instituto brasileiro de administração municipal

Edição nº 289
Fevereiro/2017

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- **Adaptações às Mudanças Climáticas e Resiliência das Cidades**
- **A atualidade do pensamento de Carlos Nelson Ferreira dos Santos**
- **Os Candidatos que se Elegeram Prefeitos e Vereadores em 2016**
- **Mercado de Trabalho no Setor Público: o direito de tomar posse e a preservação do princípio da proteção da confiança**
- **Pareceres**
  - **Incentivo ao cultivo de Citronela e Crotalária. Método natural de combate à dengue**
  - **Alteração pontual do Código de Posturas. Posse responsável de animais**

Aos Leitores

Um trimestre já foi vencido neste ano de 2017. Hora de revista nova!

Estamos no número 289 da Ram. Quatro são os artigos que integram a publicação e vamos sempre buscando movimentar a discussão em torno de questões que interessam ao bem-estar das pessoas e, consequentemente, às políticas públicas.

O primeiro artigo, de autoria de integrantes da equipe do Ibam – Luciana Hamada e Ricardo Moraes – trata da disseminação das ações de redução de riscos decorrentes das mudanças climáticas no território brasileiro por parte da administração pública em suas três instâncias federativas. Além de analítico, o texto finaliza com a apresentação de recomendações aos gestores públicos para a adaptação aos efeitos das mudanças climáticas e a importância do papel dos Municípios no enfrentamento dos impactos dos efeitos climáticos. O título do artigo – "Adaptações às Mudanças Climáticas e Resiliência das Cidades" – por si só é convidativo e sua leitura será instigante.

O trabalho de Soares Gonçalves e Machado-Martins, organizado sob forma de artigo que conjuga exame de marcos teóricos, história da evolução do trabalho de um pensador crítico e homenagem, que ganhou o título de "A atualidade do pensamento de Carlos Nelson Ferreira dos Santos", celebra, também, a própria Ram. Baseado no material publicado pelo antropoteto na revista do Instituto, apresenta elementos do seu pensamento em relação ao planejamento urbano, experiências em relação ao trabalho de campo e a interdisciplinaridade de seu pensamento. Em duas trajetórias de pesquisa realizadas pelos autores – a análise das ocupações de edifícios abandonados na Avenida Brasil, realizada há 10 anos, por Machado-Martins e a pesquisa de Gonçalves para compreender, em uma perspectiva histórica, as práticas de conformação e consolidação dos bairros informais a partir do estudo das favelas cariocas – fica evidenciada a permanência da visão de Carlos Nelson. Além da contribuição técnica, o artigo tem indelével marca afetiva para todos os que conviveram com o arquiteto.

Desde o número anterior a revista está trazendo artigos que examinam a eleição de prefeitos e vereadores ocorridas em 2016. No número atual, Bremaeker mostra o perfil dos Prefeitos e Vereadores eleitos, especificando os dados segundo as grandes regiões geográficas, observando aspectos como gênero, idade, ocupação e partido político. Sua leitura permite um contraponto entre aqueles que se candidataram e os que receberam a aprovação dos eleitores, como bem explicita o título escolhido para o texto: "Os candidatos que se elegeram Prefeitos e Vereadores em 2016".

O trabalho "Mercado de Trabalho no Setor Público: o direito de tomar posse e a preservação do princípio da proteção da confiança", elaborado por Oliveira dos Santos, alimenta a atuação de gestores de pessoas e também os interesses daqueles que se candidatam a cargos públicos mediante concursos. Objetiva correlacionar o direito subjetivo à nomeação em concurso público ao princípio da proteção da confiança. Sua leitura é provocativa, demonstrando situações que ensejam a quebra da expectativa legítima depositada pela Administração Pública ao candidato regularmente aprovado no concurso público. Mostra, mediante argumentos jurídicos e precedentes jurisprudenciais, as ferramentas jurídicas que o candidato poderá utilizar para a obtenção do reconhecimento legítimo do direito de ser convocado.

Como sempre, dois pareceres selecionados ilustram a gama de temas sobre os quais os Municípios associados ao Ibam trazem suas dúvidas. Por uma razão ou outra, ambos se direcionam a questões que têm importante intercessão sobre a qualidade de vida da população: o cultivo de plantas "Citronela" e "Crotalária" como método natural de combate à dengue e a posse responsável de animais. No primeiro caso discutem-se questões de inconstitucionalidade e, no segundo, alteração pontual do Código de Posturas.

Tenham uma oportunidade de boa leitura e até o próximo número.

Índice

4 **Adaptações às Mudanças Climáticas e Resiliência das Cidades**
Luciana Hamada e Ricardo Moraes

25 **A atualidade do pensamento de Carlos Nelson Ferreira dos Santos**
Rafael Soares Gonçalves e Maíra Machado-Martins

35 **Os candidatos que se elegeram Prefeitos e Vereadores em 2016**
François E. J. de Bremaeker

43 **Mercado de Trabalho no Setor Público: o direito de tomar posse e a preservação do princípio da proteção da confiança**
Bruno Oliveira dos Santos

Pareceres

53 **Incentivo ao cultivo de plantas "Citronela" e "Crotalária". Método natural de combate à dengue. Distribuição de mudas e campanhas educativas. Competência do Executivo Municipal. Inconstitucionalidade**

56 **Alteração pontual do Código de Posturas. Posse responsável de animais. Iniciativa parlamentar**

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, Maria da Graça Ribeiro das Neves e Sandra Mager

Conselho Editorial

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

Conselho Técnico

Alberto Costa Lopes, Alexandre Carlos dos Santos, Heraldo da Costa Reis, Jaber Lopes Mendonça Monteiro, Maria da Graça Ribeiro das Neves e Marlene Fernandes.

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

Os artigos refletem a opinião de seus autores.
É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

IBAM

Rua Buenos Aires, 19
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

Superintendência Geral
Paulo Timm

Representações

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

Santa Catarina
Rua Joinville, nº 876, sala 1
CEP 89035-200 • Blumenau • SC
Tel./Fax: (47) 3041-6262 • ibamsc@ibam.org.br

Adaptações às Mudanças Climáticas e Resiliência das Cidades

Luciana Hamada*

Ricardo Moraes**

Resumo: O artigo aborda os efeitos das mudanças climáticas no território brasileiro e os esforços na disseminação das ações de redução de riscos, pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais. Ao final são apresentadas as possíveis recomendações aos gestores públicos para a adaptação aos efeitos das mudanças climáticas e a importância do papel dos Municípios no enfrentamento dos impactos dos efeitos climáticos.

Palavras-chave: Mudanças Climáticas; Redução de Riscos; Eventos Climáticos; Adaptação e Resiliência.

Introdução

Em janeiro de 2011, a calamidade que ocorreu na região serrana do Rio de Janeiro, em decorrência das chuvas torrenciais, foi considerada como a maior tragédia climática do país, que nos apresentou os efeitos dos eventos extremos e as consequências da ausência de ações imediatas, do desconhecimento sobre o tema e do despreparo das gestões públicas em evitar as situações de risco.

Os impactos dos efeitos climáticos observados nas cidades brasileiras reforçam a necessidade de repensarmos o modelo de ocupação das cidades e o conhecimento das características físicas dos Municípios, como clima e padrão das chuvas, declividade e tipos de solo. O desenvolvimento das cidades associado a fatores, tais como, ocupação de áreas impróprias, impermeabilização do solo, impedimentos ao escoamento superficial da água, quando somados aos níveis altos de chuvas que vêm ocorrendo constantemente afetam diretamente as áreas de risco ocupadas irregularmente e os centros urbanos.

O Governo Federal vem intensificando, em parceria com institutos de pesquisa, universidades e organizações internacionais, o desenvolvimento de pesquisas, estudos e mecanismos para a minimização dos efeitos

* *Arquiteta e urbanista, Mestre em Arquitetura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, na área de concentração em conforto ambiental e eficiência energética. Coordenadora Técnica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, com larga experiência em eficiência energética, conforto ambiental e gestão energética municipal. Atualmente coordena as ações voltadas para a implementação da Metodologia de Planos Municipais de Gestão da Energia Elétrica (PLAMGEs) e de eficiência energética em Municípios. Endereço eletrônico: luciana.hamada@ibam.org.br*

** *Arquiteto e urbanista, especialista em plano diretor e legislação urbana, pós-graduado em Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Municipal e Urbano/CEMUAM, pela Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR/IBAM. Supervisor Técnico da Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do IBAM. Organizador e Coordenador do Projeto Município e Acessibilidade do IBAM, desde 1999. Autor do guia técnico Elaboração e Atualização do Código de Obras e Edificações. Endereço eletrônico: ricardo.moraes@ibam.org.br*

dos desastres naturais que se apresentam com maior intensidade em várias regiões do Brasil, devido à maior frequência de chuvas torrenciais, ondas de calor e estiagens.

Com o intuito de assegurar condições sociais, econômicas e ambientais adequadas às circunstâncias climáticas, foi instituída em abril de 2012, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) que traz os princípios, os objetivos e os instrumentos para a implementação da gestão de riscos e de desastres.

Como resultado dos esforços para a discussão estruturada e sistematizada sobre adaptação à mudança do clima, o Ministério do Meio Ambiente, coordenador do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx), lançou em maio de 2016 o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), elaborado por um grupo interministerial em conjunto com a sociedade civil, setor privado e demais esferas de governo. Trata-se do primeiro esforço nacional para a discussão estruturada e sistematizada sobre adaptação à mudança do clima.

Em consideração à importância do tema e ao desafio imposto aos gestores municipais, o artigo tem por objetivo chamar a atenção sobre os efeitos das mudanças climáticas e as iniciativas que podem ser promovidas pelos Municípios na disseminação das ações de redução de riscos em seus territórios.

As inovações trazidas pelo PNPDEC abrangem: (a) integração das políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável; (b) elaboração e implantação dos Planos de Proteção e Defesa Civil nos três níveis de governo, estabelecendo metas de curto, médio e longo prazo; (c) desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres; (d) profissionalização e qualificação, em caráter permanente, dos agentes de proteção e defesa; (e) cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e (f) inclusão nos currículos do ensino fundamental e médio dos princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental, entre outras.

Breve contexto das mudanças climáticas – Brasil e Mundo

O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), instrumento de execução da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), apresenta dados e informações sistematizados pelo Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC)[1] , os quais indicam que diferentes regiões do Brasil já registram mudanças de sinal variável em seus climas característicos. A previsão é que as mudanças do clima afetem os sistemas naturais, humanos, de infraestrutura e produtivo do país de maneira não uniforme.

O mesmo documento aponta que as observações científicas já constatam aumento nas temperaturas globais médias do ar e dos oceanos, derretimento generalizado de neve e gelo e aumento global do nível do mar, evidenciando que o aquecimento do sistema climático global é inequívoco e a temperatura global subiria quase 2 °C até o final do século, acima dos registros da era pré-industrial, conforme previsto pelo Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2014).

Possíveis impactos para o Brasil e a América do Sul consistem na extinção de hábitat e de espécies, principalmente na região tropical; substituição de florestas tropicais por savanas

O PBMC é um organismo científico nacional, vinculado aos Ministérios do Meio Ambiente e da Ciência, Tecnologia e Inovação. Estabelecido nos moldes do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, em inglês), o papel do PBMC é reunir, sintetizar e avaliar informações científicas sobre os aspectos relevantes das mudanças climáticas no Brasil.

e vegetação semiárida por árida; aumento de regiões em situação de estresse hídrico, ou seja, sem água suficiente para suprir as demandas da população e aumento de pragas em culturas agrícolas e de doenças, como a dengue e malária (PBMC, 2013), além do deslocamento e migração de populações.

Os estudos desenvolvidos pelo Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, 2014) indicam que a América do Sul e o Brasil já apresentam registros de mudanças do clima previstos em modelos climáticos:

- aumento de temperatura de até 2,5 oC na região costeira do Brasil entre 1901 e 2012;
- aumento do número de dias com chuvas acima de 30 mm na região Sudeste;
- aumento da temperatura do mar no Atlântico Sul e mudanças na salinidade;
- aumento na ocorrência, intensidade e influência dos eventos de ENOS (Fenômeno El Niño – Oscilação Sul) no clima continental do país (El Niño Pacífico Leste Equatorial, La Niña e El Niño Pacífico Central).

O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA) foi elaborado por um grupo interministerial, em conjunto com a sociedade civil, setor privado e governos estaduais e aperfeiçoado após contribuições enviadas para Consulta Pública, realizada no ano de 2015. O documento está estruturado em estratégias de adaptação que consideram as principais vulnerabilidades frente às mudanças do clima e apontam diretrizes para implementação de medidas adaptativas visando à promoção da resiliência climática de 11 setores e temas: Agricultura, Biodiversidade e Ecossistemas, Cidades, Desastres Naturais, Indústria e Mineração, Infraestrutura (Energia, Transportes e Mobilidade Urbana), Povos e Comunidades Vulneráveis, Recursos Hídricos, Saúde, Segurança Alimentar e Nutricional e Zonas Costeiras.

O Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês para Intergovernamental Panel on Climate Change) foi criado em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), sendo composto por especialistas temáticos, nomeados por governos e organizações internacionais, que investigam análises e literatura publicadas. O IPCC conta com três Grupos de Trabalho: (a) Grupo de Trabalho 1: responsável pela atualização do conhecimento sobre a base científica a respeito da mudança climática; (b) Grupo de Trabalho 2: lida com os impactos prováveis da mudança climática; e (c) Grupo de Trabalho 3: analisa os esforços para a redução da poluição por carbono e adaptações à mudança climática.

Internacionalmente, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC, em inglês UNFCCC) é a principal resposta global ao desafio representado pela mudança do clima. A Convenção traz diversos compromissos para os Estados Partes, dentre eles o estabelecimento de Planos de Adaptação à Mudança do Clima.

O pacto internacional sobre o clima ocorrido em Paris (França), nos últimos meses de 2015, durante a 21ª Conferência das Partes (COP 21) da CQNUMC, aprovou o primeiro acordo do clima multilateral, denominado Acordo de Paris, com os objetivos de frear as emissões de gases do efeito estufa e de lidar com os impactos da mudança climática.

Entre os principais pontos do Acordo de Paris, ratificado pelas 195 partes da Convenção-Quadro, destacam-se: (a) os países signatários devem trabalhar para que o aquecimento global mantenha-se abaixo de 2ºC, buscando esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5ºC acima dos níveis pré-industriais; (b) os países desenvolvidos deverão investir US$ 100 bilhões de dólares por ano, em medidas de combate à mudança do clima e adaptação em países em desenvolvimento; a partir do ano de 2020, até ao menos 2025, quando o valor deve ser rediscutido; e, (c) o acordo do clima deverá ser revisto a cada cinco anos.

Apesar da redução absoluta das emissões de gases de efeito estufa (GEE) ser exigida

A UNFCCC foi adotada durante a Cúpula da Terra do Rio de Janeiro, em 1992, e entrou em vigor no dia 21 de março de 1994. A Conferência das Partes (COP), constituída por 196 Estados Partes (195 países mais a União Europeia), é o órgão decisório da Convenção-Quadro, que se reúne a cada ano em uma sessão global onde as decisões são tomadas para cumprir as metas de combate às mudanças climáticas. A Convenção-Quadro é uma convenção universal de princípios, reconhecendo a existência de mudanças climáticas antropogênicas – de origem humana – e conferindo aos países industrializados a maior parte da responsabilidade para combatê-la.

Fonte: https://nacoesunidas.org/cop21/

apenas às economias desenvolvidas, o governo brasileiro assumiu voluntariamente na ocasião da COP 21, o compromisso de reduzir as emissões de GEE, em 37%, até 2025, e em 43%, até 2030. Para alcançar o objetivo o governo pretende zerar o desmatamento na Amazônia Legal e restaurar 12 milhões de hectares de florestas até 2030.

Convém destacar que o compromisso assumido pelo Governo brasileiro na ocasião da COP 21 se apresenta essencial para a manutenção da dinâmica do clima, dos ecossistemas e a condição atmosférica para a escala local, e por consequência, para várias regiões brasileiras e para o restante do planeta.

Além do compromisso de redução de emissões de GEE, o Brasil se apresentou como a primeira nação fora do grupo dos países mais ricos do mundo (G7) a estabelecer um prazo para a descarbonização da economia, com metas de zerar as emissões de gases poluentes na atmosfera até 2100. Para alcançar a meta o governo brasileiro pretende aperfeiçoar a matriz energética com a fixação de prazos para maior uso de energia de fontes renováveis (eólica, solar, biomassa e biocombustíveis), ampliando de 28% para 33% em sua matriz de energia até o ano de 2030, além do uso da energia hídrica.

Fenômenos climáticos e impactos que ocorrem nas diversas regiões do território brasileiro

De acordo com o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), o Brasil apresenta diferentes tipologias de desastres naturais, relacionados em sua maioria a eventos hidrometeorológicos e climatológicos, onde a pluviosidade (por excesso ou escassez) é o principal fator responsável pelo desencadeamento dos processos físicos que colocam em risco as populações e suas atividades econômicas.

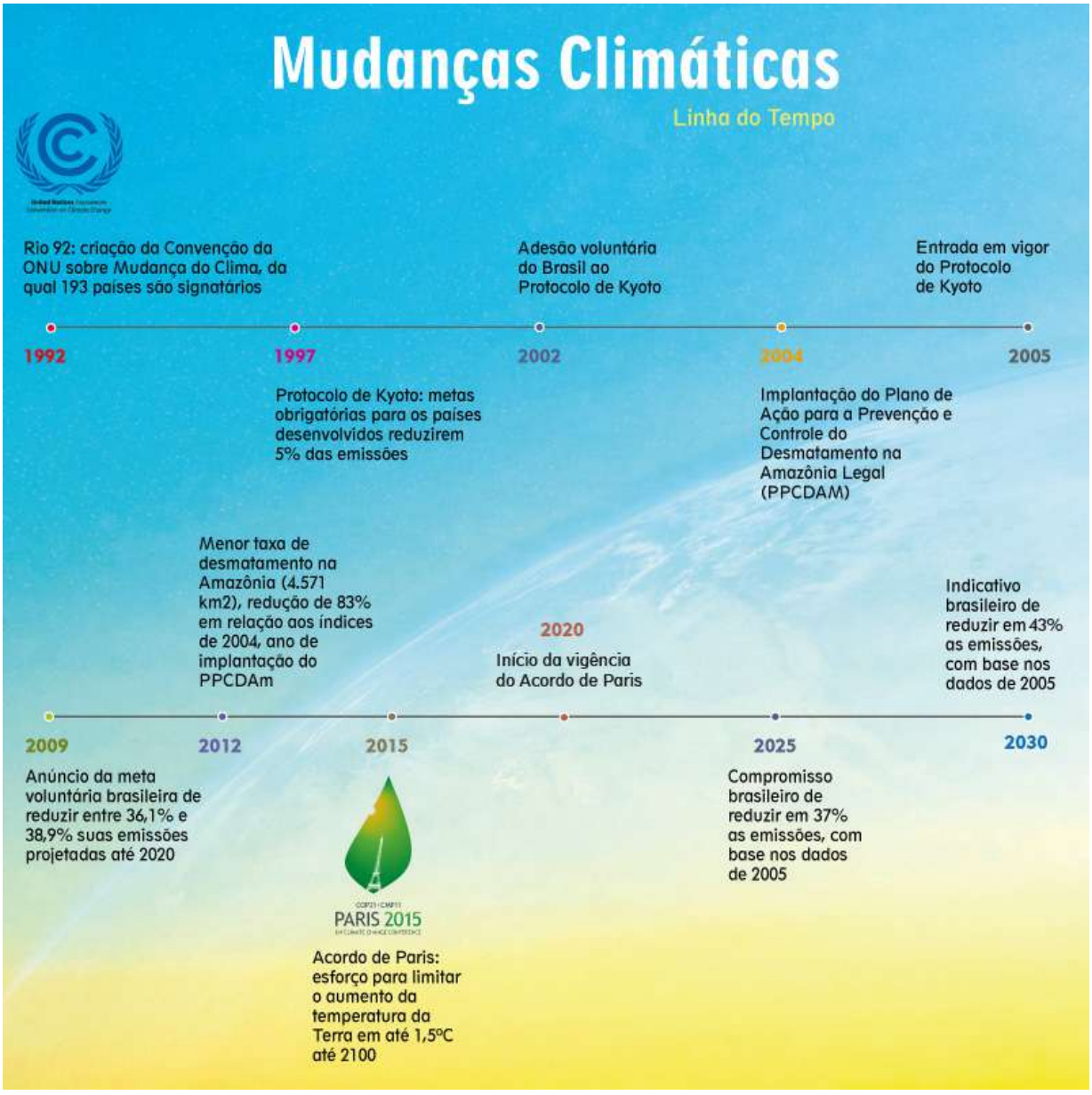
Devido às suas dimensões continentais e pela diversidade ambiental, climática e geológica, o Brasil está suscetível aos mais variados tipos de desastres relacionados às diferentes vulnerabilidades socioeconômicas e urbanas, combinadas a cenários distintos de exposição.

O Atlas Brasileiro de Desastres Naturais[2], elaborado pela Universidade Federal de Santa Catarina, em parceria com o Ministério da Integração Nacional, apresenta o diagnóstico dos desastres naturais ocorridos no período de 1991 e 2012, com o objetivo de subsidiar o planejamento adequado em regiões de risco e a reduções de desastres.

Foram analisados os principais eventos incidentes no país, conforme a classificação definida pela Instrução Normativa nº 1, de 24 de agosto de 2012 – Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos (CODAR), a saber: (i) Movimento de Massa; (ii) Erosão; (iii) Inundação; (iv) Enxurrada; (v) Alagamento; (vi) Ciclone/Vendaval; (vii) Tempestade Local/ Convectiva – Granizo; (viii) Estiagem/Seca; (ix) Tempestade Local/Convectiva – Tornado; (x) Onda de Frio – Geada; e (xi) Incêndio Florestal.

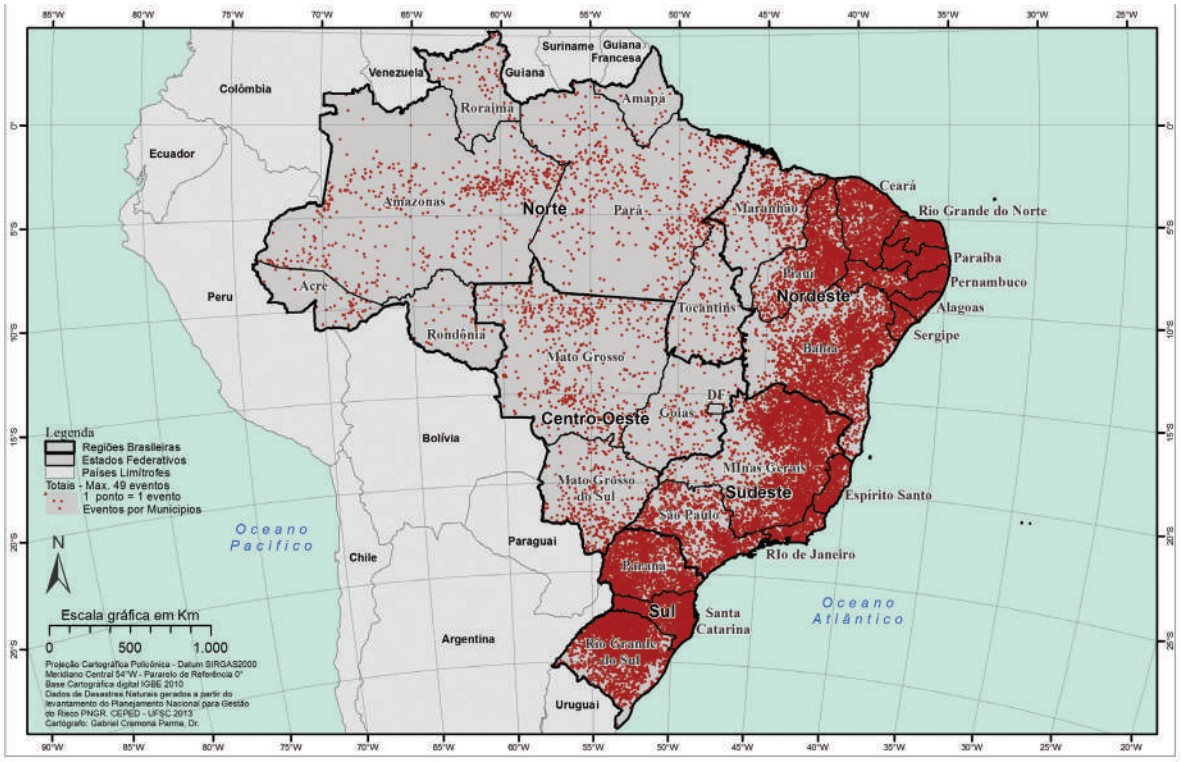
[2] O Atlas Brasileiro de Desastres Naturais foi elaborado pelo Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina, em parceria com o Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) – Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres.

Figura 1
Acordos sobre Mudança do Clima / Brasil – Linha do Tempo



Fonte: MMA, 2017

Figura 2
Registros do total dos eventos ocorridos no Brasil – Eventos por Município – entre os anos de 1991 e 2012



Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais, 2013

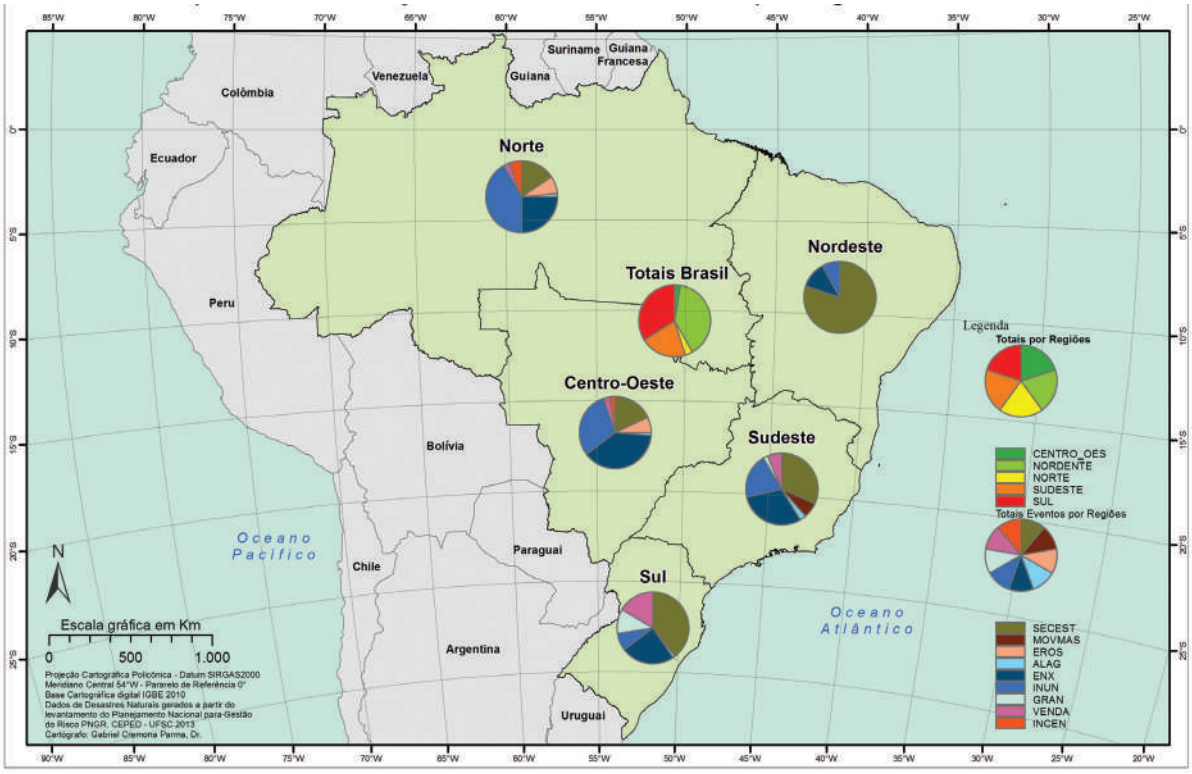
As ocorrências de desastres naturais consolidadas na Figura 2 demonstram a distribuição relativa do total de eventos registrado em cada Município brasileiro, considerando todos os tipos de desastre. Na região Norte as maiores frequências concentram-se nos Estados do Pará e do Amazonas. No Nordeste, a mancha de recorrência engloba a maior parte dos Estados da região, com exceção do Maranhão e do Oeste baiano. A região Centro-oeste é a que apresenta áreas com menores frequência, concentrando-se apenas no Noroeste e Centro-sul do Estado do Mato Grosso e no Sul de Mato Grosso do Sul. O Sudeste do país, o Norte mineiro, o norte do Rio de Janeiro, bem como praticamente todo o Estado do Espírito Santo, apresentam-se como áreas de maior frequência de desastres. No Sul brasileiro, as maiores frequências abrangem o Estado do Paraná, quase a totalidade da porção centro-norte do Estado do Rio Grande do Sul e, praticamente, toda a extensão territorial do Estado de Santa Catarina.

A Figura 3 indica que para cada região do Brasil há percentuais distintos para as tipologias de desastres mais recorrentes. Na região Norte, a maior recorrência de desastres está relacionada ao regime pluviométrico apresentando os maiores percentuais relativos a inundações e enxurradas, com 66,4%. Na região Nordeste a grande maioria dos registros é relativa a episódios de estiagens e secas, correspondente a 78,4% do total. Os percentuais restantes correspondem aos desastres por enxurrada e inundação com 11,6% e 7,9%, respectivamente, e por outras tipologias menos expressivas.

A região Centro-oeste apresentou maior número de registros das tipologias relacionadas aos fenômenos pluviométricos, com percentuais

distintos, sobressaindo os desastres por enxurradas e inundações, com 38% e 30% dos casos, respectivamente. O Sudeste brasileiro apresenta grande parte das ocorrências relacionadas a estiagens e secas, com 31%, enxurradas, com 30% de inundações, com 20% dos totais registrados. Na região Sul, os eventos extremos relacionados ao regime pluviométrico também prevalecem sobre os demais tipos de desastres. As estiagens e secas são responsáveis por 38,7% do total das ocorrências registradas, seguidas de enxurradas, com 23,7%.

Figura 3
Distribuição dos desastres naturais por regiões brasileiras



Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais, 2013

O documento indica, ainda, as principais características relevantes e determinantes de risco de desastres naturais, de acordo com os principais tipos de desastres, por região brasileira, apontadas no Quadro 1.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), desenvolvida periodicamente pelo IBGE, apresenta na edição de 2013 questões específicas sobre a Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, focadas nos principais eventos causadores de desastres naturais, que implicam riscos nas áreas urbanas, ocorridos nos últimos cinco anos anteriores ao da pesquisa, nos Municípios brasileiros.

Região	Principais Tipos de Desastres	% Pessoas Afetadas 1991-2012	% Óbitos CEPED (2013)	Características Relevantes e Determinantes do Risco de Desastres
Sul	Diversidade muito grande, destacando-se as secas e estiagens, inundações bruscas e vendavais/ ciclones.	22,68	13,43	Severamente atingida por tempestades, vendavais e granizo. É a única atingida por ciclones (zona costeira). É afetada por muitos sistemas climáticos de instabilidade e também por bloqueios atmosféricos. O vetor ameaça é determinante na intensificação dos riscos atuais e futuro.
Sudeste	Movimentos de massa, inundações, enxurradas e alagamentos. As secas merecem destaque no Norte e Nordeste de Minas Gerais.	22,17	66,56	Alta densidade demográfica aliada à ocupação desordenada em áreas de risco (alta exposição). Grandes contrastes sociais e alta vulnerabilidade em diversos grupos sociais. Apresenta o maior número de mortes/milhão de hab., cerca de 28,50. Do total de registros do país, a região Sudeste teve 79% dos registros de movimentos de massa no período 1991-2012, destacando-se o Estado de Minas Gerais, com 60%.
Centro-oeste	Diversificado. Destaque para inundações graduais, secas, enxurradas e erosão, além dos recorrentes incêndios florestais.	4,09	0,41	Região com vocação agrícola, baixa densidade populacional (baixa exposição). Série histórica insuficiente para identificar padrões da evolução dos desastres. Merece atenção devido ao seu recente desenvolvimento, que pode trazer novas vulnerabilidades e aumento da exposição.
Nordeste	Majoritariamente as secas, devido à dimensão territorial. Mas, as inundações (graduais ou bruscas) se destacam pela magnitude dos impactos.	44,09	15,84	Alta variabilidade interanual de chuvas e baixa capacidade de armazenamento de água no solo, sendo estes fatores limitantes para o desenvolvimento local (ameaça). Regiões metropolitanas são muito expostas e vulneráveis a inundações, desalojando e desabrigando muitas pessoas e causando significativo número de óbitos. Região com o maior número de pessoas afetadas por desastres (47,63%).
Norte	Inundações (graduais e bruscas) e secas.	6,97	3,80	População ribeirinha é fortemente atingida pelas inundações (exposição), havendo muitos problemas de saúde que são desencadeados em sequência (vulnerabilidades sociais). As principais atividades econômicas são diretamente impactadas pelas secas (exposição e vulnerabilidade econômica).

Fonte: PNA, 2016

Desde 1999, a MUNIC efetua, periodicamente, levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a Prefeitura Municipal, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade. Os dados estatísticos e cadastrais constituem um conjunto relevante de indicadores de avaliação institucional e administrativo das cidades brasileiras e expressam a oferta e a qualidade dos serviços públicos locais, bem como a capacidade dos gestores municipais atenderem às populações.

As informações da MUNIC ilustram as ocorrências decorrentes de alagamentos, enchentes e inundações, e deslizamentos de encostas, bem como as ações que vêm sendo realizadas para evitar ou minimizar os danos por elas causados e quais os instrumentos de planejamento e gerenciamento que contemplam a prevenção dessas ocorrências.

De acordo com a pesquisa, em 2013 2.065 Municípios declararam ter sido atingidos por alagamentos nos últimos cinco anos da data de referência da pesquisa, ou seja, 37,1% do total dos Municípios brasileiros. A maior concentração foi nas regiões Sudeste (45,2%) e Sul (43,5%), e a menor, na região Centro-oeste (19%).

Em todo o território nacional, 97,4% dos Municípios com mais de 500.000 habitantes registraram alagamentos, enquanto na classe de Municípios com até 5.000 habitantes foram registrados os menores valores (5,0%, nas regiões Norte e Centro-oeste; e 11,5%; na região Nordeste).

Quanto às Unidades da Federação, as que registraram maiores proporções de Municípios com alagamentos foram, na região Norte, o Amazonas, com 42 dos 62 Municípios (67,7%); na região Sudeste, Rio de Janeiro (88,0%) e Espírito Santo (71,8%); e na região Sul, Santa Catarina (60,3%).

O papel do Município na minimização dos efeitos dos fenômenos climáticos

Os desastres naturais que vêm ocorrendo em várias regiões do Brasil, devido a maior frequência de chuvas torrenciais, ondas de calor e estiagens, nos apresentam como eventos consideráveis para repensarmos o modelo de ocupação das cidades.

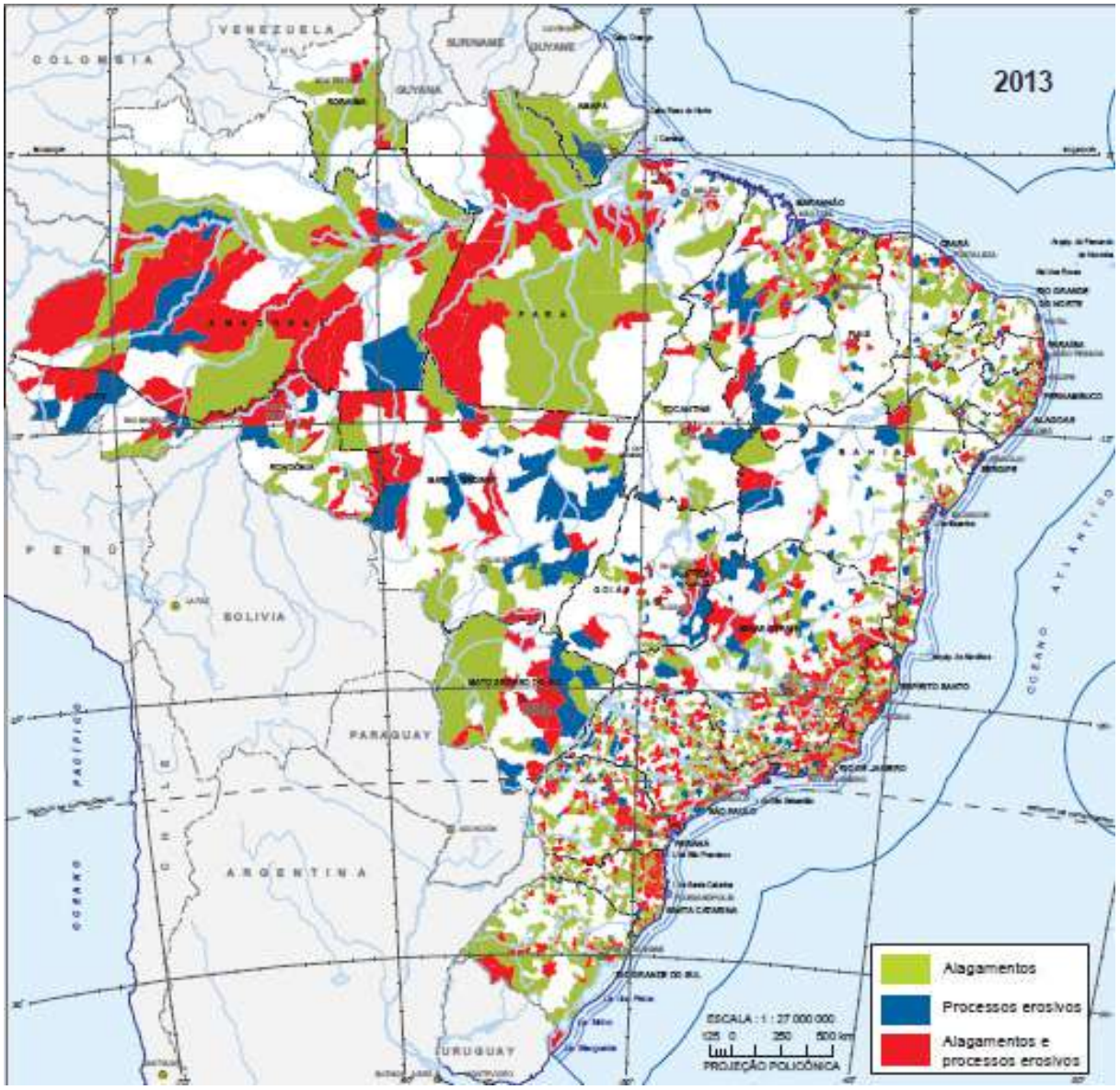
Conforme indicado no guia técnico Elaboração e Atualização do Código de Obras e Edificações (ELETROBRAS PROCEL e IBAM, 2012), no cenário das mudanças climáticas o planejamento urbano e a legislação urbanística mostram-se como ferramentas fundamentais para a promoção de medidas mitigadoras, especialmente nas interações do uso e da ocupação do solo com os seguintes campos da gestão municipal:

- os temas mobilidade, acessibilidade e transportes, na relação com os movimentos pendulares na cidade, a emissão de CO2 e outros poluentes decorrentes da queima de combustíveis fósseis;
- o desempenho energético das edificações, na relação com o consumo de energia e uso dos recursos naturais, e;
- a geração e o tratamento dos resíduos sólidos na relação da emissão de gás metano e da degradação ambiental com o padrão de consumo, com a redução, reutilização e reciclagem, com a coleta e a destinação final.

Ainda que elaborados consoante com premissas da sustentabilidade ambiental urbana, os novos planos diretores não incorporam as preocupações específicas com o atual cenário das mudanças climáticas, seus impactos sobre as cidades ou as ações recentes promovidas no nível federal que orientam a matéria, a exemplo da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) ou do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA).

No tema "Estratégia de Cidades", o PNA aponta que as deficiências no planejamento urbano, em habitação, infraestrutura e serviços, principalmente quando se sobrepõem com

Figura 4
Municípios que apresentaram alagamentos e processo erosivo nas áreas urbanas nos últimos cinco anos – Brasil – 2013



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2013)

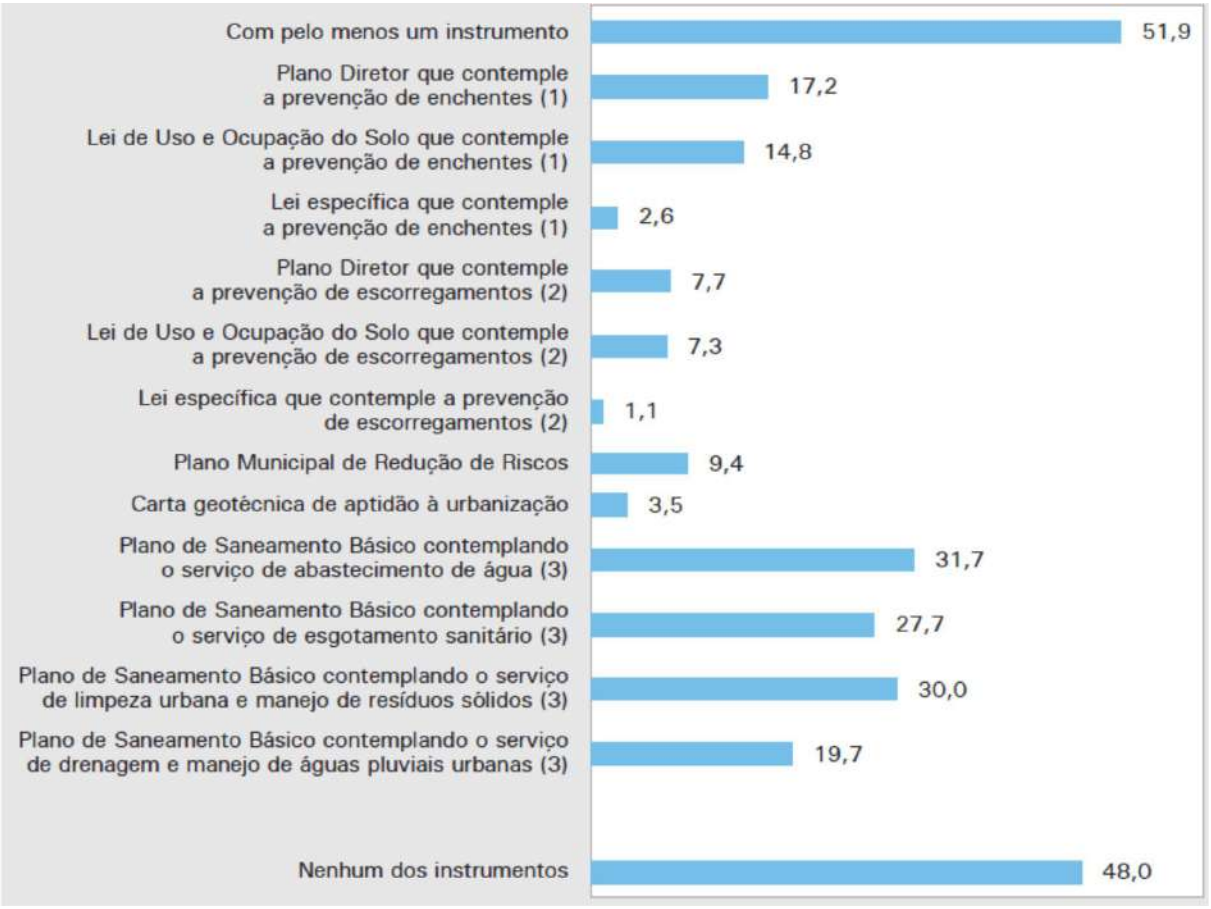
a exposição das populações que residem em áreas inadequadas, são importantes fatores que contribuem para o aumento do risco em áreas urbanas. Estas deficiências estão associadas, em muitos Municípios brasileiros, ao acelerado crescimento urbano, que afeta diretamente a capacidade das administrações locais lidarem com os impactos dos eventos climáticos, devido à dificuldade dos governos proverem infraestrutura urbana adequada e serviços públicos a custos acessíveis à população em geral (UN-HABITAT, 2009).

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2013) apontou a existência dos instrumentos de planejamento e de gestão de risco ou fatores de prevenção, responsáveis por diminuir o grau de vulnerabilidade, considerados elementos que aumentam a

resiliência e a capacidade de resposta da sociedade frente aos eventos que possam ocorrer nos Municípios.

Dos 12 instrumentos de planejamento pesquisados, capazes de contemplar e abordar a prevenção, a redução e a gestão de riscos e desastres, 51,9% (2.892) dos Municípios possuíam, pelo menos, um dos instrumentos de planejamento pesquisados, sendo os mais presentes os Planos de Saneamento Básico, contemplando o serviço de abastecimento de água em 31,7% (1.763) dos Municípios; o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos em 30,0% (1.669); e o serviço de esgotamento sanitário em 27,7% (1.545).

Figura 5
Percentual de Municípios, segundo o instrumento de planejamento – Brasil – 2013



(1) Enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas.

(2) Escorregamentos ou deslizamentos de encostas.

(3) Plano de Saneamento Básico.

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2013)

Quanto aos instrumentos de planejamento, foi visto que 50,0% (2.785) dos Municípios declararam ter Plano Diretor. Destes, 36,8% (1.026) contemplavam a prevenção de algum tipo de risco ou desastre.

Na análise por classes de tamanho da população, foi observado que a existência de Plano Diretor que contemple algum tipo de prevenção de risco ou desastre era crescente em relação ao porte dos Municípios, ou seja, quanto

maior a classe de tamanho a que pertença, maior era a possibilidade de existência de Plano Diretor com esse instrumento de prevenção no Município. Enquanto 71,1% dos Municípios acima de 500.000 habitantes apresentavam, em seus Planos Diretores, algum instrumento de prevenção, nos Municípios com até 5.000 habitantes, apenas 26,6% informaram o mesmo.

Figura 6
Total de Municípios, com Plano Diretor e com plano que contemple a prevenção de algum tipo de risco ou desastre, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos Municípios – 2013

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios									
	Total	Com Plano Diretor								
		Total	Que contemple a prevenção de algum tipo de risco ou desastre							
			Total		Prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas e escorregamentos ou deslizamentos de encostas		Prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas		Prevenção de escorregamentos ou deslizamentos de encostas	
			Absoluto	Percentual (%)	Absoluto	Percentual (%)	Absoluto	Percentual (%)	Absoluto	Percentual (%)
Brasil	5 570	2 785	1 026	36,8	364	13,1	596	21,4	66	2,4
Norte	450	243	93	38,3	23	9,5	68	28,0	2	0,8
Nordeste	1 794	724	256	35,4	90	12,4	149	20,6	17	2,3
Sudeste	1 668	759	284	37,4	122	16,1	145	19,1	17	2,2
Sul	1 191	869	333	38,3	112	12,9	193	22,2	28	3,2
Centro-Oeste	467	190	60	31,6	17	8,9	41	21,6	2	1,1
Até 5 000 hab.	1 247	379	101	26,6	36	9,5	56	14,8	9	2,4
De 5 001 a 10 000 hab.	1 227	389	119	30,6	39	10,0	70	18,0	10	2,6
De 10 001 a 20 000 hab.	1 378	477	159	33,3	62	13,0	92	19,3	5	1,0
De 20 001 a 50 000 hab.	1 080	914	341	37,3	117	12,8	200	21,9	24	2,6
De 50 001 a 100 000 hab.	339	329	138	41,9	44	13,4	87	26,4	7	2,1
De 100 001 a 500 000 hab.	260	259	141	54,4	53	20,5	79	30,5	9	3,5
Mais de 500 000 hab.	39	38	27	71,1	13	34,2	12	31,6	2	5,3

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2013)

É reconhecido pelo Grupo Executivo do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (GEx-CIM) que a promoção da adaptação à mudança climática no território nacional é um processo complexo que envolve a atuação conjunta de diversos setores e órgãos que atuam nas três esferas de governo, além dos diferentes atores da sociedade civil.

Sendo o Município o primeiro a realizar as ações imediatas em situações de crises e emergências, este possui papel relevante na identificação dos fenômenos climáticos e das vulnerabili-

dades do seu território e na adoção de adaptações adequadas aos impactos provocados pelas alterações climáticas. Tais ações são fundamentais para a efetividade de uma política de redução de riscos, conforme apontadas pela PNPDEC.

Nesse contexto, o Município possui papel fundamental na integração de todos os setores da sociedade civil para o desenvolvimento de soluções que reduzam as vulnerabilidades aos efeitos climáticos, que possam surgir em seu território.

As ações preventivas e mitigadoras de situações que possam causar danos decorrentes de eventos climáticos podem ser contempladas e exigidas nos instrumentos de controle urbanístico, representados pelo Plano Diretor e suas leis complementares (Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano; Lei de Perímetro Urbano; Lei de Parcelamento do Solo Urbano e Código de Obras e Edificações).

Adaptações[3] das cidades aos impactos das mudanças climáticas

Os estudos desenvolvidos pelo IPCC, no Quinto Relatório de Avaliação – Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade – Grupo de Trabalho II (IPCC, 2014), indicam exemplos específicos de respostas às mudanças climáticas para uma adaptação efetiva, em que as estratégias eficazes de redução de riscos e adaptação devem considerar a dinâmica da vulnerabilidade e da exposição e suas ligações com os processos socioeconômicos, o desenvolvimento sustentável e a mudança climática.

Os estudos desenvolvidos para riscos setoriais e potenciais para adaptação indicam que muitos dos riscos globais das mudanças climáticas estão concentrados em áreas urbanas (média confiança). Os passos para construir resiliência e permitir o desenvolvimento sustentável podem acelerar a adaptação bem-sucedida à mudança climática global.

Os efeitos relacionados a estresses por calor, precipitações extremas, inundações costeiras e no interior, deslizamentos de terra, poluição do ar, seca e escassez de água, representam riscos em áreas urbanas para as pessoas, bens, economias e ecossistemas (confiança muito alta). Os riscos são maiores para aqueles que não possuem infraestrutura e serviços essenciais ou que vivem em moradias de baixa qualidade e em áreas expostas.

A adaptação urbana se beneficia particularmente da governança multinível de riscos com alinhamento de políticas e incentivos, fortalecimento da capacidade de adaptação das comunidades e governos locais, sinergias entre o setor público e privado, financiamento e desenvolvimento institucional adequados (média confiança).

A redução do déficit de serviços básicos, com a melhoria da habitação e construção de sistemas de infraestrutura resilientes poderá reduzir significativamente a vulnerabilidade e a exposição em áreas urbanas. O aumento da capacidade, voz e influência dos grupos de baixa renda e comunidades vulneráveis, além de parcerias com os governos locais também são fatores que beneficiam a adaptação.

As diretrizes e ações para promover adaptação às cidades, recomendadas, pelo Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA, 2016), de modo geral, incluem a incorporação das informações sobre a mudança do clima para o desenvolvimento da resiliência e a capacidade de adaptação dos Municípios e o planejamento e execução de políticas públicas de conservação, recuperação e uso sustentável da biodiversidade.

As recomendações abrangem ações específicas que envolvem, em algumas, a atuação conjunta entre Municípios, Estados, setores e órgãos do Governo Federal e as organizações da sociedade civil:

- considerar a adaptação à mudança do clima na promoção da reabilitação de áreas urbanas consolidadas, degradadas e com infraestrutura instalada;
- considerar a adaptação à mudança do

[3] No âmbito das mudanças climáticas, o termo adaptação significa o processo de ajuste aos efeitos ao clima atual e esperado. Em sistemas humanos, adaptação procura moderar ou evitar danos ou explorar oportunidades benéficas. Em alguns sistemas naturais, intervenções humanas podem facilitar o ajuste a mudanças do clima esperadas e seus efeitos.

Quadro 2
Abordagens de manejo de risco de mudanças climáticas

ABORDAGENS CONVERGENTES			CATEGORIA	EXEMPLOS
REDUÇÃO DE VULNERABILIDADE E EXPOSIÇÃO ATRAVÉS DO DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO E PRÁTICAS INCLUINDO DIVERSAS MEDIDAS DE NÃO ARREPENDIMENTO	ADAPTAÇÃO INCLUINDO AJUSTAMENTOS INCREMENTAIS E DE TRANSFORMAÇÃO		**Desenvolvimento Humano**	Melhoria do acesso à educação, nutrição, facilidades de saúde, energia, casa segura e estruturas para assentamentos humanos, suporte a estruturas sociais; redução da não igualdade entre gêneros e outras marginalizações
			Diminuição da Pobreza	Melhoria do acesso e controle de recursos locais, posse da terra, redução dos riscos de desastres, seguridade das ligações sociais e proteção social, cenários de seguro
			Segurança dos Modos de Vida	Renda, avaliação e diversificação do sustento, melhoria da infraestrutura, acesso à tecnologia e foros de tomada de decisão, aumento do poder de tomada de decisão, mudanças nos cultivos, pecuária e práticas de aquacultura, resiliência das ligações sociais
			Gestão de Risco e Desastres	Sistemas de alerta, mapeamento de desastres e vulnerabilidades, diversidade dos recursos hídricos, melhoria da drenagem, abrigo para enchentes e ciclones, construção de códigos e práticas, gestão de tempestades e do desperdício de água, melhoramento da infraestrutura de transporte e rodovias
			Gestão Ecossistêmica	Manutenção de pântanos e espaços urbanos verdes, arborização costeira, gestão de reservatórios e bacias hidrográficas, redução de outros estressores dos ecossistemas e de habitats fragmentados, manutenção da diversidade genética, manipulação dos regimes de distúrbio, gestão dos recursos naturais por comunidades
			Uso da Terra e Planejamento do Espaço	Promoção da adequação de casas, infraestruturas e serviços, desenvolvimento de gestão para encostas e outras áreas de risco, planejamento e melhoria de programas urbanos, lei de zoneamento de terras, servidão, áreas de proteção
			Estrutural/Físico	**Engenharia e opções de construções ecológicas**: barragens para o mar e costa e estruturas de proteção, barreiras para enchentes, estocagem de água, melhoria do dreno, abrigo para ciclones, construção de códigos e práticas, gestão de tempestades e desperdício de água, melhoramento da infraestrutura de transporte e rodovias, casas flutuantes, ajustamento das fontes e usinas de eletricidade
				Opções tecnológicas: novas variedades de cultivo e de criação de animais, conhecimento indígena tradicional e local, tecnologias e métodos, irrigação eficiente, tecnologias para reuso de água, dessanilização, conservação da agricultura, estoque de comida e melhoria de sua conservação, mapeamento e monitoramento de desastres e vulnerabilidade, sistema de desastres, isolamento de prédios, resfriamento mecânico e passivo, desenvolvimento, difusão e transferência de tecnologias
				Opções baseadas no ecossistema: restauração ecológica, conservação do solo, arborização e reflorestamento, conservação e reflorestamento de mangues, infraestrutura verde (ex. sombra das árvores, telhados verdes), controle sobre exploração de peixes, cogestão de pesca, monitoramento de migração e dispersão de espécies, corredores ecológicos, bancos de semente, banco gênico e outras formas de conservação (*ex situ*), gestão de base comunitária dos recursos naturais
				Serviços: proteção social e conexões sociais seguras, banco de sementes e distribuição do excedente de comida, serviços municipais incluindo água e saneamento básico, programas de vacinação, serviços públicos de saúde, aumento dos serviços de emergência médica

Quadro 2 (cont.)
Abordagens de manejo de risco de mudanças climáticas

ABORDAGENS CONVERGENTES			CATEGORIA	EXEMPLOS
	ADAPTAÇÃO INCLUINDO AJUSTAMENTOS INCREMENTAIS E DE TRANSFORMAÇÃO	TRANSFORMAÇÕES	**Estrutural/Físico**	**Opções econômicas**: incentivos econômicos, seguros, títulos para catástrofes, pagamento de serviços ecossistêmicos, cobrança de água para encorajar a provisão e o cuidado universal de seu uso, microeconomia, fundos de contenção de desastres, transferência de dinheiro, cooperação público-privada
				Leis e regulações: leis de zoneamento, construção de códigos e práticas, servidão, regulação e acordos de água, leis para suportar desastres e redução de risco, leis que encorajem a compra de seguros, definição de direitos de propriedade e segurança de posse de terra, áreas de proteção, quota de pesca, transferência de tecnologias e patentes
				Políticas públicas e programas governamentais e nacionais: planos de adaptação e integração nacional e regional, planos de adaptação local e subnacional, diversificação econômica, melhoria dos programas de urbanização, programas municipais de gestão de água, planos e preparo para desastres, gestão integrada de recursos hídricos, manejo integrado das zonas costeiras, gestão baseada em ecossistemas, adaptação baseada em comunidades
			Social	**Opções para educação**: integração e conhecimento sobre a necessidade de melhoria da educação, igualdade de gênero na educação, serviços de extensão, compartilhamento de conhecimentos indígena local e tradicional, participação nas ações de aprendizagem social e de pesquisa, compartilhamento de conhecimento e plataformas de aprendizagem
				Opções de informação: mapeamento de desastres e vulnerabilidades, alerta de desastres e sistemas de resposta, monitoramento sistemático e por sensoriamento remoto, serviços climáticos, uso das observações climáticas feitas por indígenas, desenvolvimento de cenário participativo, avaliação integrada
				Opções de comportamento: planejamento e preparação para evacuação de casas, migração, conservação da água e solo, liberação para dreno das tempestades, diversificação de modos de vida, mudança nas culturas plantadas e nas práticas de pecuária e aquacultura, confiança nas ligações sociais
			Esferas de Mudança	**Prática**: inovação social e técnica, mudança de comportamento ou mudanças institucionais e administrativas que produzam mudança substancial nos resultados
				Política: decisões e ações política, social, cultural e ecológica consistentes com a redução da vulnerabilidade e risco e que suportem a adaptação, mitigação e desenvolvimento sustentável
				Pessoal: Pressupostos coletivos e individuais, crenças, valores e visões de mundo que influenciem em respostas às mudanças climáticas

Fonte: Adaptado de Quinto Relatório de Avaliação – Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade – Grupo de Trabalho II (IPCC, 2014)

clima na promoção da urbanização de assentamentos precários;
- considerar a adaptação à mudança do clima na produção de habitação social em escala;
- fortalecer os processos de planejamento da expansão urbana com a perspectiva de prevenção à ocorrência de desastres naturais e o surgimento de riscos;
- fortalecer as ações relacionadas a obras de contenção de encostas e elaboração de Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR);
- considerar a adaptação à mudança do clima na implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB);
- fortalecer as ações de Drenagem Urbana Sustentável;
- apoiar a implementação e melhorias dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;
- apoiar as ações de melhoria dos sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- apoiar a gestão e disseminação de informações relacionadas às mudanças climáticas;
- apoiar o desenvolvimento de estudos sobre os impactos das mudanças climáticas nas diferentes cidades;
- apoiar a formação e capacitação de recursos humanos e a disseminação de recursos tecnológicos para o uso e gerenciamento de informações;
- considerar a adaptação à mudança do clima no aperfeiçoamento de modelos de planejamento urbano;
- apoiar a coordenação de iniciativas para a revisão de normas técnicas e regulamentação de parâmetros edilícios e urbanísticos.

O PNA aponta a relação entre as ações setoriais para a redução das vulnerabilidades socioambientais, demonstrando a necessidade de uma abordagem transversal para o aprimoramento das políticas públicas para a redução das vulnerabilidades da população. Para a promoção da resiliência da população frente à mudança do clima são fundamentais o envolvimento de todos os setores e esferas de gestão do governo e a adoção da transversalidade enquanto instrumento de gestão.

Quadro 3
Ações do Governo para redução de vulnerabilidade socioambientais geradas pelas forças motrizes, pressões e situações do desenvolvimento aplicado no território

Forças motrizes, pressões e situações: geradores de rabilidades socioambientais	**Ações de redução de vulnerabilidades socioambientais**							
	Estatuto das Cidades	**Política Nacional de Proteção e Defesa Civil**	**Política Nacional de Resíduos Sólidos**	**Política Nacional de Saneamento Básico**	**Política Nacional de Recursos Hídricos**	**Política Nacional de Proteção da Saúde**	**Política Nacional de Meio Ambiente**	**Política Nacional de Assistência Social**
Pobreza extrema								
Adensamento populacional								
Déficit habitacional								
Infraestrutura urbana inadequada								
Degradação ambiental de áreas frágeis								

Fonte: Adaptado de OPAS / Ministério da Saúde, 2014

Como soluções são indicadas a implantação de áreas verdes, arborização, recuperação e proteção de leitos naturais e do entorno de corpos d'água, ou seja, medidas de Adaptação baseada em Ecossistemas (AbE)[4], devem ser consideradas como uma estratégia fundamental no âmbito de programas de adaptação e resiliência a serem elaborados em nível local, no sentido de minimizar os potenciais impactos aqui tratados. Invariavelmente, para a efetividade das ações de adaptação, se faz necessária à produção de conhecimento tanto em escala nacional como local, a disseminação de informações relevantes à população e o envolvimento das diversas esferas do setor público e do privado.

Diante do exposto, vale ressaltar que entre os esforços locais e a capacidade do Município em responder aos efeitos dos fenômenos climáticos, multiplicam-se as iniciativas municipais seja na adesão ao Sistema Nacional de Defesa Civil e na adoção de ações para a promoção da resiliência das cidades, seja na participação em Fóruns de Mudanças Climáticas e elaboração de inventários de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), no caso das grandes cidades brasileiras.

Exemplos de resiliência e adaptações ocorridas no Brasil

No contexto das mudanças climáticas, o termo resiliência significa a capacidade dos sistemas sociais, econômicos e ambientais de lidar com um evento, tendência ou distúrbio perigoso, responder ou se reorganizar de modo a manter a sua função essencial, identidade e estrutura e, ao mesmo tempo, manter a capacidade de adaptação, aprendizado e transformação (IPCC, 2014).

Estudos e pesquisas apontam que as cidades que possuem políticas de desenvolvimento urbano e os meios mais efetivos de adaptação à mudança do clima apresentam maior resiliência aos efeitos climáticos. OLIVEIRA e MOREIRA (2006) indicam que as cidades, cujos habitantes possuem um processo de planejamento urbano participativo, que garante a gestão democrática, a moradia adequada, os serviços de saneamento básico – que incluem acesso à água potável, tratamento do esgoto sanitário, sistemas de drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos eficientes – além de um sistema viário de qualidade e serviços de proteção e defesa civil, são inerentemente mais resilientes à maioria dos impactos das mudanças do clima.

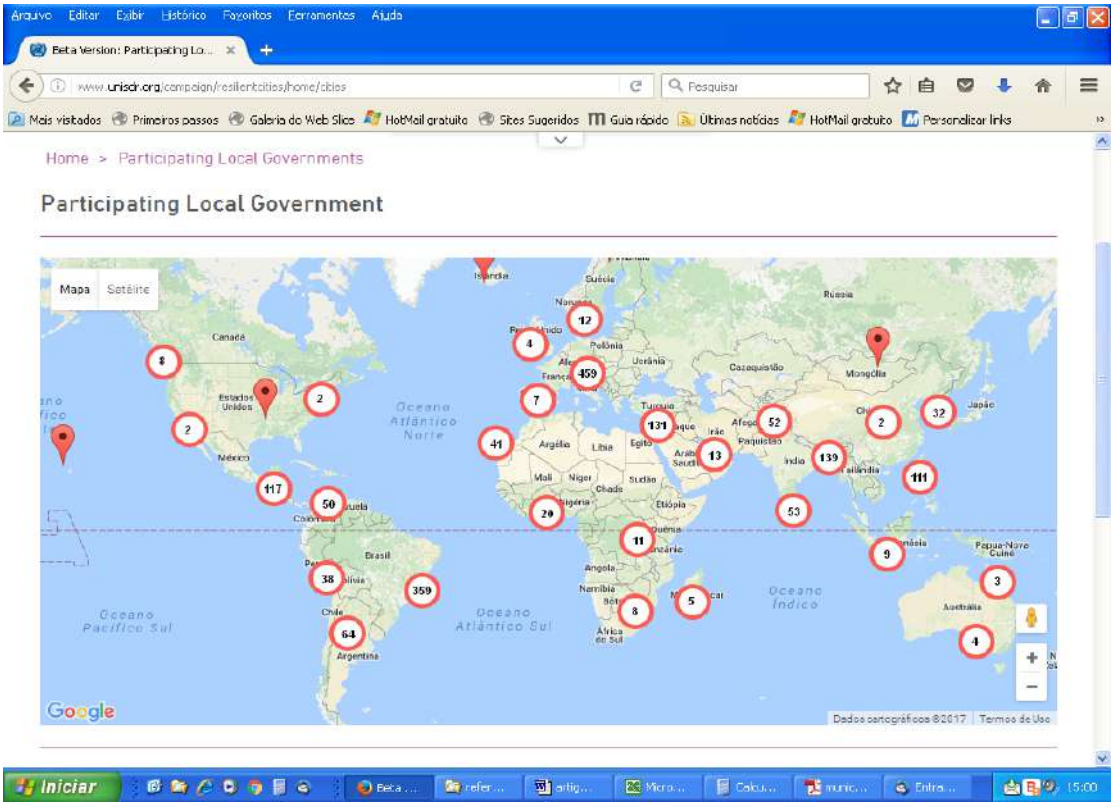
De acordo com a Campanha "Construindo Cidades Resilientes", lançada internacionalmente em 2010, pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR/ONU), o Brasil apresenta o maior número de inscritos, com 359 Municípios. Ao se inscrever, o Município assume o compromisso de edificar a sua resiliência, por meio da definição de ações e prioridades, na área de gestão do risco de desastres, em sua localidade. Apesar da mera inscrição não significar que o Município se tornou resiliente, o interesse demonstra que há uma ampliação do nível de conscientização e da percepção de riscos pelos gestores locais.

A Campanha "Construindo Cidades Resilientes" foi desenvolvida durante o período de adoção do Marco de Ação de Hyogo (2005-2015), que embasa os 10 passos essenciais para fins de incremento da resiliência a desastres, em nível local.

1. Estabelecer mecanismos de organização e coordenação de ações com base na participação de comunidades e sociedade civil organizada, por exemplo, por meio do estabelecimento de alianças locais. Incentivar que os diversos segmentos sociais compreendam seu papel na construção de cidades mais seguras com vistas à redução de riscos e preparação para situações de desastres.
2. Atribuir um orçamento para redução de riscos de desastres e fornecer incentivos para proprietários em áreas de áreas de risco, famílias de baixa renda, comunidades, empresas e setor público para investir na redução dos riscos que enfrentam.

[4] Segundo TRAVERS et al. (2012), as medidas de Adaptação baseada em Ecossistemas (AbE), determinam que os serviços ecossistêmicos e da biodiversidade são usados como parte de uma estratégia de adaptação mais ampla para auxiliar as pessoas e as comunidades a se adaptarem aos efeitos negativos da mudança do clima em nível local, nacional, regional e global.

Figura 7
Número de Governos Locais inscritos na Campanha
"Construindo Cidades Resilientes", nos países



Fonte: The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR/ONU, 2017) http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/home/cities

3. Manter os dados sobre os riscos e vulnerabilidade atualizados. Preparar as avaliações de risco e utilizá-las como base para planos de desenvolvimento urbano e tomadas de decisão.
4. Investir e manter uma infraestrutura para redução de risco, com enfoque estrutural.
5. Avaliar a segurança de todas as escolas e postos de saúde, e atualizar tais avaliações.
6. Aplicar e fazer cumprir regulamentos sobre construção e princípios para planejamento do uso e ocupação do solo. Identificar áreas seguras para os cidadãos de baixa renda e, sempre que possível, promover a urbanização dos assentamentos informais.
7. Investir na criação de programas educativos e de capacitação sobre a redução de riscos de desastres, tanto nas escolas como nas comunidades locais.
8. Proteger os ecossistemas e as zonas naturais para atenuar alagamentos, inundações, e outras ameaças às quais sua cidade seja vulnerável.
9. Instalar sistemas de alerta e desenvolver capacitações para gestão de emergências no Município e realizar regularmente exercícios públicos de preparação.
10. Na ocorrência de qualquer desastre, assegurar que as necessidades dos sobreviventes sejam atendidas e se concentrem nos esforços de reconstrução.

No Brasil, a iniciativa "Construindo Cidades Resilientes: Minha Cidade Está se Preparando" foi liderado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) do Ministério da Integração Nacional, em conjunto com a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD), da ONU.

O Marco de Ação de Hyogo é o instrumento mais importante para a implementação da redução de risco de desastres, adotado por países membros nas Nações Unidas. O objetivo é aumentar a resiliência das nações e comunidades diante de desastres, visando para 2015 à redução considerável das perdas ocasionadas por desastres, de vidas humanas, bens sociais, econômicos e ambientais. Abrange cinco áreas prioritárias para a tomada de ações e medidas para reduzir vulnerabilidades: (i) reconhecer a redução de risco de desastre como uma prioridade; (ii) conhecer o risco e adotar medidas; (iii) desenvolver uma maior compreensão e conscientização; (iv) reduzir o risco; e (v) fortalecer a preparação em desastres para uma resposta eficaz, em todos os níveis.

Dos 359 Municípios participantes, 106 apresentaram progresso na implementação das ações recomendadas no Marco de Ação de Hyogo, em diferentes níveis. No site do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR/ONU) <http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/home/cities>, as experiências brasileiras podem ser consultadas para o conhecimento dos perigos de vulnerabilidade e as medidas adotadas para a redução dos riscos.

As experiências selecionadas ilustram diversas ações para a redução dos riscos apresentados nos territórios dos Municípios.

Município	Perigo de vulnerabilidade	Medidas adotadas para redução dos riscos
Belo Horizonte (MG)	• Presença de 700 km de rios e córregos que cortam a cidade e favorecem a ocorrência de inundações e alagamentos; • Possui relevo muito acidentado e uma ocupação histórica sem planejamento (há 211 vilas e favelas com graves vulnerabilidades geológicas); • Existência de 80 pontos de inundação e cerca de 2.700 edificações de risco geológico muito alto; • Existência de problemas relacionados com a epidemia de dengue.	• Obras de mitigação de riscos; • Mapeamento de riscos atualizados Sistema de monitoramento alerta e alarme; • Capacitação da comunidade para convivência com o risco; • Cooperação técnica com entidades e universidades. Sistema municipal de defesa civil institucionalizado; • Estruturas específicas para redução de riscos.
Indaiatuba (SP)	• Efeitos de um tornado ocorrido (evento raro na região), em 2005.	• Compreensão da importância do bem-estar coletivo; • Realização de ações para o desenvolvimento humano; • Ações contínuas para a redução das diferenças socioeconômicas; • Atendimento das demandas de planejamento de infraestrutura.

Município	Perigo de vulnerabilidade	Medidas adotadas para redução dos riscos
Rio de Janeiro (RJ)	• Encostas ocupadas irregularmente (principalmente para moradia da população mais carente).	• Implantação do Centro de Operações Rio; • Obras de Contenção de Encostas; • Obras de Infraestrutura; • Implantação de Sistema de Alerta e Alarme; • Ações de Conscientização e Preparação dos moradores de áreas de risco (capacitação e exercícios simulados); • Atuação em Escolas Públicas; • Programas Habitacionais para a população mais vulnerável (principalmente os residentes em áreas de risco).
Vinhedo (SP)	• Deslizamentos de terra em encostas de solo pouco profundo provocados por eventos de chuvas intensas; • Presença de rede de drenagem cortando o Município favorecendo rápida concentração das águas; • Possibilidade de incêndios em coberturas vegetais nos períodos de estiagem entre maio e setembro.	• Lei Orgânica Municipal; • Plano Diretor; • Mapeamento de Áreas de Risco; • Plano de Ação Preventiva e Contingencial (Plano Preventivo de Defesa Civil); • Plano de Chamada e Sobreaviso; • Município Verde Azul; • Plano Municipal de Saneamento Básico.

Os dez passos essenciais recomendados pelo Marco de Hyogo requerem dos Governos Locais a realização de tarefas críticas e interdependentes para tornar as cidades mais resilientes a desastres. De acordo com a publicação *Como Construir Cidades Mais Resilientes – Guia para Gestores Públicos Locais*, as ações identificadas para cada passo devem fazer parte de um processo maior de planejamento para redução de riscos e desastres, com o objetivo de influenciar os planos e projetos de desenvolvimento urbano.

Há, evidentemente, aqueles que têm opinião divergente, que as previsões quanto às mudanças climáticas dos organismos internacionais são alarmistas, outros são apenas céticos, e minimizam os efeitos visíveis. Qualquer que seja a opinião ou argumentação contrária, o fato é que os eventos climáticos estão cada vez mais intensos e recorrentes e seus efeitos sobre os territórios, mais desastrosos. No Brasil, as ações para mitigação[5] ou adaptação, na verdade, significam combater os passivos socioambientais de sempre. A mudança está na forma de significar as prioridades da ação de governo, especialmente dos Governos Municipais.

[5] No âmbito da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), o termo mitigação significa mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros.

Referências bibliográficas

BARANDIER, Henrique et al. *Planejamento e controle ambiental-urbano e a eficiência energética*. 2.ed. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA; ELETROBRAS/PROCEL, 2013. 222p. ISBN 9788574030388. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/guia_planejamento_urbano_1.pdf>. Acesso em: 17 out. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Acordo de Paris*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. Ministério de Meio Ambiente. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima – Sumário Executivo*. Brasília, DF, 2016. 14p. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80182/LIVRO_PNA_Resumo%20Executivo_.pdf>. Acesso em: 17 out. 2016.

_____. Ministério de Meio Ambiente. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima – Volume I:* Estratégia Geral. Brasília, DF, 2016. 46p. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80182/PNA_Volume%20I.pdf>. Acesso em: 17 out. 2016.

_____. Ministério de Meio Ambiente. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima* – Volume II: Estratégias Setoriais e Temáticas. Brasília, DF, 2016. 297p. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80182/LIVRO_PNA_Plano%20Nacional_V2.pdf>. Acesso em: 17 out. 2016.

_____. *Política Nacional de Proteção e Defesa Civil*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 23 jan. 2017.

CEPED. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Universidade Federal de Santa Catarina. *Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2012*. 2. ed. rev. e atual. Florianópolis, SC, 2013. 127p. Disponível em: <http://www.ceped.ufsc.br/atlas-brasileiro-de-desastres-naturais-2012/>. Acesso em: 21 out. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* – Perfil dos Municípios Brasileiros 2013. Brasília, RJ, 2013. 282p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/>. Acesso em: 21 out. 2016.

IPCC. *Sumário para os tomadores de decisão do quinto relatório de avaliação (2014)*: grupo de trabalho II do IPCC impactos, adaptação e vulnerabilidade WGII AR5. Tradução de Magno Castelo Branco; Karla Sessin-Dilascio. São Paulo: Iniciativa Verde, 2014. Disponível em: <http://www.iniciativaverde.org.br/biblioteca-nossas-publicacoes.php>. Acesso em: 23 jan. 2017.

OLIVEIRA, Nathan Belcavello de; MOREIRA, Fabiana Borges da Silva. Da elaboração participativa à gestão democrática: considerações sobre a implementação do plano diretor municipal. In: Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 4, 2006, São Paulo. Resumos... São Paulo: FDUSP, 2006, 11 p. Disponível em <http://www.ibdu.org.br/imagens/DAELABORAcaOPARTICIPATIVAaGESTaODEMOCRaTICA.pdf> Acesso em: 09 mar. 2017.

THE UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Disponível em: <http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/home/cities>. Acesso em: 23 jan. 2017.

A atualidade do pensamento de Carlos Nelson Ferreira dos Santos

Rafael Soares Gonçalves*

Maíra Machado-Martins**

Resumo: O artigo se baseia no material publicado pelo antropoteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos na *Revista de Administração Municipal* do IBAM. Elencam-se, primeiramente, elementos do seu pensamento em relação ao planejamento urbano. Posteriormente, experiências em relação ao trabalho de campo e a interdisciplinaridade de seu pensamento em duas trajetórias de pesquisa realizadas pelos autores: a análise das ocupações de edifícios abandonados na Avenida Brasil, realizada há 10 anos, por Machado-Martins; e a pesquisa de Gonçalves para compreender, em uma perspectiva histórica, as práticas de conformação e consolidação dos bairros informais a partir do estudo das favelas cariocas.

Palavras-chave: Ocupação; Favela; Planejamento urbano.

Carlos Nelson Ferreira dos Santos certamente plantou sua semente. Com um percurso pouco comum, e personalidade peculiar, de acordo com depoimentos de amigos e colegas (Oliveira, 2009; Silva, 2009; Lopes, 2009; Toledo, 2009), o arquiteto urbanista registrou seu trabalho, metodologia e olhar em diversas áreas de conhecimento, contribuindo para desdobramentos de uma visão interdisciplinar sobre a cidade e a habitação.

Formado em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/UFRJ em 1966, Carlos Nelson ingressou na vida profissional no momento em que os princípios do Urbanismo Modernista ainda se difundiam como grandes soluções para as cidades brasileiras. Da "prática teórica" e idealizada sobre a cidade, assegurada pelo ambiente universitário, Carlos Nelson, armando-se do autodidatismo, mergulhou na compreensão da realidade das favelas, que enfrentavam, neste momento, os planos de remoção que se tornariam uma marca profunda e inesquecível na história da habitação popular do Rio de Janeiro. Em meio a uma política de remoções, Carlos Nelson se destacou, ainda recém-formado e junto com uma equipe de arquitetos, pelo trabalho desenvolvido na favela de Brás de Pina, uma das primeiras experiências de urbanização de favelas no Rio de Janeiro, desenvolvida pela Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO).

* *Advogado e historiador. Doutor em História e Civilização (Université de Paris VII). Professor adjunto II do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. Pesquisador CNPQ (PQ 2) e Jovem Cientista do Nosso Estado (FAPERJ).*
Endereço eletrônico: rafaelsgoncalves@yahoo.com.br

** *Arquiteta Urbanista. Doutora em Urbanismo (Université Paris-Est). Professora e Coordenadora de Graduação do Curso de Arquitetura e Urbanismo da PUC-Rio.*
Endereço eletrônico: maira_martins@puc-rio.br

Da experiência em favelas, Carlos Nelson e os sócios da Quadra Arquitetos Associados[1] provaram que, além de possível, era fundamental a participação da comunidade em todas as etapas do plano de urbanização. O olhar do jovem grupo de arquitetos sobre este processo revela o quanto estavam a frente do seu tempo, pois em um momento em que o urbanismo modernista pregava um funcionalismo positivista, racionalista e tecnocrático, colocando a Arquitetura como chave para o progresso e o arquiteto como mentor especial desse movimento, a equipe da Quadra, ao contrário, empregou uma metodologia de "projetar de baixo para cima", que vai de encontro ao senso comum, dialogando com os moradores como projetar com eles, e não para eles.

Ainda quando trabalhava com a Quadra, Carlos Nelson conhece Luiz Antonio Machado da Silva e Anthony Leeds, iniciando seu "flerte" com as ciências sociais. Em 1971, recebe uma bolsa como pesquisador visitante no Massachusetts Institute of Technology - MIT. Segundo os próprios relatos, Carlos Nelson prossegue seu percurso acadêmico, de forma definitiva, na Antropologia, quando se convence da necessidade de munir-se de outras ferramentas de conhecimento, além do técnico e do autodidatismo, para continuar atuando de forma prática no mundo real.

A dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da UFRJ deu origem ao livro Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro (1981), que se tornou obra clássica e obrigatória em qualquer curso sobre favelas e habitações populares, em qualquer formação ou disciplina. A multidisciplinariedade será um elemento central na sua produção acadêmica, assim como nas equipes que coordenou. Segundo Isabel Cristina Eiras, a multidisciplinaridade foi a marca da passagem de Carlos Nelson pelo IBAM (Freire e Oliveira, 2002: 122). Ele mesmo se autodenominava um "antropoteto" (Santos, 1980: 44).

Sua atuação no planejamento urbano brasileiro foi de suma importância, momento em que atuava na chefia do Centro de Pesquisas Urbanas (CPU) do IBAM, de 1975 até a sua morte, em 1988. O trabalho e a metodologia desenvolvidos por Carlos Nelson e sua equipe no planejamento de novas cidades em áreas ainda despovoadas no território brasileiro, que ainda vivia a euforia de Brasília, foi determinante para iniciar a mudança de paradigma. O IBAM se tornou uma importante escola do pensamento urbanístico, sob a liderança de Carlos Nelson, influenciando gestores e a própria academia. Além da sua atuação profissional no planejamento urbano, Carlos Nelson contribuiu de forma determinante para o seu ensino, como professor do curso de geografia econômica industrial da UFRJ e da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF e através das numerosas produções e publicações acadêmicas e técnicas. Em 1984, doutora-se pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAU/USP, com a tese Formações Metropolitanas no Brasil.

Publica, em 1988, o livro *A Cidade como um jogo de cartas*, originado de sua tese apresentada para o concurso de professor titular da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF, em 1985. Essa obra é um dos exemplos do seu legado na área do planejamento, como prática e como reflexão crítica, tão importantes

[1]A Quadra Arquitetos Associados era formada por Carlos Nelson Ferreira do Santos, Sylvia Wanderley, Sueli de Azevedo e Rogério Aroeira Neves.

e ainda urgentes no ensino da Arquitetura e Urbanismo. Sua visão "teórico-prático" ou do "prático-teórico" contribuiu e ainda contribui de forma especial para formação dos profissionais. Carlos Nelson perseguia a ideia de que a pesquisa e achados teóricos deveriam repercutir na prática profissional (Silva, 2009).

Neste artigo, desejamos trazer o legado de Carlos Nelson, no que diz respeito a sua metodologia de atuação, seu pensamento e prática profissional, para discussões e pesquisas realizadas atualmente. Não temos a pretensão de abordar a vastidão de temáticas trabalhadas por Carlos Nelson, nem situá-las no contexto do pensamento urbanístico da época. O nosso objetivo, aqui, é debater como o pensamento de Carlos Nelson influenciou as nossas pesquisas sobre o urbano, reforçando, a partir do nosso relato, a atualidade e importância de se retomar o pensamento desse autor.

A atualidade da crítica de Carlos Nelson ao planejamento urbano

Carlos Nelson foi uma referência intelectual e política do seu tempo. A sua atuação acadêmica, assim como o seu trabalho no IBAM, permitiu forte irradiamento do seu pensamento no país e mesmo em outros países. Maria Lais Pereira da Silva sublinha que Carlos Nelson era uma pessoa muito difícil, ao mesmo tempo polêmica e pioneira. Segundo a pesquisadora, muito do que se escreve atualmente sobre os estudos urbanos já aparecia nos textos de Carlos Nelson (in Freire e Oliveira, 2002: 107).

Foi um árduo crítico de correntes de pensamentos urbanísticos que encaravam as massas pobres urbanas como criadoras de dificuldades, como um ônus para a sociedade (Santos: 1977: 14). Nesse sentido, Carlos Nelson deu grande centralidade à temática do quotidiano dos citadinos, já que, para ele, as discussões teóricas indicavam certas coisas e a cidade, por sua vez, apresentava outras (Isabel Cristina Eiras in Freire e Oliveira, 2002: 127). Carlos Nelson, já no final da década de 1970, critica a incipiência dos estudos urbanos sobre as ações quotidianas e as formas habituais de ocupação do espaço (Santos: 1977: 28). Sublinhava a importância de compreender o quotidiano urbano pela noção de abairramento, compreendendo as relações de interdependência do bairro com o espaço que domina (Santos, 1980: 42). Apesar de já reconhecer a existência de alguns trabalhos sobre as favelas, admitia que tais experiências se limitavam ao micro e não eram utilizadas também para pensar o metropolitano.

Carlos Nelson foi também um crítico ao urbanismo tecnocrático de cunho modernista, que influenciou profundamente o planejamento urbanístico do Brasil. Foi um crítico ferrenho a posição que o arquiteto assumiu na sociedade brasileira, sobretudo após Brasília. Para ele, era preciso criticar a "crença ingênua de que um espaço concreto possa assumir papel determinador de mudanças sociais. Brasília prova a insensatez de tal utopia e ao mesmo tempo se revela perfeita na distopia da prática" (Santos, 1980: 15). Segundo Carlos Nelson, esse tipo de planejamento era rígido demais e não dialogava com as práticas urbanas concretas. Para ele, era preciso entender estas práticas e orientá-las (Santos, 1980: 16). Era preciso, segundo o arquiteto, considerar a cidade como forma expressiva em si mesma que informa e conforma a sociedade.

Para ele, o planejador-urbanista seria "um especialista em ler as metáforas fortes propostas pelo espaço, decodificá-las em outras linguagens, medir os impactos e fazer sugestões de uso político imediato (Santos, 1985: 44). Segundo Carlos Nelson, há uma grande dificuldade do urbanismo de propor projetos abertos (Santos, 1980: 46), ou seja, vazios de significados de forma que as práticas urbanas se apropriassem dessas áreas e as conformassem a partir das demandas e necessidades do quotidiano. Não cabe ao urbanista querer tudo zonear, disciplinar e conceituar. Ele afirma que não se tratam de nossas cidades que estão necessariamente erradas, mas sim "a maneira em que estão sendo apropriadas, com uma terrível simplificação dos seus significados, sem nenhum respeito pelas representações a que correspondem" (Santos: 1982: 9).

Segundo Maria Lais Pereira da Silva, Carlos Nelson afirma que no caso do Brasil, qualquer coisa que se faça para melhorar, é ótimo para

a cidade. Ele defendia que dever-se-ia fazer coisas que potencializassem o que já existe. Não se deveria pensar em grandes esquemas ou grandes planos. Mesmo que se tivesse uma ideia do que se poderia ocorrer, sempre aconteceria de forma diferente, sempre produzindo uma nova e diferente síntese. "E a cidade é feita de sínteses. Na hora em que se mexe nela, outras sínteses surgem." (in Freire e Oliveira, 2002: 115).

Carlos Nelson foi muito crítico às construções teóricas sobre o urbano no Brasil. Maria Lais Pereira da Silva, por exemplo, nos relata que Carlos Nelson foi muito criticado pelos marxistas. Ele dialogou bastante também com autores paulistas, debatendo, por exemplo, a interpretação limitadora da periferia somente como a expressão espacial da superexploração do trabalho. Nesse quadro de subsistência e de espoliação urbana, a casa só teria valor de uso. Segundo Maria Lais Pereira da Silva, Carlos Nelson compreendia a casa do pobre não só pelo seu valor de uso mas também pelo de troca, ou seja, essa casa era abrigo, mas também poderia ser transacionada no mercado com possibilidade de lucro (in Freire e Oliveira: 2002: 112). Como veremos , ele criticava interpretações simplistas e limitadoras das práticas ali existentes. Não compreendia a população dessas áreas como massa manipulável, mas plenamente ativa.

Abordou, ainda, uma série de questões emergentes sobre as cidades. Em artigo de 1987, Carlos Nelson analisa o nó fundiário das cidades brasileiras através do relato de sua experiência de pesquisa em Roraima, onde foi convidado para planejar cidades no meio da floresta. Segundo ele, em lugares onde só havia "seiscentos habitantes, já existia profunda e aguda escassez de terras" (Santos, 1987: 40). Abordou também o fenômeno dos condomínios fechados, que se expandiram nas grandes cidades brasileiras desde os anos 1970. Com seus comentários ácidos, afirmou que tais condomínios são um sucesso no que se refere à segregação espacial e desagregação urbana. Para ele, esses condomínios eram a maior ameaça já enfrentada pelas cidades brasileiras (1980: 25).

Discutiu também a questão de centro e periferia. Entendia por periferização mais do que a localização distante do núcleo. Para ele, o conceito incluía também "a não acessibilidade ao consumo de bens e serviços que, embora produzidos socialmente, são apropriados e consumidos somente no núcleo urbano (Santos, 1977: 10). Para analisar essa questão, utilizou o modelo de Brasília para discutir a institucionalização de um modelo segregador e elitista. Dentro de um contínuo de dependência, afirmou que Brasília representava o polo cêntrico, mantendo toda a região como sua periferia. Para ele, a "riqueza de Brasília tem, como contrapartida direta, a miséria do seu entorno. De fato, "progresso" também é empobrecimento" (Santos, 1980: 13).

Foi, finalmente, um forte crítico ao "gigantismo sem precedentes do papel do Governo federal como provedor central e distribuidor onipresente das facilidades oferecidas ao consumo da população das cidades" (Santos, 1977: 15). Criticou a tendência de um centralismo decisório acentuado após o golpe de 1964, o que limitava a autonomia dos poderes locais para enfrentar os desafios urbanos. Esse tipo de reflexão coadunava com a própria missão do IBAM em capacitar e fortalecer o municipalismo em um esforço de descentralização administrativa. A Constituição de 1988 absorve parcialmente essas premissas.

O arquiteto e o campo, ou a relação além do espaço construído

Muitas das críticas construídas por Carlos Nelson há 30 ou 40 anos ainda se apresentam como questões a serem vencidas e trabalhadas, não somente no que diz respeito ao planejamento urbano, como tratado acima, mas também na construção de uma abordagem interdisciplinar para a atuação dos arquitetos em favelas e bairros informais. A pesquisa empírica sobre as ocupações na Avenida Brasil, iniciada em 2006 e que será apresentada adiante, se apoiou nesta abordagem e se desenvolve em permanente diálogo com outros campos disciplinares.

As ocupações pesquisadas, denominadas "condomínios populares" (Machado-Martins, 2015), apresentam uma nova forma de morar, caracterizada pela ocupação, por uma população de baixa renda, de imóveis de função

industrial abandonados e sua reconversão em moradia pelos próprios habitantes. Tais ocupações se iniciaram no fim dos anos 1990 e início dos anos 2000 e se situam nas margens da Avenida Brasil, na zona norte da cidade do Rio de Janeiro, localizadas entre a referida Avenida e a via férrea onde opera a companhia de trens urbanos Supervia. Três ocupações foram pesquisadas: "Condomínio Areias Brancas", "Batidão" e "Monte Castelo", a última foi escolhida como estudo de caso sob uma perspectiva etnográfica.

A pesquisa se dividiu em duas fases, de acordo com a continuidade do trabalho de campo: a primeira fase, de 2006 a 2009, gerando a tese de doutorado defendida em 2011 na Université Paris-Est (Machado-Martins, 2014); e a segunda, realizada entre 2013 e 2015. As duas fases da pesquisa marcam entendimentos, buscas e aprofundamentos diferentes em relação às bases conceituais e técnicas mobilizadas, no campo da arquitetura, da antropologia e sociologia, que permitem estabelecer uma relação com o percurso e olhar de Carlos Nelson Ferreira dos Santos sobre sua atuação em diversos campos e no desenvolvimento de suas pesquisas, notadamente seu trabalho desenvolvido em favelas (Santos, 1980; 1981; 2009).

Na primeira fase da pesquisa no "Monte Castelo", o trabalho realizado nos "condomínios populares", levou a uma busca para o entendimento do espaço de moradia que ali se construiu, e se transformava incessantemente, que ultrapassava os limites da formação de Arquiteto e Urbanista da Universidade Federal do Rio de Janeiro. A pesquisa sobre a gênese das ocupações e as hipóteses que foram se construindo despertaram a possibilidade de formação de um novo olhar, o de "socioteto" ou "antropoteto", nos termos de Carlos Nelson Ferreira dos Santos já mencionado anteriormente. A necessidade de outras bases, técnicas e teóricas, surgiu primeiramente de um entendimento que a aproximação com as pessoas, no campo de estudo, deve ser construída, e merece uma atenção especial. Estar atento para ouvir, saber perguntar e aprender a observar foram os três alicerces para a construção de um conhecimento que deveria se consolidar progressivamente ao longo de dez anos de pesquisa de campo nas ocupações da Avenida Brasil.

Da busca pela compreensão do espaço construído de moradia, sua gênese e da frequentação das ocupações, vieram as entrevistas, muitas em forma de conversa, com os primeiros ocupantes. As histórias e memórias do início da ocupação, aliadas as observações de campo teceram as hipóteses de construção sobre um segundo espaço, o social. Foram identificados três grupos formados por moradores, representando suas alianças e suas visões sobre a liderança e forma de gestão da ocupação, marcando suas posições também fisicamente dentro do "Monte Castelo": cada grupo se reunia em um bar específico, como uma espécie de "quartel general". As relações entre os grupos e sua localização no espaço da ocupação aparece como algo determinante na compreensão do processo de ocupação dos locais e também dos conflitos, inerentes a qualquer forma de moradia coletiva. Da mesma maneira que Carlos Nelson do Santos identificou que as divisões internas da população do Morro Azul obedeciam a critérios geográficos (Santos, 1981: 132-136), a verificação dos grupos no Monte Castelo iniciou a pesquisa em busca das bases sócio antropológicas que seriam fundamentais para compreender os diferentes significados daquele espaço de moradia para seus habitantes. A análise e observação das casas revelou, como em Brás de Pina, que elas são representativas da maneira como o habitante se coloca, não somente em seu espaço de moradia, mas também diante da sociedade. Algumas fachadas e interiores de casas se destacavam no Monte Castelo, inclusive pelo fato dos próprios habitantes as elegeram como as mais bonitas da ocupação.

A segunda fase da pesquisa nas ocupações marca uma ruptura importante do trabalho de campo, provocando uma descontinuidade no processo de pesquisa. Ocorreu assim um distanciamento em relação aos interlocutores envolvidos desde o início da pesquisa e também no próprio olhar da pesquisadora em relação ao campo. Este fato contribuiu para o início de uma análise sobre as transformações, ao longo

Exemplo de duas casas no Monte Castelo, onde interior e fachada se destacavam das demais casas da ocupação. Foto: Maíra Machado-Martins, setembro/2009.

do tempo, em relação ao espaço construído, à sociabilidade e às representações da moradia para seus habitantes. As transformações observadas na segunda fase da pesquisa e a análise do material obtido na primeira fase mostravam claramente a mutualidade existente entre o desenvolvimento do espaço de moradia e as relações que ali se estabeleciam, tanto dos habitantes entre si, quanto dos habitantes com o dito espaço. O espaço construído e a sociabilidade e práticas dos moradores foram observados em uma perspectiva de continuidade no tempo, onde foram identificados três momentos da ocupação Monte Castelo:

1. o início da ocupação, suas dificuldades e os vínculos que se estabeleceram no momento de construção das primeiras casas;
2. o momento de consolidação das residências e do espaço e de equipamentos coletivo (piscina, quadra e praça), que valoriza o lugar e atrai novos moradores, gerando crescimento acelerado e não suportado pela estrutura física, onde os vínculos se limitam aos moradores mais antigos;
3. o momento de degradação, tanto do espaço físico quanto das relações, onde a alta rotatividade de moradores na ocupação impossibilita o estabelecimento de vínculos entre habitantes (sobretudo de vizinhos) e destes com o espaço comum (Machado-Martins, 2016). O processo de degradação se inicia quando não há mais apropriação do espaço coletivo, ou seja, quando não há mais significação e atribuição de valor a este espaço (Vogel; Mello, 1983).

O campo empírico e a frequentação de um meio desconhecido no que se refere as formas de vida, relações, história e formação, é determinante na desconstrução de ideias concebidas a priori, apresentando uma nova realidade que jamais poderia supor sem esta permanência no campo. Carlos Nelson relata que a sua frequentação da favela como arquiteto fez dissolver ideias prontas e foi de encontro ao que se podia esperar do profissional que desejasse trabalhar nestas áreas de moradia.

A inserção nas ocupações muito se assemelha a esta experiência do arquiteto, na medida em que a imagem em que fazíamos daquela forma de moradia se aproximava, no nosso imaginário, à realidade das ocupações militantes que aconteciam naquele momento, em grande número, na região central do Rio de Janeiro. Grupos de pessoas sem teto se organizando com o apoio dos Movimentos de Luta pela Moradia para ocupar edifícios públicos abandonados e sem uso, criando formas de autogestão e resistência naqueles espaços, para também denunciar o grave problema do déficit habitacional para as camadas populares e a falta de política pública eficaz para a sua resolução. As ocupações da Avenida Brasil, ao contrário, em nada se assemelhavam às formas de ocupação, organização e objetivos das ocupações militantes que ocorriam no centro, já que se tratava, sobretudo de uma área de domínio de milícia. Esta constatação foi possível depois da frequentação e do desvio do olhar para além das questões ligadas ao ambiente físico do espaço reconvertido, de usina para habitação coletiva com espaços e equipamentos comuns, atraindo o olhar do arquiteto como neófito.

O historiador e a atenta observação da ordem por detrás da aparente desordem

A História, como disciplina, só tangencialmente tem tratado do tema dos bairros informais, embora seja comum que sociólogos, arquitetos, antropólogos, entre outros, recorrerem constantemente à História para analisar essas formas de moradia e a mobilização dos moradores de favelas, mocambos e periferias como atores na luta pelo direito à cidade. As favelas cariocas, por exemplo, foram constantemente compreendidas como epicentros da marginalidade e simples reflexo de um modelo econômico. No entanto, uma reflexão mais fina sobre a informalidade urbana permite compreender práticas complexas de mobilização política com a construção, por parte de moradores, de um forte significado simbólico aos seus locais de moradia. O esforço de aproximar a História do estudo da favela e demais formas de moradia parte do pressuposto que essas formas não são um dado em si, e por isso, estudá-las a partir de suas construções no tempo é uma imprescindível contribuição que a disciplina histórica pode oferecer. Nos estudos que viemos fazendo sobre a história das favelas cariocas, o pensamento de Carlos Nelson Ferreira dos Santos foi importantíssimo (Gonçalves, 2013, 2015, 2016). A sua compreensão do fenômeno urbano e, mais especificamente, da informalidade urbana sai do senso comum até então existente.

Para Maria Lais Pereira da Silva, uma grande influência de Carlos Nelson foi o inglês John Turner, arquiteto e urbanista que desenvolveu durante anos um trabalho nas barriadas de Lima, no Peru, e divulgou a perspectiva do urbanismo "de baixo para cima", ou seja, a partir dos moradores (Freire e Oliveira, 2002, 109). A moradia, de acordo com John Turner (1977: 79), deve ser compreendida como um processo e não simplesmente como unidade de habitação. Ainda segundo Turner (1972: 272), os povoamentos de favelas não constituem barreiras para a aculturação urbana nem sequer como barreiras para a ascendente mobilidade socioeconômica. Segundo o autor, sem uma cuidadosa qualificação dessas áreas, "é impossível a generalização" (Turner, 1972: 269). Como a ocupação de terras foi historicamente considerada ilegal, as construções levantadas não existiam oficialmente. As autoridades não podiam tratar esses ocupantes como tratariam os demais cidadãos. Assim, se os ocupantes não podiam ser removidos, em geral eram ignorados. (Turner, 1972: 262).

Carlos Nelson corrobora com esse entendimento quando afirma que os moradores de favelas, historicamente, foram acusados de muitos males urbanos, verdadeiros e/ou imaginários, tornando-os "sujeitos de culpa atribuída" (Santos, 1982: 12). Em que pese à ausência de planos urbanísticos na formação das favelas, tais espaços não escapam da presença dos poderes públicos. O grau de tolerância por parte dos poderes públicos se explica muitas vezes por um cálculo político complexo e podem variar de acordo com o contexto histórico. Ele sublinha, ainda, que a

"questão do morar e, em particular, a questão do morar para os pobres é, pois o reflexo, em um nível e em uma determinada instância particularizada, de um processo histórico mais geral" (Santos, 1982: 10).

Ele procura analisar as favelas dentro do processo de metropolização. Para ele, muitas favelas constituíram uma alternativa importante de acesso à moradia em áreas centrais (Santos, 1977: 16). O verdadeiro "desenvolvimento urbano", não o pretendido e idealizado, mas o que está acontecendo mesmo no Rio é ditado, segundo o arquiteto, pelo acesso ao poder de "desfrutar" o espaço metropolitano e de tirar o melhor partido dele (Santos, 1977: 30). Nesse sentido, afirma que a "solução" do problema das favelas, através das remoções dos favelados para áreas periféricas, gerou um problema mais amplo do que o que queria sanar (Santos, 1982: 12). Foi crítico das remoções, afirmando que já estava comprovado que remover favelas é um ato violento e destrutivo. Para ele, insistir em erradicações arbitrárias é continuar "demonstrando a falta de respeito social e político pelos interesses da grande massa" (Santos, 1982: 17).

Santos identifica, ainda, que a informalidade exerce uma função social e que qualquer intervenção nesses espaços pode suscitar riscos de expulsão de populações precariamente assentadas. Segundo Carlos Nelson, esse processo poderia ser direto ou indireto, ou seja, ou sairão "por conta própria, para capitalizar de imediato as vantagens introduzidas; ou acabarão sendo expurgados com o tempo, porque há fenômenos de "capitalização marginal" em curso na Periferia também (Santos, 1977: 33). Da mesma forma, ele já apresentava uma compreensão fina do regime informal de urbanização. Segundo Carlos Nelson, o formal e o informal na Região Metropolitana do Rio seriam um par de opostos necessários, complementares e lógicos frente ao que esta região simboliza. Para ele, espaço Informalmente ocupado e mercado de trabalho informalmente constituído estão viabilizando uma enorme parte do Rio no momento (Santos, 1977: 34).

A sua compreensão pressupunha uma crítica aos preconceitos imputados aos favelados e seus moradores. Segundo Carlos Nelson, há um forte preconceito ideológico naturalizado na sociedade: "Os pobres empesteavam a cidade." e a sentença que lhes era atribuída era o banimento: "Um banimento que já inequivocamente favorecia os interesses do poder e do Capital" (Santos, 1982: 12). No entanto, para o arquiteto, a semelhança das soluções dos favelados com as outras mais "eruditas" não era de surpreender. Para ele, isso só provaria que eles não têm nenhuma "cultura isolada" e que participam e respondem como podem ao sistema econômico que determina a conformação da sociedade urbana mais ampla, da qual são parte constituinte e imprescindível ao seu funcionamento. Para ele, a apropriação de modelos espaciais está ligada às estratégias do quotidiano, já que as soluções das necessidades do dia-a-dia são dadas pela própria ação de vivê-las (Santos, 1980: 18 e 19).

O seu pensamento conduz a uma compreensão mais fina da realidade existente nas favelas. Para ele, em suas próprias palavras, "a medida que fui me familiarizando com aquele universo, fui me dando conta que estava cheio de ordens e códigos (Santos, 1980: 42). Segundo Maria Lais Pereira da Silva (Freire e Oliveira, 2002, 109), Carlos Nelson fez uma importante inversão no tratamento vigente nas pesquisas sobre pobres e favelados: "primeiro, transformou-os de objeto em sujeito do trabalho de pesquisa. Segundo, passou a dar aos investimentos feitos pelos moradores nas favelas importância do ponto de vista patrimonial e arquitetônico. Terceiro, reconheceu que os favelados sabem o que querem, têm suas prioridades inclusive simbólicas; isso é fundamental no seu pensamento".

Carlos Nelson foi extremamente importante para o pensamento sobre as favelas cariocas, sendo até hoje um dos seus maiores teóricos. Para ele, o favelado não entende o morar na cidade como mero exercício de sobrevivência. Ele deseja "entrar na festa" e faz esforços para isso. Afirma que os favelados tiram todo o partido possível das situações que vivem e tentam reproduzir, à sua escala, os mecanismos do sistema urbano/capitalista ao qual estão submetidos. Sublinha, ainda,

que os moradores de favelas não separam, em suas práticas quotidianas, valor de uso de valor de mercado de suas moradias, conforme evocamos anteriormente. Afirma que, mesmo usando meios não convencionais, são capazes de mostrar se com pleno domínio de suas necessidades de espaço e sabem como projetá-las, ou seja, ele defende a necessidade de dialogar com as práticas concretas dos usos ali existentes, não havendo sentido em fazer o oposto, ensinando-lhes teorias de arquitetura. Por fim, conclui que os favelados não estão segregados e marginalizados onde vivem, e que "as suas especificidades culturais próprias parecem essenciais as suas estratégias de sobrevivência" (Santos, 1977: 27).

A atualidade e pertinência do seu pensamento foi extremamente importante para nossas pesquisas históricas sobre os bairros informais e, em especial, as favelas cariocas. Rejeitando qualquer forma de naturalização dessa realidade, Carlos Nelson nos estimulou a historicizar a evolução das favelas de forma a evitar generalizações simplistas e superficiais. Assim como descrito nas pesquisas de Maira Machado-Martins, a experiência do nosso antropoteto nos estimulou a escutar atentivamente os moradores através da história oral e de buscar, de forma criativa, novas fontes documentais sobre as favelas cariocas.

Conclusões

Dentro do que foi exposto sobre as duas pesquisas atuais, de Maíra Machado-Martins e Rafael Soares Gonçalves, fica claro que as questões, críticas e propostas de Carlos Nelson, imortalizadas em diversas obras, artigos e realizações, merecem ser ainda discutidas e exploradas. Poderemos, assim, pensar os rumos do planejamento das cidades, sua construção democrática, e a inclusão da moradia informal neste debate.

A observação, o trabalho de campo, as conversas e entrevistas com usuários e moradores, considerando-os como interlocutores essenciais no processo de elaboração projetual ou de pesquisa, devem ser entendidos como instrumentos privilegiados nos estudos de caso de habitação informal e popular. Desta forma, a habitação poderá ser compreendida também como parte de um processo maior, mas que também apresenta seu próprio processo de desenvolvimento.

Certamente houve avanço na relação entre as discussões teóricas e o que encontramos hoje, de fato, nas cidades. Talvez possamos dizer que há maior análise dos fatos urbanos e seus processos, aproximando prática, realidade e teoria. Mas, o que diria Carlos Nelson, se vivesse no Rio de Janeiro de hoje? Dos desdobramentos de áreas faveladas localizadas na Zona Sul e nas áreas suburbanas, dos projetos para moradia popular como o Minha Casa Minha Vida, dos processos de remoção, como o caso da Vila Autódromo?

Uma afirmação podemos fazer: nada é completamente novo. E se o espaço ainda pode ser considerado um produto histórico e se a história dos homens, independente do período que se trate, se definirá a partir de espaços inventados por eles para que ali acontecesse sua história (Santos, 1980: 51), é sinal de que, assim como as histórias podem ser contadas de formas distintas, os espaços que se erguem também podem ter diferentes interpretações, donos e hierarquias. A cidade continua como um jogo de cartas, onde surgem novas combinações de jogos possíveis, novos atores e novas parcerias. Observamos que novos modelos de cidade emergem, provavelmente diferentes daqueles observados por Carlos Nelson no momento em que se diplomou arquiteto, e suscitam, por sua vez, novas estratégias de resistências como descrevemos brevemente neste artigo: os participantes se mantêm no jogo, adaptando-se à forma de jogar.

Referências Bibliográficas

FREIRE, Américo e OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org). *Capítulos da memória do urbanismo carioca*: depoimentos ao CPDOC/FGV. Rio de Janeiro: Folha Seca,2002.

GONÇALVES, Rafael Soares. *Favelas do Rio de Janeiro*: história e direito. Rio de Janeiro: Editora Pallas, 2013.

_____. Da aldeia do mal ao risco ambiental: breves apontamentos para uma história concisa das favelas cariocas. In: MATTOS, Ilmar Rohloff de; et. al. *Rio de Janeiro*: Histórias concisas de uma cidade de 450 anos. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Educação, 2015, p. 189-199.

_____. Les favelas de Rio de Janeiro: informalité urbaine et droit á la ville. *Tous Urbains*, Lyon, v. 4, p. 45-48, 2016.

LOPES, Alberto. Carlos Nelson e as cidades: o que diria ele hoje a respeito? *Municípios-Revista de Administração Municipal,* Rio de Janeiro, ano 54, n.271, p.21, 2009.

MACHADO-MARTINS, Maira. *Habiter une ancienne usine à Rio de Janeiro*: les invasões de l'Avenida Brasil. Paris: L'Harmattan, 2014.

_____. Pensando alternativas para a habitação popular: a reconversão de usinas na Avenida Brasil. In: LIMA, Roberto K.; MELLO, Marco Antonio S.; FREIRE, Leticia L (orgs). *Pensando o Rio*: políticas públicas, conflitos urbanos e modos de habitar. Niterói: Intertexto, 2015, v. 1, p. 57-74.

_____. Conflitos na moradia popular informal: observações sobre a transformação dos "condomínios populares" da Avenida Brasil. In: CUNHA, Neiva V.; FREIRE, Leticia L; MACHADO-MARTINS, Maira; VEIGA, Felipe B. (orgs). *Antropologia do conflito urbano*: conexões Rio-Barcelona. Rio de Janeiro: Lamparina, 2016.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras. Amigo hoje e sempre. *Municípios-Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, ano 54, n.271, p.22-24, 2009.

SILVA, Maria Lais Pereira. Desconstruindo o estigma da favela. *Municípios-Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, ano 54, n.271, p.19-20, 2009.

TOLEDO, Luiz Carlos. Saraus de arquitetura e urbanismo. *Municípios-Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, ano 54, n.271 p.31-32, 2009.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Transporte de massa: condicionadores ou condicionados? *Revista de Administração Municipal*, Edição 25 anos, ano 24, n.144, p.13-31, 1977.

_____. Metaurbanização - o caso do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Municipal*, ano 25, n.149, p.6-34, 1978.

_____. Como e quando pode um arquiteto virar antropólogo? In: VELHO, Gilberto (org). *O desafio da cidade*: novas perspectivas da Antropologia Brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1980, p.37-57.

_____. Condomínios exclusivos - o que diria a respeito um arqueólogo? *Revista de Administração Municipal*, ano 28, n.160, p.6-29, 1981.

_____; Bezerra, Jaerson Lucas. Brasília, o paradoxo das três vocações concentradoras. *Revista de Administração Municipal*, ano 28, nº155, p.7-16, 1980.

_____. Como projetar de baixo para cima – uma experiência em favela. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, ano 27, n.156, p.6-27, 1980.

_____. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

_____. A Desordem é só uma Ordem que Exige uma Leitura mais Atenta. *Revista de Administração Municipal*, ano 29, n.165, p.6-17, 1982.

_____. Quase Quinhentos Anos de Planejamento Autoritário - e agora? *Revista de Administração Municipal*, ano 32, n.176, p.40-45, 1985.

_____. As cidades, os comportamentos e as leis. *RAM - Revista de Administração Municipal*, ano 35, nº186, p.38-44, 1988.

_____. A desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta. *Municípios - Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, ano 54, n.271, p.11-17, 2009.

VOGEL, Arno; MELLO, Marco Antonio da Silva. Lições da rua: o que um racionalista pode aprender no Catumbi. *Arquitetura Revista*, Rio de Janeiro, FAU/UFRJ, v.1, n.1, p.67-79, 1983.

Os candidatos que se elegeram Prefeitos e Vereadores em 2016

François E. J. de Bremaeker*

Resumo: O artigo mostra o perfil dos Prefeitos e Vereadores eleitos em 2016, detalhando os dados segundo as grandes regiões geográficas, observando aspectos como o gênero, idade, ocupação e partido político.

Palavras-chave: Eleições. Eleições municipais. Prefeitos. Vereadores.

O presente artigo está relacionado ao artigo publicado no número anterior da Revista (288), oportunidade em que foi analisado o perfil daqueles que se candidataram aos cargos a Prefeitos e Vereadores. Apenas relembrando, apresentaram-se no pleito 16.386 candidatos a Prefeito e 461.321 candidatos a Vereador.

Os Prefeitos

Em 2016 foram eleitos no Brasil 5.568 Prefeitos.

Em estudos anteriores foram analisados o perfil dos candidatos e dos Prefeitos eleitos, abrangendo aspectos referentes ao gênero, idade, ocupação e partido político. Não foram fornecidas informações agregadas referentes ao grau de instrução dos eleitos.

Gênero

Na distribuição pelo gênero, foram eleitos 4.923 Prefeitos do sexo masculino (88,42% do total) e 645 do sexo feminino (11,58%).

Tabela 1

Distribuição dos Prefeitos eleitos e dos candidatos segundo o sexo. Brasil - Eleição de 2016

Sexo	Prefeitos Eleitos	Candidatos a Prefeito	% de Candidatos Eleitos
TOTAL	5.568	16.386	33,98
Masculino	4.923	14.316	34,39
Feminino	645	2.070	31,16

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016.
Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

* *Economista e Geógrafo. Gestor do Observatório de Informações Municipais. Membro do Núcleo de Estudos Urbanos da Associação Comercial de São Paulo. Presidente do Conselho Municipal do Ambiente de Paraíba do Sul (RJ)*
Endereço eletrônico: bremaeker@gmail.com
bremaeker@informacoesmunicipais.com.br

Comparando com o número de candidatos verifica-se que existe um relativo equilíbrio na escolha dos eleitores, vez que 34,39% dos candidatos do sexo masculino foram escolhidos e 31,16% dos candidatos do sexo feminino.

Idade

A maior parte dos Prefeitos eleitos no Brasil se encontra na faixa de idade de 45 a 49 anos (17,78%). Em segundo lugar estão aqueles com idade entre 50 e 54 anos (16,85%), seguindo-se em importância as faixas de 40 a 44 anos (15,28%) e aquelas de 35 a 39 anos (12,30%) e de 55 a 59 anos (12,10%). Verifica-se que quase a metade dos candidatos possui idades entre 40 e 54 anos: 49,91%.

Tabela 2
Distribuição dos Prefeitos eleitos e dos candidatos segundo a idade.
Brasil - Eleição de 2016

Idade	Prefeitos Eleitos	Candidatos a Prefeito	% de Candidatos Eleitos
Total	5.568	16.386	33,98
20 a 24	40	79	50,63
25 a 29	181	364	49,73
30 a 34	448	961	46,62
35 a 39	685	1.758	38,96
40 a 44	851	2.317	36,73
45 a 49	990	2.779	35,62
50 a 54	938	2.973	31,55
55 a 59	674	2.198	30,66
60 a 64	431	1.596	27,01
65 a 69	201	796	25,25
70 e mais	129	565	22,83

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016.
Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

Comparando com o número de candidatos verifica-se que existe um resultado interessante em relação à escolha dos eleitores: em termos relativos a experiência deu lugar à renovação, com a escolha de candidatos mais jovens, seguindo uma distribuição perfeita em que diminui a proporção de candidatos eleitos à medida em que aumenta a idade.

Ocupação

As 15 ocupações que apresentaram maior número de candidatos eleitos no Brasil somam 4.334 Prefeitos, o que representa 77,84% do total de eleitos.

A ocupação que apresentou maior número de eleitos foi a de Prefeito (16,61% do total de eleitos), seguindo-se em importância empresário (14,87%), agricultor (6,63%), comerciante (5,64%), advogado (4,96%), médico (4,90%), servidor público municipal (4,20%), administrador (3,75%), Vereador (3,48%), servidor público estadual (2,51%), pecuarista (2,46%), professor de ensino médio (2,16%), aposentado não servidor público (2,07%), engenheiro (1,83%) e produtor agropecuário (1,76%).

Tabela 3
Distribuição dos Prefeitos eleitos e dos candidatos segundo as principais ocupações.
Brasil - Eleição de 2016

Ocupação	Prefeitos Eleitos	Candidatos a Prefeito	% de Candidatos Eleitos
Total	5.568	16.386	33,98
Prefeito	925	2.023	45,72
Empresário	828	2.246	36,87
Agricultor	369	947	38,97
Comerciante	314	915	34,32
Advogado	276	1.004	27,49
Médico	273	665	41,05
Servidor Público Municipal	234	602	38,87
Administrador	209	555	37,66
Vereador	194	802	24,19
Servidor Público Estadual	140	441	31,75
Pecuarista	137	307	44,63
Professor de Ensino Médio	120	470	25,53
Aposentado (não servidor público)	115	457	25,16
Engenheiro	102	280	36,43
Produtor Agropecuário	98	258	37,98

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016.
Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

Dez entre as 15 ocupações de Prefeitos eleitos superaram a marca de mais de um terço dos seus candidatos.

A reeleição de Prefeitos foi a mais significativa. Entre as 6 de melhor desempenho, 3 delas dizem respeito ao meio rural: pecuarista, agricultor e produtor agropecuário). Entre as 10 de melhor desempenho, 3 se referem a profissionais liberais e 2 ao meio empresarial.

Partido político

Dos 35 partidos políticos existentes no País, 31 elegeram Prefeitos.

A tabela é ordenada segundo o número de candidatos eleitos.

Tabela 4
Distribuição dos candidatos a Prefeito nas eleições de 2016 segundo os partidos políticos

Partido Político	Prefeitos Eleitos	Candidatos a Prefeito	% de Candidatos Eleitos
Total	**5.568**	**16.386**	**33,98**
PMDB	1.042	2.356	44,23
PSDB	807	1.742	46,33
PSD	543	1.355	40,07
PP	497	1.147	43,33
PSB	416	1.082	38,45
PDT	338	927	36,46
PR	299	772	38,73
DEM	267	718	37,19
PTB	265	733	36,15
PT	254	996	25,50
PPS	124	408	30,39
PRB	106	429	24,71
PV	103	373	27,61
PSC	87	326	26,69
PCdoB	81	322	25,16
SD	63	272	23,16
PROS	53	232	22,84
PHS	37	208	17,79
PSL	31	150	20,67
PTN	30	150	20,00
PMN	28	165	16,97
PRP	18	120	15,00
PTC	15	113	13,27
PEN	14	169	8,28
PTdoB	14	118	11,86
PRTB	10	92	10,87
PSDC	9	109	8,26
REDE	7	155	4,52
PMB	4	63	6,35
PPL	4	78	5,13
PSOL	2	424	0,41
NOVO	0	1	0,00
PCB	0	15	0,00
PCO	0	21	0,00
PSTU	0	49	0,00

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016
Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

Comparando a relação entre o número de candidatos e os Prefeitos eleitos, verifica-se que quatro partidos políticos conseguiram eleger mais de 40% dos seus candidatos: PSDB, PMDB, PP e PSD.

A distribuição do desempenho dos demais partidos foi:

- seis partidos elegeram entre 30% e menos de 40% dos seus candidatos: PR, PSB, DEM, PDT, PTB e PPS.
- nove partidos elegeram entre 20% e menos de 30% dos seus candidatos: PV, PSC, PT, PCdoB, PRB, SD, PROS, PSL e PTN.
- seis partidos elegeram entre 10% e menos de 20% dos seus candidatos: PHS, PMN, PRP, PTC, PTdoB e PRTB.
- seis partidos elegeram menos de 10% dos seus candidatos: PEN, PSDC, PMB, PPL, REDE e PSOL.
- quatro partidos não elegeram candidatos: NOVO, PCB, PCO e PSTU.

Os Vereadores

Em 2016 foram eleitos no Brasil 57.592 Vereadores.

Em estudos anteriores foram analisados o perfil dos candidatos e dos Vereadores eleitos, abrangendo aspectos referentes ao gênero, idade, ocupação e partido político. Não foram fornecidas informações agregadas referentes ao grau de instrução dos eleitos.

Gênero

Na distribuição pelo gênero, foram eleitos 49.806 Vereadores do sexo masculino (88,42% do total) e 7.786 do sexo feminino (11,58%).

Tabela 5

Distribuição dos Vereadores eleitos e dos candidatos segundo o sexo. Brasil - Eleição de 2016

Sexo	Vereadores Eleitos	Candidatos a Vereador	% de Candidatos Eleitos
TOTAL	57.592	461.321	12,48
Masculino	49.806	309.468	16,09
Feminino	7.786	151.853	5,13

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016.
Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

Comparando com o número de candidatos verifica-se que existe um significativo desequilíbrio na escolha dos eleitores, vez que 16,09% dos candidatos do sexo masculino foram escolhidos e apenas 5,13% dos candidatos do sexo feminino.

Idade

A maior parte dos Vereadores eleitos no Brasil se encontra na faixa de idade de 40 a 44 anos (17,42%). Em segundo lugar estão aqueles com idade entre 45 e 49 anos (16,92%), seguindo-se em importância as faixas de 35 a 39 anos (16,26%) e aquelas de 50 a 54 anos (14,32%) e de 30 a 34 anos (11,04%). Verifica-se que pouco mais da metade dos candidatos possui idades entre 35 e 49 anos: 50,56%.

Comparando com o número de candidatos verifica-se que aumenta a proporção de eleitos até a faixa de idade de 35 a 39 anos e a partir desta faixa vai diminuindo o percentual de candidatos eleitos, registrando-se pois uma ligeira tendência para a escolha de candidatos mais jovens.

Tabela 6
Distribuição dos Vereadores eleitos e dos candidatos segundo a idade.
Brasil - Eleição de 2016

Idade	Vereadores Eleitos	Candidatos a Vereador	% de Candidatos Eleitos
Total	57.592	461.321	12,48
até 19	117	2.386	4,90
20 a 24	1.092	15.431	7,08
25 a 29	3.095	29.267	10,58
30 a 34	6.356	49.261	12,90
35 a 39	9.366	65.812	14,23
40 a 44	10.030	71.766	13,98
45 a 49	9.747	71.532	13,63
50 a 54	8.250	64.382	12,81
55 a 59	5.157	44.741	11,53
60 a 64	2.811	26.765	10,50
65 a 69	1.089	12.684	8,59
70 e mais	482	7.294	6,61

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016.
Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

Ocupação

As 25 ocupações que apresentaram maior número de candidatos eleitos no Brasil somam 43.225 Vereadores, o que representa 75,05% do total de eleitos.

As ocupações que apresentaram maior número de eleitos foram as de Vereador (21,04% do total de eleitos), seguindo-se em importância agricultor (10,02%), servidor público municipal (8,57%), comerciante (6,10%), empresário (5,51%), professor de ensino fundamental (2,45%), advogado (2,24%), professor de ensino médio (1,95%), motorista de transporte coletivo de passageiros (1,85%), servidor público estadual (1,55%), aposentado não servidor público (1,53%) e trabalhador rural (1,52).

Tabela 7
Distribuição dos Vereadores eleitos e dos candidatos segundo as principais ocupações.
Brasil - Eleição de 2016

Ocupação	Vereadores Eleitos	Candidatos a Vereador	% de Candidatos Eleitos
Total	57.592	461.321	12,48
Vereador	12.118	22.065	54,92
Agricultor	5.771	33.198	17,38
Servidor Público Municipal	4.937	30.577	16,15
Comerciante	3.512	29.746	11,81
Empresário	3.175	21.395	14,84
Professor de Ensino Fundamental	1.409	11.459	12,30
Advogado	1.289	6.529	19,74
Professor de Ensino Médio	1.124	8.208	13,69
Motorista Transporte Coletivo de Passageiros	1.063	7.031	15,12
Servidor Público Estadual	892	5.216	17,10
Aposentado (não servidor público)	882	15.212	5,80
Trabalhador Rural	877	7.686	11,41
Administrador	759	5.668	13,39
Estudante / Estagiário	664	8.955	7,41
Motorista Transporte de Carga	619	4.877	12,69
Enfermeiro	543	3.523	15,41
Motorista Particular	516	4.708	10,96
Produtor Agropecuário	500	2.314	21,61
Pecuarista	416	1.354	30,72
Dona de Casa	406	23.836	1,70
Agente Administrativo	396	3.491	11,34
Auxiliar de Escritório	342	4.799	7,13
Médico	341	1.308	26,07
Agente de Saúde / Sanitarista	340	3.662	9,28
Policial Militar	334	3.024	11,04

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016.
Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

Tabela 8
Distribuição dos Vereadores eleitos e dos candidatos segundo os partidos políticos.
Brasil - Eleição de 2016

Partido Político	Vereadores Eleitos	Candidatos a Vereador	% de Candidatos Eleitos
Total	**57.592**	**461.321**	**12,48**
PMDB	7.536	40.133	18,78
PSDB	5.346	32.506	16,45
PP	4.717	25.672	18,37
PSD	4.617	26.893	17,17
PDT	3.744	24.172	15,49
PSB	3.612	24.900	14,51
PTB	3.041	20.966	14,50
PR	3.006	21.015	14,30
DEM	2.897	20.342	14,24
PT	2.801	22.134	12,65
PPS	1.660	15.841	10,48
PRB	1.604	17.035	9,42
PV	1.520	16.031	9,48
PSC	1.519	15.631	9,72
SD	1.426	14.198	10,04
PCdoB	1.004	11.481	8,74
PROS	983	10.439	9,42
PSL	868	10.056	8,63
PHS	863	11.425	7,55
PTN	760	9.354	8,12
PRP	600	8.255	7,27
PTC	570	8.492	6,71
PMN	525	7.047	7,45
PEN	523	9.821	5,33
PTdoB	483	7.218	6,69
PSDC	416	7.287	5,71
PRTB	388	6.331	6,13
PMB	215	4.407	4,88
REDE	181	3.535	5,12
PPL	111	3.543	3,13
PSOL	51	4.633	1,10
NOVO	4	142	2,82
PCB	1	201	0,50
PCO	0	42	0,00
PSTU	0	226	0,00

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016
Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

Mercado de Trabalho no Setor Público: o direito de tomar posse e a preservação do princípio da proteção da confiança

Bruno Oliveira dos Santos*

Resumo: O presente artigo tem por objetivo correlacionar o Direito Subjetivo à Nomeação em Concurso Público ao Princípio da Proteção da Confiança, demonstrando situações que ensejem a quebra da expectativa legítima depositada pela Administração Pública ao candidato regularmente aprovado no concurso público, bem como demonstrar, através de argumentos jurídicos e precedentes jurisprudenciais, as ferramentas jurídicas que o candidato poderá utilizar para a obtenção do reconhecimento legítimo do direito de ser convocado.

Palavras-chave: Direito Subjetivo à Nomeação em Concurso Público; Princípio da Proteção da Confiança; Quebra da Confiança Depositada pela Administração ao Candidato; Possibilidade de Reconhecimento Judicial do Direito do Candidato.

Introdução

Hodiernamente, é notória a dificuldade de absorção de mão de obra qualificada pelo mercado de trabalho, sobretudo na iniciativa privada. Posto isso, verifica-se uma crescente demanda de candidatos que buscam uma vaga no serviço público, cujos principais atrativos são a estabilidade e a remuneração.

O fator preponderante do aumento desse imenso contingente de pessoas que busca as benesses do serviço público foi a instabilidade econômica do país nas últimas décadas, o que acarretou um baixo crescimento econômico, ensejando, por conseguinte, uma baixa absorção dessa mão de obra que se forma nas instituições de ensino, sejam estas de nível superior, médio ou técnico.

Nesse sentido, o Estado foi obrigado a profissionalizar os critérios de seleção de seus servidores, a fim de escolher aqueles candidatos com melhor perfil técnico para atender as suas necessidades, o que tornou a busca pela tão sonhada carreira pública num caminho árduo e sinuoso, obrigando candidatos a abdicarem, em muitos casos, do

* *Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL); Especialista* lato sensu *em Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp/ LFG; Mestrando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (UNIFACS); Membro do Grupo de Pesquisa em Educação e Desenvolvimento da Universidade Salvador (GEPED/ UNIFACS), Professor da Universidade Paulista (UNIP), filial Salvador/BA; Sócio Efetivo do Instituto Geográfico e Histórico da Bahia (IGHB); Advogado, Consultor Jurídico e Parecerista.*
Endereço eletrônico: brunoadv.72@gmail.com

convívio familiar e de momentos de lazer, bem como de suas atividades profissionais, para se dedicarem única e exclusivamente aos estudos.

Outro fenômeno que devemos destacar nesse contexto social, é o aparecimento da "indústria dos concursos públicos", que se tornou uma nova tendência do mercado, cujos investidores auferem lucros altíssimos através de cursos preparatórios, editoras especializadas, livros, materiais didáticos, dentre outros, além do surgimento de escritórios de advocacia especializados na área, sendo que muitos cursos preparatórios dispõem de assessoria jurídica própria para defender os interesses de seus alunos/clientes.

Surge então um novo nicho de mercado consumidor ávido para gastar fortunas, pois muitos desses candidatos chegam a se desfazer de bens materiais e se endividar com empréstimos bancários para poder investir na preparação.

Por outro lado, a fiscalização dos atos administrativos em relação ao concurso público tornou-se mais efetiva, pois inúmeros candidatos começaram a recorrer ao judiciário, a fim de terem seus direitos respeitados, gerando significativas mudanças na jurisprudência dos tribunais sobre o tema.

Todavia, apesar do direito subjetivo à nomeação em concurso público ser reconhecido pela jurisprudência pátria como um direito líquido e certo daquele candidato aprovado dentro do número de vagas, a Administração, em muitos casos, ainda permanece praticando condutas deploráveis tais como: (1) requisição de servidores de outros órgãos para a ocupação de vagas que seriam providas por candidatos classificados em concurso público; (2) abertura de novo edital de concurso público para o mesmo cargo ou emprego público com edital pretérito ainda vigente; (3) contratação de funcionários terceirizados para ocupar a vaga de candidatos selecionados em concurso público; (4) abertura de concurso público para cadastro de reserva, sendo que depois de homologado e expirado o prazo de validade do certame, não procede à convocação de candidatos regularmente classificados, dentre outras.

Nos casos ora citados, é lógico que a Administração gera uma expectativa legítima ao candidato classificado em concurso público, considerando que a prática de tais condutas pela Administração, pressupõe que esta esteja precisando de pessoal para atuar em seus quadros, e a não convocação de candidatos classificados no certame público, configuraria um caso típico de desvio de finalidade.

Sendo assim, poderia o candidato regularmente classificado no concurso público ingressar com medidas judiciais para ocupar legitimamente a vaga provida pela Administração de forma precária?

E nos casos de concurso público para cadastro de reserva? Teria o candidato alguma expectativa de ser convocado após a expiração do prazo de vigência sem que ocorra convocações pela Administração?

A resposta para tais perguntas encontraremos no Princípio da Proteção da Confiança, bem como na doutrina e jurisprudência pátrias.

Sobre o Princípio da Proteção da Confiança

Realizadas as considerações introdutórias, o presente capítulo tem por objetivo explicar detalhadamente o Princípio da Proteção da Confiança, apresentando os seus antecedentes históricos, sua natureza jurídica, e o tratamento no ordenamento jurídico brasileiro.

Antecedentes Históricos

O pensamento em torno do Princípio da Proteção da Confiança começou a se desenvolver mais fortemente na Alemanha a partir dos anos cinquenta, momento do pós-guerra em que o Estado alemão passava por inúmeras instabilidades em virtude dos estragos provocados pela guerra.

O Tribunal Constitucional Federal Alemão (TCFa) passou a aplicá-lo em diversas situações de conflito como elevação de tributos, revogação de subvenções, diminuição de benefícios sociais, redução de situações jurídicas favoráveis a servidores, restrições ao exercício de atividades profissionais e empresariais, além de ser empregado para solucionar os efeitos da revogação de atos administrativos, vincular a Administração em relação às informações que presta e às suas práticas, regular os efeitos de

contratos ilegais, proteger o cidadão contra a anulação de atos administrativos que produzam efeitos favoráveis aos seus destinatários e para outras incontáveis situações específicas.

No campo do Direito positivo, 1976 foi verdadeiramente importante para o avanço do instituto. Nesse ano, a Lei alemã de Processo Administrativo Federal, regulou o modo como a confiança de um particular deveria ser tutelada no caso da anulação de atos administrativos favoráveis aos seus destinatários.

Natureza Jurídica

O Princípio da Proteção da Confiança, corolário dos princípios da Boa-fé Objetiva e da Segurança Jurídica, na lição Valter Shuenquener de Araújo (2009, p. 13), atua como mecanismo protetor hábil a evitar o caos e a desordem.

Em outras palavras, serve para conter a insegurança por meio da filtragem e organização do grandioso volume de informação complexa que recebemos. Assevera ainda o autor, que a confiança de uma pessoa na concretização das suas próprias expectativas, é portanto, um fator elementar da vida social e é ela que irá viabilizar as relações sociais por meio de uma estabilidade que é alcançada pela existência de expectativas futuras.

Na clássica lição de Miguel Reale (2001, p. 50), o Direito é por conseguinte, um fato ou fenômeno social que não existe senão na sociedade e não pode ser concebido fora dela. Uma das características da realidade jurídica é como se vê, a sua socialidade, ou seja, a sua qualidade de ser social.

Essa premissa também é reforçada por Luis Manoel Fonseca Pires (2008, p. 27), no sentido de que o Direito deve seguir uma lógica de congruência ou adequação entre a realidade social e os valores, entre os valores e os fins, entre os fins e a realidade social concreta, entre os fins e os meios, entre os fins e os meios quanto à ética destes meios, e entre os fins e os meios quanto à eficácia destes meios.

O Estado de Direito tem como uma de suas principais tarefas a preservação da segurança jurídica. Ele deve proporcionar um ambiente em que não haja bruscas oscilações no ordenamento jurídico. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso (*apud* ARAÚJO, p. 45) sustenta que, num Estado democrático de direito, a ordem jurídica gravita em torno de dois valores essenciais: a "Segurança e a Justiça" e o conhecimento convencional, de longa data, situa a segurança – e, no seu âmbito, a segurança jurídica – como um dos fundamentos do Estado e do Direito, ao lado da justiça e mais recentemente, do bem-estar social.

A base da confiança, em linhas gerais, é "a medida estatal que atinge o particular. Independentemente da forma adotada, a manifestação de vontade do Estado é imprescindível para existência de uma confiança digna de tutela". Essa manifestação pode surgir através de um comportamento omissivo ou ato normativo estatal (lei, decreto, portaria, decisão judicial, práticas da administração etc.).

Postas estas premissas, conclui-se que a natureza jurídica da proteção da confiança é de "Princípio de Jurídico", haja vista que, constitui um desdobramento do Princípio da Segurança Jurídica, para os publicistas[1], e da Boa-Fé, para os civilistas[2].

Um exemplo que correlaciona a proteção da

[1] Trata-se de uma corrente filosófica do Direito que entende que todo o Direito é Público, pelo fato de todas as normas jurídicas serem produzidas pelo Estado, mesmo numa relação jurídica entre particulares, pois nesse caso, as normas do Direito Civil e dos demais ramos do Direito Privado, as quais norteiam as relações obrigacionais e a autonomia da vontade do indivíduo, são produzidas pelo Estado. O maior expoente dessa corrente é Hans Kelsen, que entende que toda a ordem jurídica se apoia na vontade do Estado, e que o Direito privado não passaria de uma individualização da norma geral, na medida em que o próprio Estado se confunde com o Direito.

[2] Trata-se de uma corrente filosófica do Direito que estuda a essência das relações jurídicas privadas, no sentido de satisfazer os interesses particulares dos homens, mas preservando os interesses sociais. Por exemplo, o homem tem o direito de se casar, mas a lei proíbe que este tenha dois casamentos registrados; o homem tem a liberdade de celebrar contratos, mas não o direito de lesar outrem etc. Em outras palavras, o ordenamento jurídico confere aos indivíduos uma margem de autonomia para celebrar negócios e estabelecer obrigações entre si, sendo que o direito civil disciplina justamente esse espaço de autonomia individual, o qual não existe uma intervenção direta do Estado, mas indireta, na medida em que este impõe restrições em prol da preservação de princípios que garantem a coesão social.

confiança com a Segurança Jurídica, é quando o governo federal por exemplo, concede isenção de Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) para fomentar a indústria automobilística nacional pelo prazo de cinco anos. Obviamente que os empresários do setor irão programar seus custos operacionais, logísticos e de pessoal com a realidade fiscal estabelecida pelo governo durante o prazo de cinco anos de isenção do referido imposto. Portanto, existiu uma confiança legítima depositada pelo Estado para com os investidores do setor automobilísticos.

Todavia, quando decorridos dois anos do prazo de isenção do IPI, o Estado a revoga. Nesse caso específico, houve uma quebra de uma expectativa legitima depositada no mercado, e por via oblíqua, violação dos Princípios da Segurança Jurídica e da Proteção da Confiança.

Um exemplo que correlaciona a proteção da confiança com o Princípio da Boa Fé, é quando uma construtora celebra contratos com adquirentes de imóveis, para entregá-los num prazo de dois anos. Depois de decorrido esse período, os imóveis sequer saíram da planta. Nesse caso específico, também houve uma expectativa legítima depositada pela construtora para com os adquirentes, expectativa esta que é frustrada, ensejando violação dos Princípios da Boa Fé e da Proteção da Confiança.

Nesse sentido, assevera Araújo (2009, p. 55), que por se tratar de princípio, o postulado da proporcionalidade limitará a autonomia estatal de criação normativa e impedirá, dessa forma, que o Estado interfira na autonomia privada, se não houver, com a alteração pretendida, uma justificável exigência de concretização do interesse público. No caso do primeiro exemplo, o Estado poderia justificar que a revogação da isenção do IPI se justificaria em prol de um interesse público maior, qual seja, a queda de arrecadação, e a diminuição de investimentos em políticas públicas de educação, saúde, segurança pública etc.

Nas palavras de Francis Jacobs (*apud* ARAÚJO, p. 60), é a preocupação com a proteção das expectativas legítimas do indivíduo. No caso do segundo exemplo, aqueles indivíduos que pagaram à construtora e não adquiriram os imóveis no prazo prometido, com vistas a proteger a expectativa legítima dos indivíduos prejudicados, o ordenamento jurídico autoriza que tais indivíduos ingressem com ações judiciais para forçar a construtora indenizá-los por eventuais prejuízos.

Tratamento do Tema no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Prevalece na doutrina brasileira, notadamente na corrente publicista, de que a Proteção da Confiança se desdobra do Princípio da Segurança Jurídica, que já foi reconhecido pelo STF[3] e pelo STJ[4] como um princípio constitucional derivado do Estado de Direito.

Em três estudos específicos sobre a segurança jurídica e o direito intertemporal, Luís Roberto Barroso (*apud* ARAÚJO, p. 55) pontifica que a expressão segurança jurídica designa várias ideias. Ela pode significar, por exemplo, a confiança nos atos do Poder Público, a estabilidade das relações jurídicas e, ainda, a previsibilidade dos comportamentos. Tudo isso está – registre-se – diretamente relacionado com o Princípio da Proteção da Confiança.

Assim, não é por outro motivo que Odete Medauar (*apud* ARAÚJO, P. 60) também defende que, dentre os subprincípios da Segurança Jurídica, estariam a exigência de leis claras e precisas, a demanda por um grau menos vago na disciplina de certa matéria e a necessidade de proteção da confiança dos cidadãos.

[3] Cf. STF. Plenário. Rel. Min. Ellen Gracie. Rel. para acórdão Min. Gilmar Mendes. MS n° 24.468-MG. Data do julg. 05/02/2004. DJU: 17/09/2004. STF e STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes. MS n° 22.357-DF. Data do julg. 27/05/2004. DJU: 05/11/2004.

[4] Consulte STJ. Primeira Turma. Rel. Min. Luiz Fux. REsp. n° 658.130-SP. Data do julg. 05/09/2006. DJU: 28/09/2006. Segundo a ementa da referida decisão relatada pelo Min. Luiz Fux, "a segurança jurídica é princípio basilar na salvaguarda da pacificidade e estabilidade das relações jurídicas, por isso não é despiciendo que a segurança jurídica seja a base fundamental do Estado de Direito". STJ. Primeira Turma. Rel. Min. Luiz Fux. REsp n° 658.130-SP. Data do julg.: 05/09/2006. DJU: 28/09/2006.

Portanto, pelo fato da proteção da confiança decorrer diretamente da segurança jurídica, no direito positivo brasileiro, por sua vez há incontáveis previsões sobre do referido instituto, a exemplo do art. 2° da Lei n° 9784/1999, que regula o Processo Administrativo no Âmbito da União e do § 1° do art. 103-A da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), o qual dispõe que face ao iminente receio de violação da segurança jurídica, o STF está autorizado a editar súmula vinculante sobre determinado tema, pois na lição de Gilmar Ferreira Mendes (2008, p. 1.200), interpretações divergentes sobre determinada matéria constitucional, quebraria a "força normativa da constituição".

Posto isso, vejamos a dicção literal do art. 2° da Lei n° 9784/1999, que regula o Processo Administrativo no âmbito da União, o qual consagra implicitamente o Princípio da Proteção da Confiança:

> Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
>
> Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
>
> I - atuação conforme a lei e o Direito;
>
> II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;
>
> III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
>
> IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;
>
> V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;
>
> VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
>
> VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
>
> VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;
>
> **IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;**
>
> X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
>
> XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
>
> XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;
>
> XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação (grifos nossos).

O Princípio da Proteção da Confiança Correlacionado com o Direito Subjetivo à Nomeação em Concurso Público: precedentes jurisprudenciais

Pois bem, todo esse apanhado acerca dos antecedentes históricos e da natureza jurídica do Princípio da Proteção da Confiança, bem como de seu tratamento no ordenamento jurídico brasileiro, endossam o argumento que tal princípio pode ser utilizado como fundamento num determinado processo judicial por um candidato, a fim de que este possa pleitear junto às instâncias competentes, o direito subjetivo de nomeação num determinado concurso público, quando injustificadamente o Estado não o nomeia quando regularmente aprovado.

O Estado, ao publicar um edital de concurso público, previamente elabora um processo administrativo específico para tal finalidade. Assim, constitui e nomeia uma comissão específica, a qual ficará encarregada de administrar os trabalhos para a deflagração do certame. Tal comissão será responsável pelo mapeamento do déficit de servidores, das necessidades específicas de determinados setores, da previsão orçamentária para a contratação, da elaboração de licitação pública para a escolha da organizadora do concurso, dentre outras atribuições.

Nesse sentido, detectada a necessidade

de contratação, a verificação de previsão orçamentária para tanto, considerará as disposições na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)[5] e na Lei Orçamentária Anual (LOA)[6] de cada ente público[7], pois estas estabelecem a previsão das receitas, bem como a autorização de despesas.

Assim, havendo previsão orçamentária, o chefe do executivo expedirá nota de empenho autorizando a deflagração do concurso público[8], devendo cada etapa ser publicada em Diário Oficial, considerando o Princípio da Publicidade.

Ante ao exposto, não há que se falar em mera liberalidade da administração pública em contratar ou não contratar o candidato aprovado, pois ao movimentar toda uma estrutura administrativa para a realização de um concurso público, o Estado, indubitavelmente, deposita uma confiança legítima no administrado, pois a partir do momento em que há a expedição de um decreto que autoriza a realização do processo seletivo, pressupõe a necessidade do provimento de cargos ou empregos públicos, o que vincularia a administração a efetivar tal providência, à luz da "teoria dos motivos determinantes[9]" de Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 369).

Portanto, a administração ao praticar determinadas condutas, quais sejam, (1) requisição de servidores de outros órgãos para a ocupação de vagas que seriam providas por candidatos selecionados em concurso público; (2) abertura de novo edital de concurso público para o mesmo cargo ou emprego público com edital pretérito ainda vigente; (3) contratação de funcionários terceirizados para ocupar a vaga de candidatos selecionados em concurso público; e (4) abertura de concurso público para cadastro de reserva, e depois de homologado e expirado o prazo de validade do certame, não procede à convocação de candidatos, além de configurarem desvio de finalidade, viola o Princípio da Proteção da Confiança.

Por se tratar de um princípio, a violação da Proteção da Confiança, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, é mais grave que a violação de uma regra. Assim, vejamos:

> Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um mandamento obrigatório, mas a todo o sistema

[5] CF. Art. 165, § 2°. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[6] CF. Art. 165, § 5°. A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

[7] As referências supracitadas são disposições constitucionais relativas às finanças públicas no âmbito da administração pública federal. Tais disposições no âmbito estadual estão previstas na respectiva Constituição Estadual, e no âmbito dos municípios, em suas respectivas Leis Orgânicas. Ambos seguem as mesmas diretrizes do Capítulo II da Constituição Federal que dispõe sobre as finanças públicas.

[8] Lei 4320/1964. Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de condição.

[9] Relaciona-se com o motivo do ato administrativo, prendendo o administrador aos motivos declarados ao tempo da edição do ato, sujeitando-se à demonstração de sua ocorrência, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a nulidade do ato administrativo. Portanto, se o administrador declara o motivo, fica vinculado às razões de fato e de direito que o levaram à prática do ato.

de comandos. É a mais grave ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (MELLO, 2005, p. 902).

No que se refere à aprovação do candidato dentro do número de vagas, o STF já sedimentou o entendimento que o candidato após a expiração do concurso público, detém de forma inequívoca direito subjetivo à nomeação. Nesse sentido, vejamos um precedente emblemático da Suprema Corte publicado em 23 de agosto de 2011, qual seja, RE 598.099/MS, o qual o Princípio da Proteção da Confiança foi utilizado como argumento da ratio decidendi. Assim, vejamos:

> EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. DIREITO À NOMEAÇÃO. CANDIDATO APROVADO ENTRE AS VAGAS PREVISTAS NO EDITAL. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO PROVIDO.
>
> 1. A aprovação do candidato no limite do número de vagas definidos no edital do concurso gera em seu favor o direito subjetivo à nomeação para o cargo.
>
> 2. As disposições contidas no Edital vinculam as atividades da Administração, que está obrigada a prover os cargos com os candidatos aprovados no limite das vagas previstas. A discricionariedade na nomeação de candidatos só incide em relação aos classificados nas vagas remanescentes.
>
> **3. Não é lícito à Administração, no prazo de validade do concurso público, simplesmente omitir-se na prática dos atos de nomeação dos aprovados no limite das vagas ofertadas, em respeito aos investimentos realizados pelos concursantes, em termos financeiros, de tempo e emocionais, bem como as suas legítimas expectativas quanto à assunção do cargo público.**
>
> 4. Precedentes desta Corte Superior: RMS 15.034/RS e RMS10.817/MG. (STF: RE 598.099/MS, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJU de 23/08/2011, grifo nosso).

Nesse sentido, o Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, reforça num precedente judicial, que havendo dotação orçamentária para o provimento da vaga, o administrador público, vincula-se às normas previstas no edital por ele estabelecidas, considerando que a existência de dotação orçamentária para a contratação de servidores, enseja uma expectativa legítima ao candidato de que há necessidade da administração de contratação de pessoal, dispondo de recursos para tanto.

Assim, vejamos a Apelação Cível n° 47899/ RN da relatoria do desembargador Anderson Silvino.

> **EMENTA**: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - REMESSA NECESSÁRIA - MANDADO DE SEGURANÇA - **CONCURSO DE ENFERMEIRO MUNICIPAL - CANDIDATA APROVADA DENTRO NO NÚMERO DE VAGAS - VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL ÀS NORMAS PREVISTAS NO EDITAL - EXISTÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA** - DEVER DO ENTE PÚBLICO DE CUMPRIR A NORMA POR ELA MESMA ESTABELECIDA - NOMEAÇÃO DA IMPETRANTE APROVADA DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS QUE SE IMPÕE - DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO CARACTERIZADO - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE 1º GRAU - PRECEDENTES DO STJ, BEM COMO DESTA COLENDA CORTE - CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DA REMESSA NECESSÁRIA (Apelação Cível: 47899/RN, Rel. Des. Anderson Silvino, DOJ de 31/05/2011, grifo nosso).

Outro precedente do STF que merece destaque, é o AI 801570/ MG de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, o qual firmou o entendimento que se porventura a administração pública requisitar servidores de outros órgãos para ocupar a vaga de servidores selecionados por concurso público, abrir novo edital de concurso público para o mesmo cargo efetivo ou emprego público com edital em vigor, contratar funcionários terceirizados para ocupar a vaga de candidatos selecionados em concurso público ou deixar expirar o prazo do concurso público sem convocação de servidores aprovados dentro do número de vagas, bem como se utilizar de quaisquer outras formas precárias de contratação, poderá o prejudicado pleitear judicialmente o direito de ser convocado e nomeado, pois no lapso temporal de vigência do certame público, ocorrendo tais hipóteses, o direito se consolida.

EMENTA: Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão que confirmou a segurança para determinar a nomeação e posse de candidatos aprovados em concurso público, **uma vez que a vaga pleiteada encontrava-se preenchida em caráter precário**. O julgado restou assim do: "Administrativo -Concurso público -Contratação a título precário **dentro do prazo de validade - Direito dos aprovados à nomeação**. Embora unânime o entendimento de que o candidato aprovado em concurso público detém apenas uma expectativa de direito, quanto a sua nomeação, **o direito se consolida, se, dentro do prazo de validade do concurso, a administração pública procede à contratação a título precário de outros servidores, ou até mesmo dos próprios concursados, evidenciando desta forma a existência de vagas e a necessidade de preenchê-las. Nesse caso, os candidatos aprovados e classificados têm direito à nomeação, observados o número de vagas existentes e a ordem de classificação"** (fl. 209).No RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição, alegou-se ofensa ao art. 37, II, IV e IX, da mesma Carta. O agravo não merece acolhida. É que a decisão atacada está em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que o preenchimento temporário de cargo, uma vez comprovada a existência de vaga, configura preterição de candidato aprovado em concurso público. Nesse sentido, transcrevo a ementa de julgados de ambas as Turmas desta Corte: "**1. Concurso público: terceirização da vaga: preterição de candidatos aprovados: direito à nomeação: uma vez comprovada a existência da vaga, sendo esta preenchida, ainda que precariamente, fica caracterizada a preterição do candidato aprovado em concurso**. 2. Recurso extraordinário: não se presta para o reexame das provas e fatos em que se fundamentou o acórdão recorrido: incidência da Súmula 279". (AI 440.895-AgR/SE, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma)." Recurso extraordinário. Administrativo. Concurso Público. 2. Acórdão que negou provimento à apelação, assentando a inexistência de direito subjetivo à nomeação de candidatos aprovados em concurso para provimento de cargo de Professor Assistente. **3. Criação de dois cargos de Professor Assistente no Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito, quando se encontrava em pleno curso o tempo de eficácia do concurso público. Ocorrência de contratação de professores e renovação de contrato. 4. Precedente da Turma no RE 192.569-PI, em que se assegurou a nomeação de concursados, eis que existentes vagas e necessidade de pessoal.** 5. Constituição, art. 37, IV. Prequestionamento verificado. 6. Recurso extraordinário conhecido e provido". No mesmo sentido, menciono as (RE 273.605/ SP, Rel. Min. Néri da Silveira, Segunda Turma) decisões, dentre outras: seguintes RE 579.081/ SC e RE 474.657/RN, Rel. Min. Cármen Lúcia; AI 454.882/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; RE 411.301/SC, Rel. Min. Cezar Peluso. Isso posto, nego seguimento ao recurso. Publique-se. (STF: AI 801570/ MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJU de 15/06/2010, grifo nosso).

No que se refere ao cadastro de reserva, na hipótese do candidato aprovado em primeiro lugar, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende que após a expiração do prazo de validade do concurso público, tal candidato tem a legítima expectativa de ser convocado, pois há de se presumir que apesar do edital não fixar um número de vagas a serem preenchidas, pelo menos uma vaga estaria disponível. Assim, vejamos então a ementa do AgRg no RMS 33.426-RS:

EMENTA: Trata-se de agravo regimental contra decisão que deu provimento a RMS no qual a recorrente aduz que foi aprovada em 1º lugar para o cargo de professora de língua portuguesa. Sustenta que os candidatos aprovados em concurso público dentro do número de vagas ofertado por meio do edital possuem direito subjetivo à nomeação para o cargo, uma vez que o edital possui força vinculante para a Administração. Ademais, o fato de não ter sido preterida ou não haver nomeação de caráter emergencial, por si só, não afasta direito líquido e certo à nomeação. A Turma, ao prosseguir o julgamento, negou provimento ao agravo regimental sob o entendimento de que, **no caso, ainda que se considere o fato de o edital não fixar o número de vagas a serem preenchidas com a realização do concurso, é de presumir que, não tendo dito o contrário, pelo menos uma vaga estaria disponível. Em sendo assim, é certo que essa vaga só poderia ser destinada à recorrente, a primeira colocada na ordem de classificação** (STJ, AgRg no RMS 33.426, Rel. originário Min. Hamilton Carvalhido, Rel. para o acórdão Min. Teori Albino Zavascki, DJU 23/8/2011, grifo nosso).

Ações Judiciais para Obtenção do Direito Subjetivo à Nomeação nas Hipóteses ora Citadas

O candidato prejudicado, pode se utilizar de instrumentos processuais específicos para pleitear o seu direito de nomeação nas hipóteses ora citadas. O principal deles é o mandado de segurança, o qual deverá ser instruído com a cópia do diário oficial que homologou o concurso público, bem como daquele que ateste sua aprovação dentro do número de vagas, além do edital do certame.

O impetrante também poderá instruir o referido *writ* com o decreto do chefe do Executivo que autorizou a realização do concurso público, além de qualquer outro documento hábil que indique a autorização de receita para realização do certame, pois tais documentos servem para reforçar os argumentos do impetrante, ao passo que, havendo disponibilidade orçamentária, o gestor público estaria vinculado ao instrumento convocatório, por depositar uma expectativa legítima perante o administrado, estabelecendo-se assim um vínculo de confiança recíproco.

O prazo decadencial de cento e vinte dias para interposição do mandado de segurança, conta-se a partir da expiração do prazo do concurso público. Contudo, poderá o impetrante ingressar com o referido remédio constitucional dentro do prazo do concurso público, a fim de se obter preventivamente o seu direito subjetivo de nomeação.

Havendo contratação de terceirizados e convocação de servidores de outros órgãos para ocupar a vaga do candidato aprovado, poderá o candidato, se conseguir comprovar tal fato, impetrar o mandado de segurança dentro do prazo de validade, ou nos cento e vinte dias após a homologação do concurso, se só conseguir comprovar as irregularidades nesse lapso temporal.

Ocorrendo abertura de novo concurso público para o mesmo cargo ou emprego público com edital pretérito ainda vigente, também caberá mandado de segurança.

Na hipótese do candidato quedar-se inerte na propositura do mandado de segurança após o término do prazo decadencial cento e vinte dias, contados da data em que expirou a validade do certame, poderá ingressar com uma ação ordinária com pedido de antecipação de tutela[10].

Conclusões

Conforme fundamentado nas notas introdutórias, a crescente demanda de candidatos que buscam uma vaga no serviço público possibilitou que houvesse uma mudança substancial em relação ao tema. Ou seja, o administrado inverteu sua condição de mero coadjuvante dos interesses da máquina pública, para sujeito atuante nos processos decisórios do Estado.

Assim, os tribunais ao sedimentarem o entendimento de que o candidato regularmente aprovado ou classificado em concurso público possui direito subjetivo à nomeação, reforçam uma tendência que vem sendo regularmente adotada pelo Poder Judiciário de controlar o mérito do ato administrativo, quando este violar princípios da administração pública, como Razoabilidade e Proporcionalidade, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Interesse Público, e sobretudo, o Princípio da Proteção da Confiança, em destaque no presente trabalho.

Para comprovar essa nova concepção, vejamos como exemplo o acórdão exarado pelo STJ, no Resp 429570/GO:

> EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – OBRAS DE RECUPERAÇÃO EM PROL DO MEIO AMBIENTE – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO.
>
> 1. Na atualidade, a Administração pública está submetida ao império da lei, inclusive quanto à conveniência e oportunidade do ato administrativo.
>
> 2. Comprovado tecnicamente ser imprescindível, para o meio ambiente, a

[10] COSTA, Dr. Bernardo Brandão. Direito à Nomeação Dentro do Número de Vagas, Rio de Janeiro, jun. 2011. Disponível em: <http://www.pciconcursos.com.br/consultoria/direito-a-nomeacao-dentro-do-numero-de-vagas.>. Acesso em: 06 jun. 2016.

realização de obras de recuperação do solo, tem o Ministério Público legitimidade para exigi-la.

3. O Poder Judiciário **não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade**.

4. Outorga de tutela específica para que a Administração destine do orçamento verba própria para cumpri-la.

5. Recurso especial provido (STJ: Resp 429570/GO, Rel. Min. Eliana Calmon, DJU de 22/03/2004, grifo nosso).

Em relação ao tema exposto no presente artigo, a jurisprudência teve papel fundamental para modificação das regras do concurso público, posto que o Estado ao cometer determinadas as arbitrariedades ora expostas, quebra um vínculo de confiança estabelecido perante o administrado, pois este tem a legítima expectativa de ser convocado quando regularmente aprovado no certame. Enfim, sem confiança, a vida torna-se inviável.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *Princípio da Proteção da Confiança*: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. 2. ed. Niterói, RJ: Ímpetus, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AI 801570/MG*. Agravante: José Nilo de Castro e Outros. Agravado: Município de Belo Oriente. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJU de 15 de junho de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 598.099/MS*. Recorrente: Estado do Mato Grosso do Sul. Recorrido: Rômulo Augusto Duarte. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJU de 23 de agosto de 2011.

BRASIL. *Lei n. 4320/1964, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, DF, 4 mai. 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 08 ago. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Resp 429570/GO*. Recorrente: Ministério Público do Estado de Goiás. Recorrido: Estado de Goiás. Relator: Ministra Eliana Calmon. DJU de 22 de março de 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no RMS 33.426/RS*. Agravante: Estado do Rio Grande do Sul. Agravado: Patrícia Rempel Rosa. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. DJU de 23 de agosto de 2011.

COSTA, Dr. Bernardo Brandão. *Direito à Nomeação Dentro do Número de Vagas*, Rio de Janeiro, jun. 2011. Disponível em: <http://www.pciconcursos.com.br/consultoria/direito-a-nomeacao-dentro-do-numero-de-vagas.>. Acesso em: 06 jun 2011.

CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. *Controle Judicial das Omissões do Poder Público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MELLO. Celso Antônio Bandeira de. *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional.* 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Controle Judicial da Discricionariedade Administrativa*: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. 2ª Câmara Cível. *Apelação Cível n° 47899/RN.* Relator: Desembargador Anderson Silvino. DOJ de 31 de maio de 2011.

Parecer

Incentivo ao cultivo de plantas “Citronela” e “Crotalária”. Método natural de combate à dengue. Distribuição de mudas e campanhas educativas. Competência do Executivo Municipal. Inconstitucionalidade.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais*

Consulta

Uma Câmara nos solicita parecer sobre a legalidade de um Projeto de Lei que dispõe sobre o incentivo ao cultivo de plantas “Citronela” e “Crotalária” como método natural de combate à dengue e dá outras providências.

Resposta

De acordo com a Consulta, a Câmara Municipal pretende apresentar Projeto de Lei (PL) incentivando o cultivo de plantas “Citronela” e “Crotalária” como método complementar e natural de combate à dengue.

Como se sabe, a dengue é uma doença infecciosa, constituindo um dos principais problemas de saúde pública no mundo estimado pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Portanto, a atuação do Município no combate à dengue deve ser proativa. Neste aspecto, a iniciativa do legislativo municipal de incentivar um método natural ao combate da dengue é louvável.

No entanto, como se observa da redação dos artigos do PL, o legislativo municipal pretende criar um programa de governo e instituir atribuições do Executivo, o que por si só não merece prosperar, uma vez que no sistema constitucional vigente, cada Poder tem suas atribuições devidamente individualizadas, sendo vedado a um exercer as do outro em respeito ao princípio constitucional da independência dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal.

* *Advogada, Assessora Jurídica do IBAM.*
Endereço eletrônico: fabienne.novais@ibam.org.br

Sendo assim, a implantação e execução de quaisquer programas, como a distribuição de mudas aos munícipes, plantio das mesmas em áreas públicas, bem como campanhas educativas em escolas municipais sobre este método natural de combate 'a dengue na Municipalidade, constituem atividades puramente administrativas e típicas de gestão, vez que dizem respeito à organização administrativa e à estrutura de serviços públicos, razão pela qual devem as campanhas de caráter educativo, informativo ou social ser elaboradas e executadas pelo Poder Executivo local. (Art. 84, II, da CF/88, aplicável ao Município pelo princípio constitucional da simetria das formas, informativo do Direito Constitucional brasileiro).

A esse respeito, vale citar ensinamento de Hely Lopes Meireles:

> /.../ a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido a Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Portanto, caberá exclusivamente ao Prefeito, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir quais ações governamentais serão executadas, inclusive a elaboração e divulgação de campanhas educativas de interesse público e/ou social, motivo pelo qual não será permitido ao Legislativo elaborar e executar campanhas educativas e de incentivo ao cultivo de citronela e crotalária para combate à dengue no Município, sob pena de manifesta mácula aos preceitos constitucionais.

Ademais, os artigos 3º e 4º do PL possuem relevantes impropriedades que não podem ser admitidas.

O art. 3º, por exemplo, sugere que fique a cargo do Município "o plantio de mudas de citronela e crotalária nas praças, canteiros de avenidas, nas margens de rios, riachos e demais áreas públicas". Pois bem, cumpre rememorar que, o processo de arborização urbana municipal envolve atividade de planejamento e conforme entendimento deste Instituto, eventual propositura de iniciativa parlamentar despida dos estudos técnicos exigidos revela-se de todo inconstitucional. Sobre este aspecto, nos reportamos ao Parecer IBAM 0653/2007.

Neste sentido, é de se dizer que a adoção de critérios políticos para determinar o plantio de quaisquer espécies no território municipal pode causar efeitos nefastos ao meio ambiente, principalmente em se tratando de espécies exóticas invasoras tal como a citronela e a crotalária. A propósito do tema relevante se mostra a seguinte informação constante do endereço eletrônico do Ministério do Meio Ambiente:

> De acordo com a Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, "espécie exótica" é toda espécie que se encontra fora de sua área de distribuição natural. "Espécie Exótica Invasora", por sua vez, é definida como sendo aquela que ameaça ecossistemas, hábitats ou espécies. Estas espécies, por suas vantagens competitivas e favorecidas pela ausência de inimigos naturais, têm capacidade de se proliferar e invadir ecossistemas, sejam eles naturais ou antropizados.
>
> As espécies exóticas invasoras são beneficiadas pela degradação ambiental, e são bem sucedidas em ambientes e paisagens alteradas. Além disso, o seu potencial invasor e a severidade dos impactos causados pelas invasões podem ser intensificados em razão das mudanças climáticas.
>
> /.../
>
> Espécies exóticas invasoras representam uma das maiores ameaças ao meio ambiente, com enormes prejuízos à economia, à biodiversidade e aos ecossistemas naturais, além dos riscos à saúde humana. São consideradas a segunda maior causa de perda de biodiversidade, após as perda e degradação de habitats.
>
> /.../
>
> Tendo em vista a complexidade dessa temática, as espécies exóticas invasoras envolvem uma agenda bastante ampla e desafiadora, com ações multidisciplinares e interinstitucionais. Ações de prevenção, erradicação, controle e monitoramento são fundamentais e exigem o envolvimento e a convergência de esforços dos diferentes órgãos dos governos federal,

estadual e municipal envolvidos no tema, além do setor empresarial e das organizações não governamentais.

Reconhecendo a importância do problema das invasões biológicas, o Brasil, por meio do Ministério do Meio Ambiente – MMA, e em estreita articulação com os diferentes setores da sociedade, vem desenvolvendo, desde 2001, uma série de ações voltadas à prevenção das introduções, detecção precoce, monitoramento, controle e erradicação de espécies exóticas invasoras.

Ademais, o uso da crotalária como método alternativo de combate 'a dengue não possui eficácia comprovada e o biólogo Almir Braga, em entrevista disponível em http://sites.uai.com.br/app/noticia/encontrobh/atualidades/2015/04/08/noticia_atualidades,152930/crotalaria-nao-e-eficaz-no-combate-a-dengue-diz-especialista.shtml alerta que "**O uso de alternativas como essas pode criar uma falsa sensação de segurança na população. O ideal é que as pessoas se conscientizem com relação a não deixar água parada e evitar o acúmulo de lixo e entulho em suas casas e em outras partes da cidade. Esse ainda é melhor método de combate até que tenhamos uma vacina**".

Em suma, a questão é muito mais complexa do que aparenta ser e depende não só de estudos científicos que comprovem a eficácia do método como também de estudos de impacto ambiental dado tratar-se de espécies exóticas invasoras capazes de ocasionar severo desequilíbrio ambiental.

Por outro lado, o art. 4º sugere prazo de 30 dias para o Executivo Municipal regulamentar a matéria do Projeto de Lei, o que também não deve prosperar. Quanto à impossibilidade de o Poder Legislativo estabelecer prazo certo para tomada de providências por parte do Executivo, o STF decidiu da seguinte forma:

Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre a miúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de28-3-2003, e a ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de14-4-2000.3 (STF, ADI 3394, 02.04.07, Min. Eros Grau)

Por fim, ressaltamos que, em âmbito interno, em suas dependências, poderá a Edilidade afixar cartazes orientando os seus servidores, bem como transeuntes, sobre a importância de se combater o mosquito da Dengue, se, obviamente, não existir no Município consulente campanha educativa desenvolvida e executada pelo Executivo sobre o tema. Resta lembrar também que os supracitados cartazes, porventura afixados, devem conter caráter educativo, informativo ou de orientação social, afigurando-se inviável campanhas que possuem objetivos de promoção pessoal de determinados agentes públicos ou partidos políticos, consoante o mandamento constitucional previsto no art. 37, § 1º, da CF/88.

Desta maneira, em virtude da relevância social do tema objeto de consulta, sugere-se o seu encaminhamento ao Prefeito Municipal pela via da indicação, para que este, se entender conveniente, promova as medidas administrativas que julgar cabíveis.

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

Parecer

Alteração pontual do Código de Posturas. Posse responsável de animais. Iniciativa parlamentar

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso Magno*

Consulta

A Câmara consulente encaminhou para análise um Projeto de Lei que inclui o art. 59-A ao Código de Posturas do Município:

"Art. 59-A O morador que manter animais domésticos ou domesticados em suas habitações, deverão providenciar espaço adequado para o bem-estar do animal, livres de acorrentamento e em condições de segurança e higiene mínima, com água e alimentação limpa e fresca, abrigados de sol forte, chuva e frio.
Parágrafo único. Na infração ao disposto neste artigo, o morador será notificado para que regularize as condições inadequadas no prazo de até 30 dias e, em caso de não atendimento, será imposta a multa de 1 (uma) a 50 (cinquenta) vezes a UNIDADE FISCAL DE REFERÊNCIA (...), vigente no Município à data da sua aplicação, a ser aplicada em dobro em caso de reincidência".

Resposta

Inicialmente, vale registrar que o legislador constituinte deixou aos Municípios, em decorrência de sua autonomia político-administrativa, a prerrogativa de fixar as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem-estar da população local, dado que lhe incumbe o exercício do poder de polícia administrativa sobre a segurança das construções, a preservação da saúde pública, do meio-ambiente e do sossego público e a ordenação do espaço urbano.

Nessa esteira, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público; ao trânsito e tráfego; à ocupação das vias públicas; à fiscalização de anúncios e cartazes; à **adoção de medidas referentes aos animais** e ao combate às plantas e insetos nocivos; ao horário de funcionamento do comércio e da indústria, etc. A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes.

Nas lições de Hely Lopes Meirelles, o poder de polícia caracteriza:

* *Estagiária da Consultoria Jurídica do IBAM. Endereço eletrônico: maria.victoria@ibam.org.br*

> "faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado". (In: *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros Editores: São Paulo.1992, p. 115).

Portanto, a edição de posturas municipais (exercício do poder de polícia) é, em tese, da competência comum de ambos os Poderes, excetuadas as hipóteses que demandem estudos técnicos e atividade de planejamento. Alertamos, ainda, que, quando a iniciativa provenha do Legislativo, não poderá ele impor ônus ou obrigações a órgãos ou agentes do Executivo, sob pena de violação ao postulado constitucional da separação dos poderes.

Isto posto, atendo-se à redação do artigo sugerida no projeto de lei ora analisado, nota-se o anseio parlamentar em incluir no Código de Posturas Municipal condutas que visam a proteção dos animais domésticos.

O legislador constituinte, ciente da importância do meio ambiente e das outras formas de vida que não apenas o homem, inseriu na Carta Política uma série de dispositivos que exigem por parte do Estado uma atuação positiva na preservação e proteção da vida dos animais.

Quanto aos atos de abuso e maus tratos aos animais, a Lei Federal nº 9.605/98, regulamentada pelo Decreto federal 6.514/2008, em seu art. 32, os criminaliza, bem como o de realizar "experiência dolorosa ou cruel em animal vivo", ainda que para fins didáticos. Merece registro, quanto à defesa dos animais e vedação ao tratamento cruel, outros diplomas que precederam a Constituição de 1988, como o Decreto nº 16.590/1924, o Decreto-lei n° 24.645/34, a Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei nº 3.888/1941, art. 64).

Tramita na Comissão de Justiça, de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, o PLS 236/2012 proposta de reforma do Código Penal que aumenta penas para crimes contra o meio ambiente, inclusive o de maus-tratos a animais (com pena de até 6 anos), criminalizando especificamente o abandono, fazendo com que a maioria das condutas tipificadas saiam da competência do juizado especial criminal.

Ainda, o Decreto federal nº 6.514/2008 prevê, em seu art. 29, a multa administrativa que varia de R$ 500,00 (quinhentos reais) a R$ 3.000,00 (três mil reais) por indivíduo.

Não obstante, pode o Município prever em sua legislação, seja no Código de Meio Ambiente, no Código de Posturas ou mesmo em legislação esparsa, infrações administrativas ambientais e respectivas multas, podendo para tanto se inspirar no Decreto nº 6.514/2008 para fazer constar da legislação local previsão de infrações correlacionadas com o interesse local, assim como as respectivas sanções, desde que guardada a devida proporcionalidade e razoabilidade à luz da disciplina estabelecida pela União e pelo respectivo Estado Membro.

A propósito, registramos trecho da Repercussão Geral - RE586224/SP (tema 145):

> 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

Especificamente quanto ao tema em debate, se pronunciou recentemente este Instituto no parecer IBAM 1527/2016:

> pode estabelecer infrações que não estejam expressamente previstas na legislação federal, como, por exemplo, o abandono de animais domésticos em vias públicas, assim como pode também prever infrações já descritas na legislação federal ou estadual, tal como a poluição sonora, genericamente abarcada pelo art. 61 do Decreto nº 6.514/2008 desde que o regramento local esteja em harmonia com a legislação federal e estadual.

Superior Tribunal de Justiça, quando do exame do agravo em RE nº 533.333 - GO (2014/0144756-2) de relatoria do Min. Herman Benjamim, assim consignou:

> 7. A ausência de legislação local acerca da matéria não subtrai do Município o dever de aplicar a pertinente à espécie, já que deverá se valer dos normativos sejam de índole estadual ou mesmo federal, para expurgar quaisquer práticas desagregadoras do meio ambiente equilibrado, seja à titulo de dano efetivo ou mesmo potencial.

Por fim, tendo em vista a relevante temática (posse responsável de animais), esta poderia

ser objeto de campanhas de conscientização, articulada com aumento da fiscalização, dentre outras ações coordenadas que consubstanciam atos de gestão administrativa. Conquanto não possa o Legislativo se imiscuir em matéria a cargo do Executivo, pode promover discussões e debates sobre o tema, no âmbito da própria Câmara, com a participação da população, de organizações não governamentais interessadas, além de exercer o seu mister fiscalizatório e solicitar esclarecimentos ao Executivo a respeito das providências que estão sendo adotadas.

Por tudo que precede, conclui-se objetivamente a presente consulta no sentindo da viabilidade jurídica do projeto de lei ora analisado.