LGPD

cidade inteligente

energias renováveis

gestão participativa

pareceres

mobilidade

natureza do seviço

educação

estatuto da cidade

gestão municipal

ordenamento territorial

gestão ambiental

sustentabilidade

instituto brasileiro de administração municipal

Edição nº 307
Setembro/2021

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Artigos

- Questões de Ordenamento Territorial Municipal Antes e Depois do Censo: Limites e Lugares
- Mobilidade Urbana e Cidades Inteligentes
- Qualidade na Educação Pública: um projeto de autonomia, não de subserviência
- Energias alternativas e renováveis: uma proposta de ações para gestão pública municipal
- Advogado e Contador – Natureza singular do seu serviço

Pareceres

- A questão do abono de permanência após a EC 103/2019
- A LGPD não pode ser usada como obstáculo para a consecução de políticas públicas
- A Lei nº 8.666/1993 e a nova lei de licitações. Aplicabilidade e regime de transição

Aos Leitores

O ano passa célere e já estamos apresentando a terceira RAM de 2021, de número 307. A elaboração de cada edição é sempre muito envolvente e uma das partes mais cativantes é o contato que se faz com os autores. São pequenos acertos, uma ou outra informação para complementar e, acima de tudo, a troca, o diálogo com pessoas que entram, formalmente, para o círculo dos encantados com a gestão municipal a partir daquele momento. Há, também, os que são históricos parceiros e que de longa data se alinham aos temas da autonomia municipal. É assim, então, que a equipe do IBAM se sente e toma a liberdade de considerar que autoras e autores, antigos e recentes, se incluem nesta vibração. Vamos, então, visitar os conteúdos da RAM 307.

A revista se inicia com o artigo de Romay Conde Garcia, cujo título *Questões de ordenamento territorial municipal antes e depois do censo: limites e lugares* invoca toda uma reflexão acerca de questões espaciais e faz pensar acerca do momentoso debate sobre a realização do Censo 2020. As implicações da não atualização das informações passo a passo do país trazem questões técnicas que deixam muitas lacunas sobre as transformações dos lugares, da cultura, da conectividade e, principalmente, das consequências já observáveis da pandemia sobre os habitantes deste país continental.

Adriana Nascentes vai trabalhar sobre tema bastante objetivo e que impacta o dia a dia de todas as pessoas, nos ambientes urbanos ou não. Utilizando-se de um título direto – *Mobilidade Urbana e Cidades Inteligentes* – trata da evolução dos conceitos e de sua combinação para permitir às pessoas conforto e acesso ao que se produz de melhor nestes tempos. Vai tornando o assunto mais complexo e discute questões como governança, articulação entre planejamento e soluções baseadas na natureza (SbN), os inúmeros recursos e ferramentas que a tecnologia da informação disponibiliza, as cidades inteligentes, a legislação urbanística e sua demanda por modernidade e as Parcerias Público-Privadas como elementos facilitadores da implementação de inovações.

Um trio de professores – Anderson Paulino de Souza, Carlos Fernando Gomes Galvão de Queirós e João Carlos de Souza Anhaia Gino – que atua no Estado do Rio de Janeiro apresenta inquietante artigo intitulado *Qualidade na Educação Pública: um projeto de autonomia, não de subserviência*. Valendo-se do fato de que trabalham na ponta, nas escolas de ensino básico, e que têm robusta formação acadêmica, questionam vários aspectos do sistema de ensino e formação de crianças e jovens que vai desaguar no cenário de cruel desigualdade com que convivemos. Destacam que estão interessados no debate com seus pares e com a sociedade e que pretendem produzir outros textos para discussão. O IBAM, interessado que é nas políticas públicas educacionais, procurará manter um canal aberto com os autores.

O quarto artigo da revista, focado na região de Missões do Rio Grande do Sul, tem como título *Energias Alternativas e Renováveis: uma proposta de ações para gestão pública municipal* e foi escrito por Daniel Baumgart, Antônio Vanderlei dos Santos, Rozelaine de Fatima Franzin e Reginaldo Souza de Figueiredo. Seus autores são, em maioria, do campo das ciências físicas, o que lhes possibilita olhar diferenciado sobre o tema quando se trata de políticas públicas e gestão municipal para uso de energia. Partiram de pesquisa sobre dados dos municípios e, criteriosamente, puderam relacionar tamanho da população com possibilidade de redução de gastos da administração local, criando recursos para outros gastos. Fontes alternativas e renováveis de energia são também examinadas, contribuindo para que os leitores complementem sua visão sobre o tema.

Fecha o conjunto de artigos que compõe o número 307 da RAM o texto de Ivan Barbosa Rigolin, que já antecipa o conhecimento jurídico que virá na seção seguinte, que é a dos pareceres. No presente estudo o autor vai examinar, sob o título de *Advogado e Contador – natureza singular do seu serviço*, a Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2.020, que alterou normas até então vigentes.

Fará o trabalho mediante exame da legislação que historicamente regulou o tema, mostrando o contexto em que essas duas profissões lutaram por seus direitos contra o Estado. Persistência e segurança marcam a trajetória dos profissionais e das associações que os representam.

Concluindo a revista, vejamos os pareceres que atualizam o conhecimento dos gestores e demais interessados em administração municipal sobre situações práticas sempre muito interessantes.

O primeiro parecer, de autoria de Jaber Lopes Mendonça Monteiro, tem como tema a questão do abono permanência, se este pode ser suprimido, se fere o direito adquirido e outros aspectos relevantes. O segundo, de autoria de Fabienne Oberlaender Gonini Novais, debate os limites do trabalho de assistente social no que se refere ao Parecer Social que dá conhecimento do nome das famílias que recebem benefícios e se sua privacidade estaria sendo invadida. O terceiro parecer, prolatado por Ana Carolina Couri de Carvalho, trata do regime de transição entre a Lei nº 8.666/1993 e a nova lei de licitações. O tema tem múltiplas dimensões e o texto é bem explicativo.

Boa leitura e até o próximo número.

Índice

Artigos

05. Questões de Ordenamento Territorial Municipal Antes e Depois do Censo: Limites e Lugares

Romay Conde Garcia

15. Mobilidade Urbana e Cidades Inteligentes

Adriana Nascentes

23. Qualidade na Educação Pública: um projeto de autonomia, não de subserviência

Anderson Paulino de Souza, Carlos Fernando Gomes Galvão de Queirós , João Carlos de Souza Anhaia Gino

32. Energias alternativas e renováveis: uma proposta de ações para gestão pública municipal

Daniel Baumgart, Antônio Vanderlei dos Santos, Rozelaine de Fatima Franzin, Reginaldo Souza de Figueiredo

49. Advogado E Contador – Natureza Singular Do Seu Serviço

Ivan Barbosa Rigolin

Pareceres

55. A questão do abono de permanência após a EC 103/2019

Jaber Lopes Mendonça Monteiro

59. A LGPD não pode ser usada como obstáculo para a consecução de políticas públicas

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

65. A Lei nº 8.666/1993 e a nova lei de licitações. Aplicabilidade e regime de transição

Ana Carolina Couri de Carvalho

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.

Projeto Gráfico
Ewerton da Silva Antunes

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

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

Superintendente Geral: Paulo Timm

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

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

QUESTÕES DE ORDENAMENTO TERRITORIAL MUNICIPAL ANTES E DEPOIS DO CENSO: LIMITES E LUGARES

Romay Conde Garcia*

Resumo: O presente artigo pretende ser um convite à reflexão sobre a relação entre o espaço formal e o espaço vivido na experiência cotidiana do lugar. Com tal objetivo, inicia no questionamento do ordenamento territorial fixado pela divisão político-administrativa dos Municípios, seu uso enquanto estrutura territorial essencial na organização do Censo Demográfico, divulgação dos dados estatísticos e possíveis tensões com a dinâmica territorial da produção do espaço e dos modos de vida.

Palavras-chave: Município; Lugar; Ordenamento territorial.

Esperando o Censo

Passaram-se 11 anos desde o último Censo Demográfico. A maior pesquisa estatística do Brasil é aguardada especialmente por conta da atualização dos dados de população que, entre outras finalidades, subsidia os cálculos dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, fonte essencial de receita para muitas municipalidades. O intervalo de 11 anos foi, de certo modo, agravado pela não realização da Contagem da População, prevista para 2015 e infelizmente não realizada em razão da crise econômica e política que o país então enfrentava.

Enquanto esse retrato da realidade brasileira não chega, algumas atividades de planejamento dessa enorme operação trataram de assuntos muito caros aos Municípios, uma vez que a pesquisa se realiza justamente no espaço vivido, aquele do cotidiano das pessoas, dos lugares, das cidades, campos e florestas, cuja gestão passa, em primeiro lugar, pelas Prefeituras e Câmaras. A dinâmica das cidades, das vilas e demais povoações, das áreas rurais e das florestas, em diferentes e complexos processos que incluem expansão, retração, preservação, densificação e segregação, passa, de modo mais ou menos direto, pelo papel que o Governo Local exerce no espaço.

Essa dinâmica das cidades e demais povoações, no geral, é acompanhada por algumas atividades das Prefeituras, sejam em razão da prestação de serviços públicos de saúde, educação, abastecimento, assistência, saneamento, mas também por atividades de tributação, regulação, fiscalização e planejamento. Aliás, a própria política local se dá a partir de relações espaciais que incluem os arranjos, os conflitos, as parcerias, as tensões, os interesses, as atividades econômicas, que demandam ações do Município como também reconfiguram o território sob sua jurisdição.

Daí o grande desafio que a preparação do Censo Demográfico impõe, pois trata-se de uma operação de coleta de dados presencial, em escala nacional, onde se percorre, logradouro a logradouro, todos os endereços habitados no Brasil. Este planejamento inclui a

* ***Romay Conde Garcia****: Doutor em Geografia (UFF), Msc. Geografia (UFRJ), Arquiteto e Urbanista (UFF). Analista da Coordenação de Estruturas Territoriais, Diretoria de Geociências do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.*

caracterização, representação e sistematização desse território municipal e, para isso, o IBGE recorre aos mapas, imagens, levantamentos de campo, pesquisa bibliográfica (legislação e documentos dos mais variados) para definir a área de trabalho do recenseador, seu número estimado de domicílios e os elementos espaciais que garantam boa cobertura desses domicílios na área de trabalho. Para compreender melhor essa tarefa será preciso descrever aqui, ainda que de modo sucinto, a metodologia usada na montagem da Base Territorial que dá suporte ao Censo.

O presente artigo propõe, assim, uma reflexão acerca do ordenamento territorial municipal em sua relação com o Censo Demográfico. Diz respeito ainda à própria identidade do Município enquanto unidade territorial autônoma, variando através do tempo, escalas e conceitos geográficos, contrapondo ainda o espaço concebido - aquele definido legalmente para fins administrativos e funcionais - com o espaço vivido, na dimensão da experiência do cotidiano, conforme estudado por Lefebvre (1991, p39). Nessa primeira parte o foco é a divisão político-administrativa, limites, recortes, subdivisões e seus impactos tanto na operação censitária quanto na própria vida das pessoas.

Limites Municipais

Em primeiro lugar a Base Territorial Censitária se organiza pela *divisão político-administrativa do Brasil*, formada pelas delimitações legais entre os entes federativos – Estados, Distrito Federal e Municípios e pelas fronteiras nacionais. Esta divisão, mesmo amparada por lei, não está exatamente estática no tempo e no espaço, seja pela dinâmica territorial de uso do solo ou pela evolução das técnicas de representação e identificação das referências desses limites. É importante destacar que o IBGE não é o responsável pela definição desses limites, que resultam de leis federais, nos casos de Estados e Distrito Federal, e de leis estaduais no caso dos Municípios, e podem sofrer alterações de um ano para o outro que, em muitos casos, resultam na transferência de endereços que afetarão a coleta[1]. Sobre tais litígios, recomenda-se ao Município solicitar a mediação junto aos seus representantes no Legislativo Estadual ou mesmo recorrer ao Judiciário nos casos de possíveis prejuízos decorrentes de uma revisão de limites.

Mas o que são "limites" afinal? Hoje parece prevalecer o entendimento de que os limites políticos-administrativos seguem a mesma lógica da fronteira, sinalizada por Machado, na qual se concebe o país "como um *sistema fechado* em seus limites históricos, protegido pelo muro-fronteira do Estado territorial" (2000, p.27). Esse viés, de certo modo, será retomado nas geotecnologias, baseadas em geometrias vetoriais que sugerem que zonas, regiões e áreas sejam representadas por polígonos, cuja linha que define a forma também define o limite da zona, região ou área de que se trata. A rigor, essa representação espacial baseada na geometria, mesmo quando apoiada em elementos do meio físico, como rios, estradas, divisores de água, cercas etc., é essencialmente abstração. Não o rio, a estrada, mas sim o polígono é que define a área do Município, do Estado, do País. Uma abstração necessária para definir jurisdições, mas que não pode dispensar os ajustes entre o espaço concebido (delimitado legalmente) e o espaço vivido (e percebido pelo corpo), porque essas dimensões têm dinâmicas próprias e nem sempre se respeitam.

O caso de Bom Jesus (PB) é emblemático (vide imagem seguinte) porque mostra que não basta a precisão na descrição das poligonais delimitadoras, no caso um divisor de águas em relevo pouco acidentado. Nota-se que o processo de expansão de Bom Jesus, acompanhando a estrada PB-417 "ultrapassa" os limites estaduais. É necessário que as cidades, vilas e localidades em geral sejam entendidas em sua

1. O IBGE publica anualmente informações e mapas dessa divisão político-administrativa, que também afeta várias pesquisas, como a PNAD – Pesquisa Nacional Amostral de Domicílios. Link: https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas.html?=&t=o-que-e

unidade e dinâmica espacial que estabelece relações de influência e troca com seu entorno imediato. Um caso que impõe a diferenciação entre Município e Cidade.

No modelo trazido pelo colonizador, o "patrimônio territorial" ou "terras de domínio" do Conselho ou Câmara da Cidade ou Vila era definido[2], para efeitos de formalidades legais, através de uma descrição lavrada. Esses limites denominavam-se "Termo" e de certa forma está associado ao princípio jurídico de propriedade, que foi implantado sobre e à revelia das formas e valores culturais de ordenamento territorial dos povos que aqui habitavam (de CASTRO, 2001, p.78). A associação das noções de "território do Conselho" e propriedade jurídica sugere, de certa forma, tratar limites como muros, domínios como atos jurídicos similares aos títulos lavrados por escrivães. Daí uma engenharia dos limites territoriais, destinada à especialização desses direitos, que ignora muitas vezes a posse e a ocupação efetiva.

As tensões e dúvidas decorrentes da aplicação desse espaço concebido sobre o mundo percebido/vivido, não envolvem apenas questões relacionadas à (im)precisão na delimitação, identificação e representação das jurisdições, mas também aos processos de ocupação do solo e de expansão urbana, com o avanço de atividades econômicas, que nem sempre se ajustam ao que foi planejado e delimitado legalmente. Alguns casos recorrentes que foram identificados na preparação do próximo Censo Demográfico apontam para problemas de gestão territorial municipal, como a implantação de empreendimentos imobiliários ou industriais que "atravessam" limites entre os Municípios (figura 2).

A legislação vigente determina que os projetos de parcelamento do solo, de urbanização e de

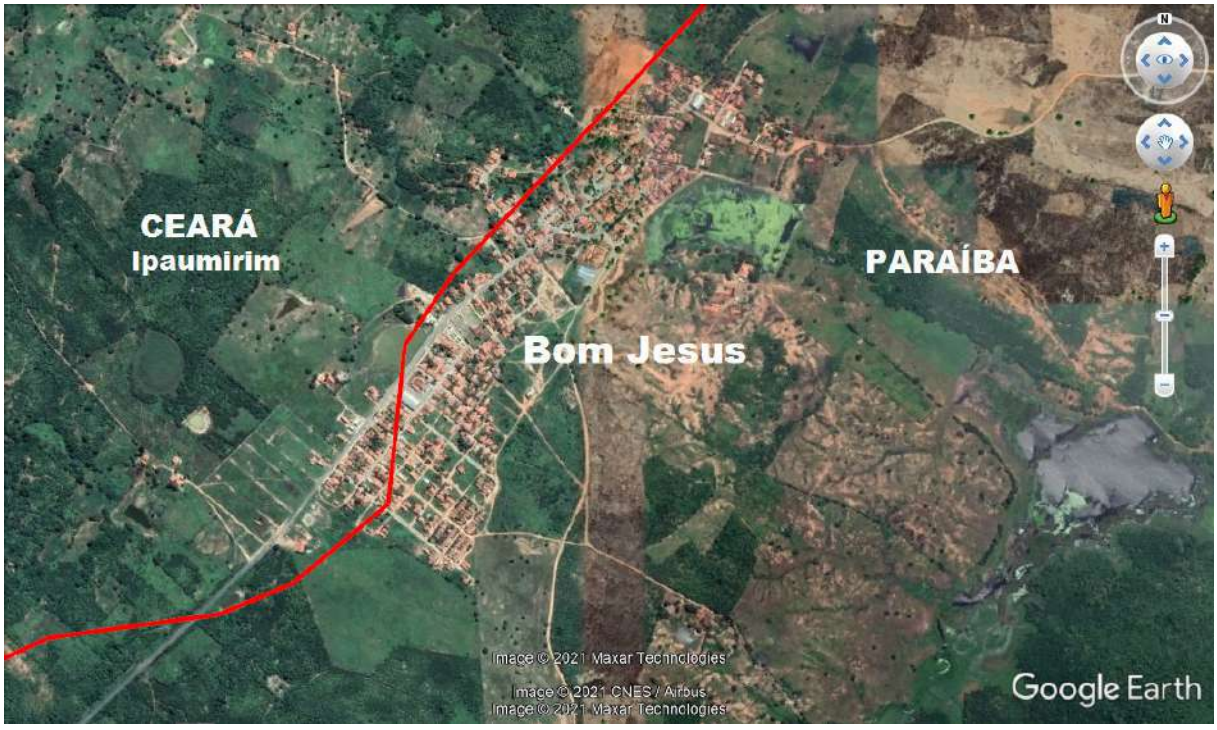


Figura 1: Limite Estadual (em vermelho) entre Ceará e Paraíba"cortando" áreas da cidade de Bom Jesus (PB)[3].

2. Conforme se vê, por exemplo, em Ferreira, J.C. A Cidade do Rio de Janeiro e seu Termo. Rio de Janeiro: IHGB/Imprensa Nacional, 1933, p18.
3. Fonte: Malha Municipal – IBGE, 2010 sobre Imagem Maxtar – Google Earth, 2021.

edificação devem ser licenciados pelo Município, logo, se o empreendimento abarca áreas de mais de um Município, o empreendimento deveria ser analisado, licenciado e fiscalizado pelos Municípios envolvidos e, possivelmente, pelo Estado. Além disso, qualquer empreendimento desse tipo e porte sem a respectiva licença do Município deve ser embargado imediatamente pela fiscalização. Mas raramente isso ocorre, porque a produção do espaço urbano, em sua dicotomia de suprir demanda por habitação e reproduzir capital, especialmente imobiliário, assim o exigem.

Como a divisão político-administrativa é condição *sine qua non* para a codificação dos setores censitários e dos endereços dos domicílios, os problemas de limites municipais podem afetar tanto a coleta quanto a divulgação dos resultados do Censo Demográfico. Em que pese tais desafios, é preciso reforçar que esta é uma questão que transcende ao Censo e que diz respeito à própria identidade do Município, enquanto espacialidade, e deve estar no horizonte da gestão territorial e dos temas prioritários das Prefeituras e Câmaras.

Ainda que necessária, a precisão na definição dos limites também não será suficiente para dirimir questões de identidade espacial, que estão mais relacionadas ao sentimento de pertencimento e territorialidade do que às relações topológicas de estar contido em neste ou naquele polígono. É preciso entender as jurisdições na dinâmica do espaço vivido, constantemente em mudança. E tão importante ou mais que a precisão do GPS é a opinião e o desejo de quem mora ali.

Distritos e Subdistritos

Para além dos Municípios e seus limites territoriais, surgem duas outras estruturas consideradas elementares para a organização censitária e divulgação de dados estatísticos: **distritos** e **subdistritos**.

Os distritos são conhecidos há muito tempo no ordenamento territorial brasileiro e podem ser

Figura 2: Limites Municipais (em vermelho) de Maceió, Satuba e Rio Largo, no Estado de Alagoas, "cruzando" loteamentos.[4]

4. Fonte: Malha Municipal – IBGE, 2020 sobre Imagem Maxtar – Google Earth, 2021.

verificados com maior frequência no período republicano, em substituição às freguesias e paróquias, como na Constituição do Estado de Minas Gerais[5] ou na Lei Federal nº 85/1895 que organizou o Distrito Federal. Mas o modelo distrital não foi adotado uniformemente em outros Estados. A Constituição de São Paulo, por exemplo, não fez menção aos distritos e a primeira Constituição da Bahia manteve o termo paróquia.

Já os subdistritos foram citados no Decreto-lei nº 311/1938, instrumento que busca uma normatização nacional do ordenamento territorial, então bastante heterogêneo, visando a realização do recenseamento geral da população, de 1940. Os subdistritos seriam uma subdivisão dos distritos, "para fins exclusivos da respectiva administração".

O Decreto-lei nº 311/1938, como o nome do instrumento já sugere, foi produto do Estado Novo, cuja Constituição de 1937 não foi muito generosa para com os Municípios, impondo princípios pouco democráticos e centralizadores. Em que pese o decreto tenha evidentes sinais de que não foi recepcionada pelas Constituições posteriores[6], ainda contém dispositivos que podem ser entendidos por válidos, mais pela ausência de tratamento legal de alguns assuntos do que propriamente pela relevância da norma. É o caso da definição de cidades e vilas, tratadas respectivamente por sedes de Municípios e de distritos[7].

Meirelles reforça que tanto distrito quanto subdistrito são divisões de natureza meramente administrativa (2006, p.75), visando descentralização da gestão territorial e/ou desconcentração dos serviços públicos municipais. A principal diferença entre tais estruturas territoriais é que apenas os distritos foram citados na Constituição (art. 30, IV) como atribuição do Município, condicionada por lei estadual, porém nem todos os Estados criaram lei específica que oriente a criação de distritos pelos Municípios. Já os Estados de São Paulo e Minas Gerais, entre outros, não só fixaram tais condições como criaram órgãos do Executivo com atribuições específicas para apoio técnico em questões de divisão administrativa territorial, inclusive municipal.

"A principal diferença entre tais estruturas territoriais é que apenas os distritos foram citados na Constituição (art. 30, IV) como atribuição do Município, condicionada por lei estadual..."

Além de sua importância no contexto da administração local, a divisão do Município em distritos interessa ao IBGE, tanto para organizar a operação censitária quanto para divulgação de dados estatísticos. Além disso, os distritos podem subsidiar a regionalização do Poder Judiciário no Estado, inclusive para fins eleitorais, ou ainda de descentralização de serviços públicos sob responsabilidade do Estado[8]. Ainda assim, é preciso que este poder do Estado no condicionamento de uma atribuição do Município seja exercido de modo razoável e não como impeditivo ao interesse local, no caso, a autonomia para dividir seu próprio território para fins administrativos. Uma possível alternativa seria a criação, por parte do Estado, de parâmetros próprios de regionalização dos

5. Todas as Constituições citadas neste parágrafo decorrem da Constituição Republicana de 1891, que instituiu os Estados Unidos do Brasil.
6. Vide o artigo 13 do DL 311, que impõe aos Municípios o encaminhamento, no prazo de um ano, do mapa de sua organização territorial à Secretaria do Diretório Regional de Geografia sob pena de ter cassada sua a autonomia e o seu território ser anexado a um dos municípios vizinhos!
7. Até a República tanto as cidades quanto as vilas eram consideradas sedes municipais com respectiva Câmara de Vereadores. Esta organização permanece válida em Portugal, por exemplo, conforme a Lei 142/85 que instituiu o quadro da criação de municípios e os requisitos necessários à uma povoação para ser qualificada como vila ou cidade.
8. No caso de serviços públicos de caráter universal, como o SUS ou SISNAMA, a competência, inclusive em relação à regionalização, é compartilhada e deve ser tratada por todos os entes federativos envolvidos.

serviços públicos de sua competência (como a instalação de delegacias, corpo de bombeiros, estabelecimentos de ensino médio, unidades de saúde, postos de fiscalização etc.) sem vinculação direta ao conceito de vila ou distrito, subdistrito ou mesmo bairro, pois estas estruturas resultam de um ordenamento espacial na escala local, exercido pelo Município, que podem ou não atender ao interesse regional.

Esta discussão acerca da importância da divisão distrital do Município adquire contornos curiosos, ao se avaliar o atual ordenamento territorial atualizado pelo IBGE, conforme a malha de setores censitários divulgada para 2020. Dos 5.568 Municípios brasileiros, nada menos que 3.336 não dividem seu território em distritos. Nesse rol, incluem-se Municípios do porte de Salvador (BA), Manaus (AM), Curitiba (PR), Recife (PE) e Maceió (AL), que seguiram o modelo do Rio de Janeiro (RJ) e do Distrito Federal e se dividiram em subdistritos[9], como se verá mais adiante. Por outro lado, a divisão distrital é adotada justamente em Municípios com maior extensão territorial[10], onde as distâncias entre a cidade e demais povoações acabam por exigir a desconcentração e descentralização administrativa.

"Dos 5.568 Municípios brasileiros, nada menos que 3.336 não dividem seu território em distritos."

Importa destacar que seja o critério populacional, territorial ou político, a criação de distritos é assunto essencialmente local segundo prerrogativas de gestão de seu território e, ainda que o Estado possa condicioná-la, nenhum Município é obrigado a adotá-la.

Os subdistritos são citados no Decreto-lei nº 311 como divisão intramunicipal para "fins exclusivamente administrativos" que não estariam sob condicionamento do Estado (art. 14), mas do ponto de vista censitário não constam das Divisões Geográficas do Brasil do Censo Demográfico de 1980 (IBGE, 1985) e somente passam a integrar a composição do código do setor censitário no Censo Demográfico de 1991 (IBGE, 1996).

A rigor os Subdistritos coincidem, na maioria das vezes, com a divisão por Regiões Administrativas. Assim que a capital foi transferida para Brasília e criado o Estado da Guanabara, os antigos distritos foram sendo substituídos pelas Administrações Regionais, delimitadas em 1962[11] (ALEM, 2010, p.1). A partir da Constituição de 1988, algumas Leis Orgânicas citam as Regiões Administrativas ou Administrações Regionais como estratégia de Ordenamento Territorial, como nos casos de Belo Horizonte (MG), Salvador (BA), Vitória (ES), ou ainda no Distrito Federal.

Em que pese os subdistritos serem alternativa interessante para a organização do território municipal, sem a interferência dos Estados

9. A rigor Belo Horizonte também entraria nessa categoria de Municípios que não usam distritos e aqui tem-se um caso bem interessante, pois a Fundação João Pinheiro, órgão de ordenamento do quadro territorial do Governo Estadual mantém em seus registros os distritos de Venda Nova e Barreiro, sendo que o primeiro foi criado por Lei Estadual anterior à Constituição e Barreiro teve a lei municipal de criação revogada em 2009. O Município de Belo Horizonte não reconhece tal divisão, apenas as Administrações Regionais, conforme o Art.21 de sua Lei Orgânica.

10. De acordo com a tabela de áreas territoriais dos Municípios e Malha Municipal, ambas divulgadas pelo IBGE para 2020. Contudo, o critério extensão territorial não é determinante para a divisão distrital na Região Amazônica, onde a maioria Municípios com área superior a 20.000 km2não possui distrito.

11. Vale destacar que as três primeiras Regiões Administrativas foram implantadas ainda em 1961, em caráter experimental. Seu número foi aumentando sucessivamente, de 19 em 1962 para 24 em 1972. Hoje o Rio de Janeiro tem 33 Regiões Administrativas, com mais 17 criadas em 2021, que estão sendo delimitadas.

prevista na Constituição, foi muito baixa a incidência dessas divisões no Censo Demográfico de 2010, apenas 58 Municípios, conforme a malha setorial divulgada[12]. Este número, entretanto, tende a ser ainda menor, uma vez que em alguns desses casos tomou-se por subdistrito divisões territoriais que efetivamente não podem ser enquadradas como tal, como Zonas Fiscais, Zoneamento Urbanístico, Regiões Cadastrais etc. Aqui levanta-se uma questão importante acerca dessas divisões intramunicipais, pois representam formas de ordenamento territorial definidas segundo a necessidade, conveniência e critérios da administração local. Se, por uma perspectiva, são exemplos da diversidade e multiplicidade de formas espaciais destinadas à administração local, por outra, não permitem uma análise de conjunto, na escala estadual e, muito menos, nacional, justamente porque não existe (e nem deveria existir) padronização nacional nessa escala de análise.

Caberia, entretanto, uma recomendação às Prefeituras sobre o uso dos subdistritos e regiões administrativas para fins de estudos demográficos e estatísticos, eventualmente necessários ao planejamento municipal: buscar configurações espaciais mais ou menos estáveis e que tratem de todo o território municipal (ou distrital). Alguns casos de subdistritos observados na malha censitária de 2010 restringiam-se às áreas urbanas, aquelas definidas pelas leis municipais de perímetro urbano ou zoneamento urbanístico. Nesses casos, surgem dois problemas: a) os subdistritos terão de ser alterados conforme as mudanças na legislação urbanística que pode ser, em alguns casos, bastante dinâmica; b) uma parte do território municipal – considerada rural - não foi contemplada pela divisão subdistrital.

Num período mais recente, observou-se a estratégia de gestão territorial através da criação de subprefeituras, utilizadas em São Paulo, Campinas (SP), Rio de Janeiro, Santa Maria (RS), entre outras. Toda iniciativa de descentralização administrativa e de melhor distribuição territorial de serviços públicos e de atendimento ao cidadão/contribuinte é elogiável. Caberia, entretanto, a reflexão se tal medida seria uma estratégia de estado ou apenas de governo. No segundo caso, a iniciativa poderá variar conforme o mandato e não viabilizar a comparabilidade dos dados através do tempo, informação bastante útil ao planejamento municipal.

E por falar em planejamento municipal, essas regionalizações para fins administrativos (como distritos, subdistritos e mesmo bairros) ganharam mais importância com as geotecnologias, cada vez mais presentes no cotidiano das pessoas e, por conseguinte, na administração pública. Nos anos 1990, com a explosão de ofertas da tecnologia GIS no Brasil, surgiram várias linhas de produtos e serviços para Prefeituras, na maioria das vezes com foco inicial na arrecadação de tributos imobiliários, mas também presentes no planejamento urbano e ambiental, no saneamento, na saúde, na educação etc. Um dos fatores que justificam a tributação imobiliária como "porta de entrada" da geotecnologia nas Prefeituras é que o lançamento do IPTU exigia a sistematização espacial do território municipal tributável, atividade que os cadastros imobiliários já faziam antes, mesmo sem base cartográfica de qualidade (GARCIA, p.50).

"Nos anos 1990, com a explosão de ofertas da tecnologia GIS no Brasil, surgiram várias linhas de produtos e serviços para Prefeituras..."

Desde então as geotecnologias avançaram no Brasil, tanto na oferta de aplicativos, *software*

12. Este número tende a ser ainda menor, uma vez que em alguns desses casos tomou-se divisões territoriais que efetivamente não deveriam ser entendidas como subdistrito, como Zonas Fiscais, Zoneamento Urbanístico, Regiões Cadastrais, Distritos Sanitários etc.

e serviços quanto no seu uso na pesquisa e na gestão pública. A possibilidade de se criar mapas temáticos com as informações estatísticas ou outras bases de dados, muitas administradas pelas próprias Prefeituras na prestação de serviços públicos e tributação, como as informações imobiliárias, de licenciamento (ambiental, urbanístico, de atividades econômicas), de saúde, de educação, abastecimento (de água e energia), transportes, tráfego etc., deu nova finalidade às unidades de ordenamento territorial.

O lugar no ordenamento territorial

Importante reforçar que esse espaço ordenado segundo diretrizes político-administrativas que, por um lado, se fixam através de leis, decretos e normas e, por outro, são representadas por geometrias (áreas, regiões), limites (linhas, poligonais), pontos de coordenadas devidamente georreferenciados, é um espaço concebido ou planejado. Útil sem dúvida, mas que depende de diálogo com o espaço percebido ou vivido, que podemos chamar de lugar, um conceito geográfico que ganhou força a partir da década de 1970.

Pode-se dizer que lugar é uma realidade determinada em sua forma e conteúdo pela rede global que integra local ao sistema mundo, e ao mesmo tempo, definido pela necessidade do homem de (re)fazer o sentido do espaço, como relação de ambiência e de pertencimento. Dito de outro modo, é o lugar que dá o tom da diferenciação do espaço do homem, suas práticas, seu cotidiano (MOREIRA, 2008, p.165).

O Município, ente federativo autônomo consagrado pela Constituição de 1988, trazido e praticado pelo colonizador como unidade básica de ordenamento territorial herdada dos romanos, é, enquanto expressão do governo local, a própria jurisdição da cidade[13] e seu território. É também uma centralidade que tanto pode abarcar um conjunto de lugares quanto integrar uma extensa rede de lugares, cidades próximas ou distantes, que Lima e Limonad (2003, p.25) traduziram do pensamento de Lefebvre:

> O lugar se configura como a expressão mais nítida de uma ordem local, encarada como aquela que se define, sobretudo pelas relações de proximidade, pela co-presença, por um cotidiano compartilhado (...) e corresponderia à escala da habitação, do abrigo, do lar. Já a reprodução da força de trabalho e dos meios de produção seriam mediadas pelo espaço percebido das práticas espaciais e regidas pelo espaço concebido das representações do espaço que corresponderiam, por sua vez, respectivamente à escala do lugar, do território e do global.

Assim, a noção de lugar concilia parte e todo, nó e rede, local e global, numa relação dialógica. Pois o que o lugar identifica, a rede conecta, integra. Os fluxos atravessam os lugares, ultrapassam os limites, reconfiguram territórios, como as estradas e rios que atravessam Municípios e Estados. Por isso, ao pensar nas linhas definidoras de um ordenamento político-administrativo, é preciso antes perceber e pensar nos lugares ali abrigados e espacialmente conectados.

Como realizado, por exemplo, na organização territorial do período colonial, tratado na pesquisa de Carrara e Machado (2002, p.55), que resgata uma lógica de ordenamento a partir do conteúdo espacial, ou seja, a constelação de lugares mapeados é mais útil que a precisão do traçado dos limites de uma freguesia.

Essa leitura do território a partir de lugares, símbolos, experiência e percepção foi utilizada em processos de autodemarcação de terras indígenas, como o praticado na região do Médio Juruá, no caso dos Kulima (AMORIM, 2020, p.261), ou no Amapá, no caso dos Wajãpi

13. Cabe lembrar que as vilas também foram sedes de Municípios no Brasil até a República e assim ainda vigoram em Portugal.

(GALOIS, 2004, p.39): identificar conteúdos cuja noção deriva de referências do espaço vivido, para daí implementar o esforço final de delimitação formal, no caso, a transposição de um território ancestral culturalmente construído para um sistema cadastral de propriedade fundiária.

Esse princípio é também válido para outras coleções de lugares, especialmente quando se trata de gestão territorial. Daí, não se pode pensar em Município, Distrito e Subdistrito, sem pensar nas cidades, nos bairros, nos loteamentos, nas favelas, nos condomínios, nos mocambos, nas palafitas, nas vilas, nos povoados, nos lugarejos, nos grupamentos indígenas, nos quilombolas, nas agrovilas, nos assentamentos, nos acampamentos de refugiados, de trabalhadores sem-terra, sem habitação, ou sob marquises e sobre calçadas, onde pessoas em condições de extrema fragilidade se abrigam. Mesmo nas dispersões rurais, onde é maior a distância entre as habitações e a vida coletiva geralmente converge para um aglomerado rural próximo, ali estará configurado um gênero de vida, um cotidiano e uma experiência territorial, econômica, cultural que dará sentido e razão de ser para a divisão político-administrativa.

E por isso o Censo Demográfico é feito de domicílio em domicílio, através de estradas, ruas, becos, vielas, caminhos que acessam lugares do Brasil profundo. Em tempos de redes sociais e automação do cotidiano, das atividades que, segundo dizem, reduzem as distâncias entre pessoas, locais e instituições, pensar num Censo totalmente pela internet é não dar importância ao espaço, aos territórios, aos lugares, enfim, à própria vida em sua dimensão mais nítida, mais sofrida, mais diversa e mais sensível.

Referências bibliográficas

ALEM, Adriano. Breve relato sobre a formação das divisões administrativas na Cidade do Rio de Janeiro: período de 1961 a 2010. **Coleção Estudos Cariocas**, Rio de Janeiro, N. 20100501, 2010.

AMORIM, Genoveva. A concepção Kulina de território: história e política. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, n. 58, p. 257-285, 2020.

CARRARA, A.A. & MACHADO, P.J.O. Ordenamento territorial dos municípios brasileiros: minas gerais, séculos XVIII-XIX. **Almanack**, Guarulhos, n. 24, ea03918, 2020.

CASTRO, Sonia Rabello de. Algumas formas diferentes de se pensar e reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos "países novos". In: FERNANDES, Edésio (coordenador). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte/MG: Del Rey, 2001, p. 77-100

GALLOIS, D. Terras Ocupadas? Territórios? Territorialidades? In: Ricardo, F.P. (Org.) **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.p. 37-41.

GARCIA, Romay Conde. **Cadastro técnico municipal**: estruturação de um sistema de informações para a gestão do espaço urbano. 2004. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, 2004.

IBGE. **Amostra de uso público do censo demográfico de 1980**: metodologia e manual do usuário. Rio de Janeiro: IBGE, 1985.

LEFEBVRE, H. **The Production of Space**. Oxford: Blackwell Publishing, 1991.

Lima, Ivaldo Gonçalves de; Limonad, Ester. **Entre a ordem próxima e a ordem distante: contribuições a partir da obra de Henri Lefebvre**. In: Sessão Livre - Entre a Ordem Próxima e a Ordem Distante X Encontro Anual da ANPUR. Belo Horizonte – 2003.

MACHADO, L.O. **Limites e Fronteiras**: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. Revista Território, n. 8, pp 9-29, 2000.

MEIRELLES, H.L. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOREIRA, R. **Para Onde Vai o Pensamento Geográfico?** São Paulo: Contexto, 2008.

OLIVEIRA, Luis Carlos de Souza (org.). **Avaliação da cobertura da coleta do censo demográfico de 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

MOBILIDADE URBANA E CIDADES INTELIGENTES

Adriana Nascentes*

Resumo: A mobilidade faz parte do nosso dia a dia e viabiliza nossas atividades, sejam elas econômicas, sociais ou culturais. A chegada das tecnologias de informação e comunicação trouxe desafios e oportunidades para a promoção da mobilidade sustentável, que precisa ser planejada de forma coordenada entre entres públicos e privados, e a sociedade. Além disso, o uso de dados e informações é fator essencial para viabilizar as mudanças necessárias nas cidades, principalmente depois da crise sanitária, que causou mudanças estruturais nos padrões da mobilidade urbana.

Palavras-chave: Mobilidade; Cidade Inteligente; Sustentabilidade,

Contexto

O tema da mobilidade urbana toca a todos nós que habitamos e transitamos por cidades no território brasileiro e em todo o mundo. A mobilidade é um fator determinante no nosso dia a dia e é através da qual acessamos os serviços básicos, como os de saúde e educação, viabilizamos nosso acesso ao emprego e à geração de renda, e buscamos lazer e cultura. Quando falamos em mobilidade urbana estamos falando de um sistema viário e os diversos modais que o utilizam, provendo condições à circulação de pessoas e mercadorias no ambiente da cidade. Adicionalmente, para que esta mobilidade urbana promova impacto positivo na vida das pessoas e na economia, ela precisa ser sustentável, tendo o desenho urbano, o paisagismo, os modais e as fontes de energia como aliados. Em outras palavras, uma cidade ou região que promova a mobilidade urbana sustentável terá muito mais chances de alavancar o seu desenvolvimento econômico, o seu equilibro com o meio natural e o bem-estar de quem a habita ou visita.

Entretanto,o que vivenciamos na maior parte do território nacional é o uso ineficiente do sistema viário, dos demais espaços públicos e a desarticulação dos modos de transporte, incluindo também as formas de mobilidade ativa, na qual o ser humano faz uso de suas funções físicas, como é o caso do caminhar, do uso da bicicleta e de patinetes. Também é importante destacar o poder econômico e político das grandes corporações imobiliárias, empresas e consórcios de transportes públicos, que acabam por direcionar a forma como a circulação da cidade se dá. Neste sentido, a problemática da mobilidade urbana tem sua origem na forma como o território se desenhou e no qual àqueles que mais perdem são os vulneráveis, fruto das desigualdades sócio espaciais e econômicas das cidades, resultantes de políticas e práticas de exclusão social (UNHabitat,2020).

Muitas cidades brasileiras elaboraram seus planos diretores de desenvolvimento urbano tendo um consolidado histórico de ocupação do solo desordenada, com leis de uso do solo que beneficiam camadas sociais privilegiadas, tornando o território desagregador e com fluxos de pessoas, serviços e produtos insustentável. Este contexto nos faz refletir

* ***Adriana Nascentes****: Arquiteta e urbanista, especialista em gestão ambiental e mestre em planejamento urbano, com experiência em planejamento urbano e ambiental e especialista em sustentabilidade em empresa do setor elétrico.*
Endereço eletrônico: *anascentes@gmail.com*

sobre o fato de que temos muitas ferramentas importantes de planejamento urbano e ambiental, mas que, na maioria dos casos, são ignoradas seja pelo poder público, seja pela própria sociedade. Mas então, como devemos aproveitar a tecnologia e a inteligência para promover uma mobilidade urbana sustentável para todos?

Ao trazermos o conceito de Cidades Inteligentes (CI) para a discussão da mobilidade urbana, precisamos considerar que é um conceito em evolução, no início muito utilizado de forma pontual, atrelada à difusão das tecnologias de informação e comunicação (TIC) promovidas pelas corporações de serviços tecnológicos digitais e físicos (MARTINELLI, 2020). Apesar de serem apresentadas como soluções, nem sempre são pensadas a partir das necessidades do cidadão e da coletividade, e suas aplicações, por ventura pontuais, beneficiam apenas uma parcela da sociedade e/ou do empresariado.

Quando tratamos das tecnologias digitais como as viabilizadoras das CI, há anos convivemos com diversos aplicativos (app) no país, como o Waze e o Google Maps, que indicam melhores caminhos, como menor tempo de percurso, e app como UBER e 99, que representam uma nova forma de mobilidade. Há ainda cartões de leitura em transporte público, como o caso do bilhete único do Rio de Janeiro, que pode ser utilizado em diversos meios de transporte (ônibus, metrô, trem, barcas, VLT), mas que são muito limitados no âmbito do conceito da tarifa única. Com relação às tecnologias físicas, estão sendo projetados e testados veículos elétricos não tripulados (VANT) e autônomos para transporte de pessoas e mercadorias, e alguns já estão em pleno uso como os *drones*, por exemplo. Eles são vistos pelo mercado como uma enorme oportunidade para se reduzir deslocamentos humanos e melhorar a segurança nas atividades de vistorias, sensoriamento e transporte. Há ainda o início de um movimento de eletrificação da mobilidade, com investimentos e corredores verdes e veículos elétricos de menor custo,focando em um mercado de baixo carbono, além de iniciativas de bicicletas compartilhadas.

A princípio, a finalidade de todas essas tecnologias digitais e físicas deveria ser a melhoria da mobilidade nas cidades, com acesso rápido, seguro, ambientalmente saudável e economicamente viável para todos. Infelizmente, algumas das soluções digitais e físicas mais utilizadas vêm resolvendo de forma individual a questão do transporte, sendo implantadas de forma totalmente desregulada e desarticulada com a gestão territorial, trazendo impactos negativos sobre a mobilidade urbana, principalmente nas grandes cidades.

"A princípio, a finalidade de todas essas tecnologias digitais e físicas deveria ser a melhoria da mobilidade nas cidades, com acesso rápido, seguro, ambientalmente saudável e economicamente viável para todos."

Por outro lado, soluções baseadas na coletividade, onde nem sempre há o uso da tecnologia digital, têm um enorme potencial para promover a mobilidade urbana mais sustentável, apesar de necessitarem de ainda mais articulação intersetorial dos governos, empresas e sociedade, para a sua promoção. Aqui estão incluídos desde investimentos na requalificação dos espaços públicos, até a promoção da habitação em áreas próximas às oportunidades e o desenvolvimento de novas centralidades nas cidades e regiões.

Nesse contexto, como deveria ser entendida a mobilidade urbana no conceito de CI? A inteligência da cidade deve partir das soluções baseadas na coletividade, onde as necessidades básicas de todos poderão ser atendidas a partir da leitura dos principais desafios da circulação nas cidades, identificando oportunidades de redução das distâncias e dos tempos das viagens. Isso pode ser realizado com ou sem o uso da tecnologia. O valor da tecnologia será a potencialização de soluções pensadas a partir

do coletivo, para promover um território mais inclusivo e humano, com soluções integradas, de acordo com o que foi endereçado na Agenda 2030 e, em especial, ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11. Cidades e Comunidades Sustentáveis.

A Agenda 2030 abriga um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que foram pactuados pelos 193 Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU), em reunião realizada em 2015, em Nova Iorque. Os países membros se comprometeram a adotar medidas que promovam o desenvolvimento sustentável até 2030, tendo metas muito bem estabelecidas para cada um dos ODS definidos. Apesar de ter sido um movimento iniciado pelas nações, as 169 metas estabelecidas para os 17 ODS, que buscam erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, também foram adotadas por vários níveis de governos, empresas e pela sociedade. O ODS 11, em especial, traz metas intersetoriais e relacionadas ao ambiente urbano, tais como mobilidade, gestão de resíduos e saneamento, além da busca por maior resiliência das cidades frente à emergência climática que atingirá principalmente os mais vulneráveis (Agenda 2030).

Desafios na implantação de soluções inteligentes para a mobilidade sustentável nas cidades brasileiras

O enfrentamento dos desafios da mobilidade sustentável deve ser feito por todos, mas há de se considerar que o poder público tem papel central na viabilização de soluções inteligentes, sejam elas físicas ou tecnológicas. Os principais desafios são (i) o permanente crescimento urbano desordenado e excludente; (ii) a rara cultura em torno do planejamento e da gestão integrada dos transportes e do território; (iii) o crescente impacto das mudanças climáticas no ambiente construído; (iv) as limitações financeiras e orçamentárias da maior parte dos Municípios brasileiros.

Os dois primeiros desafios (i e ii) estão intimamente relacionados. Municípios podem até contar com planejamento bem construído, articulando a mobilidade com as funções da cidade, como, por exemplo, com a definição de novas centralidades em bairros periféricos, com objetivo de promover a economia de forma descentralizada no território e, consequentemente, reduzir deslocamentos maiores. Ou também definindo instrumentos nos planos diretores municipais que incentivam a promoção de habitação nas áreas centrais, onde há a presença da oferta de emprego e gestação de renda, e nas quais são identificados espaços subutilizados na maioria das vezes. Entretanto, o que presenciamos é a fraca gestão sobre o território e a pouca vontade política na implementação dos planos e instrumentos que proporcionariam a mobilidade sustentável, principalmente aquela que valoriza a mobilidade ativa e o transporte público.

Além disso, o desenho urbano precisa ser repensado e repaginado nos bairros e nas áreas de grande circulação de pessoas, de modo a propiciar espaços públicos seguros, conectados e aprazíveis, onde a mobilidade ativa seja uma realidade e parte da solução. Onde se tenha prazer em andar pela cidade, observar o entorno e acessar tudo o que uma cidade pode oferecer de melhor aos seus habitantes e visitantes (Ravazzoli & Torricelli, 2017). A mobilidade inteligente deve funcionar a partir de uma rede multimodal, com priorização da mobilidade ativa a ser implantada por meio de infraestrutura viária adequada e deverá ser totalmente conectada física e digitalmente.

O Plano de Mobilidade Urbana (PMU) é uma poderosa ferramenta para se planejar os sistemas de transporte urbano eficientes, seguros e acessíveis, e foi instituído pela Lei nº 12.587/2012, cujo texto estabelece diretrizes e princípios para que os Municípios planejem o desenvolvimento urbano e a melhoria de serviços e infraestruturas de modo a garantir a circulação de pessoas e cargas no território

das cidades. Entretanto, o PMU não pode ser pensado em separado das Leis de Uso do Solo e dos Planos Diretores municipais. A articulação entre essas ferramentas de planejamento é crucial para que se viabilize, na prática, a mobilidade urbana. A determinação dos usos do solo impacta diretamente nos padrões de mobilidade e de consumo energético de uma cidade (GIZ, 2014).

E falando em solução, algumas cidades já estão sendo repensadas sob a ótica das Soluções baseadas na Natureza (SbN), avaliando a restauração de áreas naturais modificadas por obras físicas, por exemplo, tornando-as mais resilientes às enchentes e deslizamentos,e reduzindo os impactos das mudanças climáticas, através dos serviços ambientais promovidos pelo ambiente natural. Segundo a I*nternational Union for Conservation of Nature* (IUCN, 2020), as SbN proporcionam, simultaneamente, benefícios para o bem-estar humano e à biodiversidade. As consequências das mudanças climáticas nas cidades já são sentidas Brasil afora e algumas capitais já se preparam para isso com seus planos de ação climática,como é o caso de Curitiba, Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador.

Uma cidade ícone mundial em SbN é Seul, na Coreia do Sul, que vem adotando essa prática há pelo menos três décadas. A intervenção mais famosa na atualidade é a renaturalização do córrego Cheonggyenchoeon, obra que retirou um viaduto antigo e recuperou um córrego em uma extensão de quase seis quilômetros. Essa mega obra conecta o centro da cidade com uma área natural também recuperada. Além do resgate histórico e natural de um córrego símbolo da cidade, que havia praticamente secado com o processo de urbanização, essa transformação resolveu o problema frequente de enchentes na região e promoveu um resgate da relação de seus cidadãos com o meio natural, promovendo espaços públicos aprazíveis para a mobilidade ativa. Como pode ser visto na ilustração seguinte, o projeto teve tamanho impacto positivo na imagem e na qualidade de vida na cidade, que atrai milhares de turistas de todo o mundo. As SbN são uma

Fonte: Wikipédia

oportunidade para a transição de cidades cinzas, poluídas, barulhentas e vulneráveis em cidades mais verdes, caminháveis e resilientes.

Para o caso da mobilidade sustentável, deve-se pensar na capacidade de adaptação que essas cidades precisarão desenvolver para a criação de resiliência,de forma a garantir que a circulação de pessoas e mercadorias não seja prejudicada, notadamente durante e após eventos climáticos extremos, como o caso de enchentes e alagamentos. Afinal, de nada adiantará a adoção de tecnologias de veículos elétricos para o transporte público ou individual, por exemplo, se a infraestrutura urbana onde eles circulam não for capaz de garantir a sua fluidez e conectividade no território.

Por fim, mas não menos importante, está a questão do financiamento das soluções de mobilidade sustentável. Atualmente, vem se adotando a parceria público privada (PPP) como solução para se garantir o investimento necessário para a transição das cidades em territórios inteligentes, com uso massivo de tecnologias. São propostas *top-down*, onde o interesse privado acaba sobrepondo o interesse público, visto que há pouca ou nenhuma participação da sociedade civil na definição e implantação dessas PPP. Conforme artigo da FGV (2021), os governantes públicos locais são os atores chave para a geração de um ambiente colaborativo entre empresas privadas, *start-ups* e os demais *stakeholders* urbanos. O uso efetivo de tecnologias com a geração de oportunidades só será possível através de estratégias gerenciais e organizacionais planejadas, que propiciem um ambiente político e legalmente favorável à inovação tecnológica. Ou seja, há de se inovar primeiro na forma de se planejar, de se governar e no desenvolvimento de políticas públicas, conforme afirma Cesar Cunha Campos (2015).

Recomendações para as administrações municipais

Prefeitos e secretários municipais, notadamente os empossados, terão a importante missão de olhar para a mobilidade sustentável como uma oportunidade socioeconômica para a cidade e um caminho possível para melhorar a qualidade de vida de todas e de todos. Desta forma, algumas recomendações devem ser consideradas pelas administrações municipais.

Deve-se usar a tecnologia digital para se levantar e analisar dados e informações sobre os prejuízos sociais e econômicos gerados pela mobilidade insustentável, causada por deslocamentos pendulares de longas distâncias, impactando em engarrafamentos quilométricos, que ainda contribuem para a contaminação do ar pela queima dos combustíveis fósseis (gasolina e diesel). Possivelmente terão como resultado os números do prejuízo econômico provocado pelo impacto na saúde pública e no Produto Interno Bruto (PIB) das cidades. Vários estudos apontam que, ao se realizar o planejamento e investimentos na melhoria da mobilidade urbana, há uma redução nas despesas com saúde pública e um aumento da produtividade e consequente incremento do PIB. O estudo Firjan (2015) sobre os custos dos deslocamentos aponta que há uma perda em torno de 4,4% do PIB anual provocado pelos congestionamentos e precariedade do transporte coletivo.

“Deve-se usar a tecnologia digital para se levantar e analisar dados e informações sobre os prejuízos sociais e econômicos gerados pela mobilidade insustentável...”

Neste sentido, a mobilidade da cidade deverá ser planejada e gerida de forma sinérgica, desde a revisão dos contratos de concessão de serviços públicos, elaboração ou revisão de seus planos territoriais e de mobilidade, até a reformulação dos espaços públicos para viabilizar a mobilidade ativa conectada com

todos os meios de transporte e com toda a malha urbana. O uso da inovação tecnológica poderá ser o caminho para a efetiva transformação da mobilidade das cidades.

Para isso, há de se construir uma governança pública robusta, que tenha espaço para todos os setores da sociedade, gerando oportunidades de desenvolvimento da economia local, da proteção do meio ambiente e da inclusão social. Onde os funcionários das Prefeituras sejam capacitados, equipados e instrumentalizados para que, de forma integrada e inteligente, respondam aos desafios de gestão da mobilidade nas cidades brasileiras.

Covid-19: o que será da mobilidade urbana?

Em março de 2020, o mundo todo se deparou com uma situação nunca enfrentada, com a decretação pela Organização Mundial da Saúde (OMS) da pandemia da Covid-19. É certo que já passamos por guerras mundiais e que outras crises sanitárias ocorreram, mas desta vez o impacto no modo de vida das pessoas e na economia local e global foi numa escala imprevisível. Sem contar com o número assustador de mortes, que em junho de 2021 chegaram a 3,8 milhões, segundo dados da OMS.

Quando olhamos para as cidades nesse momento de crise sanitária, evidenciamos o escancarar de todos os problemas estruturais que já enfrentávamos, incluindo o da precarização dos transportes públicos e da priorização do transporte individual. Segundo pesquisa do Centro de Excelência BRT+, apoiada pelo World Research Institute Brasil (WRI Brasil), houve uma mudança no padrão de mobilidade nas principais capitais do Brasil por conta da pandemia, principalmente com a adoção do teletrabalho ou *home office*, fechamento de setores da economia e pelo próprio medo da população de se contaminar nos transportes públicos. Pesquisas como essa podem fornecer um rico conjunto de dados e informações que apoiem as cidades no seu planejamento, compreendendo melhor o novo padrão de mobilidade urbana. Ainda segundo a pesquisa, como pelo menos metade da população passou a ficar em casa por preservação ou até mesmo por restrições de circulação, e passaram a trabalhar remotamente ou trocaram o transporte público pelos seus veículos particulares ou por aplicativos para se locomoverem, está ocorrendo uma retração dos transportes públicos.

Por outro lado, a circulação de produtos e serviços foi promovida por uma nova realidade de consumo, realizada através do uso de aplicativos de compras virtuais com entregas. Dessa forma, houve um considerável aumento do número de veículos menores circulando pelas cidades, como motocicletas e bicicletas, especialmente destinadas a entregas de mercadorias, e um crescimento e a consolidação de firmas de *delivery*, como o caso do Rapi, Uber e IFood. Essa passou inclusive a ser uma forma de geração de renda para muitos desempregados e uma solução para manter alguns negócios funcionando, além de possibilitar o consumo daqueles que estão em suas residências.

A Covid-19 chegou para colocar em xeque nossa capacidade de mudança e de convívio social. Trouxe um impacto negativo para a saúde financeira e mental de muitos, além de muita dor e desesperança. Como sociedade, podemos sim pensar em novos caminhos, que olhem para o interesse coletivo em detrimento do individual, visto que para se ter qualidade de vida há de se construir uma sociedade que promova a mobilidade sustentada na possibilidade de dinamização das relações sociais, econômicas e na proteção do ambiente natural.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm. Acesso em: 03 ago. 2021.

CORRÊA, Fernando. Soluções baseadas na natureza podem tornar infraestruturas urbanas mais verdes e resilientes. **WRI Brasil**. 04.06.2020. Disponível em: https://wribrasil.org.br/pt/blog/2020/06/solucoes-baseadas-na-natureza-podem-tornar-infraestruturas-urbanas-verdes-e-resilientes. Acesso em: 03 ago. 2021.

COSTA, Carlos Augusto. Cidades inteligentes e big data. **Cadernos FGV Projetos**, a. 10, n. 24, p. 108-123, out. 2015. Disponível em: https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/cadernos_fgvprojetos_smart_cities_bilingue-final-web.pdf. Acesso em: 03 ago. 2021.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEITGmbH. **Plano de mobilidade urbana**: abordagens nacionais e práticas locais – movendo-se na direção do planejamento de transporte urbano estratégico, sustentável e inclusivo: transporte urbano sustentável; documento técnico 13. Bonn, Alemanha: GIZ, 2014. Disponível em: http://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/03/td13_urbanmobilityplans_pt.pdf. Acesso em: 03 ago. 2021.

FGV. **Smart Cities além da tecnologia: planejamento, gerenciamento e financiamento para cidades mais inteligentes**. Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/noticias/smart-cities-alem-da-tecnologia-planejamento-gerenciamento-e-financiamento-para-cidades. Acesso em: 03 ago. 2021.

FIRJAN. **O custo dos deslocamentos nas principais áreas urbanas do Brasil**. Disponível em: https://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F4F8A7DD3014FB26C8F3D26FE&inline=1#:~:text=Considerando%20os%20deslocamentos%20acima%20de,111%20bilh%C3%B5es%20(tabela%202). Acesso em: 03 ago. 2021.

ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade. **Quatro capitais brasileiras concluem seus Planos de Ação Climática**: Curitiba, São Paulo, Salvador e Rio de Janeiro entregaram Planos de Ação Climática para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e manter o aquecimento global dentro do estabelecido pelo Acordo de Paris. Disponível em: https://americadosul.iclei.org/quatro-capitais-brasileiras-concluem-seus-planos-de-acao-climatica/. Acesso em: 03 ago. 2021.

INSTITUTE FOR TRANSPORTATION & DEVELOPMENT POLICY. **Shared Mobility Principles for Livable Cities**. Disponível em: https://www.itdp.org/2017/10/19/shared-mobility-principles/. Acesso em: 03 ago. 2021.

INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO. Os carros e a cidade em colapso: Como o controle da circulação de veículos poluentes pode ser a medida central para melhorar a qualidade de vida nas nossas cidades. **MobiliDADOS em foco**: Boletim 3, set. 2019. Disponível em: https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2019/09/3.6_ITDP_MobiliDADOS_Boletim-3_3.pdf. Acesso em: 03 ago. 2021.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. **Cities must reconnect with natural foundations to face climate, health and biodiversity crises**. Disponível em: https://www.iucn.org/crossroads-blog/202010/cities-must-reconnect-natural-foundations-face-climate-health-and-biodiversity-crises. Acesso em: 03 ago. 2021.

MARTINELLI, Marcos Alberto; ACHCAR, Jorge Alberto; HOFFMANN, Wanda Aparecida Machado. Cidades inteligentes ehumanas: percepção local e aderência ao movimento que humaniza projetos de smart cities. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 16, n. 39, p. 147-164, jan/mar. 2020. Disponível em: https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/9130. Acesso em: 03 ago. 2021.

ONU. **Transformando Nosso Mundo**: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf. Acesso em: 03 ago. 2021.

PEREIRA, Rafael H. M.; BRAGA, Carlos Kauê Vieira; SERRA, Bernardo; NADALIN, Vanessa. Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras. **Texto para Discussão Ipea**, v. 2535, 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9586. Acesso em: 03 ago. 2021.

RAVAZZOLI, Elisa; TORRICELLI, Gian Paolo. Urban mobility and public space: A challenge for the sustainable liveable city of the future. **The Journal of Public Space**, v.2, n.2, p.37-50, Oct. 2017. Disponível em: https://www.journalpublicspace.org/index.php/jps/article/view/264. Acesso em: 03 ago. 2021.

UN-Habitat. **World Cities Report 2020**: The value of sustainable urbanization. Disponível em: https://unhabitat.org/World%20Cities%20Report%202020 Acesso em: 03 ago. 2021.

QUALIDADE NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: UM PROJETO DE AUTONOMIA, NÃO DE SUBSERVIÊNCIA

Anderson Paulino de Souza*, Carlos Fernando Gomes Galvão de Queirós** e João Carlos de Souza Anhaia Gino***

Resumo: Falar em qualidade na educação pública carioca é tarefa das mais difíceis, pela complexidade do tema e pela multiplicidade de opiniões e de estudos sobre este conceito. Este artigo, escrito por três professores da Educação Básica, segue com o debate de ideias e procura apontar para rumos possíveis e alternativos.

Palavras-chave: Educação; Qualidade; Gestão Participativa.

Introdução

É possível que o anseio por uma educação pública de qualidade seja uma das poucas unanimidades nas sociedades contemporâneas. Da Constituição brasileira de 1988 ao Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014; da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) de 1996 à nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC) de 2018, não faltam expressões, pedagógicas e jurídicas, voltadas à busca da concretização desta "educação pública de qualidade" e que seja socialmente equânime e universal. Do Judiciário ao Legislativo, do Ministério Público ao Conselho Tutelar, dos Sindicatos ao Terceiro Setor, dos chefes de executivo, nos três níveis, todos bradam pela tal "educação pública de qualidade". Dos que prometem realizá-la aos que juram defendê-la, há de tudo, inclusive quem (indivíduo ou grupo) se apresente como aquele que irá alcançá-la.

Além do inicialmente disposto, algumas perguntas nos motivaram a escrever este artigo: o que é "Educação Pública de Qualidade"? O que é "Qualidade na Educação Pública"? Antes, o que é "Educação Pública"? Como definir/aferir qualidade de alguma coisa, no geral, e como realizar a tarefa na educação pública? É possível cumprirmos a Constituição e constituirmos um sistema público e universal de educação com qualidade e equidade social?

Qualidade nos sistemas educacionais no ordenamento legal brasileiro

É importante para um país ter um ordenamento jurídico adequado e que garanta, minimamente, a implementação de suas conquistas culturais,

* ***Anderson Paulino de Souza:*** *Licenciado em Educação Física e Pedagogia; Especialista em Liderança e Gestão Pública (CLP/SP) e em Gestão da Educação Pública (UNIFESP) e Mestre em Educação (UNIRIO). Professor da rede pública municipal de educação do Rio de Janeiro e Orientador Pedagógico na rede pública municipal de educação de Araruama.*

** ***Carlos Fernando Gomes Galvão de Queirós:*** *Bacharel e Licenciado em Geografia (UFF); Especialista em Gestão Escolar (UFJF); Mestre em Ciência da Informação (CNPq-UFRJ); Doutor em Ciências Sociais (UERJ) e Pós Doutor em Geografia Humana (UFF). Professor das redes públicas municipal e estadual de educação do Rio de Janeiro.*

*** ***João Carlos de Souza Anhaia Gino:*** *Bacharel e Licenciado em História (UFRJ); Especialista em Administração e Supervisão Escolar (Instituto AVM); Mestre em Educação (UNIRIO) e Doutorando em Educação (PUC-Rio). Professor das redes públicas municipal e estadual de educação do Rio de Janeiro.*

políticas e econômicas. A tabela abaixo apresenta as menções às palavras "qualidade" e "equidade" em nosso ordenamento legal.

Legislação	Qualidade	Equidade
Constituição Federal de 1988 (Cap. 3, Seção 1)	2	0
LDB – Lei nº 9394/96	10	0
PNE (2001-2010) – Lei nº 10172/2001	76	6
PNE (2014-2023) – Lei nº 13005/2014	38	3

Fonte: Brasil, 1988; 1996; 2001 e 2014. Elaboração dos autores.

A Constituição Federal, em seu texto original, faz apenas duas menções à palavra "qualidade" no Capítulo III, Seção I, que trata da Educação, tendo sido as demais incorporadas ao texto por emendas constitucionais em 1996, 2009 e 2020. Na Carta Magna, o inciso VII do Artigo 206 destaca que a educação brasileira tem como um de seus princípios a "garantia de padrão de qualidade", algo que depois será repetido pela atual Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996.

> **Artigo 206** – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
> *Inciso I* – igualdade de condições para o acesso a permanência na escola.
> *Inciso II* – liberdade de aprender, ensinar, pesquisa e divulgar o pensamento, a arte e o saber.
> *Inciso III* – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.
> *Inciso V* – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
> *Inciso VI* – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
> *Inciso VII* – **garantia de padrão de qualidade**; (*grifo nosso*)
> *Inciso VIII* – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (BRASIL, 1988)

Deste modo são princípios constitucionais da Educação brasileira: 1 – universalização; 2 - pluralidade de ideologias, concepções de vida e de mundo; 3 – liberdade metodológica para o ministério das aulas; e 4 – estrutura escolar, do ponto de vista físico e de meios (instalações prediais, mobiliário adequado, equipamentos pedagógico-científico, acesso às redes online e livros). Assim, Educação pública, universal e de qualidade não é favor do poder público, é um ordenamento constitucional. Há menções na atual LDB que tratam de insumos mínimos para manter o padrão de qualidade das escolas e o monitoramento da aprendizagem por meio de uma avaliação nacional:

> Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: (...) IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (BRASIL, 1996)

Para Bonamino & Sousa (2012), por ser de base amostral, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), bienal e gerenciado pelo INEP, acabou tendo pouca interferência na vida das escolas e nos currículos. O desenho do SAEB demonstrou-se apto para diagnosticar e monitorar a evolução da qualidade da Educação Básica, mas não ajuda tanto na identificação do desempenho individual de alunos e escolas, notadamente

nos aspectos qualitativos. Segundo as autoras, o SAEB não apresentou, entre 1990 e 2005[1], consistência estatística suficiente para que estados e municípios pudessem utilizá-lo como instrumento efetivo de gestão da educação, tornando-se necessárias outras formas de avaliação.

As duas últimas versões do PNE no país foram promulgadas nos anos de 2001 e 2014. O Plano Nacional de Educação de 2001 a 2010 era abrangente e com poucos instrumentos capazes de monitorar os padrões qualitativos expressos no texto, apesar de ter trazido uma enorme gama de menções à palavra "qualidade" em seu escopo. O atual PNE (2014-2024) possui 20 metas e trouxe avanços com relação aos padrões de qualidade, tendo sido citada a palavra "qualidade" no texto por 38 vezes no total. Este PNE apresentou, no Inciso IV do Artigo 2º, como uma de suas diretrizes a "melhoria da qualidade da educação". Assim como o PNE de 2001, o atual Plano também é abrangente ao tratar da qualidade da oferta em diferentes níveis de ensino, e trouxe inovações como o "Custo Aluno Qualidade" (CAQ), que foi criado para o estabelecimento de um padrão de qualidade por aluno e permite a comparação entre o estudante brasileiro e o de países com bom desempenho educacional, e o "Custo Aluno Qualidade Inicial" (CAQi), que é um indicador que procura mostrar o quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da Educação Básica (que engloba a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio).

A principal característica do PNE 2014-2024 com relação à qualidade da educação é o destaque dado ao monitoramento da aprendizagem dos estudantes e ao fluxo escolar, especialmente por meio de metas a serem alcançadas, conforme consta em seu Artigo 11:

> Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

As metas do IDEB, expressas no Decreto Federal nº 6.094/2007, o "Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação", foram reafirmadas pelo PNE na meta 7 que trata de *"fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb"* (Brasil, 2014).

O PNE deu atenção especial à questão da qualidade, não apenas por ter meta específica, mas também pelo fato da Meta 7 ter sido aquela com o maior número de estratégias dentre as 20 metas propostas. Ao todo, a Meta 7 apresenta 36 estratégias para a sua implementação. Algumas delas, destacadas abaixo, tratam da formação de professores, melhoria na infraestrutura das escolas e na saúde mental dos profissionais da educação, características estas que possuem alguma relação com fatores associados à Eficácia Escolar no Brasil:

> 7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão

1. Em 2005, o INEP promoveu uma reestruturação do Sistema Brasileiro de Avaliação da Educação Básica (SAEB) que resultou no surgimento da Prova Brasil. Atualmente, a prova é aplicada a cada dois anos para os alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental e para a 3ª série do ensino médio. Em 2007, ocorreu a unificação dos estudos do SAEB e da Prova Brasil. Seus resultados passaram a integrar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado a partir da média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática de cada escola e um indicador de fluxo escolar (Riscal & Luiz, 2016).

> educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar.

Verificamos que a legislação educacional brasileira, especialmente a partir da virada do século XXI, e posteriormente com o surgimento do IDEB, passou a dar mais atenção à qualidade da oferta educacional do que as legislações anteriores. Entretanto, o parâmetro legal para o que é uma educação de qualidade no Brasil segue ainda sendo um tanto vago e impreciso, com subjetivações que dificultam que ela seja atingida – e, não raro, que seja até mesmo compreendida e, pior, que sejam estabelecidos consensos mínimos sobre o que se está a escrever ou a dizer, quando o que está em discussão é "qualidade na educação".

Tendo por base esses pressupostos legais, o que estes autores, professores que são das redes públicas municipal e estadual do Rio de Janeiro, podem contribuir para o debate teórico e, especialmente, para a busca de novas práticas educacionais, tanto nos aspectos filosóficos, quanto nos aspectos pedagógicos e da gestão pública para a educação carioca?

"a tarefa que nos acomete enquanto estudiosos e pesquisadores da educação com qualidade é dupla: buscar um conceito de qualidade cuja linguagem nos permita fazer uma leitura do real".

Qualidade e Equidade: uma interação mais do que necessária

Toda dicotomia envolve certo amalgamento de conceitos e não apenas dos que, eventualmente, a compõem, senão também aqueles que a circundam e suas singularidades e efeitos consequentes. Alves *et al*. (2016) destacam que não há consenso sobre a definição do conceito de qualidade em educação. A busca pelo caminho de um sistema educacional de qualidade, em face da multiplicidade de percepções e propostas para que o percorramos, é espinhoso, com polêmicas e percalços. Nosso desafio vai, assim, ao encontro da afirmação de Cury (2014, p.1061): *"a tarefa que nos acomete enquanto estudiosos e pesquisadores da educação com qualidade é dupla: buscar um conceito de qualidade cuja linguagem nos permita fazer uma leitura do real".* Nosso desafio, ainda por ser enfrentado de modo satisfatório, é buscar critérios qualitativos para que possamos perceber o conceito de qualidade na educação pública aplicado na prática quotidiana de cada professor, de cada disciplina, tanto individualmente quanto, especialmente, atuando, como deve ser, de modo interdisciplinar.

Levando isso em consideração, procuramos articular o conceito da qualidade com uma tríade de fundamental importância para a Educação Básica no Brasil: acesso, permanência e aprendizagem. Nesse sentido, uma ideia inicial para a qualidade da educação passa pela máxima, e já um lugar comum, de que o estudante precisa ter acesso à escola, permanecer nela e aprender os conhecimentos necessários à sua etapa de escolaridade. Apesar de termos muito ainda a progredir no acesso e na permanência, a aprendizagem é, hoje, um dos grandes desafios dos sistemas públicos de ensino do país, dada a forma desigual como se aprende no interior das escolas brasileiras, especialmente nas redes públicas.

O documento final da Conferência de Jomtien apresenta a qualidade como condição *sine qua non* para consolidar o direito à educação no mundo, satisfazendo as necessidades básicas de aprendizagem dos estudantes, expandindo os enfoques dos sistemas pedagógicos e mobilizando os recursos financeiros e humanos necessários para a empreitada. Assim, *"cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas*

voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem" (UNESCO, 1990). E não se faz um sistema de ensino pensando no indivíduo, isoladamente, senão nos cidadãos, coletivamente interagentes, ou seja, levando-se em conta os indivíduos, claro, mas imersos na cultura social em que vivem. Não existe meritocracia individual sem equanimidade social, ou seja, não existe meritocracia individual se não houver um ambiente cultural, político e econômico que lhe sirva de base, ofertando aos cidadãos o que chamamos de "meritocracia coletiva", cuja base é a solidariedade social e nunca o individualismo exacerbado e descolado de uma sociedade mais justa, fraterna e generosa.

A ideia de um isolamento do indivíduo, sem cooperação social, foi tratada por Ribeiro (2014). No artigo, a autora expos alguns conceitos de justiça, como o de Robert Nozick. No entender de Robert Nozick, o indivíduo teria direito à propriedade e à igualdade formal de oportunidades e o Estado somente se justificaria diante da necessidade de garantir esses dois elementos que, para o autor, são estruturantes da democracia. No entender de Nozick (1991, *Apud* Ribeiro, 2014), os indivíduos podem produzir, independentemente, e, em relação a outros, reivindicações de justiça. Já para John Rawls (2003, *Apud* Ribeiro, 2014), a cooperação social engendra o problema da justiça distributiva. A justiça, para Nozick (2014), pode ser medida a partir da forma como se lida com os mais desfavorecidos na escala social, e não somente por uma competição pura entre as pessoas, visto que o ponto de partida não é o mesmo. Nessa concepção, o indivíduo não é uma ilha solitária, seu contexto de vida impacta diretamente a sua formação e a sua inserção na sociedade – tanto mais quanto menos mobilidade social as pessoas tiverem, em face de sua posição de classe e das possibilidades, maiores ou menores, que a sociedade em que vivem lhes oferta. Em autores que seguem linhas distintas, como Marx e Engels, justiça é uma forma de conscientização das relações sociais, determinadas pela democratização das relações de produção que devem, por conseguinte, expressar normatividades alternativas que garantam a todos suas necessidades básicas, conforme a máxima "de cada qual, segundo sua capacidade; a cada qual, segundo suas necessidades", amplamente conhecida (NETTO, 2012). Essas e outras ideias, de todo modo, ainda que vindas de linhas ideológicas diferentes, moldaram nossos anseios por uma sociedade democrática e têm em comum a busca por um sistema educacional, notadamente o público, que seja universal, público e gratuito, inclusive, conforme manda a Constituição brasileira.

De acordo com Dubet (2004, p. 545), *"para obter mais justiça, seria preciso, portanto, que a escola levasse em conta as desigualdades reais e procurasse, em certa medida, compensá-las. Esse é o princípio da discriminação positiva".* Há um tanto de receio pelo uso da palavra discriminação, mas esta se refere ao fato de que nem todos estão na mesma posição da pirâmide social e aqueles que se localizam em sua base devem ser atendidos por políticas públicas de forma diferenciada, combatendo desigualdades que são sentidas pelos sujeitos ao logo de suas vidas.

"A meritocracia não pode ser apenas individual, senão solidariamente social, por assim dizer. "

A igualdade de oportunidades, baseada no mérito, replicada atualmente de forma, não raro, acrítica por ideólogos do neoliberalismo, só reforça o quadro de injustiça social, e que acaba por reverberar na escola. A meritocracia não pode ser apenas individual, senão solidariamente social, por assim dizer. Em outras palavras, a base da qual partem os estudantes influencia todo o restante de sua vida acadêmica e profissional. E não é isso o que observamos, por exemplo, entre os estudantes da escola privada e da escola pública. A meritocracia individual, repetimos e frisamos, só pode ser justa se baseada na

meritocracia coletiva. Qualquer discussão sobre meritocracia, assim, deve partir do pressuposto de que há bases estruturantes em comum para todos ou quase todos os membros da sociedade para, a partir deste patamar minimamente equânime, quem mais se esforçar, individualmente, aí sim, terá mais retorno de oportunidades. Se assim não for, o que temos é mero discurso ideológico para justificar a exclusão da maioria. O capital se reproduz triturando o trabalho e tal processo exploratório começa com a manutenção de sistemas educacionais excludentes e pouco democráticos, como o que temos, no geral.

Já nos anos 1930, Anísio Teixeira (2007: p.157) apresentava a ideia de equidade em seus posicionamentos sobre a educação brasileira, pois *"não basta haver escolas para os mais capazes: é indispensável que haja escolas para todos. Não basta haver escolas para todos: é indispensável que todos aprendam".* Teixeira antecipou o que seria um dos grandes desafios da educação brasileira: fazer com que, afinal, todos permaneçam na escola e aprendam. O conceito de qualidade na educação, trabalhado neste artigo, leva em consideração que há a necessidade premente de corrigirmos as profundas defasagens no aprendizado dos estudantes das escolas públicas brasileiras e as formas desiguais de como eles aprendem nelas.

Nesse sentido, a aprendizagem e a noção de equidade caminham juntas. Sem aprendizado daquilo que é considerado mínimo a ser elaborado pelos professores e por seus estudantes, não é possível pensar em justiça social, direito à educação de qualidade, cidadania e democracia. A falta dessas condições sociais é uma falha grave do Estado de Direito no Brasil; custa muito a gerações que passaram pelas escolas públicas e não obtiveram nela o direito de aprender e mesmo, de algum modo, viver com dignidade.

Contribuições para a busca de uma qualidade possível

Existem, como vimos, vários indicadores que, do ponto de vista quantitativo, são utilizados para medir a qualidade do que estamos realizando na educação pública. O IDEB é um dos componentes que nos permitem monitorar a qualidade da educação e o alcance de suas metas pode ser considerado como um "patamar mínimo aceitável", os quais, juntamente com outros critérios construídos, interna e coletivamente, comporão nova imagem e estrutura, seja de uma turma, seja de uma escola, seja de uma rede pública de ensino.

"O conceito de qualidade na educação é mais complexo do que o propugnado pela legislação e pelas políticas públicas."

A gestão da educação pública não pode prescindir apenas dessa face mais quantitativa e mensurável da qualidade. Além do IDEB, existem outros indicadores, também já mencionados, como o PISA e o Índice de Oportunidades da Educação Brasileira (IOEB). Fato é que precisamos urgentemente construir com clareza um consenso que nos permita acompanhar mais objetivamente o movimento de evolução, estagnação ou involução disso que chamamos de "qualidade da educação", para além dos índices quantitativos, mais palpáveis e, portanto, de mais fácil mensuração, além de se prestarem, com tranquilidade, para meros discursos políticos. Qualidade não é um fenômeno de fácil compreensão, daí o abuso do termo ser mais frequente que o seu uso. Critérios quantitativos já os temos, são importantes e não podemos deles prescindir, mas urge pensarmos e realizarmos critérios qualitativos, para a educação no geral, e para cada disciplina, em particular.

O conceito de qualidade na educação é mais complexo do que o propugnado pela legislação e pelas políticas públicas. Nas escolas, critérios de qualidade devem estar explicitados em seus Projetos Políticos Pedagógicos (PPP) e refletir não apenas a legislação e as orientações das políticas públicas, emanadas dos níveis centrais, como devem expressar a realidade de sua comunidade escolar e devem ser apropriados por toda comunidade. O micro, as escolas, no caso, não raro, é tão ou mais complexo do que o macro.

A expectativa é que essa reflexão se faça em espaços escolares, igualmente, e não apenas nos espaços acadêmicos ou nos níveis centrais de gestão da educação pública. Não que estes dois últimos sejam irrelevantes, muito pelo contrário, são fundamentais. Contudo, os espaços escolares são, na maior parte das vezes, negligenciados pelos outros dois aqui citados, notadamente nos níveis da gestão escolar, e, no entanto, são os professores que transitam pelas salas de aula quem melhor pode dizer quais teorias e políticas públicas funcionam e quais e onde merecem aperfeiçoamentos. Não dá mais para que os professores regentes da Educação Básica sejam, apenas, agentes operadores do que acadêmicos e gestores políticos, além de institutos educacionais, e pior, formadores de opinião que sequer do setor educacional são, dizem que o sistema educacional público deve ser. A interação entre esses agentes é essencial e deve ser resgatada; todos têm seu espaço e sua importância. Valorizemo-nos, pois.

Os professores regentes devem melhor especificar o conceito de educação pública de qualidade. Nós somos as secretarias de educação, nós somos os responsáveis pela gestão pública do sistema de educação, na sala de aula e nas escolas, que deve, por óbvio, ser pública e não privada ou privatizada e deve garantir não apenas acesso dos professores aos instrumentos de planejamento, senão também aos instrumentos de realização das políticas públicas, com instrumentos representacionais que garantam, afinal, sua participação direta na execução de tais políticas e não apenas, como dito, a de meros executores.

A busca da qualidade não pode ficar restrita apenas ao âmbito do desempenho escolar discente. Não que os fatores a seguir não sejam importantes, mas de pouco adianta termos prédios escolares, refeições diárias, carteiras escolares novas e salas climatizadas, laboratórios, piscinas, quadras cobertas e equipamentos de última geração se, ao fim e ao cabo, o fruto de tudo isso não for transformado em aprendizagem qualitativa dos estudantes e em condições dignas de trabalho dos professores. É possível, necessária e inadiável a avaliação qualitativa da educação pública carioca e é indispensável que os professores regentes participem ativamente do processo, com voz e voto, direto, como pede todo sistema democrático e participativo.

“Nós somos as secretarias de educação, nós somos os responsáveis pela gestão pública do sistema de educação, na sala de aula e nas escolas, que deve, por óbvio, ser pública e não privada ou privatizada. ”

Mesmo entendendo que essa “qualidade educacional” possui muitas dimensões, propomos um modelo que a persiga a partir do foco em duas dimensões: uma tendencialmente mais objetiva, quantitativa e formalizável, cuja missão é a de perscrutar o fenômeno da aprendizagem no que pode ser mensurável. Essa dimensão quantitativa, por assim dizer, tem critérios formais conhecidos e devidamente aplicados. Entretanto, na dimensão qualitativa vivem aqueles conteúdos e habilidades que se relacionam com a arte de viver e conviver em sociedade, de construir coletivamente o bem comum, conteúdos, habilidades e competências que levam os estudantes a aplicar os saberes construídos coletivamente, pela sociedade e em sala de aula, em sua vida particular e profissional.

A ênfase aqui deve voltar-se para nossa capacidade de análise crítica e autocrítica, englobando, por exemplo: os processos participativos internos, como os professores regentes, os professores que estão nos níveis centrais de gestão, os conselhos escolares, os demais conselhos de representantes nos sistemas de ensino, as associações de moradores, os sindicatos de professores, as universidades, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Conselho Tutelar, entre outros. Segundo William Deming (1900-1993), *"não se gerencia o que não se mede; não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia"* (1989). Essa dimensão participativa requer algo mais vivencial, presencial e convivial. Essa dimensão existencial não se capta, apenas, observando à distância, ou com teorias acadêmicas, importantes, mas que, por vezes, descoladas da vivência diária em sala de aula, fecham-se em si mesmas e perdem a necessária eficácia prática. Novas percepções e ações emergem quando a dimensão existencial, como a aqui referida, dos sistemas da educação pública, é vivenciada e não de modo excludente, mas de modo interativo e harmônico.

Considerações Finais

Estamos cientes de que tanto o desafio de construir um consenso sobre o que seja "educação de qualidade", quanto o de produzir essa síntese são tarefas árduas, porém essenciais e urgentes. Perseguir a educação pública de qualidade precisa ser uma **política de Estado** e *não de governo*. Em outras palavras, uma política pública da sociedade para suas gerações futuras. Isso implica no planejamento tecnicamente sólido e politicamente viável, construído, gerenciado e operacionalizado de modo essencialmente participativo e apresentar-se eticamente defensável e subjetiva e coletivamente solidário e universalizante.

A continuidade dessas reflexões e propostas concretas para suas realizações serão objeto de debates que pretendemos realizar a partir deste artigo, com vários outros colegas professores, regentes ou não. Todo este rico processo será transformado em uma coletânea de produções que abordarão o tema da qualidade da educação pública, buscando, especificamente, critérios de qualidade para cada disciplina e para trabalhos interdisciplinares.

Referências Bibliográficas

ALVES, Maria Teresa; SOARES, José Francisco; XAVIER, Flavia Pereira. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. **Revista Brasileira de Sociologia,** v.4, n.7, p.49-81, 2016.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; FRANCO, Creso. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Eds.). **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 482-500.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **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: 04 ago. 2021.
_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 04 ago. 2021.
_____. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm> Acesso em: 04 ago. 2021.
_____. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm> Acesso em: 04 ago. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educ. Soc**., Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1053-1066, out.-dez., 2014.

DEMING, W. Edwards. **O método Deming de Administração**. 5.ed. São Paulo: Ed. Marques Saraiva, 1989.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa,** v.34, n.123, p. 539-555, Set/Dez, 2004.

NETTO, José Paulo (Org). **O leitor de Marx**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

RIBEIRO, Vanda Mendes. Que princípio de justiça para a educação básica? **Cadernos de Pesquisa,** v.44, n.154, p.1094-1109, Out/Dez, 2014.

RISCAL, J. R.; LUIZ, M. C. **Gestão democrática e a análise de avaliações em larga escala**: o desempenho de escolas públicas no Brasil. São Carlos: Pixel, 2016. (Coleção Especialização).

TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a Democracia:** uma introdução à administração educacional. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos** - (Conferência de Jomtien – 1990). Disponível em: < https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990> Acesso em: 04 ago. 2021.

ENERGIAS ALTERNATIVAS E RENOVÁVEIS: UMA PROPOSTA DE AÇÕES PARA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Daniel Baumgart*, Antônio Vanderlei dos Santos**, Rozelaine de Fatima Franzin*** e Reginaldo Souza de Figueiredo****

Resumo: Tendo por base as diretrizes apresentadas no Planejamento Estratégico COREDE MISSÕES/RS 2015-2030, na dimensão de estratégias ambientais, o presente estudo tem por objetivo discutir formas inovadoras de utilização de energias renováveis, visando contribuir com o desenvolvimento regional. Quanto aos aspectos metodológicos a pesquisa é de natureza qualitativa e exploratória, limitou-se ao levantamento de dados para um melhor conhecimento sobre energias alternativas e renováveis. Para a realização dessa pesquisa, a coleta de dados foi feita por meio eletrônico em portais de transparência dos Municípios, buscando as despesas em energia elétrica das Prefeituras. Esta pesquisa também contribui com a sistematização dos conhecimentos de fontes de novas energias, bem como suas vantagens e desvantagens. Após realização deste trabalho, foi possível identificar a correlação entre o consumo de energia e a população dos Municípios, bem como identificar as despesas com energia que estão relacionadas com a arrecadação de cada Município. Os resultados do estudo indicaram que um dos Municípios estudados apresentou impacto de 16,2% do seu orçamento em despesas com energia elétrica em repartições públicas, mostrando que existe uma correlação entre consumo de energia e população, pois esse Município é o que possui a maior população da região estudada, mostrando assim que existe oportunidades para se trabalhar em ações para melhorar a eficiência nos gastos com energia.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional; Energias renováveis; Gestão municipal.

Introdução

O uso da energia acompanhou a evolução global e se tornou a base de vários processos produtivos, na realidade atual tudo o que envolve trabalho e produção de uma forma ou outra tem como base a utilização de energia para o seu funcionamento, pois atualmente menos de 1% do trabalho efetuado em países industrializados depende da força muscular humana como energia (SILVA; VIEIRA, 2016).

O aumento da utilização de equipamentos eletroeletrônicos faz com que as demandas de consumo de energia elétrica também tenham um aumento considerável. Para isso se faz necessária a utilização de fontes geradoras

***Daniel Baumgart:** Engenheiro de Produção. QualityLeader – Kohler e Kohler Ltda. Mestrando em Gestão Estratégica de Organizações.*
***Endereço eletrônico:** danielbaumgart3@hotmail.com*

****Antônio Vanderlei dos Santos:** Doutor em Ciência: Física Experimental. Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai das Missões - URI, Departamento de Ciências Exatas e da Terra.*
***Endereço eletrônico:** vandao@san.uri.br*

*****Rozelaine de Fatima Franzin:** Doutora em Engenharia de Produção. Professora pesquisadora do Mestrado em Ensino Científico Tecnológico.*
***Endereço eletrônico:** rozelaine@santoangelo.uri.br*

******Reginaldo Souza de Figueiredo:** PhD Materials Science. ManagingPartner - R&G Global Consultants.*
***Endereço eletrônico:** reginaldo.figueiredo@rnggc.com*

de energia que sejam inesgotáveis e que minimizem os impactos negativos sobre o meio ambiente (DANIEL et al., 2016).

A principal matriz energética na maioria dos países é gerada através de combustíveis fósseis, porém o uso desses combustíveis está trazendo muitas consequências ao planeta devido a emissão de gases poluentes e material particulado (FREITAS; DATHEIN, 2013). A energia mais utilizada por parte da população é a energia elétrica devido ao aumento de equipamentos que utilizam essa energia para o seu funcionamento (BORGES et al., 2016).

O desenvolvimento tecnológico possui uma relevante importância no aproveitamento do potencial de fontes de energia que estão disponíveis nos diferentes ambientes, bem como a disseminação do conhecimento sobre as mesmas (SANTOS,2021). O aumento da utilização de energias de fontes renováveis como solar, eólica e biomassa é opção de melhores tecnologias para sua utilização, podendo assim ser melhor exploradas (JANNUZZI, 2003).

Nesse contexto, justifica-se a discussão, as fontes de energia que são consideradas renováveis, ou seja, aquelas que não consomem combustíveis e não produzem resíduos prejudiciais quando bem planejadas e utilizadas acabam por gerar menos consequências e impactos ao meio ambiente se tornando um importante recurso para o desenvolvimento sustentável (FREITAS et al., 2015).

Conforme Kurahassi (2006), em uma gestão energética municipal ações focadas em geração de energia local podem apresentar impactos nos padrões de consumo. Os prédios públicos, devido suas características, possuem grande potencial de redução do consumo de energia, bem como de implementação de ações que auxiliam na eficiência energética, reduzindo assim as despesas com consumo de energia elétrica (LAGE et al., 2015).

Por isso o interesse em estudar o consumo de energia dos estabelecimentos públicos municipais, pois estes são grandes consumidores e ainda gastadores de recursos públicos, os quais poderiam estar sendo canalizados para outros investimentos mais relevantes à população. Então, entende-se que é de extrema importância o uso mais racional e otimizado de energia, com o intuito principal de não desperdiçar recursos públicos.

De maneira geral, o consumo de energia elétrica do setor público brasileiro é de aproximadamente 8% do total da energia consumida no país. Contudo, para um gestor público a redução nas despesas com energia elétrica poderá ser um grande diferencial administrativo, pois economizando mais nesta área poderá destinar esses recursos para outros investimentos de maior necessidade e que beneficiam assim a comunidade (NELI et al., 2020).

“De maneira geral, o consumo de energia elétrica do setor público brasileiro é de aproximadamente 8% do total da energia consumida no país.”

Por isso, o objetivo deste trabalho consiste em realizar um estudo referente ao consumo de energia em prédios públicos de cidades de pequeno porte da Região das Missões/RS. Para isso, buscou-se uma análise de dados e fatos consistentes, com a finalidade de dispor de parâmetros para enriquecer a pesquisa no que diz respeito ao consumo e à gestão racional de energia elétrica nas instalações desses Municípios. Podendo assim, definir uma estratégia e propor ações para melhor gerir e aplicar os recursos disponíveis.

Sendo assim, com base neste estudo e análise de dados levantados, surgem as seguintes questões: é possível dizer que esses pequenos Municípios necessitam melhorar as estratégias

de aplicação e a gestão dos recursos gastos com o consumo de energia elétrica nas repartições públicas municipais? E ainda, qual seria o impacto dessas despesas sobre as receitas?
A fim de responder às questões da pesquisa e atingir os objetivos, realizou-se a busca de dados no portal da transparência de cada Município pertencente a essa pesquisa.

Metodologia

A orientação metodológica utilizada para esta pesquisa foi a análise bibliográfica e exploratória de dados, os quais foram trabalhados e apresentados em forma de gráficos, com o objetivo de comparar as despesas das Prefeituras com o uso da energia elétrica criando proposições de novos estudos e pesquisas. Esta abordagem permite envolver métodos quantitativos e qualitativos para a obtenção de uma análise mais profunda do assunto da pesquisa (SOARES, 2003).

O levantamento de dados foi efetuado nos Municípios que pertencem ao Conselho Regional de Desenvolvimento Missões (COREDE MISSÕES). A cidade polo é Santo Ângelo, também abrange os Municípios de Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões.

Esta pesquisa qualitativa exploratória foi realizada por meio de revisão bibliográfica em artigos de periódicos nacionais e internacionais, considerando os clássicos e todos aqueles que atualizam o conhecimento sobre energias alternativas e renováveis. Também teve como base principal as diretrizes estratégicas apresentadas no planejamento estratégico COREDE Missões/RS 2015-2030, nas dimensões ambientais. A pesquisa bibliográfica utiliza-se de informações já disponibilizadas por pesquisadores consagrados (GIL, 2010).

Uma revisão bibliográfica sistemática, assim como outros tipos de estudo de revisão, é uma das formas de pesquisa que utiliza como fonte de dados a literatura sobre determinado tema, o que disponibiliza um resumo de evidências relacionadas a uma estratégia específica, mediante a aplicação de métodos explícitos e sistematizados de busca, apreciação crítica e síntese da informação selecionada (SAMPAIO; MANCINIU, 2007).

O levantamento de informações quanto ao consumo de energia elétrica pelas Prefeituras foi realizado com os 26 Municípios que pertencem à região das Missões. Os dados foram coletados nos portais de transparência dos Municípios, limitando-se ao impacto percentual sobre as receitas anuais referentes aos meses de 2018 e 2019. Posteriormente os dados foram tabulados e geraram-se indicadores com auxílio dos *softwares Microsoft Excel* e *Minitab 19*. A representação de dados por meio de gráficos torna-se uma forma mais atrativa e expressiva de apresentação, pois facilita a visão do conjunto das informações (LAKATOS; MARCONI, 2002).

"Explorar um determinado tema significa reunir e sistematizar conhecimento e incorporar características inéditas, bem como buscar encontrar dimensões ainda desconhecidas pelos pesquisadores." (BEUREN; RAUPP, 2003)

Explorar um determinado tema significa reunir e sistematizar conhecimento e incorporar características inéditas, bem como buscar encontrar dimensões ainda desconhecidas pelos pesquisadores (BEUREN; RAUPP, 2003). Por último foi feito um comparativo entre os dados pesquisados e algumas proposições levantadas pela literatura, de forma a construir uma base de informações que sirva de subsídio para questões que podem ser investigadas em estudos futuros da área.

Energias alternativas

As emissões de gases poluentes na atmosfera através das ações humanas são apontadas como fatores de desequilíbrio do ecossistema. E em cenário ambiental bastante degradado, a economia mundial percebe a necessidade de reestruturação em busca de um modelo sustentável de desenvolvimento de energias alternativas (DUTRA; MARQUES 2014).

As fontes de energias alternativas são aquelas consideradas menos poluentes, comparadas com os modos convencionais. Essas fontes são consideradas de potencial permanente e não se esgotam, pois estão presentes na natureza ou são obtidas através da reutilização de algum elemento já existente no meio ambiente (SILVA; VIEIRA, 2016).

Essas fontes de energias são consideradas renováveis devido serem facilmente encontradas na natureza, provocarem pouco impacto ambiental e seus ciclos são permanentes (JODAR, 2018).

As matrizes energéticas solar e eólica estão cada vez mais sendo vistas como potenciais na geração de energia e agregação de valor na Região das Missões, sendo as mesmas mencionadas como uma das oportunidades estratégicas de infraestrutura apontadas no diagnóstico do PEDRMissões[1] 2015-2030 e definida como a sexta prioridade estratégica (MISSÕES, 2017).

Essas oportunidades estão apontadas na matriz FOFA do PEDRMissões 2015-2030, devido existir algumas fraquezas ligadas ao fornecimento de energia elétrica, pois há uma acentuada falha deste serviço. Pode-se apontar alguns fatores, os quais estão ligados a problemas estruturais de linhas de transmissão, extensa área territorial, intempéries climáticas e dificuldades de acessos em alguns locais (MISSÕES, 2017).

Por se tratar de uma região que possui sua base econômica ligada ao setor agropecuário, apresenta locais de difícil acesso onde não há disponibilidade de redes de energia elétrica. Para isso Ávila et al (2013) propõe que a geração de energia elétrica na propriedade rural pode ser um fator competitivo para a produção primária da região, além de trazer benefícios como a diminuição dos custos de produção e melhor aproveitamento dos recursos existentes na própria propriedade.

Novas fontes de energias alternativas mostram uma grande vantagem em relação aos recursos energéticos convencionais em vários aspectos. Para isto deve-se analisar os recursos energéticos não somente na ótica técnico-econômico, também deve-se levar em consideração os impactos sociais e ambientais (FURTADO, 2010).

Vantagens e desvantagens dos principais modelos de geração energética

No campo energético amplia-se a opção por energias renováveis, tendo como principais fontes alternativas a hidráulica, a fotovoltaica, a eólica e a biogás, as quais serão citadas nos próximos tópicos, abordando algumas de suas vantagens e desvantagens. Essas fontes estão cada vez mais substituindo as fontes de energia tradicionais, como petróleo, gás e carvão, que são insustentáveis.

Hidráulica

O Brasil possui um vasto potencial hidráulico para geração de energia, através do aproveitamento do fluxo de águas dos rios onde normalmente se constroem barragens para a obtenção do reservatório de armazenamento da água a ser utilizada nos períodos de estiagem. O local de construção determina a capacidade de geração de energia a ser instalada, que por sua vez determina o tipo de turbina a ser utilizada, obtendo assim a usina instalada (BARROSO, 2018).

A principal matriz energética atualmente é originada das fontes hídricas, além das grandes usinas hidrelétricas existe um modelo que utiliza a força da água para geração de energia

que são as Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs). Esse modelo gera entre 5 e 30 megawatts (MW) e devem possuir um lago não maior que 13Km^2.AtualmentenoBrasil as PCHs são responsáveis por 3,5% da capacidade instalada do Sistema Interligado Nacional – SIN (ABRAPCH, 2021).

Outro modelo que também está sendo explorado para a geração de energia são as Centrais Geradoras de Hidrelétricas (CGHs), as quais possuem capacidade de geração de energia menor entre 0 e 5 megawatts (MW). Esse sistema pode possuir barragem ou não, geralmente não tem o objetivo de armazenar água somente para garantir a operação, a água é conduzida através de dutos até a unidade geradora de energia (ABRAPCH, 2021).

Os sistemas de geração de energia PCHs e CGHs somam uma potência instalada de 6.178.706,16 KW outorgadas e distribuídas no território nacional, sendo fontes de baixos impactos ambientais. As unidades geradoras em operação de acordo com o último levantamento efetuado contabilizam 425 PCHs e 704 CGHs em todo o território nacional. O Rio Grande do Sul possui em operação 50 PCHs e 56 CGHs (ABRAPCH, 2021).

A energia hidrelétrica gerada sem barragens e reservatórios produz energia em uma escala menor, as instalações são projetadas para operar sem interferir no fluxo dos rios. Por esse motivo, muitos consideram os modelos de geração de energia hidrelétrica em pequena escala uma opção economicamente mais viável e ecologicamente correta (IRENA, 2021).

Fotovoltaica

A energia fotovoltaica é adquirida através de painéis fotovoltaicos que convertem a radiação solar em energia elétrica através da interação da radiação solar com o semicondutor. As placas fotovoltaicas precisam ser instaladas em locais livres de cobertura vegetal, podendo ser instaladas em telhados de casas ou prédios. No Brasila região com maior incidência de irradiação solar é a região nordeste (EPE, 2021).

Na região das Missões e Noroeste do Rio Grande do Sul, os valores diários encontrados para a geração de energia a partir da radiação solar variam entre 14 e 16MJ/m^2.Esses valores podem variar de acordo com a localização geográfica e as condições climáticas variáveis da época do ano (ÁVILA et al., 2013).

A obtenção de energia através da radiação possui algumas vantagens, dentre elas a alta incidência de radiação solar no território brasileiro. A manutenção das placas solares é mínima podendo ser criadas pequenas centrais em locais de difícil acesso e grande vida útil dos equipamentos (AGUILAR; OLIVEIRA; ARCANJO, 2012).

“A obtenção de energia através da radiação possui algumas vantagens, dentre elas a alta incidência de radiação solar no território brasileiro.”

Esse sistema apresenta alguns impactos ambientais os quais algumas vezes não são considerados. Esses pontos negativos estão relacionados à emissão de produtos tóxicos utilizados no processo de produção, os quais são necessários para a fabricação dos módulos e componentes periféricos das placas, alguns tipos de células inclusive utilizam matérias primas raras. O processamento desses materiais gera resíduos sólidos os quais necessitam de um controle de descarte por serem nocivos ao meio ambiente. Outra desvantagem é que o sistema não gera energia em dia de chuva e durante a noite (AGUILAR; OLIVEIRA; ARCANJO, 2012).

Para sistemas de geração de energia de pequeno porte, onde este vem a ser um complemento na geração de energia para pequenas propriedades rurais, por exemplo, os impactos ambientais são praticamente nulos,

e isso não pode ser ignorado no momento da elaboração de um projeto de geração de energia (ÁVILA et al., 2013).

Com o passar dos anos a sociedade vem entendendo cada vez mais sobre esse tema através da busca de conhecimento. O que faz com que o interesse e a demanda por energia "limpa" aumentem cada vez mais. Por isso, é relevante criar alternativas que amenizem os impactos ao meio ambiente e que ao mesmo tempo promovam o bem-estar da sociedade em geral. A energia solar fotovoltaica é uma alternativa energética sustentável e promissora, sendo que o Brasil possui características climáticas favoráveis para a exploração dessa fonte (LAGO, 2018).

Eólica

A geração de energia a partir dos ventos é conhecida como eólica, é uma fonte de energia elétrica importante e de baixo impacto ambiental. Sua implementação possui um custo inicial considerado elevado, da mesma forma que a energia fotovoltaica. Isso ainda se deve à disseminação do sistema e às tecnologias de produção dos equipamentos no Brasil estarem concentradas em algumas regiões (ÁVILA et al., 2013).

"O funcionamento de um gerador eólico consiste no movimento das pás ocasionado pela força do vento que faz o rotor girar e que converte a potência mecânica em energia elétrica."

O funcionamento de um gerador eólico consiste no movimento das pás ocasionado pela força do vento que faz o rotor girar e que converte a potência mecânica em energia elétrica. Essa energia existente no fluxo de ar, retirada através da turbina eólica, é de aproximadamente 59,3%, podendo ser reduzida de acordo com o rendimento das pás do equipamento (JODAR, 2018).

É de extrema importância que antes da instalação seja efetuado estudo sobre a intensidade e a velocidade dos ventos do local onde se pretende instalar as turbinas eólicas, pois a topografia e a região influenciam diretamente nas variações dos ventos, devido que existem regiões as quais são mais propícias para a instalação de parques eólicos, por exemplo, regiões costeiras, serras e locais descampados (ÁVILA et al., 2013).

Essa fonte de energia só pode ser bem aproveitada onde há vento em abundância. Por isso, os locais mais apropriados são no Sul e no Nordeste do Brasil, ou seja, nas regiões onde os ventos são abundantes e assim ideais para a criação dos parques eólicos, estes, por sua vez, contribuem para a redução da emissão de poluentes atmosféricos e diminuem a necessidade de grandes reservatórios (EPE, 2021).

Por outro lado, existem os sistemas eólicos de pequeno porte, os quais podem ser destinados para uso de pequenas propriedades rurais ou instalados para fins residências. Esse sistema pode ser utilizado em locais de difícil acesso onde as redes de transmissão tradicionais não estão disponíveis e o custo de implementação das mesmas é relativamente elevado. Nesse caso, a instalação de um aerogerador apresenta redução no prazo de retorno do investimento (COLOMBO et al., 2014).

Segundo Cruz (2015), os sistemas de geração de energia eólica de pequeno porte podem ser empregados como sistemas autônomos ou híbridos em residências e também em locais remotos, até mesmo ilhas. E ainda, também aplicados para abastecer a demanda de iluminação pública além de uma diversidade de aplicações. Esse sistema pode ser empregado para substituir geradores movidos a diesel, reduzindo assim a poluição do meio ambiente e também os ruídos que são gerados por esses motores.

Embora a energia eólica seja uma fonte renovável, a mesma apresenta alguns pontos

negativos, sendo eles: os impactos visuais originados na introdução das torres dos aerogeradores; o ruído provocado pelos aerogeradores; e ainda, por conta disso, podem gerar efeitos fisiológicos nas pessoas como zumbido no ouvido. Em determinados locais pode também causar riscos para as aves, pois as mesmas podem ser sugadas pelo deslocamento do vento causado pelas hélices dos aerogeradores e se chocarem contra as pás dos equipamentos (FADIGAS, 2011).

Biogás

O Brasil é um dos países que possui maior abundância de energias renováveis do mundo, ao contrário dos outros países, pois possui grande potencial para produção de biomassa e a principal fonte é o biogás (DIEL et al, 2020). Esse sistema se destaca pela matéria-prima ser facilmente encontrada nas propriedades rurais, devido serem utilizados resíduos do setor agropecuário, ou seja, dejetos de criações de animais para a geração desse tipo de energia (BORGES et al., 2016).

O biogás tem como seu principal componente o gás metano acompanhado do dióxido de carbono, o mesmo possui um alto potencial de queima e não gera fuligem. O volume de biogás produzido varia de acordo com a temperatura e principalmente pela matéria orgânica presente em um biodigestor. Na composição do biogás, o poder calorífico pode variar entre 5000 a 7000 kcal por metro cúbico, sendo equivalente a 1,428kwh de energia elétrica (DEGANUTTI et al. 2002).

Os dejetos de animais em grande quantidade podem causar sérios danos ambientais caso não haja um tratamento adequado, esses resíduos são originados principalmente pela suinocultura e bovinocultura intensiva. Com isso, surge a necessidade de dar destino adequado para esse material, podendo ser aproveitados na geração de energia com a implementação de biodigestores. A utilização desse sistema no tratamento dos dejetos garante para a propriedade a geração de energia com eficiência de custos, além da utilização dos resíduos tratados na agricultura (DIEL et al, 2020).

A diminuição dessa poluição gerada pelos dejetos de animais, principalmente onde tem uma concentração elevada, traz bons resultados ambientais através do tratamento de seus dejetos, além da redução de custos de produção através da geração de energia elétrica com o biogás produzido. Essa energia pode ser utilizada nas propriedades rurais para diversos fins, bem como a mesma ser ligada na rede elétrica principal da concessionária onde o produtor tem a possibilidade de abater de sua fatura mensal o consumo pela quantidade de energia entregue na rede, pagando somente a diferença (MENDONÇA; CUNHA; NASCIMENTO, 2020).

“Um sistema de gestão de energia não traz somente benefícios onde o mesmo é aplicado, mas em todo ambiente.”

A gestão energética e seu diferencial competitivo de desenvolvimento

Um sistema de gestão de energia não traz somente benefícios onde o mesmo é aplicado, mas em todo ambiente. Mostra bons resultados onde implementado, contribui com a redução de custos com o uso de energia e gera a redução de impactos ambientais com emissão de gases do efeito estufa lançados na atmosfera (FROZZA et al., 2012).

Pensando nisso, identifica-se oportunidade para os estabelecimentos públicos, podendo ser locais com potencial para a aplicação do uso de fontes de energias alternativas, pelo fato de serem estabelecimentos públicos e constatar-se que ocorre alto consumo e consequente grandes despesas a serem pagas devido ao uso da energia elétrica tradicional. Porém, os gestores públicos têm demonstrado pouca preocupação em relação ao tema e não objetivam implantar uma ação que traga maior efetividade e sustentabilidade ao uso eficiente

desses estabelecimentos, pois identificam-se crescentes aumentos nos gastos dos orçamentos públicos com a conta de energia elétrica, além do desperdício da mesma (SOUZA et al., 2012).

Segundo Farber (2019), os prédios públicos são grandes consumidores de energia por alguns fatores os quais podem-se citar: equipamentos antigos, instalações elétricas e comportamento humano. Uma gestão eficiente de energia poderá contribuir com a redução de gastos públicos tendo em vista que cada vez mais é fundamental trabalhar com o uso estratégico dos recursos. Contudo, a utilização de estratégias de gestão de energia irá permitir a utilização de recursos em outras áreas da gestão às quais a população tenha mais necessidade.

Atingir um nível eficiente em gestão energética tanto pública como privada deveria ser um dos focos de trabalho dos gestores, pois estes são responsáveis por definir a melhor forma de alocar os recursos, a estratégia de quais os meios de utilização desses recursos está relacionada com a capacidade de aplicar algo que minimize a relação entre insumo e produto (CRISÓSTOMO, LIMA; SILVA, 2020).

Um dos fatores considerados importantes na questão da eficiência em gestão está relacionado aos custos gastos com energia elétrica, sendo este um dos principais gastos governamentais de custeio (NELI et al., 2020). Os mesmos autores mencionados ainda ressaltam que a eficiência energética em repartições públicas tem papel fundamental em políticas de redução de gastos e consequentemente proporcionam benefícios para a sociedade.

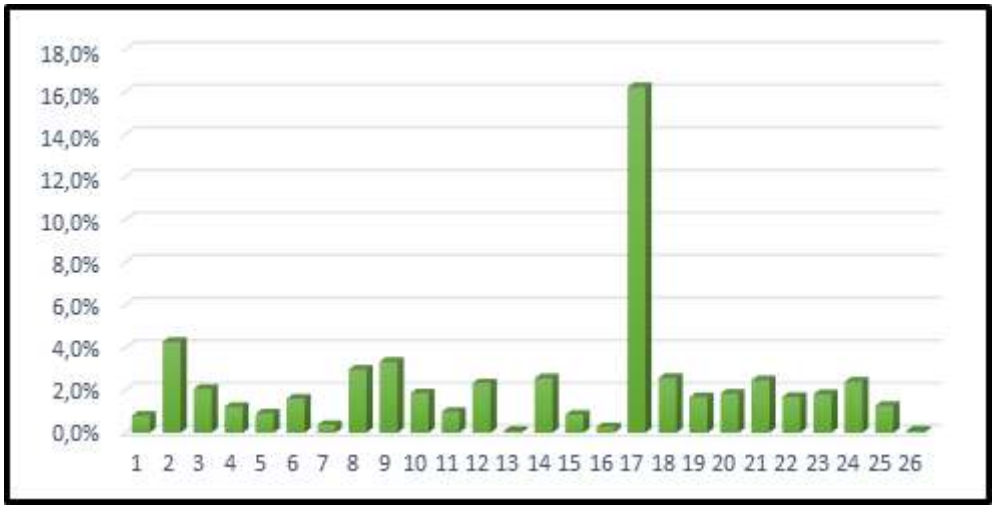
Resultados e discussões

Para o desenvolvimento do presente trabalho, foram coletados os dados conforme descritos na metodologia, tabulados e interpretados, resultando em informações com o intuito de contribuir com o planejamento estratégico do COREDE Missões/RS, 2015-2030 no que diz respeito a estratégias ambientais e também auxiliar a impulsionar cada vez mais a utilização de energias que não prejudiquem o ecossistema.

No primeiro momento foi realizado o levantamento de dados dos gastos com consumo de energia, estes estão disponíveis nos portais de transparência dos 26 Municípios pertencentes à Região das Missões/RS. Após, buscou-se identificar as despesas médias de cada um desses Municípios provenientes do uso de energia elétrica.

A Figura1 representa a visão global do impacto em percentuais sobre as arrecadações de cada

Figura 1: Percentual Médio 2018 e 2019



Fonte: Dados da pesquisa dos autores, 2021.

Município nos anos de 2018 e 2019, com seus valores percentuais representando a respectiva participação das despesas em energia elétrica sobre as receitas municipais. Cada Município pesquisado foi disposto em ordem alfabética e representado numericamente de 1 a 26 e não pelos seus nomes, para preservar suas identidades.

Uma análise mais detalhada da Figura 1 evidencia que o Município 17 está com o maior percentual médio em despesas com energia elétrica sobre as arrecadações nos anos de 2018 e 2019, chegando a 16,2% esse valor, englobando todas as despesas em energia elétrica do Município. Observou-se também que esse Município é o mais populoso da região, de acordo com os dados do IBGE 2020, possuindo uma população de 77.568 habitantes.

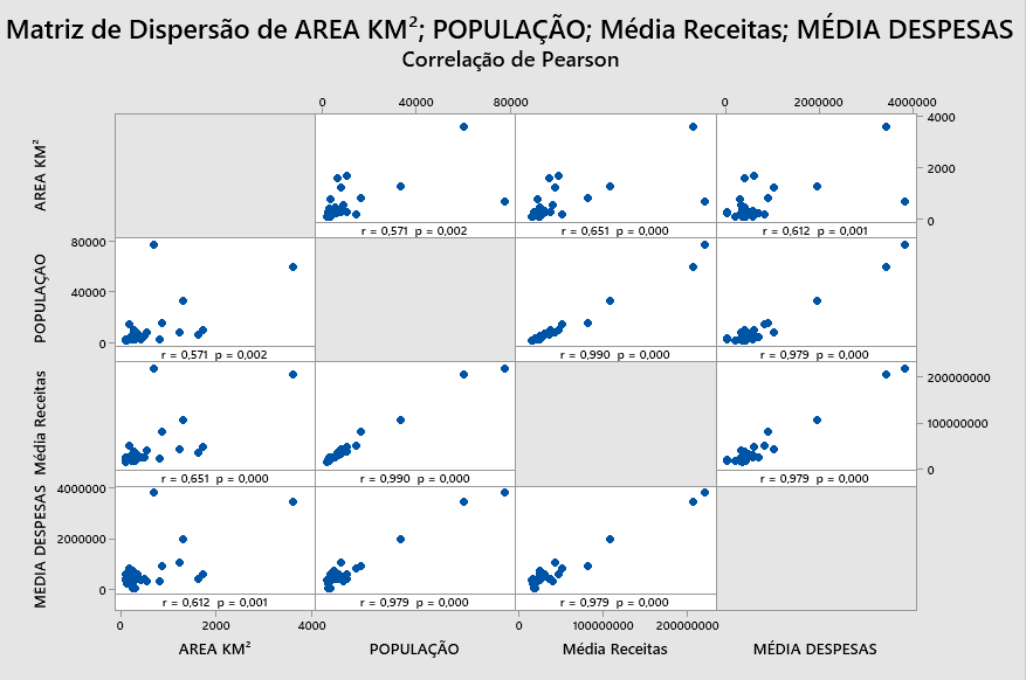
Na figura 2 buscou-se demonstrar uma matriz de dispersão, para verificação de correlação entre as variáveis de estudo: área em Km^2 com população, receitas e despesas com energia.

Pode-se concluir através da figura 2 que o cálculo com variáveis entre si, a correlação e as retas sempre serão perfeitas. O consumo de energia mostra que existe uma correlação com a receita para os Municípios 2, 9 e 17, pois os mesmos estão fora da curva devido possuírem uma população maior em relação aos demais Municípios. Também pode-se evidenciar que o consumo de energia das cidades 2, 9 e 17 são maiores que as demais.

A receita anual está correlacionada com o consumo de energia entre os 26 Municípios, em função das três cidades com maior receita estarem incluídas na matriz, caso retiradas essas três cidades, não existe correlação, pois a correlação da receita com a população existe por ser uma região não muito industrializada.

A população e o consumo correlacionam-se em função dos grandes Municípios estarem fora da curva comparados com os demais. Já a área territorial e a receita não se correlacionam, pode-se explicar isso em função de haver Municípios com áreas extensas sendo

Figura 2: Dispersão de área, população, receitas e despesas

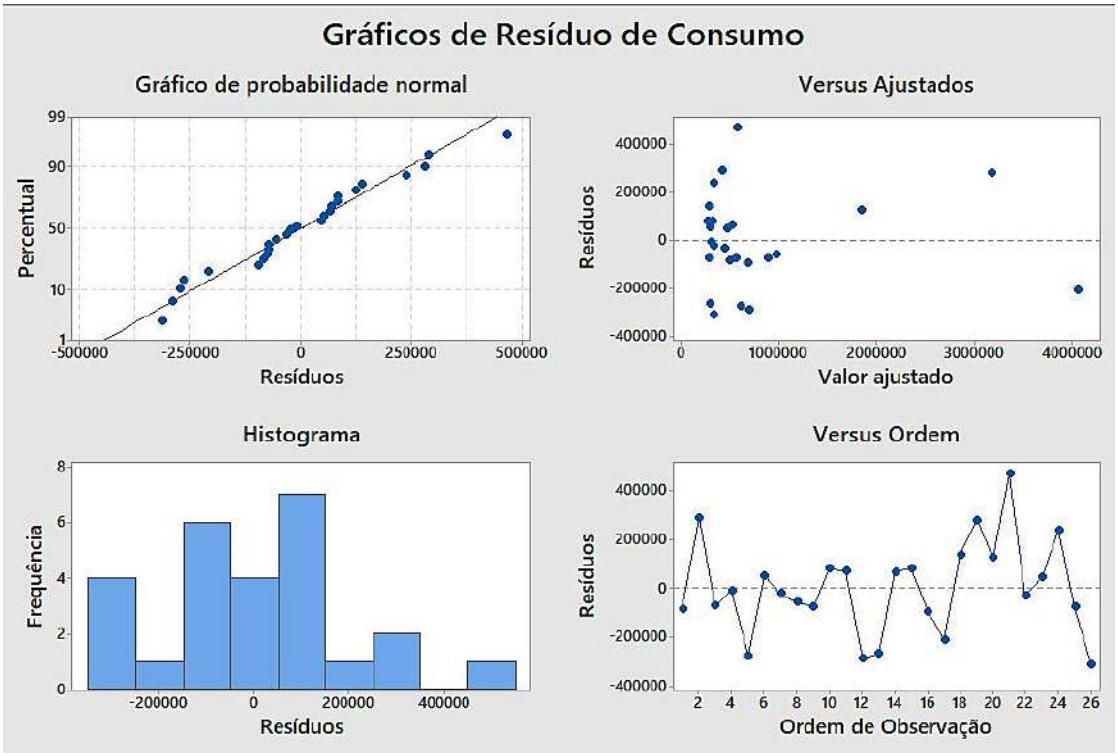


Fonte: Dados da pesquisa autores, 2021.

destinadas para atividades primárias. Na figura 3, tem-se uma relação dos resíduos de consumo, ou seja, tudo aquilo que não se enquadrou no modelo matemático utilizado para fins de cálculo. Esses valores têm que estar dentro da normalidade.

Evidenciou-se também que existe uma correlação entre população em relação à receita, entre receita e consumo e também entre população e consumo, demonstradas na tabela 1.

Figura 3: Resíduo de consumo



Fonte: Dados da pesquisa autores, 2021.

Analisando a Figura 3 pode-se avaliar o gráfico de probabilidade normal, que é o teste de normalidade dos resíduos o qual avalia se os pontos estão dentro de uma distribuição normal, por se situarem próximos à reta, pode-se dizer que o modelo de avaliação está correto.

Combinando a área territorial e a população, ocorre uma correlação que explica 87% do efeito, o valor "p" é a probabilidade de não haver a correlação, não é um fator preponderante, poderia se tirar do modelo, pois está maior que 0,05%.

Tabela 1: Correlações entre receita e população, despesas e população

	Área km²	População	Média
Receitas			
População	0,571		
Média Receitas	0,651	0,990	
Média despesas	0,612	0,979	0,979

Fonte: Dados da pesquisa dos autores, 2021.

Com o intuito de analisar também a correlação entre a população e as despesas de energia dos 26 Municípios em questão, utilizou-se o auxílio do software Minitab 19, onde foi obtida a correlação de Pearson entre o consumo e população, com valor de 0,979 concluindo que de fato existe uma alta correlação positiva.

Para uma análise sobre o impacto das despesas de energia sobre as receitas foi extraído o Município 17, efetuados os cálculos da média de população e do percentual das despesas de energia entre os 25 Municípios pertencentes à Região das Missões.

Obteve-se média do impacto das despesas com energia sobre as receitas dos demais 25 Municípios, os quais chegaram em torno de 1,6% sobre a arrecadação, considerando que a média populacional ficou em 8.897 habitantes. Comparando o percentual do Município 17 em relação aos demais, pode-se dizer que existe oportunidade para se trabalhar em ações para melhorar a eficiência nos gastos com energia nesse Município. Pois, segundo Souza et. al. (2012), através de um mapeamento sobre os ambientes é possível identificar melhorias que possam contribuir na eficiência dos gastos.

Conclusão

O presente trabalho teve como objetivo estudar através do levantamento de dados o consumo de energia elétrica em repartições públicas municipais dos Municípios da região do COREDE Missões/RS. Através das buscas de informações nos portais de transparência, tornou-se possível fazer as análises dos dados e evidenciar que existe uma correlação entre os gastos de energia juntamente com o número populacional de cada Município, bem como a área territorial. Conforme Neli et. al. (2020), o consumo de energia também está ligado a alguns fatores como humanos, climáticos, técnicos e rotinas do órgão, dentre outros.

Como uma ação sustentável, identificou-se que existe a possibilidade de implementação de sistemas de geração de energia elétrica através de fontes alternativas, como fotovoltaica, eólica e biogás, além da energia hidroelétrica tradicional já utilizada. Porém, é necessário despertar o interesse dos gestores públicos municipais pela busca adequada de qual sistema de geração de energia alternativa pode ser aplicado ao seu Município, baseado nos recursos que dispõe.

A aplicação desse sistema alternativo surge como forma de complementar e principalmente com a intenção de substituir parte do uso de energia elétrica tradicional proveniente das hidrelétricas pelos sistemas alternativos ambientalmente mais corretos, pois, como descrito anteriormente, a construção de hidroelétricas por sua vez gera diversos impactos ambientais e sociais.

Algumas limitações para o desenvolvimento desse trabalho estão relacionadas à dificuldade de encontrar materiais específicos sobre o assunto abordado. Identificou-se que existe uma escassez de publicações de pesquisas voltadas ao estudo de consumo de energia elétrica ou alternativas em pequenos Municípios, principalmente direcionadas à área de gestão de energia.

Fica, portanto, como proposta a continuidade de pesquisas nesse campo, a fim de propor aos gestores públicos maior atenção e importância na análise do consumo gerado nas suas repartições. E assim, busquem introduzir o uso de outras alternativas viáveis e mais sustentáveis à demanda de consumo, tornando o sistema mais eficiente, mostrando diferencial competitivo e aplicando os recursos do orçamento municipal em setores que demandam mais atenção e satisfaçam as necessidades da comunidade.

Referências Bibliográficas

AGUILAR, R. S. DE; OLIVEIRA, L. C. DE S.; ARCANJO, G. L. F. Energia Renovável: os ganhos e os impactos sociais, ambientais e econômicos nas indústrias brasileiras. In: Encontro Nacional De Engenharia De Produção, 32., 2012, Bento Gonçalves – RS. **Anais**... Rio de Janeiro: ABEPRO. 2012. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2012_tn_stp_167_970_19670.pdf. Acesso em: 05 ago. 2021.

ALBERTON, L.; CARVALHO, F. N. de; CRISPIM, G. H. Evidenciação da responsabilidade social/ ambiental na perspectiva de um novo contexto empresarial. In: Congresso USP Controladoria e Contabilidade, 4., 2004, São Paulo. **Anais**... São Paulo: Departamento de Contabilidade e Atuária da FEA/USP. 2004. Disponível em: http://nemac.paginas.ufsc.br/files/2012/11/2-151.pdf. Acesso em: 05 ago. 2021.

ARAÚJO, G. C. de; BUENO, M. P. de; SOUSA, A. A. de; MENDONÇA, P. S. M. Sustentabilidade Empresarial: conceito e indicadores. In: Congresso Virtual Brasileiro de Administração, 3., 2006. **Anais**... Convibra Administração, 2006. Disponível em: http://www.convibra.com.br/2006/artigos/61_pdf. Acesso em: 05 ago. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PEQUENAS CENTRAIS HIDRELÉTRICAS E CENTRAIS GERADORAS HIDRELÉTRICAS. O que são PCHs e CGHs. **ABRAPCH**. 17 de março de 2014. Disponível em: http://www.abrapch.org.br/pchs/o-que-sao-pchs-e-cghs. Acesso em: 05 ago. 2021.

BARROSO, F. A.; et al. Impactos ambientais na produção de energia na hidroelétrica. **Revista Campo do Saber**, Cabedelo – PB, v. 4, p. 106–131, 2018. Disponível em: https://periodicos.iesp.edu.br/index.php/campodosaber/article/view/147. Acesso em: 9 ago. 2021.

BEUREN, I. M.; RAUPP, F. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003. p. 76-97.

BORGES, P. C. A; SILVA, S. M; ALVES, T. C; TORRES, A. E. Energias renováveis: uma contextualização da biomassa como fonte de energia. **REDE - Revista Eletrônica do PRODEMA**, Fortaleza, v. 10, n. 2, p. 23-36, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.revistarede.ufc.br/rede/article/view/239>. Acesso em: 05 ago. 2021.

COLOMBO, F. et al. Dimensionamento de um sistema eólico residencial. In: Simpósio Internacional de Qualidade Ambiental, 9., 2014, Porto Alegre. **Anais**... Porto Alegre: ABES-RS. 2016. Disponível em: https://www.abes-rs.org.br/qualidade2014/trabalhos/id964.pdf. Acesso em: 05 ago. 2021.

CRISÓSTOMO, V. L.; SILVA, C. R. M. da. Relação entre eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico: um estudo nos municípios cearenses. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 18, n. 52, p. 124–141, 2020. Disponível em: https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/8430. Acesso em: 9 ago. 2021.

CRUZ, Daniel Tavares. **Micro e minigeração eólica e solar no Brasil**: propostas para desenvolvimento do setor. 2015. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Potência) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3143/tde-04082015-153708/pt-br.php. Acesso em: 9 ago. 2021.

DANIEL, P. et al. Paradigmas da energia solar no Brasil e no mundo. **Revista eletrônica em gestão, educação e tecnologia ambiental**, Santa Maria, v. 20, n. 1, p. 241–247, 2016. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/abef/1d505c90f629dd0bf36652356482c30086aa.pdf. Acesso em: 9 ago. 2021.

DEGANUTTI, R.; et al. Biodigestores rurais: modelo indiano, chinês e batelada. In: ENCONTRO DE ENERGIA NO MEIO RURAL, 4., 2002, Campinas. **Anais eletrônicos**... Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000022002000100031&lng=pt&nrm=abn>. Acesso em: 9 ago. 2021.

DIEL, Patrícia Bellé; et al. Economic management modelofelectricitygeneratedfrombiomass in a pig farm. **EAgri - Engenharia Agrícola**, Jaboticabal – SP, v. 40, n. 2, p. 132-138, mar./apr. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/eagri/a/vHQmrxLwGGQb6jzd3pDj6ZJ/?format=pdf&lang=en. Acesso em: 9 ago. 2021.

DUTRA, J.; BOFF, V.; SILVEIRA, J.; ÁVILA, L. Uma análise do panorama das regiões missões e noroeste do Estado do Rio Grande do Sul sob o prisma da energia eólica e solar fotovoltaica como fontes alternativas de energia. **Revista Paranaense de Desenvolvimento** - RPD, Curitiba, v. 34, n. 124, p. 225-243, jun. 2013. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/547. Acesso em: 9 ago. 2021.

DUTRA, A.; DA SILVA M., F. V. M.,O Uso De Energias Renováveis Como Mecanismo De Sustentabilidade. In: Congresso Nacional De Excelência Em Gestão, 10., 2014, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro, CNEG, 2014. Disponível em: https://www.inovarse.org/artigos-por-edicoes/X-CNEG-2014/T14_0331.pdf. Acesso em: 9 ago. 2021.

FADIGAS, E. A. F. A. **Energia eólica**. Barueri: Manole, 2011.

FARBER JUNIOR, Alberto. **Potencial de geração de energia elétrica com biogás da suinocultura e compensação em prédios públicos**: estudo de caso de Pinheiro Preto – SC. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Tecnologias da Cadeia Produtiva do Biogás) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2019. Disponível em: http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/15198. Acesso em: 9 ago. 2021.

FREITAS, Jéssica Clemente de; et al. Energias renováveis, clima e mudanças climáticas. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, [S.l.], v. 4, p. 317-329, dez. 2015. Disponível em: http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/gestao_ambiental/article/view/3369. Acesso em: 9 ago. 2021.

FREITAS, G. S.; DATHEIN, R. As energias renováveis no Brasil: uma avaliação acerca das implicações para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental. **Revista Nexos Econômicos**, [S.l.], v. 7, n.1, jan./jun. 2013. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/revnexeco/article/view/8359/9549. Acesso em: 9 ago. 2021.

FROZZA, J. F. et al. **Metodologia de Implantação de um sistema de Gestão de Energia Utilizando ABNT NBR ISO 50001**. In: Congresso Nacional De Excelência Em Gestão, 8., Rio de Janeiro, CNEG, 2012. Disponível em. http://www.ifba.edu.br/professores/armando/CISA%20Projetos/Plano%20gestao%20EE/Frozza%202012%20Sistema%20gestao%20energia%20ABNT%20NBR%20ISO%2050001.pdf Acesso em: 9 ago. 2021.

FURTADO, M. C. **Avaliação das oportunidades de comercialização de novas fontes de energias renováveis no Brasil**. 2010. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Potência) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3143/tde-05122011-163537/en.php. Acesso em: 9 ago. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JANNUZZI, G. M. Uma avaliação das atividades recentes de P&D em energia renovável no Brasil e reflexões para o futuro. **Energy Discussion Paper**, Campinas, n. 2.64-01, 2003. Disponível em: http://www.iei-la.org/admin/uploads/reliei-2640103.pdf. Acesso em: 9 ago. 2021.

JODAR, DAIANE, C. C. **Energias renováveis**: dicionário terminológico da energia eólica em português brasileiro com equivalentes em espanhol europeu. 2018. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Letras, da Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018. Disponível em: http://www.ple.uem.br/defesas/pdf/dkcjodar_do.pdf. Acesso em: 9 ago. 2021.

KURAHASSI, L. F. **Gestão da energia elétrica**-bases para uma política pública municipal. 2006. Tese (Doutorado em Sistemas de Potência) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3143/tde-13122006-165629/en.php Acesso em: 10 ago. 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, M. de A. **Técnicas de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Altas, 2002.

LAGE, W. M.; LAGE, M. H. de M.; LAGE, B. L. de M. Aplicação da gestão energética como ferramenta de redução estratégica de custos nas escolas públicas municipais de Belo Horizonte/MG. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos** - ABC, [S. l.], Disponível em: https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3947. Acesso em: 10 ago. 2021.

MENDONÇA, A. T. B. B. DE; CUNHA, S. K. DA; NASCIMENTO, T. C. Formação De Nichos Tecnológicos E As Ecoinovações: O Caso Do Cibiogás Na Itaipu Brasil. **Revista de Gestão Social e Ambiental - RGSA**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 79-97, set./dez. 2019. Disponível em: https://www.proquest.com/openview/11546654d088a4a69e4cbf6ad61838ad/1?pqorigsite=gscholar&cbl=2031968. Acesso em: 10 ago. 2021.

NELI, R. R. et al. A eficiência energética como ferramenta de gestão na redução de custos na Universidade Tecnológica Federal do Paraná câmpus Campo Mourão. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 12, p. 97454–97466, 2020. Disponível em: https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/21495. Acesso em: 10 ago. 2021.

QUEIROZ, R. et al. Geração de energia elétrica através da energia hidráulica e seus impactos ambientais. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, Santa Maria, v. 13, n. 13, p. 2774-2784, 2013. Disponível em: https://core.ac.uk/reader/270299770. Acesso em: 10 ago. 2021.

SANTOS, A.V.; STRACKE, Marcelo; BRAZZOLA, Carlos; OLIVEIRA, Mario. Potentially meaningful teaching unit: building mathematical problems involving power. **IJaers - International Journal of Advanced Engineering Research and Science**, [S.l.], v. 8, issue 2, p. 244-251, fev. 2021. Disponível em: https://ijaers.com/detail/potentially-meaningful-teaching-unit-building-mathematical-problems-involving-power/. Acesso em: 10 ago. 2021.

SILVA, A. M.; VIEIRA, R. M. F. Energia eólica: conceitos e características basilares para uma possível suplementação da matriz energética brasileira. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 6, n. 2, p. 53-76, 2016. Disponível em: http://ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3975. Acesso em: 10 ago. 2021.

SOARES, B. et al. Um sistema para gerenciamento automático e eficiência energética em prédios inteligentes. In: Escola Potiguar de Computação e suas Aplicações (EPOCA), 10., 2017. Natal. **Anais**... Natal: DIMAp, 2017. Disponível em: http://www.dimap.ufrn.br/~everton/publications/2017-EPOCA-SmartPlace.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

SOARES, Edvaldo. **Metodologia científica**: lógica, epistemologia e normas. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUZA, A. *et al*. Gestão da eficiência energética em edificações das instituições públicas de ensino: um estudo aplicado ao sistema de iluminação da UTFPR sob a ótica técnica e econômica. **Revista de Gestão Social e Ambiental - RGSA**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 190-209, jan./abril 2012. Disponível em: https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/303/pdf_1. Acesso em: 10 ago. 2021.

SOUZA, G. H. S. de; LIMA, N. C.; SILVEIRA-MARTINS, E.; QUEIROZ, J. V. Gestão energética e inovação sustentável: a formação de preço da energia eólica no Estado do Rio Grande do Norte. **INMR - Innovation & Management Review**, *[S. l.]*, v. 11, n. 3, p. 255-280, 2014. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rai/article/view/100223. Acesso em: 10 ago. 2021.

WBATUBA, Berenice Beatriz Rossner (org.). **Plano estratégico de desenvolvimento da região das Missões – 2015 - 2030.** Santo Ângelo: FuRI , 2017. Disponível em: https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/09152209-plano-missoes.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C.. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Rev. bras. fisioter.**, São Carlos, v. 11, n. 1, p. 83-89, jan./fev. 2007. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/2350/235016477013.pdf Acesso em: 10 ago. 2021.

CONCURSOS PÚBLICOS

Seleção imparcial dos melhores profissionais

Melhor qualificação do quadro de pessoal.

Implementação do sistema do mérito.

Valorização das carreiras.

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

Acesse aqui

Portais consultados

EMPRESA DE PESQUISA ENERGETICA – EPE.
https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes. Acesso em: 10 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA – IBGE.
https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio. Acesso em: 10 ago. 2021.
IRENA –International Renewable Energy Agency.
https://www.irena.org Acesso em: 10 ago. 2021

PORTAL MEU MUNICÍPIO.
https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/4317509-Santo-Angelo-RS. Acesso em: 10 ago. 2021

GOVBR – SOLUÇÕES PARA GESTÃO PÚBLICA.
http://pmei-rs.ddns.net:8080/pronimtb/index.asp?acao=3&item=10

SANTO ANGELO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/NRqnxAcx2gw=?ano=2019&mes=&entidades=0&tipo-despesa=11&fornecedor=3243

BOSSOROCA PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/HgXS7ekXygo=?ano=2020&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=5167

CAIBATÉ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/NkrZueWA9LA=?ano=2018&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=2975

CERRO LARGO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/4b!dSkwz8x8=?ano=2020&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=997

DEZESSEIS DE NOVEMBRO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/Bv9IQ9%C3%87XVN4=?ano=2020&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=466

http://186.209.87.47:8080/pronimtb/index.asp?acao=3&item=10 (link não abre)

GOVBR – SOLUÇÕES PARA GESTÃO PÚBLICA http://45.165.144.68:8080/pronimtb/index.asp?acao=3&item=10

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA MUNICÍPIO DE GIRUIÁ http://demotransparencia.abase.com.br/Ctp_despesa/despesasPorFornecedor/CQopUV62M+Q=

GOVBR – SOLUÇÕES PARA GESTÃO PÚBLICA http://187.109.21.77:8080/pronimtb/index.asp?acao=3&item=10

MATO QUEIMADO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/fYLtgDl1Yrc=?ano=2018&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=42

PIRAPÓ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/ZCOHs07BPGg=?ano=2020&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=1155

PORTO XAVIER PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/JZwA7ByQxEU=?ano=2020&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=14942

ROLADOR PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/e08Hs!zZfQk=?ano=2020&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=95

ROQUE GONZALES PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/N96lpqfocyU=?ano=2019&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=7463

TRANSPARÊNCIA FLY
https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-098/con_gastoporfavorecido.faces

SANTO ANTÔNIO DAS MISSÕES PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/jaGdIFmo9Ec=?ano=2020&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=308

SETE DE SETEMBRO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/MEEbBg!cbK4=?ano=2020&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=435

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (SÃO BORJA-RS) https://transparencia.saoborja.rs.gov.br/despesas#

SÃO LUIZ GONZAGA PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/lXygVgbFrZ8=?ano=2020&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=149

SÃO MIGUEL DAS MISSÕES PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/caGyXEeDAGY=?ano=2020&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=57

SÃO NICOLAU PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/weaV5X0uhuE=?ano=2020&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=737

SÃO PAULO DAS MISSÕES PORTAL DA TRANSPARÊNCIA https://transparencia.abase.com.br/despesas/1LWszQB9KJM=?ano=2020&mes=&entidades=0&tipo-despesa=3&fornecedor=515

TRANSPARÊNCIA FLY
https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-098/con_gastoporfavorecido.faces

GOVBR – SOLUÇÕES PARA GESTÃO PÚBLICA http://portaltransparencia.ubiretama.rs.gov.br/PronimTB/index.asp?acao=3&item=10

GOVBR – SOLUÇÕES PARA GESTÃO PÚBLICA
http://vitoriadasmissoes-portais.govcloud.com.br/pronimtb/index.asp?acao=3&item=10

ADVOGADO E CONTADOR – NATUREZA SINGULAR DO SEU SERVIÇO

Ivan Barbosa Rigolin*

Resumo: Este artigo trata da qualificação de advogados e contadores como atividades de natureza singular, comentando a lei de 2020 que alterou as normas pertinentes.

Palavras-chave: Advogado; Contador; Natureza do serviço; Implicações práticas.

Introdução

Após derrubado o veto total aposto pelo Presidente da República a dois projetos de lei, um originário da Câmara dos Deputados (PL nº 10.980/18) e outro do Senado Federal (PL nº 4.489/19), ambos os quais modificavam o Estatuto da OAB e a legislação sobre contadores para enfatizar e de vez consagrar a natureza singular dos serviços de advogado e de contador, foi sancionada pelo Executivo a Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2.020 (DOU 18/8/20), com este teor integral:

> **Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2.020**
> Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade.
> O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu promulgo, nos termos do parágrafo 5º do art. 66 da Constituição Federal, a seguinte Lei:
> **Art. 1º** A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:
> "Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.
> **Parágrafo único.** Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato."
> **Art. 2º** O art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:
> "Art. 25. .....
> **§ 1º** Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.
> **§ 2º** Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é

Ivan Barbosa Rigolin: Advogado.

essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato." (NR)
Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Brasília, 17 de agosto de 2020; 199º da Independência e 132º da República.
JAIR MESSIAS BOLSONARO

Merece comentário, porque representa mais uma importante vitória de ambas as categorias profissionais, advogados e contadores, na genuína guerra que travam exatamente com este propósito há quase três décadas no país contra as entidades e as autoridades detentoras da ação civil pública e da ação por improbidade administrativa.

Nesse contexto sobressai o Ministério Público como o maior autor daquelas ações, como se sabe, porém não há como ignorar o importantíssimo papel que o Poder Judiciário desempenha ao julgá-las, o que até este momento se deu sob o influxo da legislação existente antes dessa Lei nº 14.039, de 2.020, e que em razão dela, parece claro, não poderá permanecer o mesmo.

Trata-se de uma guerra profundamente desigual como se denota às claras, algo como a de um rato contra um leão. Com todo efeito, são duas profissões – sendo que os advogados, pela própria Constituição, art. 133, exercem uma *função indispensável à administração da justiça* - em luta por seus direitos *contra o Estado*. Uma contenda bastante indigesta, para dizer o mínimo.

O pano de fundo deste novo panorama é o conjunto de algumas leis, a saber:
- a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1.983, a *lei nacional de licitações e contratos administrativos* (hoje em fase de substituição por nova lei);
- a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, a *lei da ação civil pública*, e
- a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1.992, *lei da ação por improbidade administrativa*.

Mas a partir deste momento integra a cena também essa Lei nº 14.039, de 2.020, que modificou a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, assim como o Decreto-lei de 1.946, disciplinador da carreira de contador.

Atuação profissional

Como profissionais do direito administrativo e constitucional, nós nos batemos há ao menos duas décadas em prol da tese de que *todo e qualquer serviço privativo de advogado tem natureza singular*.

Mas não é só o do advogado. Todo profissional de nível superior que tem a profissão disciplinada e organizada por legislação federal específica[1], ao prestar *serviço privativo de sua profissão* fá-lo com caráter de singularidade, pois que esse trabalho é sempre provido de natureza singular, inimitável na sua fatura, de feição peculiar e caráter apertadamente individual.

Sim, porque para prestar serviço comum ou indiferenciado não seria necessário nem lógico existirem cursos universitários que emprestam uma formação específica aos alunos após longos e duros anos de formação. Nem haveria exames de Ordem, como para os advogados.

Características profissionais

Sobre a singularidade da prestação, pode-se com muita frequência falar mesmo de natureza *personalíssima* do trabalho dos profissionais universitários, ou seja, daquela característica

1. Costumeira e estupidamente designada por profissão regulamentada, quando é muito mais do que isso. Trata-se da profissão disciplinada solidamente por leis federais e não simplesmente regulamentadas por decretos, circulares, instruções, portarias de ministros afastados de presidentes interinos – como aconteceu no anterior governo federal - ou bilhetinhos de Jânio. Quem confunde o disciplinamento legal de uma carreira com mera regulamentação precisa voltar à escola.

unipessoal que constitui a marca autoral do realizador, o seu timbre próprio e indelével, a sua identidade inimitável e insuscetível de generalização.

Nesse sentido, dentre outros estudos escrevemos, em conjunto com o excepcional publicista Mauro Roberto Gomes de Mattos, o artigo *"Serviço singular". Todo serviço privativo de advogado é singular. A jurisprudência atualizada para 2.014*[2] é um trabalho longo e detalhado, que felizmente, alguns anos após publicado, tem agora a sua tese consagrada na lei nacional.

A mesma tese, entretanto, está muito longe de ser nossa. Para não retroceder exageradamente no tempo – porque seria lícito mencionar a Lei paulista nº 89, de 1.972 -, voltemos apenas até a edição do Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1.986, que confessadamente na exposição de motivos se baseou naquela lei do Estado de São Paulo, originária da pena de Hely Lopes Meirelles.

"O Decreto-lei nº 2.300/86 era a lei reunidora dos princípios e das *normas gerais* de licitações no país..."

O Decreto-lei nº 2.300/86 era a lei reunidora dos princípios e das *normas gerais* de licitações no país, e quanto a isso unificou as desencontradas e desconexas normas esparsas regionalmente sobre o tema das licitações e dos contratos administrativos, e nesse sentido, por mais odiados que fossem os decretos-leis, constituiu um marco inesquecível de nossa história legislativa. Rezava:

Art. 23. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: (...)

II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 12, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

Era o antecedente da regra atual, do art. 25 da lei de licitações, e já mencionava *inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, vinculando essa hipótese à contratação de profissionais notoriamente especializados para serviços singulares.*

Da maneira como exposto no elogiável inc. II, entretanto, deve ter ficado a impressão de que podem existir serviços, mesmo que prestáveis por notórios especialistas, que não tenham natureza singular[3].

Se essa foi a leitura, então seguramente terá sido o pomo da discórdia e a origem de toda a confusão e o impasse interpretativo que imperou nas décadas seguintes no Brasil junto aos operadores da lei, e que se augura que a partir desta Lei nº 14.039/2020 tenha seus dias contados.

Evolução do tema

Em 1.993 a lei atual das licitações – Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1.993, que será substituída pela Lei nº 14.133/2021 – sucedeu o decreto-lei de 1.986, nele inspirada e por processo de aumentação e detalhamento em geral exagerados, prolixos, cansativos e prejudiciais, quando não simplesmente inexequíveis pelas mais variadas razões.

Em lugar do antigo art. 23 do decreto-lei surgiu o art. 25 da Lei nº 8.666, e aí dispôs de maneira quase idêntica à do Decreto-lei 2.300/86, porém a grande diferença foi a de ter definido *notória especialização*, no seu § 1º. O decreto-lei não a havia definido.

2. Publicado em Boletim de Administração Pública Municipal, Fiorilli, fev./14, assunto 249; Revista Zênite Informativo de Licitações e Contratos, abr./14, p. 319; Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal, abr./14, p. 482; Revista Síntese Licitações, Contratos e Convênios, jun-jul./14, p. 25.

3. Algo difícil de engolir e menos ainda de digerir, com um caroço de abacate ou o palito cravado num sanduíche. E quanto mal tem provocado...

E a definição foi exatamente aquela do parágrafo único do novo art. 3º-A do Estatuto da OAB, trazido pela Lei nº 14.039/2020, copiada – como também quanto aos contadores foi a mesma, constante dos novos §§ 1º e 2ª do art. 25 do Decreto-lei nº 9.295, de 27 de maio de 1.946, disciplinador da profissão de contador. A ideia foi bastante boa para se tentar objetivar o essencial subjetivismo do conceito de notória especialização, conceito esse que é fortemente abstrato e depende de interpretação a todo tempo.

E foi bastante bem a definição até o seu final, quando tentando precisar um conceito subjetivo caiu num buraco pior:

(...) permita inferir que o seu trabalho *é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.* (Itálico nosso)

Pelas barbas da baleia branca! Pelo óleo que escorre das barbas de Aarão! Pelas ametistas de Xangrilá!

Existirá na terra algum profeta de tamanha envergadura que consiga detectar qual é o profissional cujo trabalho *é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto de algum contrato técnico com o poder público?*

Se o trabalho for advocatício, somente no Estado de São Paulo existem mais de 430.000 advogados inscritos na Seção Paulista da Ordem. Terá condição algum ente público, então, de saber, ficando somente em São Paulo, qual deles é *essencial e indiscutivelmente o mais adequado ao contrato público pretendido?*

E no Brasil existem mais de 1.100.000 advogados inscritos. Algum deles será indiscutivelmente o mais adequado ao que quer que seja? E não falamos de contadores, que são em menor número, mas aos quais a pergunta também se aplica.

Isto é poesia pura, mas nunca direito. Na tentativa de ajudar, por não conhecer até onde pode ir a lei, o legislador produziu um estrago na vida nacional que decerto nunca imaginou. É esse, aliás, o resultado de esperar quando a lei resolve definir *obra, serviço, compra* (lei de licitações, art. 6º) ou outras banalidades e platitudes que uma criança domina.

Imagine o gentil leitor se a lei de licitações, de 1.993, não tivesse definido compra! Ninguém saberia o que é? Precisa uma lei dizer ao brasileiro o que é compra? Então até 21 de junho de 1.993 ninguém sabia o que era compra, antes da lei de licitações? Onde começa o senso de ridículo do autor da lei de licitações?

Teria sido preferível, num quadro assim patético e que deve envergonhar o cidadão de bom senso, deixar o conceito de notória especialização – que todas as pessoas compreendem à suficiência e sem precisar de explicação – *sem definição.* No instinto e no senso comum as coisas ficariam melhor...como com aquela criança que, indagada pelo pai se entendeu sua explicação, respondeu que antes sabia, mas após a explicação deixou de saber.

"(...) permita inferir que o seu trabalho é essencial e *indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.* (Itálico nosso)"

Bastaria substituir o "essencial e indiscutivelmente o mais adequado" – porque nenhum serviço no planeta ninguém pode demonstrar que o seja, jamais e em tempo algum - por algo como *tecnicamente adequado,* ou *tecnicamente apropriado*, expressões muito mais realísticas e razoáveis, e ao alcance de qualquer aplicador da lei e dos conceitos jurídicos.

Quanto a essa parte da definição, portanto, o problema da subjetividade – com todos os seus perigos, conflitos e horrores - persiste. Do modo como está na lei, o conceito é ilíquido e iliquidável. Abstrato e impossível de concretizar. Virtualmente irrealizável.

Fica mais uma vez consignado este registro, ainda que a preocupação principal destas reflexões seja a questão da *natureza singular* dos serviços de advogado e de contador.

E essa questão é antiga como se disse, já existindo em 1.986 graças ao inc. II do art. 23 do Decreto-lei nº 2.300/86.

Diante da inviabilidade de uma definição precisa do que seja a natureza singular de algum serviço - e considerada a *enxurrada* interminável de ações civis públicas, com nota de improbidade, fundadas numa combinação das Leis nº 7.347/85 (ACP) e nº 8.429/92 (improbidade) -, deliberou finalmente o legislador federal definir o que seja aquilo.

Assim funciona o direito: se é impossível decifrar os conceitos abstratos, indeterminados e subjetivos da lei, chega um momento em que a necessidade obriga a que a lei *decrete e imponha a definição*, e que o conceito, de ideológico, filosófico ou social que fosse, se torne o fruto de uma determinação legal explícita, desejavelmente *a mais objetiva que seja possível*.

Tal foi o que ocorreu com a natureza singular dos serviços de advogado e de contador, por força da Lei nº 14.039/2020, de modo que o quadro se tornou o seguinte:

> - essa lei, repetindo exatamente a lei de licitações, *definiu* o que seja natureza singular de serviço de advogado e de contador (*advogado*: art. 3º-A, parágrafo único, do Estatuto da OAB; contador: § 2º do art. 25 do Decreto-lei nº 9.295/46:
>
> - a mesma Lei nº 14.039/2020 *determinou* que os serviços de advogado e de contador notoriamente especializados são técnicos e singulares, sejam quais serviços forem (*advogado*, art. 3º-A do Estatuto da OAB; *contador*: § 1º do art. 25 do Decreto-lei nº 9.295/46);
>
> - para se aferir se o serviço é ou não é singular, portanto, o exame deve recair *sobre a especialização do prestador advogado ou contador*. Se se concluir que o prestador é notoriamente especializado, então a questão está *ipso* facto resolvida: o serviço é singular por força de lei, goste disso a autoridade ou não goste, doravante descabendo qualquer discussão sobre a singularidade.

O conceito legal subjetivo, dentro de uma lei positivista que ensina a licitar e a contratar, é a *desgraça do aplicador*. Tende a transformar um burocrata membro de uma comissão de licitação em juiz *ad hoc*, sem qualquer cerimônia. A subjetividade da lei transforma a vinculação do comportamento da autoridade ao comando legal em arbítrio sem limite à vista...e o estrago costuma ser muito grande.

Quem quer distorcer até ao máximo um conceito indeterminado para prejudicar alguém, para perseguir inimigo ou desafeto, para corromper e para acanalhar o escopo do texto legal, consegue-o sem grande esforço. Então, tentar resolver o problema da subjetividade legal e da indeterminação do conceito através de definições ainda mais indeterminadas e subjetivas...é apagar incêndio com gasolina. Melhor não o fazer.

Observa-se desse modo que, conforme sempre asseveraram diversos juristas e especialistas, a singularidade não está propriamente no serviço objeto do contrato, porém *na pessoa do contratado*, seja física, seja jurídica.

Nada resulta mais desgastante e incômodo que lidar com um conceito indeterminado, daí o legislador, decerto exausto com a estéril discussão de décadas e com a carrada de injustiças que incontáveis ações civis públicas têm imposto à sociedade, *determinar* que é singular todo serviço de advogado e de contador notoriamente especializado. O que era subjetivo deixou de ser, com um só comando da lei.

Mas procede a medida, porque o especialista, para ter conseguido ser especialista, distinguiu-

se no seu ramo de atividade; obteve patente proficiência no exercício da sua profissão pelos trabalhos que realizou; notabilizou-se pela qualidade particular e pessoal, ou até personalíssima, do seu serviço – tudo o que sempre pode facilmente demonstrar a quem quer que seja.

Concluindo

Esse foi o grande escopo e a grande realização da Lei federal nº 14.039, de 17 de agosto de 2020. Bem-vinda seja, e antes tarde do que nunca.

A quem detiver a titularidade de ações civis públicas por gentileza não mais ocorra, portanto, indagar se o serviço objeto do contrato em questão é ou não singular: verifique-se apenas e tão somente se o prestador é *ou não é especializado na matéria do objeto*.

Se o prestador for especializado pelos meios que tiver para demonstrá-lo, então o serviço, por definição legal, é *singular*, e o assunto aí se encerra *sic et simpliciter*. Se o prestador não conseguir demonstrar sua especialização, então por mecanismo corolário e na direção oposta pode-se entender que o trabalho não tem natureza singular.

Não deixa tudo isso de intelectualmente ser um pouco grosseiro, mas é a norma legal expressa e absolutamente compreensível.

Neste mundo jurídico brasileiro, tremendamente convulsionado e que antes lembra a *Comédia dos erros de Shakespeare,* parece muito preferível uma ligeira grosseria legislativa, que todos entendem e sabem manejar, que um refinado conceito abstrato e subjetivo da lei para o qual cada cabeça profere um julgamento e de que cada consciência tem um entendimento.

Nesse último caso a segurança jurídica, tão decantada como um dos principais valores tutelados pelo direito, passa além dos anéis de Saturno.

Você conhece a Metodologia de Gestão do ISSQN do IBAM?

A metodologia é uma estratégia de apoio aos Municípios para fortalecimento da gestão das receitas próprias, onde o ISSQN é o foco principal, dado a sua tendência de expansão na economia como um todo.

Fatores críticos de sucesso:

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

Conheça aqui

Parecer

A questão do abono de permanência após a EC 103/2019

Jaber Lopes Mendonça Monteiro

Ementa

PR – Previdência Abono de permanência. EC nº. 103/2019. Lei nova pode extinguir, reduzir ou criar vantagens. Não há direito adquirido a regime jurídico. Inexistência de violação ao ato jurídico perfeito. Comentários.

Consulta

A Consulente, Câmara, indaga se pode o Município suprimir de sua legislação o direito ao abono permanência e se isto não fere o direito adquirido ou ato jurídico perfeito dos servidores que já percebem o abono?

A Consulta não segue documentada.

Resposta

Como é sabido, a norma de concessão de abono de permanência da atual reforma previdenciária tem eficácia contida, já que **o legislador de cada ente federativo pode restringir-lhe o alcance, estabelecendo critérios que possam importar em redução de seu valor ou até mesmo em sua supressão, conforme o seguinte teor do § 19 do art. 40 da CRFB/88, na redação dada pela EC nº. 103/2019:**

> Art. 40. (...).
>
> § 19. **Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo**, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade **poderá fazer jus a um abono de permanência** equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.

Em relação às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o art. 10 da EC nº. 103/2019, prescreve a aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor dessa reforma, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. Isso significa que as regras sobre o abono de permanência anteriores ao advento da atual reforma previdenciária permanecem em vigor para os entes subnacionais até a edição de lei para os respectivos regimes próprios que regulamente a norma do § 19 do art. 40 da CRFB/88.

Por seu turno, as normas relativas aos servidores municipais reputam-se assunto de exclusiva competência legislativa do Município (art. 39, caput, da CRFB/88), por força da autonomia

Jaber Lopes Mendonça Monteiro: *Advogado e Consultor técnico do IBAM*
Endereço eletrônico:

lopesmendoncamonteiro@gmail.com

político-administrativa que lhe foi outorgada pela Constituição de 1988, nos termos dos seus arts. 1º, 18, 29 e 30. Cabe ao Município, pois, a organização do regime funcional de seus servidores, incluindo-se, aí, as regras sobre a composição do sistema remuneratório e demais vantagens e benefícios funcionais. Para tanto, impõe-se observar os comandos constitucionais dirigidos ao servidor público, em especial nos arts. 37 a 41, bem como os preceitos das Leis de caráter complementar.

No tocante à remuneração dos servidores municipais, impõe-se a obediência dos preceitos constitucionais atinentes à matéria, pelo que cabe destacar, em particular, os critérios para a composição do sistema remuneratório dos servidores (art. 39, § 1º), o teto dos vencimentos pagos pelo Executivo (art. 37, XII), a vedação de vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias (art. 37, XIII) e a existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, além de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 169, § 1º).

Todas as matérias referentes a servidores públicos são da competência privativa do Poder Executivo, devendo ser tratadas em lei ordinária e não em lei complementar. Isso porque, como sabido, as normas gerais aplicáveis aos servidores públicos do Município constituem seu regime jurídico funcional e devem constar de lei ordinária de iniciativa privativa do Executivo, como previsto no art. 61 § 1º, II, "c", da CRFB/1988, aplicável ao Município em razão do disposto no art. 29 "caput", da CRFB/88. Vejamos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto:

> Significação constitucional do regime jurídico dos servidores públicos (civis e militares). A locução constitucional 'regime jurídico dos servidores públicos' corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes. (STF. ADI nº. 2.867. DJ de 09/02/2007. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Entende-se que pode o Município modificar as regras que regem as relações que mantém com seus servidores, desde que o faça por meio de lei, já que o servidor, ao ingressar no serviço público, não tem direito adquirido ao regime jurídico vigente na ocasião de sua contratação. Em outros termos, nada obsta que sejam modificados direitos e deveres, inclusive criando ou extinguindo gratificações ou outras vantagens funcionais, desde que isto seja feito para todos os servidores e que assegurada a irredutibilidade estipendial (art. 7º, VI c/c art. 39, § 3º, da CRFB/1988). Esse é o entendimento pacificado do Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

> DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. MÉDICOS. CARGO PÚBLICO DE SUPERVISOR-MÉDICO-PERITO DO QUADRO DO INSS. LEI FEDERAL 9620/98 DE CRIAÇÃO DOS CARGOS. ESTIPULAÇÃO EXPRESSA DA JORNADA SEMANAL DE TRABALHO DE 40 HORAS. NÃO CONFIGURAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO A JORNADA SEMANAL DE 20 HORAS. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.
>
> 1. A relação estatutária, diferente da relação de trabalho contratual existente no âmbito da iniciativa privada, é a relação entre servidores e Poder Público.
>
> 2. A fixação da jornada de trabalho do servidor público está adstrita ao interesse da Administração Pública, tendo em conta critérios de conveniência e oportunidade no exercício de seu poder discricionário, voltado para o interesse público e o bem comum da coletividade.

> **3. A lei nova pode extinguir, reduzir ou criar vantagens, inclusive alterar a carga horária de trabalho dos servidores, não existindo no ordenamento jurídico pátrio, a garantia de que os servidores continuarão sempre disciplinados pelas disposições vigentes quando do ingresso no respectivo cargo público.**
>
> **4. Consoante orientação assentada na jurisprudência do STJ, o servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico, sendo-lhe assegurado, apenas pelo ordenamento constitucional pátrio, a irredutibilidade de vencimentos.**
>
> **5. Assim, em se tratando de relação estatutária, deterá a Administração Pública o poder de alterar mediante lei o regime jurídico de seus servidores, inexistindo a garantia de que continuarão sempre disciplinados pelas disposições vigentes quando de seu ingresso.** (...). (STJ - 5ª Turma. Resp. nº 812811/MG. DJ de 07/02/2008. Rela. Desa. Convocada JANE SILVA)

Frisamos que não há direito adquirido a regime jurídico, conforme leciona o professor Pedro Carlos Bitencourt Marcondes:

> O chamado regime jurídico designa um espaço no qual, segundo a doutrina e, em especial, a jurisprudência, não há direito adquirido. Alguns exemplos citados com frequência para exemplificar essa figura são as relações que existem entre o servidor e o ente público que o remunera e entre os indivíduos em geral e o padrão monetário existente no País. Daí a afirmação, sempre repetida, de que, e.g., não há direito adquirido do servidor ao regime jurídico existente quando de sua entrada no serviço público, estando a lei nova autorizada a modificar esse regime mesmo em relação àquelas pessoas que já eram, antes de sua entrada em vigor, servidores. (In: MARCONDES, Pedro Carlos Bitencourt. Servidor Público teoria e prática. Belo Horizonte. Fórum. 2016, p. 195)

Por fim, tem-se que o ato jurídico perfeito, que é aquele consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetivou. Assim, o recebimento do abono não é ato jurídico perfeito e o direito pode ser revogado a qualquer momento, desde que respeitada a irrepetibilidade das verbas recebidas de boa-fé. Nesse sentido:

> ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. DUPLA APOSENTADORIA. ART. 37, XI, CF/88 COM A REDAÇÃO DA EC 41/03. OBSERVÂNCIA DO TETO. OBRIGATORIEDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO.
>
> 1. **Não há falar em direito adquirido ao recebimento de remuneração, proventos ou pensão acima do teto remuneratório estabelecido pela Emenda Constitucional n. 41/2003, nem ato jurídico perfeito que se sobreponha ao referido teto, não preponderando a garantia da irredutibilidade de vencimentos em face da nova ordem constitucional** (RMS 32.802/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma. DJe31.5.11).

2. A determinação de soma dos valores relativos às remunerações, proventos ou pensões coaduna-se com a interpretação adotada pelo Supremo Tribunal Federal quando frisou a necessidade de observância do disposto no inc. XI do art. 37 da CF na hipótese de cumulação de proventos de aposentadoria civil e militar oriundos do mesmo órgão pagador (MS 24.448, Rel. Min. Carlos BriJo, Tribunal Pleno,DJe 13.11.07).

3. Agravo regimental não provido. (AgRg no RMS 33.053/DF, STJ - Primeira Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgamento 15.12.2011, DJe 02.02.2012)
Em suma: nada há que impeça o Município de suprimir o abono de permanência da legislação do Município e isto não fere o direito adquirido nem importa violação ao ato jurídico perfeito em relação a qualquer servidor.

É o parecer, s.m.j.

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

Parecer

A LGPD não pode ser usada como obstáculo para a consecução de políticas públicas

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Ementa

AM - Ação Municipal - Parecer de Assistente Social e nome das famílias beneficiárias. Lei nº 8.662/1993 e Código de Ética do Assistente Social. LGPD e LAI. Considerações.

Consulta

A Consulente, Prefeitura, solicita parecer jurídico acerca do que se segue:

Em nosso município os vulneráveis recebem diversos benefícios entre estes: cestas básicas, auxilio em cirurgias, auxilio para reformar sua casa etc. Em todos os casos exige-se um Parecer Social, para ver se as pessoas cumpriram todos os requisitos. Ocorre que agora, a assistência social, está questionado, dizendo que não mais poderá fazer tais laudos, pois que a Lei 8.662/1993, proíbe destas, colocarem o nome da família beneficiada em seus Pareceres. Dizem que é vedado revelar segredo profissional? No nosso entendimento nada tem de sigilo, já que a situação de vulnerabilidade das famílias que recebem os benefícios é público e notório. Assim, qual é a posição do IBAM em relação a este problema?

Parecer

A mencionada Lei nº 8.662/1993, que dispõe sobre a profissão de Assistente Social, elenca as seguintes competências do Assistente Social:
Art. 4º Constituem competências do Assistente Social:

> **I - elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares;**
> II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil;
> **III - encaminhar providências, e prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população;**
> IV - (Vetado);
> V - orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso dos mesmos no atendimento e na defesa de seus direitos;
> **VI - planejar, organizar e administrar benefícios e Serviços Sociais;**
> VII - planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais;
> VIII - prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, com relação às matérias relacionadas no inciso II deste artigo;

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

IX - prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade;
X - planejamento, organização e administração de Serviços Sociais e de Unidade de Serviço Social;
XI - realizar estudos sócio-econômicos com os usuários para fins de benefícios e serviços sociais junto a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades. (grifamos)

O mesmo diploma dispõe também acerca das atribuições privativas do Assistente Social:
Art. 5º Constituem atribuições privativas do Assistente Social:

I - coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social;
II - planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social;
III - assessoria e consultoria e órgãos da Administração Pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social;
IV - realizar vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres sobre a matéria de Serviço Social;
V - assumir, no magistério de Serviço Social tanto a nível de graduação como pós-graduação, disciplinas e funções que exijam conhecimentos próprios e adquiridos em curso de formação regular;
VI - treinamento, avaliação e supervisão direta de estagiários de Serviço Social;
VII - dirigir e coordenar Unidades de Ensino e Cursos de Serviço Social, de graduação e pós-graduação;
VIII - dirigir e coordenar associações, núcleos, centros de estudo e de pesquisa em Serviço Social;
IX - elaborar provas, presidir e compor bancas de exames e comissões julgadoras de concursos ou outras formas de seleção para Assistentes Sociais, ou onde sejam aferidos conhecimentos inerentes ao Serviço Social;
X - coordenar seminários, encontros, congressos e eventos assemelhados sobre assuntos de Serviço Social;
XI - fiscalizar o exercício profissional através dos Conselhos Federal e Regionais;
XII - dirigir serviços técnicos de Serviço Social em entidades públicas ou privadas;
XIII - ocupar cargos e funções de direção e fiscalização da gestão financeira em órgãos e entidades representativas da categoria profissional. (grifamos)

O sigilo profissional, por sua vez, é tratado no Código De Ética do Assistente Social:

Do Sigilo Profissional

Art. 15 Constitui direito do/a assistente social manter o sigilo profissional.
Art. 16 O sigilo protegerá o/a usuário/a em tudo aquilo de que o/a assistente social tome conhecimento, como decorrência do exercício da atividade profissional.
Parágrafo único Em trabalho multidisciplinar só poderão ser prestadas informações dentro dos limites do estritamente necessário.
Art. 17 É vedado ao/à assistente social revelar sigilo profissional.
Art. 18 A quebra do sigilo só é admissível quando se tratarem de situações cuja gravidade possa, envolvendo ou não fato delituoso, trazer prejuízo aos interesses do/a usuário/a, de terceiros/as e da coletividade.
Parágrafo único **A revelação será feita dentro do estritamente necessário**, quer em relação ao assunto revelado, quer ao grau e número de pessoas que dele devam tomar conhecimento. (Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf)

Do exposto, infere-se que determinadas políticas públicas dependem da manifestação do profissional de assistência social para serem efetivadas, a qual, inevitavelmente, terá acesso a dados pessoais de cidadãos.

Pois bem. Desde que entrou em vigor em 26/08/2020, a Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD (Lei nº 13.079/2018) tem gerado muitas dúvidas sobre sua implementação especialmente porque em relação à Administração Pública, questão que se impõe é a conformação da LGPD com a LAI (Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527/2011).

De plano, pode-se pensar que ambas as normas são conflitantes, isto porque a LAI tem como cerne a ***publicidade***, necessária ao um Estado Democrático de Direito; e a LGPD, a ***privacidade***. Trata-se, assim, de direitos fundamentais de densidades equivalentes, com propósitos supostamente antagônicos, mas que deverão coexistir com sopesamento, porque "não é possível interpretação que os restrinja, devendo, portanto, cotejar quais elementos podem ou devem ser considerados como integrantes desse âmbito de transparência inerente à satisfação do direito fundamental, associado à noção de interesse público - apto a justificar o acesso a dados pessoais" (**Lei geral de proteção de dados pessoais e suas repercussões no direito brasileiro**. Coordenadores: Ana Frazão, Gustavo Tepedino, Milena Donato Oliva. 2ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 196).

Nesse contexto, a harmonização dos referidos diplomas deve aliar tanto a lógica da transparência como a da proteção (**Tratado de proteção de dados pessoais**. Coordenadores Danilo Doneda ... [et al.] - Rio de Janeiro: Forense, 2021, artigo de autoria de Miriam Wimmer, p. 276), uma vez que, em se tratando da atuação do Estado, a questão perpassa "[a] o próprio desenvolvimento da democracia, com suas exigências de liberdade, igualdade perante a lei e inclusão política" (2021:272), pois para "prestar serviços e para formular, monitorar e implementar políticas públicas nas mais diversas searas (2021: 271), o Estado passou por uma "transformação digital" (2021: 271). Assim, o tratamento de dados pessoais está na essência da atividade estatal e consiste em um "pré-requisito para exercício da cidadania" (2021: 273), já que "a visibilidade do Estado sobre os cidadãos permite ampliar a sua capacidade de intervenção, tenha ela por objetivo atingir finalidade sociais justas (e.g. viabilizar a distribuição de benefícios sociais) ou nefastas" (2021: 273).

Dessa forma, conclui Miriam Wimmer, acompanhada de Danilo Doneda, "o desenvolvimento da disciplina de proteção de dados pessoais indubitavelmente foi impulsionada pela ideia de limitação do Estado, que esteve presente nas primeiras legislações destinada a tratar do tema". Dito de forma resumida, aliar a LGPD à LAI, é, ao fim e ao cabo, manter viva a própria democracia.

A LGPD tem como fundamentos, de acordo com o art.2º: I - o respeito à privacidade; II - a autodeterminação informativa; III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião; IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; V - o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação; VI - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

No tocante ao tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, a LGPD dedicou capítulo específico sobre o tema (ainda que de forma pouca detalhada, o que demandará esforço jurisprudencial e doutrinário) conformando a LGPD à Lei de Acesso à Informação (LAI), especialmente, nos seguintes termos do art.23:

> Art.23 O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o **atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo**

de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:

I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos;

II - (VETADO); e

III - seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 desta Lei; e (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019) Vigência (grifamos)

Outro artigo que merece destaque nesse capítulo é o art.26, que trata do "uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público", *in verbis*:

Art. 26. **O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.**

§ 1º É vedado ao Poder Público transferir a entidades privadas dados pessoais constantes de bases de dados a que tenha acesso, exceto:

I - em casos de execução descentralizada de atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação);

II - (VETADO);

III - nos casos em que os dados forem acessíveis publicamente, observadas as disposições desta Lei.

IV - quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres; ou (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019) Vigência

V - na hipótese de a transferência dos dados objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades. (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019) Vigência (grifamos)

A respeito, interessa-nos discorrer um pouco sobre o conceito de "uso compartilhado" (art.5º, XVI, LGPD). Miriam Wimmer nos apresenta pelo menos três situações em que o uso compartilhado pela Administração Pública pode acontecer: (i) entre órgãos e entidades públicos; (ii) entre órgãos e entidades públicos e entes privados, "com autorização específica"; ou (iii) entre entes privados. No que concerne ao termo "com autorização específica", explica a autora, duas são as possíveis interpretações: (i) que a "autorização específica" se refira à autorização legal, ou, ainda, que (ii) se refira ao consentimento específico do titular dos dados em questão (2021: 283).

No âmbito do compartilhamento público-público, este, como vimos, é disciplinado no *caput*, art. 26, o qual determina que tal compartilhamento deve "atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas" observada a boa fé e os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º da LGPD (2021:282), quais sejam:

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a **boa-fé** e os seguintes **princípios**:

I - **finalidade**: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II - **adequação**: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III - **necessidade**: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;
IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;
V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;
VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;
VII - **segurança**: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;
VIII - **prevenção**: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;
IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;
X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas. (grifamos)

Desta maneira, o tratamento de dados pelo Poder Público deverá se pautar nos postulados acima, principalmente, a finalidade, a adequação e a necessidade, de modo que não venha a expor desnecessariamente cidadãos e/ ou servidores públicos.

É preciso ter em consideração que o fato de o Estado ser o grande detentor desses dados sensíveis e invariavelmente utiliza-los para o exercício de suas atribuições, como, por exemplo, para a formulação de políticas públicas, isto não o torna, como bem alerta Wimmer, em uma "´unidade informacional´ dentro da qual os dados pessoais podem circular de maneira desimpedida" (2021:283). Especialmente o princípio da finalidade dará os limites a ação do Estado nesse sentido.

Diante do exposto, a alegação de não elaboração de laudos/ parecer social sob o argumento de que o nome da família beneficiada não pode ser divulgado e que isso violaria o dever de segredo profissional do assistente social não se sustenta, pois, como visto no próprio art.18 e parágrafo único do Código de Ética, o sigilo profissional pode ser quebrado excepcionalmente para não trazer prejuízo aos interesses do beneficiário, contudo, sua revelação deverá ser feita dentro do estritamente necessário; mas, além disso, a utilização de dados pessoais nos pareceres sociais/ laudos pela Administração Pública deverá estar balizada na boa fé e nos princípios do art. 6º, LGPD, notadamente, o da finalidade, adequação e necessidade.

É o parecer, s.m.j.

Parecer

A Lei nº 8.666/1993 e a nova lei de licitações. Aplicabilidade e regime de transição

Ana Carolina Couri de Carvalho

Ementa

LI – Licitação Antiga e nova Lei de Licitações e Contratos. Questionamento.

Consulta

A Câmara consulente narra que de acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos, os entes ainda podem continuar utilizando em suas contratações a Lei 8.666, de 1993, por dois anos e, especificamente, questiona: "pode o ente contratar, durante esses dois anos, com base na Lei n.º 8.666, de 1993, mas realizar as dispensas de licitação com base no novo valor, que foi aumentado, ou seja, utilizar a lei nova e a antiga?"

Resposta

Os contratos firmados pela Administração com terceiros devem ser precedidos de licitação para assegurar a aplicação dos princípios reitores da Administração Pública proba, que devem ser observados nas fases de planejamento, no procedimento de licitação e durante a contratação.

A Nova Lei de licitações entrou em vigor na data de sua publicação (DOU de 1.4.2021), conforme art. 191, *caput* da Lei nº 14.133/2021.

O art. 190, II da referida lei estabelece o prazo de dois anos para revogação total da Lei n° 8.666/93. A intenção ao se conferir este lapso temporal foi a de viabilizar adaptação gradual da Administração, também quanto aos procedimentos internos e qualificação de pessoal. Durante este período, faculta-se à Administração continuar a adotar a Lei nº 8.666/93 ou a Lei Nova. Os instrumentos de contrato firmados antes da entrada em vigor da nova Lei continuarão regidos pelas regras da legislação revogada, em respeito ao ato jurídico perfeito.

Conforme expresso no art. 191 da Nova Lei de Licitações:

> Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar **ou contratar diretamente de acordo com esta Lei** ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e **a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso** (g.n.).

Durante este prazo de dois anos, a opção escolhida pela Administração **deverá ser indicada expressamente no edital**, vedada a aplicação híbrida da lei nova com a antiga (art. 191, § 2º da Nova Lei de Licitações). Até porque violaria o princípio da legalidade administrativa, dentre outros, adotar no edital uma "terceira lei" (mista ou híbrida), com

Ana Carolina Couri de Carvalho: *Advogada e Consultora técnica do IBAM*
Endereço eletrônico: *carolinacouri@gmail.com*

disposições de ambos diplomas, a bel prazer das Administrações.

Sobre o tema, nos manifestamos em diversos precedentes, como no parecer IBAM 1474/2021, dentre outros:

> A Nova Lei de licitações entrou em vigor na data de sua publicação (DOU de 1.4.2021). O art. 190, II da lei nº 14.133/21 estabelece o prazo de dois anos para revogação total da Lei n° 8.666/93. Durante este período, faculta-se à Administração continuar a adotar a lei 8.666/93 ou imediatamente a Lei Nova. A opção escolhida pela Administração deverá ser indicada expressamente no edital, **vedada a aplicação híbrida da lei nova com a antiga**. (g.n.)

No entanto, no caso em tela, não estamos diante de aplicação híbrida de dispositivos da lei nova e da lei antiga no mesmo procedimento de contratação. Como sabido, a contratação direta é exceção ao dever geral de licitar previsto na Constituição. As contratações diretas podem ser efetuadas conforme regime da nova lei de licitações, a partir da sua entrada em vigor (DOU de 1.4.2021).

O art. 75 Lei federal nº 14.133/2021 dispõe abstratamente acerca das hipóteses de dispensa de licitação prevendo nos incisos I e II:

> I - para contratação que envolva valores inferiores a R$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;
> II - para contratação que envolva valores inferiores a R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

O processo formal de contratação direta deverá estar instruído com os documentos arrolados no art. 72 da Nova Lei. Para aferição dos valores de dispensa, imperioso observar: I- o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora (art. art. 75, § 1º da Lei); II- o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade (art. 75, § 1º, II da Lei nº 14.133/2021).

Portanto, quanto às contratações diretas realizadas a partir da entrada em vigor da nova lei (DOU 01.04.21), deverá ser observado somatório da despesa realizada em contratações no mesmo ramo de atividade e o que for despendido no exercício financeiro pela unidade gestora.

Desta forma, a contratação direta por dispensa exige a devida formalização e respeito aos princípios reitores da Administração Pública proba. O art. 73, caput da Nova Lei prevê a responsabilidade solidária pelo dano causado ao erário entre o contratado e o agente público responsável, diante de contratação direta irregular.

Ante o exposto, concluímos que a vedação legal recai na adoção de normas de ambos os diplomas no mesmo procedimento de contratação. Nada impede que, uma vez expresso no edital, a Administração contrate conforme as normas da Lei nº 8.666/1993 e realize, em distinta contratação por dispensa, o regramento em vigor da Lei nº 14.133/2021, desde que expresso no respectivo processo administrativo, no ato de dispensa e no instrumento de contratação direta.

É o parecer, s.m.j.