todos os dias da semana.

Destacamos ainda a parceria com a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), para desenvolver um protótipo de respirador de baixo custo adaptado com Reanimador Manual (Ambu) para uso em pacientes com insuficiência respiratória que não dispõem de leito com respirador artificial mecânico. E, juntamente com a Fundação Estatal Hospitalar de Sapucaia do Sul – FHGV e o IFBA, o desenvolvimento de um aplicativo para medição de saturação de oxigênio no sangue (SpO2), utilizando para isso a câmera fotográfica do próprio aparelho celular, se tornando um instrumento de apoio

Residência Médica e Multiprofissional formação humanizada em serviço

ao diagnóstico de doenças cardiovasculares.

RAM: A formação para o SUS está presente na visão da FESF. Essa é também uma diretriz de seus serviços?

Carlos Alberto Trindade: Sem dúvidas que sim! Desde a sua criação, a FESF tem a educação permanente e a formação para o SUS como pilares estruturantes do processo de desenvolvimento do trabalhador e qualificação do trabalho em saúde. Ao longo desses 11 anos, a FESF vem desenvolvendo e incorporando inovações na gestão do trabalho e na educação em saúde, como dispositivos de qualificação das suas práticas, a partir da produção coletiva de saberes. Nesse sentido, cada serviço da FESF promove formação dos seus trabalhadores, possibilitando o desenvolvimento das competências necessárias para a melhoria dos resultados e da qualidade do serviço e propiciando a valorização do trabalhador, seja por melhoria na remuneração garantida no PECS, seja pelo incremento do currículo.

No âmbito dos serviços desenvolvidos pela FESF, damos especial destaque para os Programas Primeiro Emprego (PPE) e Residência Médica e Multiprofissional em Saúde da Família, cujo escopo tem a formação como objeto do próprio serviço. O PPE, além de prestar o apoio à primeira experiência profissional do egresso do ensino técnico da Rede Estadual de Educação Profissional, tem como objetivo ampliar a capacidade de inserção desses jovens no mercado de trabalho e estimular a continuidade do seu aprimoramento, por meio do Programa de Aperfeiçoamento Profissional. Os programas de residência, por sua vez, constituem a modalidade mais efetiva de especialização em serviço. A FESF, hoje, tem em seus programas mais de 250 residentes em formação, de 07 categorias profissionais, ocorrendo em 03 municípios, sendo o maior programa de residência em atenção básica do Estado, e um dos maiores do nordeste.

Saiba + sobre a FESF-SUS

Desafios e Avanços | 2018-2020
Cuidado Humanizado, inovação e formação para o SUS.
https://drive.google.com/file/d/10qgPdvLcAnbD-bj2yWxsqpSA_cyUZNSu/view

Portfólio – 2009 a 2020
http://portfolio.fesfsus.ba.gov.br/

Site institucional
http://www.fesfsus.ba.gov.br/

Ações e projetos em combate ao COVID-19
http://www.fesfsus.ba.gov.br/covid19/

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

Parecer

Manutenção e responsabilidade em Áreas privadas de uso comum e em Áreas de preservação permanente

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues*

Ementa

Condomínio de lotes. Loteamento de acesso controlado. Diferença entre existência de áreas privadas de uso comum dos moradores e de áreas públicas de uso comum do povo. Conservação, manutenção e serviços públicos. Área de preservação permanente - APP situada em propriedade privada. Ao Poder Público Municipal compete tão somente a manutenção e conservação e prestação de serviços públicos em áreas públicas, conforme definido no planejamento municipal que deve priorizar áreas de risco e pessoas de baixa renda. Responsabilidade privada pela manutenção e conservação de APP situada em área particular.

Consulta

A Prefeitura do Município consulta a respeito da possibilidade de realização de intervenções em córregos em condomínios horizontais e loteamentos fechados.

Esclarece que a Secretaria de Meio Ambiente e a Secretaria de Obras questionam quanto à possibilidade de serem feitas intervenções em condomínios horizontais e em loteamentos fechados, como limpeza de córregos que cortam as citadas propriedades, limpeza de bocas de lobo, bem como recapeamento asfáltico, tapa buraco, sinalizações de trânsito (vertical e horizontal) e troca de lâmpadas.

Diante do contexto posto, indaga:

> "1 - Por se tratar de serviços de interesse público as intervenções acima podem ser feitas, independentemente de serem loteamentos fechados (com acesso controlado) ou condomínios horizontais?
> 2 - Quais serviços públicos podem ser executados em loteamentos fechado e em condomínios horizontais?
> 3 - No caso específico de canais, córregos ou cursos d'água, ainda que situados em área privada, os mesmos são considerados áreas de interesse público ou interesse social ou, ainda, áreas de proteção permanente? Nestes casos, a responsabilidade pela manutenção recai sobre o poder público municipal?"

Encaminha as solicitações das Secretarias interessadas, bem como mapa ilustrando 04 (quatro) loteamentos fechados.

* ***Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues:*** *Advogado e Consultor técnico do IBAM.*
Endereço eletrônico: *edomingues@unirio.br*

Resposta

A questão de condomínios de lotes, "condomínios fechados", "urbanístico" ou outros nomes que venham a ser empregados não é nova e decorre de interesse do mercado imobiliário em vender determinado produto que lhes parece mais aceitável por parcela da população que pretende um espaço mais exclusivo para morar. Antes de 2017, muitos municípios regulavam a questão, embora sempre com dúvidas quanto à constitucionalidade de o Município disciplinar forma de parcelamento do solo não prevista na legislação nacional.

Em 2017, a Lei nº 13.465/2017 alterou a Lei Nacional de Parcelamento do Solo Urbano, nº 6.766/79, para incluir o condomínio de lotes e o loteamento de acesso controlado, confira-se:

> "Art. 2o O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.
> (...)
> §7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
> §8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do §1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)".

A diferença se dá na titularidade das áreas não residenciais, em que, no condomínio de lotes, ficam sendo áreas de uso comum, de propriedade particular condominial entre os proprietários, enquanto, no loteamento de acesso controlado, as áreas são públicas, podendo seu uso ser concedido aos moradores sem impedimento de acesso a não residentes.

A caracterização de determinada área como sendo de Preservação Permanente, APP, seja em área rural ou urbana, não modifica a titularidade, que continua sendo privada, competindo ao seu proprietário os atos de conservação e recuperação, (Lei nº. 12.651/2012, Código Floresta, art. 4º e 7º), incidido em ato ilício se não o fizer, estando sujeito às medidas legais a serem tomadas pelo Município, pela coletividade, através de ação popular, ou pelo Ministério Público (Código Florestal, art. 2º e Lei n. 6.938/81).

O uso das águas do córrego, mesmo do córrego situado em propriedade privada, é público, não se podendo impedir o acesso de pessoas para recreação de baixo impacto (compatível com a proteção ambiental) e de pessoas e animais para saciar a cede (Código Florestal art. 9º). Repita-se, ainda que o bem seja de uso comum do povo, o córrego situado em propriedade privada é de responsabilidade do dono da terra, que deve zelar pelo bem sob pena de aplicação das sanções legais.

Assim, em se tratando de condomínio de lotes, seja ele chamado de condomínio horizontal, condomínio urbanístico ou qualquer outra denominação, as áreas internas são privadas, competindo aos moradores custear todos os serviços internos, como a manutenção da pavimentação, a sinalização de trânsito, a manutenção das galerias pluviais, a conservação e recuperação das áreas de preservação permanente e eventual dragagem do leito dos córregos.

Em relação aos condomínios de acesso controlado, deveria ser consultado o termo de concessão (se existir) que irá atribuir aos moradores (geralmente organizados em associação) certas obrigações e responsabilidade de conservação.

Na inexistência de termo de concessão / autorização do acesso controlado, ou mesmo no caso de situações fáticas como as do mapa anexo, em que o uso da área é prioritariamente de moradores que não sejam pobres, com ou sem autorização do Município, a obrigatoriedade de manutenção das áreas públicas é do Poder Público Municipal, que deve observar os princípios constitucionais.

No presente caso, podemos destacar os princípios da eficiência, moralidade, impessoalidade, função social da propriedade e solidariedade. Desta forma, quando a Administração Municipal recebe solicitações de realização de intervenções em áreas que sejam públicas e de uso comum do povo, deve organizar a realização destas intervenções e das demais necessidades que determinada Secretaria identificou para toda a cidade, de forma a cumprir o princípio da eficiência, isto é, há necessidade de planejamento.

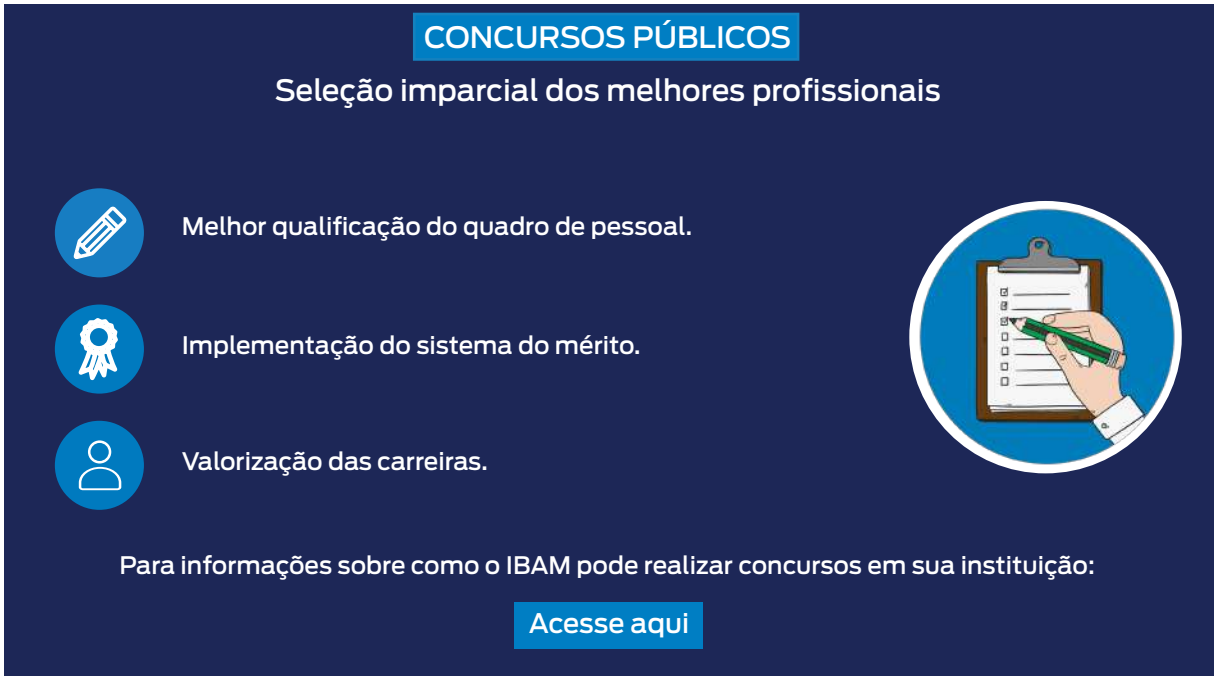
Planejar significa identificar as necessidades, definir ordem de prioridades (conforme princípio da solidariedade, que determina o uso de recursos públicos em favor, prioritariamente, dos mais necessitados e atendendo à impessoalidade, para não dirigir a ação para determinada pessoa ou grupo de pessoas sem considerar todo o universo que tem demanda semelhante.) Planejar também significa atender às leis orçamentárias que determinam a necessidade de previsão legal para realização de despesa pública.

Realizado este processo de planejamento, a ação de manutenção de áreas públicas em locais de acesso controlado (cuja função de existir é evitar o trânsito de não moradores) pode ser inscrita para execução após a execução de ações semelhantes nos locais em que seja urgente, em função de riscos de dano a pessoas e patrimônio e em locais onde residam pessoas mais necessitadas.

Em síntese, conclui-se que:

1. O Município não pode realizar serviços em áreas privadas (condomínio de lotes, horizontais, urbanísticos etc.) ainda que aparentemente de interesse público (eis que na verdade são de interesse individual daqueles moradores), mesmo em áreas de preservação permanente, sob pena de improbidade administrativa do gestor conforme Lei n. 8.429/29, art. 9º, IV, art. 10, XIII e art. 11);

2. No caso de loteamentos de acesso controlado, formais ou informais, em que o espaço é público, mas o uso (autorizado ou não) é prioritariamente de moradores que não sejam pobres, o Município pode planejar a realização da manutenção das áreas em observância aos princípios constitucionais, que indicar como prioritárias as ações em locais de risco e em locais com população de baixa renda.



Parecer

O desafio da redução progressiva de uso de combustíveis fósseis

Fabienne Oberlaender Gonini Novais*

Ementa

Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Alteração da Lei Orgânica Municipal. Prestação de serviço de transporte público. Ambiental. Redução progressiva de uso de combustíveis fósseis. Acordo de Paris. Regulamentação em âmbito federal. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Considerações a respeito.

Consulta

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que pretende alterar dispositivo da Lei Orgânica Municipal no tocante à prestação de serviço de transporte público.

Resposta

A Lei Orgânica do Município dispõe em seu art. 273-O que, na prestação de serviço de transporte público, fará obedecer os seguintes princípios básicos:

> "I - segurança e conforto dos passageiros, garantindo, em especial, acesso às pessoas portadoras de deficiências físicas
>
> II - prioridade a pedestres e usuários dos serviços;
>
> III - tarifa social, assegurada a gratuidade aos maiores de sessenta e cinco anos;
>
> IV - proteção ambiental contra a poluição atmosférica e sonora;
>
> V - integração entre sistemas e meios de transporte e racionalização de itinerários;
>
> VI - participação das entidades representativas da comunidade e dos usuários no planejamento e na fiscalização dos serviços;
>
> VII - implantação do passe escolar com tarifa reduzida, extensivo aos professores da rede de ensino fundamental".

Por sua vez, o Projeto de Lei ora sob exame, de iniciativa parlamentar, pretende acrescentar o parágrafo único e o "inciso VII" que assim dispõem:

> "parágrafo único: programas, contratos e autorizações municipais de transportes públicos devem considerar redução progressiva do uso de combustíveis fósseis, ficando adotada a meta progressiva de redução de, pelo menos, 15% (dez por cento) a cada ano, a partir de 2021 e a utilização, em 2026, de combustível renovável não-fóssil por todos os ônibus do sistema de transporte público do Município.
>
> VII - A meta e a prioridade previstas no Parágrafo único deste artigo aplicam-se nas hipóteses de aquisição e locação de veículos utilizados no transporte e serviços do Poder Público Municipal, bem como na expansão e renovação de sua frota, ressalvados os casos de impossibilidade técnica, devidamente justificados".

No tocante ao objeto da pretendida alteração, temos que a preocupação com a redução progressiva de uso de combustíveis fósseis

* ***Fabienne Oberlaender Gonini Novais:*** *Advogada e Assessora jurídica do IBAM.*
Endereço eletrônico: *fabienne.novais@ibam.org.br*

é de todo pertinente, uma vez que a emissão dos gases provenientes desta queima - assim como do desmatamento e das queimadas - sabidamente aumentam o efeito estufa levando à mudanças climáticas significativas as quais demandam, o quanto antes, alteração no modelo de vida humano.

Por esta perspectiva, a iniciativa se alinha ao Acordo de Paris, assinado em dezembro de 2015 durante a COP21 (21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima) por 195 países - dentre eles, o Brasil - com o objetivo internacional de reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera em quantidade suficiente para manter o aquecimento global abaixo de 2ºC, além de redobrar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5º C.

Na oportunidade do evento, os países delinearam publicamente quais seriam suas contribuições para a redução de GEE, o que ficou conhecido como "Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)". Em 28 de setembro de 2015, o Brasil submeteu as suas metas, assumindo, assim, os compromissos de **(i) redução das emissões de gases de efeito estufa de 37% até o ano de 2025 em relação ao ano de 2005; e (ii) redução das emissões de gases de efeito estufa de 43% até o ano de 2030 em relação a 2005**.

Além dessas metas de emissão, até 2030 o Brasil se comprometeu também com: (i) fim do desmatamento ilegal; (ii) restauração e reflorestamento de 12 milhões de hectares, para múltiplos usos; (iii) recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas; (iv) integração de 5 milhões de hectares de lavoura-pecuária-florestas; (v) garantia de 45% de fontes renováveis no total da matriz energética (frente a uma média mundial de 13%); (vi) participação de 66% da fonte hídrica na geração de eletricidade; (vii) participação de 23% das fontes renováveis na geração de energia elétrica; (viii) aumento de cerca de 10% na eficiência elétrica; e (ix) participação de 16% de etanol carburante e de demais fontes derivadas da cana-de açúcar no total da matriz energética (O que são INDCs. Dicionário Ambiental. ((o))eco, Rio de Janeiro, out. 2015. Disponível em: https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/o-que-sao-as-indcs/ Acesso em: 23.nov.2020).

O referido acordo passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação do Decreto nº 9073/2017. Também em 2017 foi instituída a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), através da Lei Federal nº 13.576/2017, a qual integra a Política Energética Nacional que tem entre seus objetivos "contribuir com a adequada relação de eficiência energética e de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na produção, na comercialização e no uso de biocombustíveis, inclusive com mecanismos de avaliação de ciclo de vida". Como instrumentos da RenovaBio estão, entre outros, art.4º: I - as metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na matriz de combustíveis; II - os Créditos de Descarbonização; III - a Certificação de Biocombustíveis; IV - as adições compulsórias de biocombustíveis aos combustíveis fósseis; V - os incentivos fiscais, financeiros e creditícios; e VI - as ações no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

No que tange às metas compulsórias anuais, relevantes são as disposições dos arts. 6º a 10 da Lei Federal nº 13.576/2017:

> "Art. 6º As metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis serão definidas em regulamento, considerada a melhoria da intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis ao longo do tempo, para um período mínimo de dez anos, observados: (Vigência)
>
> I - a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de combustíveis;
>
> II - a disponibilidade de oferta de biocombustíveis por produtores e por importadores detentores do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;
>
> III - (VETADO);
>
> IV - a valorização dos recursos energéticos;

V - a evolução do consumo nacional de combustíveis e das importações;

VI - os compromissos internacionais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa assumidos pelo Brasil e ações setoriais no âmbito desses compromissos; e

VII - o impacto de preços de combustíveis em índices de inflação.

Art. 7º **A meta compulsória anual de que trata o art. 6º desta Lei será desdobrada, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.**

§ 1º As metas individuais de cada distribuidor de combustíveis deverão ser tornadas públicas, preferencialmente por meio eletrônico.

§ 2º A comprovação de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis será realizada a partir da quantidade de Créditos de Descarbonização em sua propriedade, na data definida em regulamento.

§ 3º Cada distribuidor de combustíveis comprovará ter alcançado sua meta individual de acordo com sua estratégia, sem prejuízo às adições volumétricas previstas em lei específica, como de etanol à gasolina e de biodiesel ao óleo diesel.

§ 4º Até 15% (quinze por cento) da meta individual de um ano poderá ser comprovada pelo distribuidor de combustíveis no ano subsequente, desde que tenha comprovado cumprimento integral da meta no ano anterior.

Art. 8º **O regulamento poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis nos seguintes casos:**

I - aquisição de biocombustíveis mediante:

a) contratos de fornecimento com prazo superior a um ano, firmados com produtor de biocombustível detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;

b) (VETADO);

II - (VETADO).

Art. 9º **O não atendimento à meta individual sujeitará o distribuidor de combustíveis à multa, proporcional à quantidade de Crédito de Descarbonização que deixou de ser comprovada, sem prejuízo das demais sanções administrativas e pecuniárias previstas nesta Lei e na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999 [sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis], e de outras de natureza civil e penal cabíveis**.

Parágrafo único. A multa a que se refere o caput deste artigo poderá variar, nos termos do regulamento, entre R$ 100.000,00 (cem mil reais) e R$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Art. 10. Serão anualmente publicados o percentual de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis e, quando for o caso, as respectivas sanções administrativas e pecuniárias aplicadas".

A Resolução nº 791, do Ministério de Minas e Energia/Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, de julho de 2019 dispõe sobre a individualização das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis, no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) (Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-791-de-12-de-junho-de-2019-163598743. Acessado em 23/11/2020).

Como se pode observar, a matéria já possui regulamentação em âmbito federal. Além disso, a propositura viola o princípio constitucional do pacto federativo, uma vez que compete privativamente a União legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF).

Ante o exposto, conclui-se a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica da pretendida propositura legislativa.

Por fim, a título de complementação, sugerimos a leitura do artigo publicado na revista do BNDES, de março/2017, intitulado O Acordo de Paris e a transição para o setor de transportes de baixo carbono: o papel da plataforma para o biofuturo.

Parecer

As implicações da LC 173/2020 nas contratações temporárias de pessoal

Júlia Alexim Nunes da Silva*

Ementa

CC - Convênios / Contratos: Contratação temporária de pessoal. Proibições da Lei Complementar Federal 173/2020. Considerações.

Consulta

Relata o consulente que são realizadas, na forma da lei local, contratações temporárias para formação de equipes volantes de assistência social. Esclarece ainda que tais equipes são remuneradas por meio de verbas provenientes de programas do Governo Federal e que não são realizados concursos públicos para as funções exercidas pelos contratos temporários em razão de não ser possível ter certeza da continuidade dos programas e repasses de verbas pelo Governo Federal.

Diante desses fatos e considerando-se as proibições previstas na Lei Complementar 173/2020, indaga-se sobre a possibilidade de o Município realizar processo seletivo para contratação de pessoal por tempo determinado para substituir os contratados temporários cujos contratos vieram a termo não podem ser prorrogados.

Resposta

Preliminarmente, cabe ressaltar que, em regra, a admissão de pessoas no serviço público deve ocorrer por meio de aprovação em concurso público de provas e títulos, na forma do artigo 37, II, da Constituição da República. As contratações de pessoal por tempo determinado por meio da realização de processo seletivo são medidas excepcionais, nos termos do artigo 37, IX, da Constituição da República que determina que "a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público". Assim, nos termos da disposição constitucional mencionada, as contratações temporárias devem ser regulamentadas em lei local e cabe a lei local determinar em que hipóteses excepcionais a realização de contratações de pessoal por tempo determinado é possível. O regime jurídico aplicável aos contratos temporários será também estabelecido em norma local.

O fato de a remuneração de servidores depender de programa do Governo Federal não autoriza, por si só, a realização de contratações temporárias em desconformidade com a Constituição Federal. Isso significa que, para o atendimento de demandas permanentes e previsíveis da Administração Pública devem ser criados os cargos públicos necessários a serem providos por meio de concurso público. As contratações de pessoal por tempo determinado, com efeito, devem ser reservadas ao atendimento de necessidades temporárias e excepcionais do Poder Público.

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

Destacamos, por oportuno, que o Tribunal de Contas da União já entendeu que a admissão de pessoas para o Programa de Saúde da Família, que também depende de repasses de verbas federais, deve ser, em regra, efetuada por meio de concurso público de provas e títulos. Nesse sentido, destacamos manifestação da área técnica da referida Corte de Contas que foi tomada como razão de decidir pelo órgão na Tomada de Contas nº 006.663/2016-8.

> (...) 5.5. Atualmente, o concurso público constitui, assim como a licitação, princípio constitucional inserido no contexto de efetivação de outros postulados como a impessoalidade, a isonomia e a moralidade.
>
> 5.6. Assim, apenas em situações excepcionais expressamente previstas na própria Carta Constitucional é que se permite a relativização desse postulado, estando nesse prisma a própria explicação do princípio da isonomia.
>
> 5.7. Diante disso, ampla jurisprudência desta Corte dispõe que a contratação de pessoal para compor as equipes do Programa Saúde da Família (PSF) deve ocorrer por meio de concurso público, conforme o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, ante o caráter permanente das atividades desenvolvidas no referido programa (Acórdão 5.388/2016 - Segunda Câmara, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer).
>
> (...)
>
> 5.18. Igualmente, prevê o inciso IX do artigo 37 da Constituição que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Nesse sentido, transcreve-se trecho da doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito administrativo. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 536):
>
> A título de exceção ao regime jurídico único, a Constituição, no artigo 37, IX, previu, em caráter de excepcionalidade, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a possibilidade de contratação por tempo determinado. Esses servidores exercerão funções, porém, não como integrantes de um quadro permanente, paralelo ao dos cargos públicos, mas em caráter transitório e excepcional.
>
> 5.19. O dispositivo constitucional, em que pese norma de eficácia limitada, estabelece como requisitos obrigatórios para materialização da hipótese o excepcional interesse público, a temporariedade da contratação e previsão dos casos expressamente em lei.
>
> 5.20. Sem que os três requisitos estejam simultaneamente presentes, não é possível a qualquer ente se utilizar das contratações temporárias, mesmo com previsão em lei, sob pena de inconstitucionalidade. Na espécie, por certo, a contratação de médicos, enfermeiros e auxiliares de enfermagem, dentre outros profissionais, com recursos transferidos fundo a fundo, de forma regular e automática, em estratégia vinculada à atenção básica à saúde, conjuntura, portanto, permanente, não se amolda à hipótese normativa, como previsto na jurisprudência majoritária desta Corte.

O mesmo raciocínio jurídico aplicado ao Programa de Saúde da Família deve ser aplicado à admissão de pessoal na área de assistência social em programas que dependam de repasse federal de verbas. Ou seja, o ingresso de pessoas no serviço público para atender às necessidades permanentes da Administração Pública Municipal na área de assistência social deve ser precedido de concurso público e as contratações por tempo determinado devem ser excepcionais. A realização de repetidas contratações temporárias para atender a demandas conhecidas e previsíveis é, portanto, medida inconstitucional por violar o princípio da obrigatoriedade do concurso público.

Em razão da crise sanitária e econômica provocada pelo novo coronavírus, foi editada a Lei Complementar Federal nº 173/2020, publicada em 28 de maio de 2020, que "estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)", prevendo a concessão de auxílio financeiro à Estados e Municípios e flexibilizando normas de direito financeiro e orçamentário. Em contrapartida, porém, a lei prevê um conjunto de proibições temporárias que visam a impedir o aumento da despesa pública durante o período de crise.

Cabe ressaltar que a constitucionalidade dos artigos 7º e 8º da Lei Complementar Federal

nº 173/2020 já é objeto de discussão junto ao Supremo Tribunal Federal em diversas ADIs, como as de nº 6.447, 6450, 6456, 6465, 6526, 6542, 6623, dentre outras, sob relatoria do Min. Alexandre de Moraes. Nesse momento, porém, os dispositivos estão vigentes e gozam de presunção de constitucionalidade, de modo que têm força cogente e devem ser respeitados por todos os entes da federação.

Com relação à admissão de pessoal no serviço público o artigo 8º, determina o seguinte:

> Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios** afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 **ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021**, de:
>
> (...)
>
> II - **criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa**;
>
> (...)
>
> V - **realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV**;
>
> IV - **admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal**, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares. (Grifos nossos.)

Verificamos, então, que, até 31 de dezembro de 2021, estão proibidas as seguintes ações: i) criação de cargos públicos que gere aumento de despesa; ii) realização de concurso público para provimento de cargos novos. Não estão vedadas, porém as seguintes ações: i) criação de cargo público que não acarrete aumento de despesa; ii) realização de concurso público para reposição de vacâncias; iii) realização de contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidades de excepcional interesse público.

Por todo o exposto, concluímos que o mais correto é que sejam criados cargos públicos - se estes já não existirem - e realizado concurso público para admissão de pessoal na área de assistência pessoal. Para atendimento de necessidades temporárias e excepcionais e também até que seja possível a criação de cargos e realização de concurso público de provas e títulos, podem ser realizadas, desde que atendidas as exigências do artigo 37, IX, da Constituição Federal e respeitada a legislação local, contratações de pessoal por tempo de determinado, uma vez que tais contratações não foram vedadas pela Lei Complementar Federal nº 173/2020.

PARECERES JURÍDICOS

* Contratos Administrativos;
* Gestão Ambiental;
* Licitações;
* Política Urbana;
* Previdência;
* Processo Legislativo;
* Serviços Públicos;
* Servidores Públicos;
* Tributação;
* Entre outros.

O IBAM possui um banco de pareceres jurídicos sobre os mais variados assuntos de interesse da Administração Pública Municipal.

Acesse aqui