instituto brasileiro de administração municipal

Edição nº 290
Maio/2017

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- A cidade nas entrelinhas
- A garça e as boas práticas: do conhecimento individual ao aprendizado coletivo
- O desempenho dos candidatos que se elegeram Prefeitos e Vereadores em 2016
- Improbidade administrativa por dispensa imotivada de empregado público
- Pareceres
  - Política Urbana. Substitutivo de Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Logradouro com várias espécies de árvores.
  - Competência Legislativa Municipal. O Município exerce legitimamente poder de polícia ambiental e deve obedecer ao princípio da máxima proteção do Direito Ambiental.
  - Servidor Público. Contribuição Sindical.

Aos Leitores

Dúvidas assolam a editoria da *Ram*. Será que neste número – o 290 – haverá um leitor que aprecie com o mesmo entusiasmo os quatro artigos que o compõem? Ou haverá os que não se agradem de nenhum dos textos que integram a revista? Por favor, respondam para revista@ibam.org.br.

A sensação é de que a *Ram* se superou. Os temas são variados e a forma de apresentá-los também. Dois artigos foram escritos por mulheres e os demais por homens, fortalecendo a noção de equidade de oportunidades para a exposição de ideias. As mulheres estão, no momento, atuando em projetos desenvolvidos pelo Ibam e os homens são pessoas vinculadas à casa há muito tempo.

Os textos produzidos pelas autoras apresentam títulos sugestivos e instigantes que despertam a curiosidade.

No caso de Jessica Ojana – *A cidade nas entrelinhas* – o ensaio vai tratar das apropriações do espaço público no subúrbio do Rio de Janeiro, com o objetivo de refletir sobre o papel do arquiteto urbanista no processo de transformação das cidades. Apresenta uma análise da experiência cotidiana de moradores na sua relação com o entorno que é lazer, trabalho, convivência e oportunidade de inovação e criatividade. São novas perspectivas de proposição ao fazer urbano que emergem do texto.

Andrea Pitanguy de Romani alça voo e convida os leitores a visitar metáforas sobre a aquisição do saber, com o título *A garça e as boas práticas: do conhecimento individual ao aprendizado coletivo*.

No texto trata do papel das boas práticas nas agendas públicas, mostrando que o seu potencial vai além da premiação em si. Políticas públicas podem se beneficiar com a identificação, o reconhecimento e a divulgação de experiências bem-sucedidas que contribuam para sua formulação e aperfeiçoamento.

A experiência específica com o Prêmio Gestão Ambiental no Bioma Amazônia, levada a efeito pelo PQGA – Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – revela alguns elementos que podem ser úteis na formulação de premiações, em especial aquelas direcionadas para práticas desenvolvidas por governos municipais.

O terceiro artigo da revista, de autoria de François E. J. de Bremaeker, trabalha cenários, em texto denominado *O desempenho dos candidatos que se elegeram Prefeitos e Vereadores em 2016*. Foca no exame dos candidatos vencedores aos cargos eletivos no último pleito. Regiões geográficas, gênero, idade, ocupação e partido político compõem os fatores que estruturam os elementos deste último segmento do tríptico político que vai comandar os Municípios até 2020.

Bruno Oliveira dos Santos provoca gestores e aspirantes a compor a equipe técnica municipal ao discutir que a dispensa imotivada de empregado público tem enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa, por violar princípios da Administração Pública e causar prejuízo ao erário público, considerando a Constituição Federal de 1988, os princípios de direito e a jurisprudência recente sobre o tema. Aberto a polêmicas, o texto traz desafios para os vários interessados, engrossando argumentos para as diferentes abordagens ao tema, construído sob o título de Improbidade administrativa por dispensa imotivada de empregado público.

Respeitando a estrutura da revista, três pareceres ilustram a gama de demandas sobre a qual os analistas jurídicos do Ibam têm de se debruçar. Os dois primeiros confluem para as questões ambientais, embora com focos diferenciados, e o terceiro vai enriquecer as decisões do campo da gestão de pessoas, em consonância com os regramentos tributários.

Caríssimos leitores, aproveitem a chegada do inverno como fator de incentivo à leitura, e até o próximo número.

Índice

4 **A cidade nas entrelinhas**
Jessica Ojana

16 **A garça e as boas práticas: do conhecimento individual ao aprendizado coletivo**
Andrea Pitanguy de Romani

27 **O desempenho dos candidatos que se elegeram Prefeitos e Vereadores em 2016**
François E. J. de Bremaeker

35 **Improbidade administrativa por dispensa imotivada de empregado público**
Bruno Oliveira dos Santos

Pareceres

44 Política Urbana. Substitutivo de Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Logradouro com várias espécies de árvores. A importância do direito à paisagem.

48 Competência Legislativa Municipal. O Município exerce legitimamente poder de polícia ambiental e deve obedecer ao princípio da máxima proteção do Direito Ambiental e o princípio da precaução

53 Servidor Público. Imposto sindical. Portaria nº 421/2017 do Ministério do Trabalho. Suspensão dos efeitos da Instrução Normativa nº 01/2017 não implica o não recolhimento do imposto sindical dos servidores municipais

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

A cidade nas entrelinhas

Jessica Ojana*

Resumo: O ensaio apresenta os desdobramentos de uma pesquisa de investigação de apropriações do espaço público no subúrbio do Rio de Janeiro, com o objetivo de refletir sobre o papel do arquiteto urbanista no processo de transformação das cidades. Apresenta uma análise do espaço através da experiência cotidiana daqueles que o vivenciam a fim de discutir novas perspectivas de proposição ao fazer urbano.

Palavras-chave: Urbanismo; Planejamento urbano; Espaço público; Participação social.

"a vontade de ver a cidade precedeu os meios de satisfazê-la".

Michel De Certeau,
A invenção do cotidiano, 1996

Introdução

Este artigo nasce a partir de reflexões que vêm sendo exploradas desde a graduação[1] em arquitetura e urbanismo. O trabalho final apresentado à academia teve como proposta investigar processos de apropriações de espaços de lazer no cotidiano do subúrbio carioca, um território rico culturalmente mas carente de praças e espaços públicos recreativos. Por meio de uma metodologia crítica frente aos processos urbanos desenvolvimentistas em curso, não só no Rio de Janeiro como em outras grandes cidades, busca-se explorar formas de aproximação e proposição mais sensíveis à escala do dia a dia, abordando o urbano a partir da perspectiva daqueles que de fato vivenciam e praticam a cidade.

Antes de apresentar a pesquisa metodológica e seus desdobramentos, cabe contextualizar brevemente os atuais discursos urbanos produzidos. Desta forma, o texto começa problematizando o processo de espetacularização das cidades contemporâneas. É a partir desta feição que se definiram os métodos e as ferramentas de análise utilizadas ao longo do exercício acadêmico. Em contraponto aos processos hegemônicos, a pesquisa atuou por meio da apreensão e da escuta dos agentes – moradores, frequentadores e transeuntes – que produzem a cidade no seu cotidiano. Ao tecer as relações de tudo que foi observado, ouvido e conversado, algumas categorias de análise vêm sendo construídas a fim de lançar um novo olhar sobre o planejamento. Ao longo do texto, serão trabalhados tanto estes conceitos quanto apresentadas as reflexões decorrentes do trabalho de campo. Por fim, a análise deste artigo recai na própria revisão do papel do arquiteto no planejamento urbano e na aposta de que o diálogo com outras formas de fazer urbano podem nos mostrar novos caminhos.

* *Arquiteta e urbanista, graduada pela Universidade Federal Fluminense em 2015. Assessora técnica do IBAM.*
Endereço eletrônico: jessica.ojana@ibam.org.br

[1] Trabalho final de graduação, apresentado à Universidade Federal Fluminense em 2015, disponível em: https://issuu.com/jessicaojana/docs/tfg_jessicaojana_entrelinhas_

Espetacularização das cidades contemporâneas

As intervenções urbanas contemporâneas seguem tendências mundiais. Inúmeras são as pesquisas e as abordagens que estudam os processos urbanos que estamos vivenciando, entretanto pretendo destacar um processo em especial chamado de *espetacularização*[2] das cidades. Defendido pela arquiteta Paola Jacques, o processo de espetacularização ou cidade-espetáculo aborda as correntes do pensamento urbano atual que tratam da patrimonialização[3], turistificação e gentrificação[4] das cidades contemporâneas.

No contexto da globalização, a disputa das cidades por mais investimentos e protagonismo é construída com base na promoção da imagem da cidade e no marketing urbano. Este modelo segue a lógica do planejamento estratégico, inspirado em conceitos e técnicas do planejamento empresarial, cujos objetivos baseiam-se, como nas empresas, na competitividade e na mercantilização. Assim, as cidades competem por investimentos de capital, tecnologia e gestão e por atração de turistas, novas indústrias e negócios através da criação e venda da sua marca identitária. Paradoxalmente, na busca de uma imagem singular, é muito comum percebermos um certo padrão de urbanização dessas cidades: grande rede hoteleira, shoppings centers, equipamentos culturais de grande porte, serviços de transporte modernizados. Um produção de espaços emblemáticos cada vez mais genéricos que utilizam um mote cultural de mercado, tornando-se assim cada vez mais cidades do pensamento único[5].

Em linhas gerais, é possível elucidar algumas estratégias do processo de espetacularização. Como característica comum, percebe-se o discurso do superlativo. A adjetivação das intervenções urbanísticas sempre conta com palavras-chave, tais quais "a maior", "o melhor", "a mais". É como se para fazer sucesso, estes espaços precisassem chamar a atenção por si só, serem grandes, protagonizar. Acompanhado de outros termos como requalificação, renovação e revitalização – sem discutir se esses espaços já têm vida ou são qualificados a quem os pratica – a propaganda muitas vezes camufla as tensões e os conflitos sociais decorrentes do seu processo de construção. O forte apelo visual gerado pela paisagem construída conquista rapidamente os usuários, velando muitas vezes ações como as remoções forçadas e desapropriações com pagamentos irrisórios, que ignoram as identidades territoriais locais e expulsam a população mais pobre da região.

Uma outra questão, abordada pela socióloga Rachel Thomas (2012), indaga sobre a assepsia, o apaziguamento e a pacificação dessas atuais ambiências urbanas produzidas, por meio da criação de estratégias de padronização, regras de utilização, especialização separatória de zonas de circulação, limpeza e segurança, que acabam por dar ao espaço uma etiqueta suplementar. Em nome de uma aclamada ordem pública, geram espaços que muitas vezes procuram limitar o comportamento dos seus usuários.

Assim, a lógica do espetáculo segue inversamente proporcional à livre participação das pessoas nos espaços. Cria-se uma tendência de produção de cenários urbanos homogeneizados moldados em função de um caráter mercadológico, consumista e turístico (BRITTO e JACQUES, 2009), a partir de estruturas segregatórias e privatizadoras no espaço dito público. Processos não atentos ao habitante, à escala cotidiana, e que distanciam o usuário como pertencente e, portanto, agente ativador do espaço público, capaz de intervir e modificá-lo de acordo com as suas necessidades. Como enfatiza Jacques (2012),

[2] Espetáculo no sentido proposto por Guy Debord, em *Sociedade do Espetáculo* (1967).

[3] Conceito trabalhado por Henry-Pierre Jeudy, em *La Machineria Patrimoniale*.

[4] Termo desenvolvido por Neil Smith em *The new urban frontier, gentrification and the revanchist city*, (1996). A gentrificação trata do processo de elitização dos espaços, com a expulsão da população mais pobre.

[5] Desenvolvido por Otília Arantes, Carlos Vainer e Hermínia Maricato (2000), o termo descreve as novas estratégias urbanas que colocam o papel da Cultura como dimensão conceitual do planejamento estratégico e da gestão.

estas intervenções tendem à contemplação que, no seu sentido mais passivo, tornam a cidade um cenário e o cidadão, figurante. Mero espectador da cidade. Como coloca o historiador Luiz Antônio Simas, à epoca dos 450 da cidade do Rio de Janeiro:

> Admito o meu receio em relação ao discurso identitário do carioca cordial. O seu arcabouço nos impele a vestir a fantasia do mito, como clientes satisfeitos de um futebol-produto, de um bairro-playground, de uma cidade-condomínio, de um jogo-espetáculo. Temo por um futuro em que, vestidos com a carapuça do mito, aplaudiremos apenas como plateia a simulacros festivos do que não é mais o nosso pertencimento; seduzidos pelas fanfarras alegres do nosso próprio – e lindíssimo – velório. Há que se refletir sobre isso nesses tempos de efemérides. Nós somos uma cidade, na mesma proporção, de flor e faca e temos que ousar pensá-la, também, a partir da voz, do grito ou do canto de quem está na rua (SIMAS, 2015).

Em busca dos cicerones

Diante deste complexo panorama, é possível pensarmos alternativas? Foi com este questionamento que a pesquisa acadêmica buscou a investigação de micropráticas cotidianas, como forma de desvio aos macroprojetos espetacularizados. A *mudança de escala* refere-se à busca pela "outra cidade" como citada pela socióloga Ana Clara Torres Ribeiro (2006), que resiste aos projetos dominantes e incluem de forma muito mais ampla "a experiência, a criatividade, as conquistas, as vozes e os sonhos daqueles que estão à margem". Vale reforçar que tal desvio não reduz a relação espetáculo-resistência à uma questão meramente dicotômica. Tais dimensões não só coexistem nas cidades como estão sempre coimplicadas. A cidade é um lugar de disputa, conflitos e diferenças. Para Jacques (2012), uma crítica à espetacularização só pode ser de fato tensionadora ou problematizadora de dentro do próprio processo, mas em outra escala ou registro.

Neste sentido, o trabalho de Carlos Nelson Ferreira dos Santos, arquiteto e antropólogo, foi visionário. A pesquisa *Quando a Rua Vira Casa* (1981), elaborada em parceria com Arno Vogel e realizada por intermédio do Centro de Pesquisas Urbanas do IBAM, propunha a investigação dos modos de apropriação do espaço no cotidiano dos moradores do Catumbi, bairro localizado na zona norte da Cidade do Rio de Janeiro. À época das desapropriações e demolições sofridas pelo bairro por conta da abertura do Túnel Santa Bárbara, questionou-se os modos de fazer convencionais do arquiteto-urbanista na defesa da *observação do cotidiano* como verdadeira fonte e foco do conhecimento urbano.

> No campo urbano, que não foge à regra, uma elite acadêmica ou técnica, detentora de um saber-fazer, considera sua tarefa natural a instrução da massa. Esta seria passiva por excelência e estaria sempre receptiva e disposta a incorporar indicações superiores e iluminadas quanto aos melhores caminhos para a construção ou apropriação dos seus espaços sociais. Por outro lado, a maioria da população que não tem tido outra alternativa senão aceitar a imposições, acabou por criar mecanismos de defesa e superação. Reverte os significados dos espaços que lhe são impingidos. Cria, às vezes com muita dificuldade e desgaste, ordens próprias que ultrapassem as ordens simplistas e abstratas dos planejadores. Acumula-se desta forma um desconhecimento exponencial. Se o pensamento erudito sabia pouco sobre os usuários que pretendia atingir, passa a saber menos ainda sobre os efeitos "distorcidos" de suas intervenções (SANTOS e VOGEL, 1981, p. 12).

Outra importante colaboração para o tema é da arquiteta e antropóloga Alessia de Biase, que defende a prática de uma abordagem artesanal de apreensão da cidade, engendrando uma metodologia errante. Um "tentar contínuo, duvidoso e tateante" (BIASE, 2012) que gera a reflexão, não desassociando a teoria da empiria, o pensar do executar, o projetar do habitar e que permite a abertura à própria experimentação.

O processo de investigação não seria possível, portanto, não fossem os cruzamentos entre diferentes campos – principalmente a antropologia – que permitiram experimentar outras formas de apreender a cidade. O método

etnográfico[6] se colocou como importante tática de aproximação do trabalho. O antropólogo José Guilherme Magnani (2002) defende o resgate que o olhar de perto e de dentro produzido pela etnografia permite introduzir outros pontos de vista sobre a dinâmica da cidade: para além do olhar "competente", que decide o que é certo e o que é errado, e para além da perspectiva e interesse do poder, que decide o que é conveniente e lucrativo.

Ao ajustar o foco, fez-se necessário consequentemente adotar uma **nova postura**. Questionando as formas convencionais de atuação profissional no urbano, muitas vezes desenvolvidas de forma cartesiana, impessoal e impositiva – onde a transição de escalas se resume ao zoom da tela do computador –, buscou-se experimentar outras possibilidades de entrada no trabalho, através de um **engajamento corporal** (THOMAS, 2012). Experimentar a cidade com o próprio corpo está ligado à produção de ferramentas de resistência junto a processos de esterilização dos espaços públicos que limitam a vivência do corpo na cidade, ditando regras de comportamento e restringindo o como e quando as pessoas podem usar o espaço.

> Olhar de cima e de longe e olhar de dentro e do detalhe parecem antitéticos mas não são. A postura antropológica é intimamente ligada à maneira de se perguntar incansavelmente sobre a realidade que está na nossa frente e, por isso, o detalhe ganha significado. Por isso eu defendo que os arquitetos e urbanistas podem ter uma postura antropológica, se quiserem, no sentido de se abrir para a possibilidade de ver que o mesmo lugar, se temos que falar de espaço, pode ser interpretado, visto e sentido de maneiras outras, e que essas maneiras outras participam da construção desse lugar, e essas outras maneiras constroem também a nossa maneira de olhar a cidade. A postura é o modo como nós podemos compreender as maneiras dos outros olharem a cidade, por exemplo. (BIASE, 2012, p. 12-13)

A esta nova postura também não se restringe um só corpo, mas os muitos corpos que habitam e que esbarram em outros tantos que transitam na cidade. O *exercício da alteridade* torna-se inerente ao processo. Construir uma leitura mais sensível da cidade requer a percepção e a escuta do Outro. A própria prática de campo incita esse encontro. É o espaço do Outro que se pretende investigar. Por onde caminha, do que se apropria, onde ocupa.

Reiterando esta ideia, Paola Jacques[7] sugere a figura de um outro tipo de urbanista, o *urbanista errante*, cuja ferramenta potente é a possibilidade de desenvolver outras formas de apreensão da cidade, através da experiência errática e da experiência da alteridade urbana, indo além das práticas profissionais convencionais e das formas de fazer cartesianas que em sua maioria são impositivas e distantes dos que vivenciam a cidade no seu dia a dia.

O avesso da montanha

O trabalho de campo desenvolveu-se por cerca de três meses, utilizando o trem como porta de entrada. Na história da cidade do Rio de Janeiro, o trem marcou fortemente o imaginário do subúrbio, apesar da sua formação e do seu crescimento estarem relacionados também a outros vetores. O estudo do geógrafo Nelson da Nóbrega Fernandes[8], abordado no livro *O rapto ideológico da categoria subúrbio*, investiga e problematiza os processos que levaram à legitimação de um chamado "conceito carioca de subúrbio[9]". Por aqui, o imaginário suburbano ganhou essa peculiaridade como fruto de um "fenômeno político-ideológico de

[6] Uma etnografia é um método antropológico que consiste em descrever práticas e saberes de sujeitos e grupos sociais a partir de técnicas como observação e conversação, num caráter exploratório, a partir de diários, relatos e notas de campo.

[7] No livro *Elogio aos errantes*. Salvador, EDUFBA, 2012.

[8] Nelson da Nóbrega Fernandes foi um estudioso do subúrbio carioca. Geógrafo, professor da UFF, escreveu/organizou também os livros *150 anos de Subúrbio* e *Escolas de Samba*: sujeitos celebrantes e objetos celebrados.

[9] Os estudos de Fernandes sobre o conceito carioca de subúrbio se baseiam no trabalho da professora Maria Therezinha Segada Soares, que foi quem verificou a especificidade da categoria no Rio de Janeiro, alertando para a existência desta caracterização peculiar.

desmoralização da classe trabalhadora". As reflexões sobre a formação e a estrutura urbana do Rio do Janeiro, discutidas no meio acadêmico por diversos autores, serviram em grande parte para reforçar este conceito.

Historicamente, conforme aponta Fernandes (2011), os estudos mais clássicos a respeito da formação das estruturas urbanas se desenvolvem a partir de modelos de anéis concêntricos e lógicas dualísticas que diferenciam o centro do subúrbio pela ocupação de suas classes sociais.

Figura 1 – Colagem de revista – produção da autora.

No caso dos chamados países "desenvolvidos" esses subúrbios geralmente foram associados em função do deslocamento das classes médias e altas a procura de áreas bucólicas para morar, a exemplo da formação dos subúrbios dos Estados Unidos ou da Europa. Já nos países chamados "subdesenvolvidos", o padrão teórico latino-americano se baseou na relação entre centro para ricos e periferia para pobres.

Fernandes, entretanto, procura desmistificar essa visão dicotomizada, demostrando que tal perspectiva é "insuficiente para descrever a cidade capitalista, seja ela desenvolvida ou subdesenvolvida, ou melhor, que tais modelos têm sua validade limitada no tempo e no espaço". No caso do Rio de Janeiro, o subúrbio até hoje assume essa significação típica do padrão teórico latino-americano, porém de maneira particular, já que a construção da imagem suburbana carioca passou a ser associada ao recorte territorial dos bairros ferroviários.

A partir dessa peculiaridade, utilizou-se o trem como meio de descoberta da pesquisa, buscando estar atento a qualquer encontro que possibilitasse levar a espaços ocupados para o lazer e recreação. Caminhar, olhar, ouvir, parar e reparar foram as ações-chaves para desenvolver a pesquisa. A partir delas, foi possível encontrar pessoas que mostraram espaços não convencionais para a prática do lazer. Três bairros tradicionais da Zona Norte carioca foram escolhidos para a análise: Méier, Madureira e Marechal Hermes.

No Méier, a principal rua do bairro, de tráfego intenso de veículos durante a semana, se transforma em área de lazer aos domingos há mais de 15 anos. Os moradores se apropriam das ruas e calçadas e utilizam o espaço para atividades físicas e de lazer, principalmente para as crianças. Andam de bicicleta, skate, patins, fazem amarelinha com giz no chão, jogam bola armando traves de futebol no meio da rua e utilizam a estrutura do semáforo para instalar uma rede de vôlei e criar uma quadra em plena rua.

Em Madureira, extensas calçadas próximas ao Mercadão de Madureira tornam-se, no fim da tarde de sábado, lugares de encontro e descanso. Comerciantes e compradores

aproveitam as calçadas e ruas da região para se reunir, beber, escutar música e comer. Ainda em Madureira, embaixo do viaduto Negrão de Lima, uma roda de jongo acontece todas as terceiras quintas-feiras do mês e um espaço residual é ocupado para práticas culturais da região, onde é improvisada a infraestrutura necessária para a apropriação: mesas e cadeiras colocadas por comerciantes, iluminação e banheiro.

Em Marechal Hermes, primeiro bairro operário planejado do Brasil, foi intessante analisar as formas de apropriação pelos moradores e transeuntes do bairro. O recorte territorial analisado do bairro foi justamente o seu trecho planejado: áreas bem arborizadas, calçadas e avenidas largas, praças e largos. Entretanto, a região mais conhecida de Marechal é a calçada que margeia a estação de trem, funcionando toda a noite como uma espécie de polo gastronômico, atraindo pessoas de diferentes regiões. Já a praça planejada, localizada em uma rotatória do bairro, na maior parte do dia encontra-se vazia, com exceção do fim da tarde quando é ocupada pelos alunos e pais das escolas ao redor e em determinada área é transformada em quadra de futevôlei improvisada pelos próprios moradores.

Ao invés do espaço predefinido e organizado para o lazer, Méier, Madureira e Marechal Hermes mostraram, cada um a seu modo e a seu tempo, outras estruturas viárias sendo ressignificadas e repensadas como oportunidade para a recreação, num fazer tático que inseria novos objetos e adaptava o (pouco) disponível.

Figura 2 – Rua Dias da Cruz, Méier, segunda-feira (fonte: arquivo pessoal)

Figura 3 – Rua Dias da Cruz, Méier, domingo (fonte: arquivo pessoal)

Elogio ao tempo

Observadas as dinâmicas, constatou-se que era justamente a partir de determinada temporalidade (uma específica hora do dia ou um dia da semana) que o espaço (ruas, calçadas, largos, área embaixo de viadutos) era ativado pelos moradores, que organizavam novos fluxos e criavam outros modos de leitura e ocupação. Assim, percebeu-se que a potencialidade desse outro modo de se apropriar encontrado estava no tempo.

A partir da compreensão do tempo como fio condutor dos arranjos urbanos, procurou-se revisar a compreensão do espaço urbano. Assim, através do viés temporal, propõe-se analisá-lo a partir de três elementos: a *releitura* do espaço, que permite a reinterpretação para servir de base ao acontecimento; a *ordem*, ou seja, a forma como esse espaço praticado se configura para atendar às novas demandas do espaço ressignificado; e os *objetos relacionais* que se articulam nessa nova conformação. Para facilitar a compreensão destas categorias, utilizou-se interessantes analogias com outros campos, tais como arte e paisagismo, feitas pelos arquitetos Bernard Tschumi, Paola Jacques e Marcos Rosa.

Como releitura compreende-se a percepção de que, nestes processos, o espaço se apresenta como base da interação, servindo de suporte às ações, sem se sobressair a elas. Ao contrário do que acontece com os projetos urbanos espetaculares, onde o espaço destaca-se por si só, muitas vezes descolando-se da contextualização local e assumindo um papel protagonista e limitante, nestas situações o espaço atua como apoio às dinâmicas urbanas e por si só não delimita o que pode ser, já que está aberto à criação, à invenção, à ressignificação.

Bernard Tschumi, arquiteto suíço, faz uma interessante analogia da relação do espaço e as inúmeras formas de interpretação que este pode adquirir, ressaltando a ideia de que o plano arquitetônico não se limita a sua forma-função. Durante uma entrevista[10], Tschumi ressalta que a problemática nos dias de hoje é precisamente a maneira de encarar a arquitetura como um instrumento amplo e flexível, que sirva de suporte a múltiplas ações, e não mais através da definição de uma tipologia específica que restringe a leitura do espaço a um único uso. Assim como Marcel Duchamp fez com a obra *Fonte*, um urinol de porcelana branco, Tschumi defende a deslocação como importante para a correlação do plano arquitetônico com espaço de fato apropriado. Em certa passagem da entrevista, o autor faz uma interessante alusão a respeito do deslocamento destes planos:

> Um famoso cineasta experimentalista, Lev Kuleshov, uma vez tentou fazer a seguinte experiência: pegou na imagem do rosto de um ator, totalmente inexpressivo, e fez uma montagem, colocando a seu lado o rosto de uma menina morta ou uma tigela de sopa ou uma jovem muito bonita; depois perguntou ao público o que via na expressão em branco do ator; o público respondeu – "aqui, está triste"; "aqui, está com fome"; "aqui, está a sentir desejo". Na verdade, a cara do ator nunca mudou. Era uma montagem. (TSCHUMI, 2013)

Figura 4 – Experimento Kuleshov

[10] Na palestra "Vermelho não é uma cor" Centro Cultural de Belém, em Lisboa, 2013.

Em segundo lugar, temos a ordem. Ao contrário dos projetos urbanos hegemônicos que prezam a ordem territorial homogeneizada como garantia de modernização e pacificação, esses espaços se reinventam por meio de formas de organização improvisadas. Muitas vezes vistos como caos, criam formas próprias e inventam seus próprios códigos de conduta – não no sentido de códigos de ordenamento e repressão, mas em função de uma certa harmonia e correlação entre os ocupantes. Nos espaços visitados durante a pesquisa, era claro que havia uma ordem, com suas regras de sociabilidade, ainda que esta fosse difícil de perceber num primeiro momento. Como nos lembra Carlos Nelson, a desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta[11].

Nesta relação, os movimentos espontâneos se apresentam organicamente organizados adquirindo uma capacidade de adaptação e plasticidade. Segundo as antropólogas Ana Luiza Rocha e Cornélia Eckert (2011), há uma multiplicidade de experiências sociais envolvidas no fenômeno da construção-destruição dos espaços urbanos que produzem estéticas peculiares do espaço urbano vistas como complexas e confusas, mas que na verdade são potentes. A coexistência de diversos tempos no espaço urbano (de durações) como produto dinâmico de uma prática de destruição e reconstrução nas periferias das cidades brasileiras, aponta para uma vontade de estar junto, para o vitalismo da vida coletiva contra os discursos ordenadores e disciplinadores da modernidade e de planificação da experiência coletiva do urbanismo moderno.

Como apontado por Paola Jacques, podemos comparar estas organizações com a proposta do paisagista Gilles Clément e seus "jardins em movimento". Com características móveis ou desterritorializantes, os jardins permitem que se instaure o improviso e a surpresa na paisagem urbana. Contrapondo-se à ordem estática dos jardins tradicionais, cuja lógica impõe a poda num contínuo embate ao movimento natural e à "desordem biológica", os jardins em movimento representam uma exaltação ao "selvagem", ao estado bruto, espontâneo e diversificado que a organicidade possibilita. Os jardins em movimento representariam a diversidade de arranjos possíveis. Desta maneira, as novas morfologias que se configuram na apropriação se utilizam da própria estrutura dada do espaço para reorganizá-lo e adaptá-lo.

> Não se trata de um projeto preciso de paisagista: é o jardineiro quem vai desenhando o jardim, paulatinamente; ele aproveita o estado dinâmico e orgânico de um terreno inculto, em princípio abandonado a ele mesmo, em estado de desenvolvimento espontâneo e involuntário. Seu método é simples: fazendo intervenções mínimas, seguir o movimento e ao mesmo tempo orientá-lo. [...] O que Clément propõe, em resumo, seria fazer das cartas vegetais uma cartografia aberta do jardim e da paisagem, em lugar do decalque dos modelos bem enquadrados dos jardins tradicionais. O terreno baldio é o jardim-rizoma em devir. (JACQUES, 2001, p. 139)

Figura 5 – *Le Jardin un mouvement* (fonte: http://www.gillesclement.com/)

Por último, destacam-se os objetos inseridos pela comunidade local em função de determinada situação de ausência ou escassez de recursos. Esses objetos constituem um desenho tático. Michel De Certeau distingue as táticas das estratégias em função da maneira como elas se apoiam no espaço e no tempo. As estratégias se formulam por intermédio do poder e dispõem

[11] Em artigo publicado na *Revista de Administração Municipal* nº 165, outubro/ novembro de 1982.

de recursos e infraestrutura, privilegiando as relações espaciais. Seriam como os programas *top-down*, espetacularizados, que, olhando a cidade do alto, impõem seus planejamentos urbanos estratégicos. Já as táticas representam "a arte do fraco", ou seja, os modos de ação criados a partir de circunstâncias adversas, que são percebidas na escala 1:1 e que contam com poucos recursos, exigem astúcia e uma "hábil utilização do tempo".

Mais uma vez em analogia, podemos utilizar a definição dos objetos relacionais da artista Lygia Clark, cuja investigação convoca a "experiência corporal como condição de realização da obra". No caso do conceito defendido por Marcos Rosa[12], trata-se de compreender a importância dos objetos que interagem no tecido urbano a partir da relação entre o desenho do espaço (espaço produzido) e o espaço vivido (espaço experimentado). Para ele, os objetos inseridos nos campos tornam-se arquiteturas coletivas quando parte de uma interação objeto-lugar-usuários, da qual resultam ações.

> Objetos inseridos nos campos tornam-se arquiteturas coletivas quando parte de uma interação objeto-lugar-usuários, da qual resultam ações. Essa leitura os define como objetos que dependem das relações para que se complete um esquema articulador. (ROSA, 2011, p. 71)

Olhar o tempo no espaço urbano pode ser importante para a revisão de uma série de conceitos preestabelecidos, bem como para oferecer respostas a questões pertinentes ao planejamento urbano. Alessia de Biase defende a ideia do que ela chama de uma "antropologia da transformação da cidade", que ultrapassa o conceito de antropologia na cidade (a cidade como cenografia das ações humanas) e que vai além da ideia de antropologia da cidade (a cidade como objeto, sua concretude e materialidade). A compreensão dessa capacidade de transformação urbana considera o papel não estático da arquitetura. Uma arquitetura que inclui o tempo, que faz com que a cidade assuma o papel de sujeito concreto, que considera a materialidade da cidade

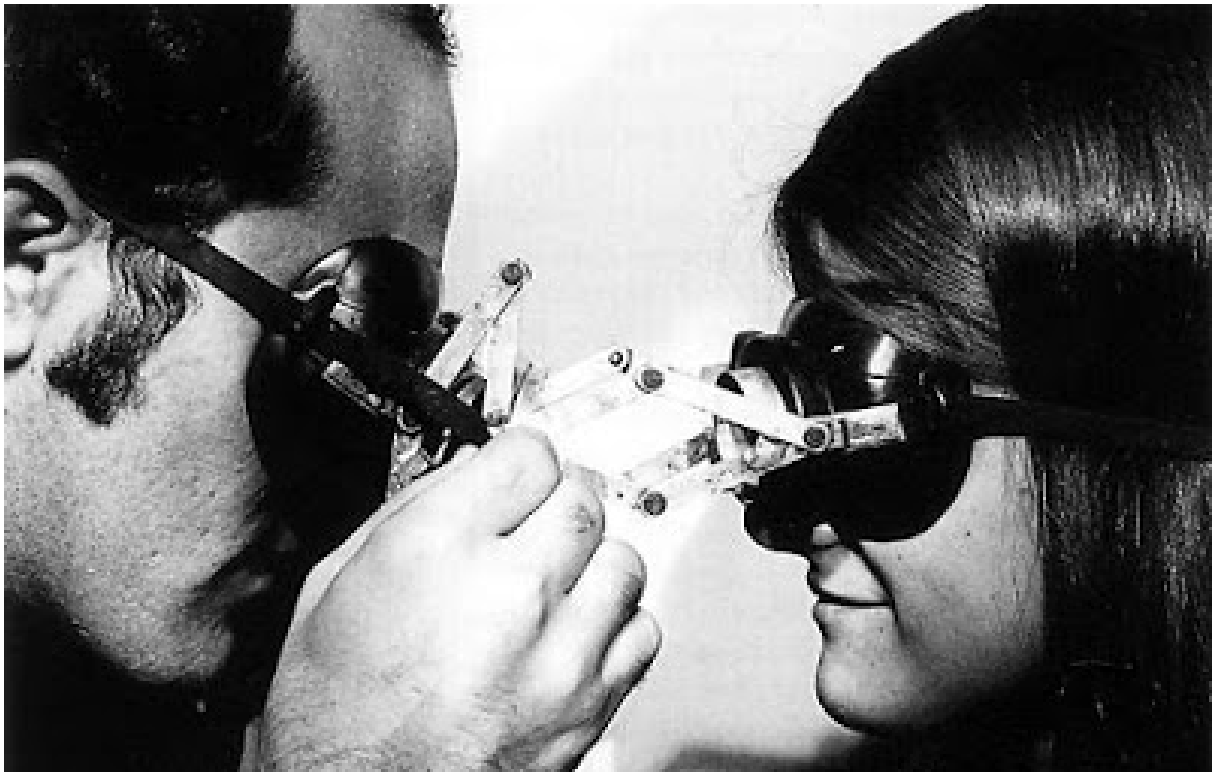


Figura 6 – Lygia Clark, *Diálogo: óculos*, 1968. Fonte: Eduardo Clark, O mundo de Lygia Clark, 1973.

[12] *Microplanejamento*: práticas urbanas criativas. São Paulo: Editora de Cultura, 2011.

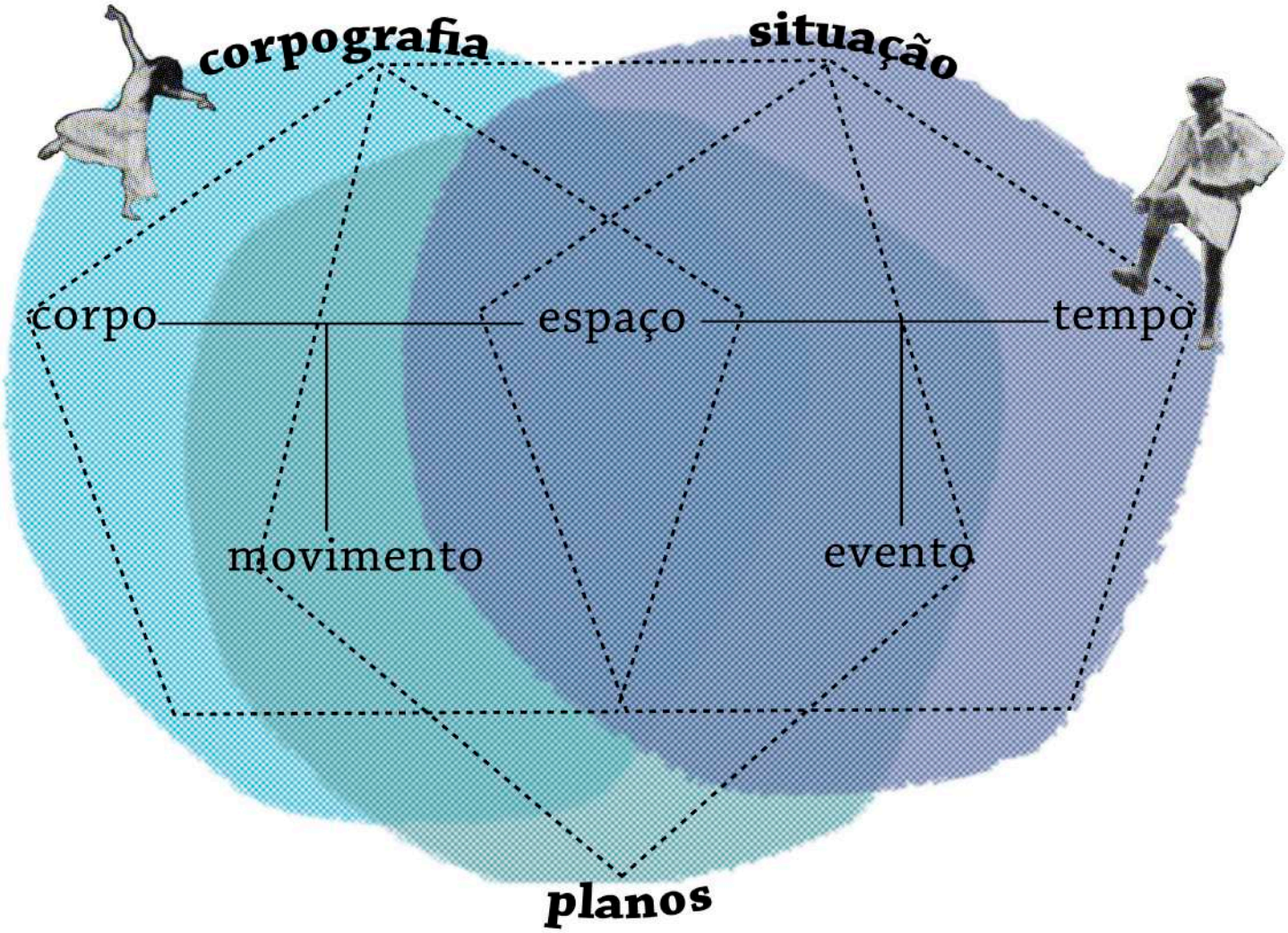
como uma construção contínua e coletiva, ou seja, que trabalha o espaço como ator urbano, assim como os moradores, usuários e passantes.

No intuito de preservar e atuar nessas escalas de tempo observadas, seria possível, por exemplo, pensar outros tempos de proposição para planejar e construir o espaço urbano mediante ações que na verdade estão muito mais relacionadas à gestão e infraestrutura básica do que a megaprojetos e obras extremamente caras e de difícil manutenção. Chamo estas ações de desvios projetuais. Ao invés dos projetos, os desvios poderiam acontecer quase que invisivelmente propondo pequenas intervenções que preparassem o espaço ao invés de preenchê-lo.

A ideia do desvio assume o tempo como condutor do processo, num movimento que elabora propostas que acompanham os andamentos das práticas já instauradas ou observados no local, a fim de considerar mudanças e alterações em razão dos efeitos e das respostas dos usuários ao longo do tempo.

O arquiteto como "entre"

Provocar o corpo à experiência urbana e apreender as situações e ações preexistentes para daí analisar os planos possíveis de atuação. Assim, a ideia principal deste artigo traduz-se na defesa da ideia de um urbanismo incorporado (JAQUES, 2001), que considera a transformação da cidade enquanto sujeito (BIASE, 2012), e que valoriza o plano da arquitetura como movimento e tempo para além da forma-função (TSCHUMI, 2013). Procura-se explorar metodologias de análise urbana que se apresentem antes de tudo atentas ao processo mutável e cíclico da cidade, em favor da aplicação mais sensível do planejamento e do desenho urbano, que considere as pessoas e os usos que elas mesmas já fazem na construção de cidades mais vivas e criativas.



A incorporação desses conceitos atua consequentemente na revisão do próprio papel do arquiteto, não só sobre o tipo de intervenção a se realizar, mas também a respeito da questão autoral, na defesa de uma nova postura onde o arquiteto assume um papel quase que invisível na intervenção da cidade. Retomando ainda a ideia do espaço-movimento abordada por Paola Jacques, as intervenções a serem propostas preservariam assim a participação ativa do habitante/cidadão na construção do seu próprio espaço/cidade (2012). Ao apreender os fluxos temporais que o espaço apresenta, seria possível captá-los para a formulação de outras entradas e, em seguida, proposições de intervenção.

Desta maneira, Paola Jacques defende a visão do arquiteto, que seria "um tipo de interlocutor que coloca em negociações os diferentes atores urbanos e que gerencia os 'fluxos' de movimento já existentes no espaço". *Ao invés de dominar e domesticar, direcionar e acompanhar*.

> O arquiteto-urbano seria aquele que passaria a intervir nas diferentes urbanidades extremas já existentes, nessas novas situações urbanas já construídas com identidade própria, ou seja, aquele que se ocuparia dos espaços-movimento. Seu papel seria o de organizar os fluxos. Da mesma forma que o papel do artista, para Oiticica, é "suscitar no participante, que é o ex-espectador, estados de invenção", o arquiteto urbano seria o suscitador, o tradutor e o catalisador dos desejos dos habitantes. Não se trata simplesmente de trocar um tipo de arquiteto por outro, que continuaria a manter o controle total sobre a construção da cidade, mas sim de mudar o modo de atuar na cidade, do próprio papel dos arquitetos. Isso não quer dizer que a população não precisa mais de arquitetos. Ao contrário, significa que os arquitetos também precisam da participação da população para que a cidade seja de fato uma construção coletiva. (JACQUES, 2001, p. 151)

Ao assumir essa nova postura, o arquiteto assumiria ainda uma outra posição: o entre. No entre, o arquiteto-urbano trabalha na interseção, no espaço-limite, negociando e compreendendo as diversidades dos atores urbanos e ainda possibilitando a coexistência de diferente concepções e interpretações urbanas. Carlos Nelson também faz esta análise, a qual coloca o arquiteto na figura de um catalisador:

> O Catalisador é um agente que sabe das coisas e sabe como dizê-las em linguagem inteligível para os dois lados. O seu papel é este: ser "de dentro", "de confiança" para o grupo, a ponto de ser capaz de comovê-lo e de mobilizá-lo; ser "de fora o suficiente para saber como delinear a pressão, como descrevê-la e como manipulá-la" (SANTOS,1981, p. 223)

Reforço que não se trata de romantizar a precariedade, mas de apreender com as práticas. Em como atuar a partir delas, e não por cima delas. E, ainda, não só incorporá-las no momento da proposição, mas abrir a contínua construção das práticas a quem de fato vivencia a cidade. Trata-se de lidar com os efeitos já colocados dos processos engendrados na e pela cidade, enxergando e incorporando as práticas cotidianas e suas táticas. Na ideia de que espaço seja visto – antes da forma, da função e da técnica – sob a ótica do tempo, do movimento, das ações e principalmente das pessoas.

Se a cidade é em si um processo, o urbanismo também precisa ser encarado como tal. O urbano existe e resiste enquanto conflito e dissenso, no emaranhado complexo que é a cidade. Um processo produzido a muitas mãos, a todo instante, de muitos fios, de diferentes ordens e tipos, que se entrelaçam e se desfazem a todo instante em muitos níveis. Que possamos transver a cidade para além das linhas superficiais.

Referências bibliográficas

BIASE, Alessia de. Insistência Urbana, ou como ir ao encontro dos "imponderáveis da vida autêntica". *Revista Redobra*, n. 12, 2013, p. 80-86. Disponível em: <http://www.laa.archi.fr/IMG/pdf/2013-redobra12-insistencia-2.pdf>

_____. Por uma postura antropológica de apreensão da cidade contemporânea: De uma antropologia do espaço à uma antropologia da transformação da cidade. *Revista Redobra*, n. 10, 2012, p. 190-206. Disponível em: < http://www.redobra.ufba.br/wp-content/uploads/Redobra_10_23.pdf>

DE CERTEAU, Michel. *A invenção do cotidiano*: artes do fazer. Petrópolis: Vozes, 1996.

JACQUES, Paola Berenstein. *Elogio aos errantes*. Salvador: EDUFBA, 2012.

_____. *Zonas de tensão*: em busca de microresistências urbanas. Caderno Corpocidade: 2010, p. 108-119.

_____. *Estética da ginga, a arquitetura das favelas através da obra de Hélio Oiticica*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2001.

MAGNANI, José Guilherme. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 17, n. 49 – São Paulo, 2002.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. A cidade neoliberal: crise societária e caminhos da ação. In *Por uma sociologia do presente:* ação, técnica e espaço. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2006.

ROSA, Marcos Leite (Org.). *Microplanejamento*: práticas urbanas criativas. São Paulo: Editora de Cultura, 2011.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Como e quando pode um arquiteto virar antropólogo? In: VELHO, Gilberto (org). *O desafio da Cidade*: novas perspectivas da Antropologia Brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980, p.37-57.

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

_____. VOGEL, Arno. *Quando a Rua Vira Casa*: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro. Rio de Janeiro: Convênio IBAM/FINEP, 1981.

SIMAS, Luiz Antônio. A encruzilhada dos 450 anos. *Blog Histórias Brasileiras*, 2015. Disponível em: http://hisbrasileiras.blogspot.com.br/2015/02/a-encruzilhada-dos-450-anos.html

THOMAS, Rachel. Crítica e Engajamento, posturas de apreensão sensível da cidade contemporânea. *Revista Redobra,* n.10, 2012, p. 207-215.

TSCHUMI, Bernard. *Vermelho não é uma cor*. Conferência no Centro Cultural de Belém, 2013. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/artes/interior.aspx?content_id=3497888&seccao=Arquitectura&page=-1>

EDUCAÇÃO PRESENCIAL E A DISTÂNCIA

Competências técnicas e habilidades gerenciais focadas nas políticas públicas municipais

instituto brasileiro de administração municipal

SEDE

Rio de Janeiro
Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Centro
Rio de Janeiro • RJ
Tel. (21) 2142-9797
ibam@ibam.org.br

Saiba mais visitando www.ibam.org.br

A garça e as boas práticas: do conhecimento individual ao aprendizado coletivo

Andrea Pitanguy de Romani*

Resumo: O artigo apresenta o papel das boas práticas nas agendas públicas, mostrando que o seu potencial vai além da premiação em si. Através da identificação, reconhecimento e divulgação de experiências bem-sucedidas é possível contribuir para a formulação e aperfeiçoamento de políticas públicas. A partir de experiência específica com o Prêmio Gestão Ambiental no Bioma Amazônia, o texto revela alguns elementos que podem ser úteis na formulação de premiações, em especial aquelas voltadas para práticas desenvolvidas por governos municipais.

Palavras-chave: Boas Práticas; Transferência; Políticas públicas.

Domingo à tarde, em um parque do Rio de Janeiro, de repente a atenção se volta para uma garça branca no lago. Além de ser um animal elegante, ela é paciente, se aproxima lentamente de sua presa e é capaz de ficar imóvel, até a sua bicada certeira.

Mas nesse domingo, o que me chamou a atenção não foi esse comportamento já conhecido e documentado sobre as garças. Essa era uma garça diferente. Ela estava pescando. De forma cautelosa e com o corpo baixo ela empurrava migalhas de pão com o bico para fisgar os peixes, que atraídos acabavam se tornando a sua refeição. Essa garça, diferente de outras, desenvolveu uma habilidade que a levou à captura de mais de um peixe. Através de tentativas e erros ela desenvolveu uma técnica própria, e mais eficiente, de caçar.

Felizmente, para incontáveis peixes espalhados em parques urbanos mundo afora, é provável que a eficiente técnica de pesca da nossa garça morra com ela. Diferente dos seres humanos, garças não têm a nossa habilidade de tornar um conhecimento individual em um aprendizado coletivo. Ou, ao menos, não com a mesma eficiência, pois, além de nossa capacidade cognitiva de aquisição de conhecimento, nós também promovemos a interação social, proporcionando a troca de ideias. Cada indivíduo, cada geração, aprende com a outra de forma cumulativa, levando a uma evolução exponencial do nosso corpo de conhecimento. Como disse David Baker (2015), de certa forma o aprendizado coletivo nos distingue de outras espécies.

* *Bióloga pela Universidade de Rutgers e Mestre em Higiene do Trabalho e Meio Ambiente pela Universidade de Montreal, tem atuado nos últimos dez anos em projetos relacionados a saneamento básico. Analista socioambiental no IBAM, coordenou a premiação de boas práticas de gestão ambiental no âmbito do Programa de Qualificação da Gestão Ambiental. Coordenadora de Projeto na CEPIA – Cidadania Estudo Pesquisa Informação Ação, desenvolve projetos voltados para a formação de diferentes segmentos sociais, com ênfase no empoderamento de mulheres, incluindo jovens, lideranças comunitárias e catadoras de materiais recicláveis.*
Endereço eletrônico: andrea.pitanguy@gmail.com

Aprendizado coletivo, de acordo com Baker, é a habilidade de acumular mais inovação a cada geração do que a que se perde de geração para geração. Nos possibilita explorar nossos nichos ecológicos com eficácia crescente e nos permite aproveitar os fluxos de energia provenientes do planeta e do sol.

Se tomarmos emprestada a definição de boas práticas adotada pelas Nações Unidas, veremos que a sua relevância está em inspirar outros, em servir de exemplo, em possibilitar a sua transferência, permitindo um ganho coletivo. Não se aplicaria, assim, ao contexto da garça.

De acordo com as Nações Unidas, boas práticas são iniciativas bem-sucedidas que:

- apresentam impacto tangível na melhoria da qualidade de vida;
- resultam de parceria efetiva entre setor público, privado e as organizações da sociedade civil;
- tenham sustentabilidade social, cultural, econômica e ambiental.

E, neste sentido, têm como propósito:

- incentivar políticas públicas, com base em experiências que realmente funcionam;
- conscientizar os tomadores de decisão, os gestores e a população em geral quanto à formulação de políticas públicas e à busca por soluções para os problemas;
- compartilhar e transferir tecnologia, expertise e experiência por meio de redes de intercâmbio, aprendizado, informação e formação.

Fonte: Foro Iberoamericano e do Caribe.

As boas práticas na agenda internacional

Na perspectiva de tornar o conhecimento individual em aprendizado coletivo pautado em experiências bem-sucedidas, agentes públicos e privados vêm investindo cada vez mais em esforços para mapear, registrar, reconhecer e divulgar boas práticas ao redor do mundo.

Políticas inovadoras e bem-sucedidas se difundem por países, por regiões e pelo mundo, por meio de organizações não governamentais (ONGs), instituições internacionais de financiamento, ativistas da sociedade civil e gestores empreendedores.

Mas, uma das primeiras questões que surgem é: como identificar uma boa prática? Uma das estratégias adotadas para o seu reconhecimento é a realização de premiações em âmbito local, regional e internacional e que podem ser promovidas por entidades públicas e/ou privadas, abarcando temas diversos, muitas vezes pautados por objetivos específicos. A partir do acervo gerado pelas premiações é possível também realizar estudos de casos que permitam um conhecimento mais aprofundado sobre determinada prática e o desenvolvimento de banco de dados, que pode resultar em rica fonte de consulta para gestores tomadores de decisão e mesmo representantes de organizações interessados em aprimorar políticas e programas.

O que se observa em muitas destas iniciativas voltadas para a identificação e divulgação de boas práticas, em especial a premiação, é a referência a agendas internacionais, como planos de trabalho, convenções, tratados e outros compromissos resultantes de conferências promovidas pelas Nações Unidas (ONU), como as de meio

ambiente, assentamentos humanos, mulheres, população, direitos humanos dentre outras, pactuadas por diversos governos. Segundo a própria ONU, o mapeamento, a promoção e o aprendizado proporcionados por experiências bem-sucedidas podem nortear a elaboração e mesmo o aprimoramento de políticas públicas, inspirando gestores para o desenvolvimento de agendas de trabalho alinhadas a práticas reconhecidas como iniciativas inovadoras e bem-sucedidas. Permite também a construção de acervo de experiências exitosas nos mais diversos campos.

O próprio sistema da Organização das Nações Unidas, por meio de suas agências e programas, instituiu diversas categorias de premiação, com foco em direitos humanos, meio ambiente, habitação, entre outras.

Contudo, resta a pergunta: como determinar que uma experiência é uma boa prática? Em geral, nas premiações os critérios de avaliação variam caso a caso e também são norteados pelo objetivo maior de cada uma delas. Mas, de modo geral, como proposto pelas Nações Unidas, inovação, sustentabilidade, impacto, replicabilidade/transferência, são algumas das características comuns a práticas consideradas bem-sucedidas.

Pensando em como boas práticas podem contribuir para o alcance de agendas e políticas internacionais toma-se como exemplo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030, que tem os governos locais e regionais como atores centrais, uma vez que grande parte das metas associadas a esses objetivos estão relacionadas a prestação de serviços básicos. Breve levantamento permite identificar múltiplos esforços voltados para mapear e sistematizar iniciativas exitosas que, de alguma forma, contribuem para a implementação dos ODS e que podem servir de referência para governos, desde premiações, a campanhas e produção técnica.

A Agenda 2030, adotada na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, contém 17 objetivos, integrados e indivisíveis, construídos a partir da Rio + 20, que levam em consideração os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Trata-se de conjunto de programações e ações que nortearão os trabalhos das Nações Unidas e de seus países-membros na promoção do desenvolvimento sustentável. Aborda assim uma perspectiva integral do desenvolvimento sustentável, em suas dimensões econômica, social e ambiental, considerando 169 metas relacionadas a equidade de gênero, combate a pobreza e a injustiça, bem-estar e educação.

- Objetivo 1: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
- Objetivo 2: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
- Objetivo 3: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
- Objetivo 4: assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
- Objetivo 5: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
- Objetivo 6: assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.
- Objetivo 7: assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.
- Objetivo 8: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.
- Objetivo 9: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
- Objetivo 10: reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

- Objetivo 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
- Objetivo 12: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
- Objetivo 13: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.
- Objetivo 14: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
- Objetivo 15: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.
- Objetivo 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
- Objetivo 17: fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Estratégias regionais e nacionais também vêm sendo desenvolvidas no sentido de estimular e orientar governos locais a alinharem suas políticas e programas às agendas globais. Em 2004 o governo brasileiro lançou a primeira edição do Prêmio ODM Brasil, com vistas a reconhecer e divulgar iniciativas de governos municipais e de organizações que apoiassem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Há também intenção de lançamento do Prêmio ODS Brasil, como forma de valorizar e disseminar boas práticas que colaborem com o alcance dos Objetivos, uma das competências da Comissão Nacional ODS (Brasil, 2016). Muitas vezes, iniciativas de premiações nacionais ou mesmo regionais em torno de agendas internacionais possibilitam a construção de uma plataforma global de conhecimento onde, apesar de realidades diferentes, muitas abrigam problemas comuns que podem encontrar a solução em iniciativas bem-sucedidas desenvolvidas em outras regiões. Há uma demanda crescente por conhecimento e a divulgação de histórias de sucesso no âmbito internacional pode ser um caminho importante.

As boas práticas na agenda nacional

Da mesma forma que as boas práticas desempenham um papel importante na agenda internacional elas também têm sua função na agenda nacional, como forma de fortalecer políticas e programas.

Iniciativas diversas, como a premiação recém-citada, existem no país com foco em temas variados e que visam reconhecer práticas desenvolvidas por órgãos públicos, setor privado, organizações da sociedade civil e até mesmo individuais.

Essas ações partem do próprio governo, como por exemplo os Prêmios ODM Brasil, o Caixa Melhores Práticas, o Nacional da Biodiversidade, entre outras, podem ter como promotor instituições privadas e organizações não governamentais.

As boas práticas também estão na agenda nacional por meio de outras ações, além das premiações. A Frente Nacional de Prefeitos, por exemplo, no último Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável (EMDS), reservou espaço para a exposição de experiências exitosas desenvolvidas nos Municípios brasileiros – no último dia foram apresentadas as Boas Práticas em Políticas para o Desenvolvimento de Cidades Inteligentes e Humanas, como forma de conferir visibilidade às iniciativas e promover a troca de experiência entre gestores públicos e especialistas.

Outro esforço que merece destaque é o Programa Cidades Sustentáveis (PCS), promovido pela Rede Nossa São Paulo, pela Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis e pelo Instituto Ethos. Apesar de sua criação anteceder a agenda 2030 e a definição

e adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o Programa é uma importante iniciativa para o alcance destas metas. Dentre as ferramentas desenvolvidas pelo PCS para auxiliar governos e sociedade civil na promoção de agendas para a sustentabilidade das cidades brasileiras estão um banco de dados com referências nacionais e internacionais de boas práticas e o Prêmio Cidades Sustentáveis.

O IBAM, em sua missão de fortalecer os Municípios, também é sensível à relevância da disseminação de experiências municipais como forma de inspirar políticas públicas sustentáveis. Tem, assim, experiência acumulada em identificar, documentar e disseminar boas práticas apoiando iniciativas como o Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor, Prêmio Procel de Eficiência Energética, Prêmio Ser Humano – ABRH-RJ – e o Caixa Melhores Práticas. Integra o Foro Iberoamericano e do Caribe sobre Melhores Práticas, apoia a inscrição de práticas nacionais no Prêmio Internacional de Dubai e, mais recentemente, concebeu o Prêmio Gestão Ambiental no Bioma Amazônia.

Prêmio Gestão Ambiental no Bioma Amazônia

O Prêmio Gestão Ambiental no Bioma Amazônia, promovido pelo IBAM no âmbito do Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Bioma Amazônia, tem como uma de suas características mais marcantes a sua abrangência geográfica. Esta premiação foi circunscrita a um bioma específico, permitindo ressaltar tendências em gestão ambiental particulares à região, executadas por governos municipais e organizações da sociedade civil, público-alvo da premiação. O maior bioma do Brasil, formado pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Tocantins, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima reúne, por um lado, uma riqueza ímpar em recursos naturais e diversidade cultural e, por outro, uma urbanização acelerada com impactos ambientais imensuráveis. Conferir visibilidade a iniciativas que, de alguma forma, contribuam para o controle do desmatamento e promovam o desenvolvimento sustentável foi o objetivo deste Prêmio.

Breve histórico sobre o Prêmio Gestão Ambiental no Bioma Amazônia

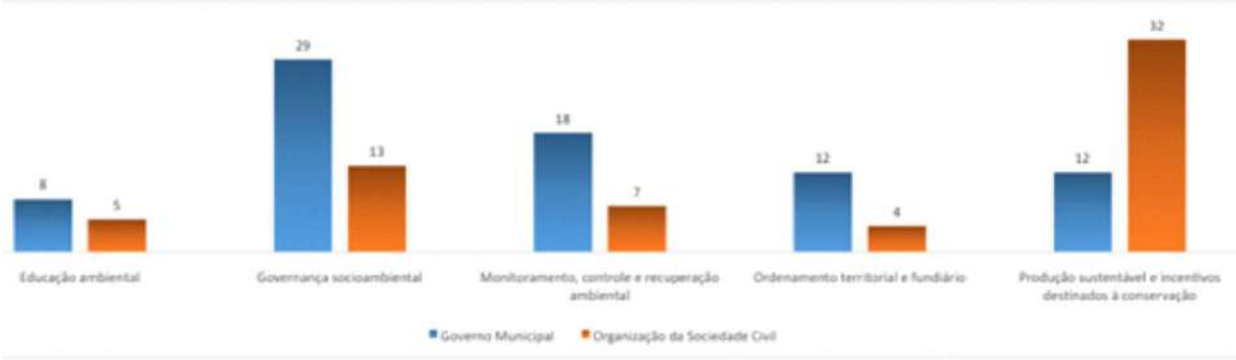
Lançada em 2015, com inscrições abertas de novembro de 2015 a abril de 2016, a premiação recebeu a inscrição de 140 práticas que envolveram 183 diferentes Municípios entre os 530 que integram o bioma, tendo participado oito dos nove Estados. Uma comissão, especialmente constituída, integrada por representantes do Governo, da imprensa, de instituições acadêmicas e da área de responsabilidade social avaliaram as práticas habilitadas, a partir de critérios que incluíram parceria, inovação, sinergia, impacto, sustentabilidade e replicabilidade, selecionando as dez melhores práticas, sendo duas por categoria, uma na modalidade governo municipal e outra organização da sociedade civil.

Ao término da premiação, como forma de ampliar a divulgação das experiências e reconhecimento daquelas consideradas exitosas, foi elaborada uma publicação com as dez práticas premiadas e um banco de dados reunindo todas as inscritas na premiação. Acesse o site do programa – amazonia-ibam.org.br.

Essas tendências se refletiram na adesão dos Municípios, nas categorias que receberam maior número de inscrições por Estado, bem como na diversidade de organizações participantes. O prêmio se estruturou em cinco categorias – educação ambiental, governança socioambiental, produção sustentável e incentivos destinados à conservação, ordenamento territorial e fundiário e monitoramento, controle e recuperação ambiental.

O gráfico 1 apresenta a distribuição de temas por modalidade e revela prioridades e/ou carências das agendas locais governamentais e da sociedade civil.

Gráfico 1
Práticas inscritas por modalidade e categoria



Lições Aprendidas

Outros dados apurados a partir do processo da premiação também atuam como insumos que podem contribuir para a formulação de políticas públicas mais próximas às necessidades e potencialidades locais.

A cultura do não registro

Em diversos casos projetos e programas não são documentados, carecendo de registros, sistematizações e de análises que forneçam dados sobre a metodologia adotada, atividades desenvolvidas, atores envolvidos e aprendizados. O registro das experiências é essencial, pois, além de permitir que a mesma seja conhecida e apropriada pela comunidade, convida a uma análise sobre equívocos e acertos apontando para novos rumos que permitam o aperfeiçoamento da prática, com repercussão no desenho de políticas públicas.

Em um país com 5.570 Municípios, onde 68,4% são de pequeno porte com menos de 20 mil habitantes e capacidade institucional reduzida, com recursos limitados e baixa qualificação técnica, a cultura do não registro é recorrente. A ênfase é colocada na execução, restando menos espaço para o planejamento, registro e avaliação das ações, programas e práticas.

> Verifica-se que as políticas municipais têm sido fragmentadas, individuais e isoladas. Elas estão sujeitas à instabilidade administrativa: cada gestão muda os rumos e as prioridades, pois existe a cultura de que a continuidade das ações da gestão anterior não representa dividendos eleitorais para a gestão atual. (Campanhola e Silva, 2000)

A descontinuidade administrativa, devido em grande parte à realização de eleições a cada quatro anos, torna ainda mais necessária a sistematização e registro de experiências exitosas e sua divulgação, essenciais para que a sociedade se aproprie das práticas e defenda a continuidade daquelas que contribuem para a qualidade de vida e do ambiente. O reconhecimento público de uma prática bem-sucedida confere legitimidade à mesma e oferece à sociedade instrumentos para reivindicar a permanência da experiência, atravessando diversas administrações públicas.

O simples é bom

A noção de que a boa prática necessariamente deve estar associada a investimentos volumosos, a tecnologias de alta complexidade e a experiências de grande impacto está incorreta e deve ser desconstruída.

Por diversas vezes iniciativas importantes deixam de ser conhecidas por não serem assim percebidas por seus executores. Quando convidados a participar do Prêmio Gestão Ambiental, muitos gestores responderam informando que não participariam por não considerarem sua iniciativa uma boa prática.

Independente das especificidades de cada premiação e dos critérios considerados para pontuação das experiências, por diversas vezes são soluções simples que se destacam por sua viabilidade econômica, criatividade e mesmo possibilidade de replicação. Lembrando a característica de nossas cidades tanto em termos de porte populacional quanto de recursos humanos e físicos, muitas vezes

experiências simples, mas bem-sucedidas, são as que têm maior probabilidade de continuidade e transferência.

Conhecimento do contexto

Como mencionado, muitas vezes as iniciativas de reconhecimento e premiação de boas práticas integram agendas mais amplas, como, por exemplo, a implementação dos ODS. O conhecimento destas agendas e também dos contextos onde as premiações terão lugar é de suma importância. Tanto as categorias a serem premiadas quanto os critérios adotados no processo de avaliação devem, de alguma forma, refletir a realidade.

No caso da premiação desenvolvida no âmbito do PQGA, investiu-se muito na interlocução com parceiros estaduais, técnicos ambientais e outros atores-chave para a definição das categorias mais relevantes para uma premiação conduzida por um programa que tem como objetivo contribuir para o controle do desmatamento no bioma Amazônia.

Trata-se de um cuidado e uma estratégia para promover iniciativas que estejam alinhadas a um programa mais amplo e que contribuam com as agendas ambientais. Por outro lado, é importante perceber as boas práticas como iniciativas dinâmicas passíveis de aprimoramento, adaptação e mesmo descontinuidade. O contexto onde a experiência está sendo desenvolvida tem impacto direto sobre a mesma. Uma prática considerada boa em determinado ambiente pode não o ser em outro. Mas isso não invalida o seu potencial de inspirar políticas, programas e gestores em uma determinada realidade.

Sinop sem fogo – projeto Paranka de prevenção e combate às queimadas
Prática premiada na categoria governança socioambiental

Historicamente, o Município de Sinop, localizado no Estado de Mato Grosso, sofre com queimadas constantes em períodos de estiagem que resultam em poluição ambiental com impactos na qualidade de vida da população. A Prefeitura de Sinop buscou responder a essa situação por meio da realização de ações integradas de fiscalização, monitoramento e combate às queimadas que ocorrem especialmente no período de estiagem, acompanhadas da estruturação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. A população vem contribuindo ativamente para a redução dos focos de calor no Município e coibindo as queimadas urbanas.

A articulação interinstitucional entre Prefeitura, Defesa Civil, Corpo de Bombeiros e Ministério da Justiça gerou mudanças normativas no Município, como a aprovação de leis e decretos na área ambiental, vindo a prática a se configurar na agenda do Governo Municipal como política pública consolidada com ações que se replicam, desde 2011, todos os anos no período de estiagem.

Projeto Conservador das Águas de Brasil Novo – Pará
Prática premiada na categoria produção sustentável e incentivos destinados à conservação

Em Brasil Novo, o rio Jauruçu, que representa importante manancial para o abastecimento de água da região, sofre graves impactos socioambientais, como a retirada de parte da cobertura vegetal devido à agropecuária extensiva, o uso inadequado do solo e problemas fundiários ligados à ausência de documentos de propriedades. Essa realidade aliada a processo anterior de fortalecimento do sistema municipal de meio ambiente motivou a Prefeitura de Brasil Novo a desenvolver a prática que visa à implantação de ações para a melhoria da qualidade e quantidade das águas no Município, incluindo pagamentos por serviços ambientais. A Prefeitura ofereceu assistência técnica aos aderentes, além de insumos como cerca, equipamentos e mudas. A prática alcançou a restauração das APPs ao longo do rio Jauruçu, com adesão voluntária dos beneficiários do sistema de pagamento por serviços ambientais com recursos financeiros amparados na Lei Municipal nº 192, de 2014. A norma dispõe sobre a criação do Projeto Conservador das Águas que autoriza o Poder Executivo a prestar apoio financeiro aos proprietários rurais ao transferir o ICMS Verde do Governo Estadual para o Município.

Essa experiência tem caráter inovador na região de integração do Xingu e se soma, como mecanismo econômico potencial, a outros esforços de estruturação do sistema municipal de meio ambiente. O Município alcançou 87,65% do Cadastro Ambiental Rural (CAR) na região e tem avançado no processo de criação de duas legislações importantes: lei que dispõe sobre a criação do Fundo Municipal do Meio Ambiente (FMMA) e lei que destina 100% dos repasses estaduais do ICMS Verde ao FMMA para a aplicação em projetos ambientais e usos de instrumentos legais.

Uma boa prática não se replica, se adapta

Uma boa prática foi desenvolvida em resposta a uma circunstância, a um estímulo, e por um determinado conjunto de atores com recursos específicos. E neste sentido ela está inserida em uma conjuntura própria.

Partir do que já foi criado, testado e validado parece ser o caminho mais eficiente para a transferência de uma prática de um local para outro. A transferência do conhecimento adquirido agrega valor não apenas ao executor da prática como também à instituição receptora. Por outro lado, promove ações de cooperação entre instituições no intercâmbio de aprendizados em esforços para sanar problemas semelhantes. Diversas iniciativas das Nações Unidas fazem menção à cooperação sul-sul, por exemplo, na sistematização de boas práticas que apoiem a implementação dos ODM e, mais recentemente dos ODS. Trata-se de promover um intercâmbio, seja entre agentes do setor privado, gestores públicos ou mesmo organizações da sociedade civil, de esforços para atender aos objetivos.

Mas, cabe ressaltar, transferência é diferente de replicação. Envolve o conhecimento aprofundado da metodologia adotada, do processo e de sua execução, a partir de uma abordagem crítica que considere a realidade local e suas particularidades, que vão desde recursos aos atores envolvidos. Ou seja, dificilmente uma experiência executada em um local poderá ser replicada em outro sem antes sofrer adaptações. Como alerta Wampler (2008), há que se ter cuidado para situações de adoção de políticas de boas práticas com base em casos de sucesso modelares esperando que os resultados sejam similares aqueles alcançados nos contextos originais.

De acordo com o Foro Iberoamericano e do Caribe, a gestão do conhecimento pressupõe não apenas a criação, mas também a transmissão do conhecimento, tendo inclusive dedicado esforços no sentido de desenvolver guias de orientação sobre a transferência de práticas e metodologias. Ou seja, a transferência de uma prática está associada a um conhecimento detalhado da experiência, do contexto onde a mesma será inserida e dos possíveis impactos que ela poderá gerar especificamente no novo contexto.

A prática *Pagamento por serviços ambientais para conservação das águas*, desenvolvida no Município de Extrema, Estado de Minas Gerais, foi selecionada pelo Foro Iberoamericano e do Caribe como estudo de caso de transferência bem-sucedida de uma prática.

Por seu caráter inovador e sua relevância ambiental, essa iniciativa foi visitada por representantes de diversas administrações. Agraciada com o prêmio da Caixa Econômica Federal e, posteriormente, com o Prêmio Internacional de Dubai, a prática foi transferida para outros Municípios.

A sua transferência para os Municípios de Joanópolis e Nazaré Paulista, ambos localizados no Estado de São Paulo, mas integrantes da mesma bacia hidrográfica do Município de Extrema, resultou em estudo de caso que permitiu alguns aprendizados passíveis de replicação a outros processos de transferência.

De acordo com o estudo, algumas das lições incluem a existência de marco legal favorável ao projeto, presença de lideranças locais proativas, existência de recursos para assegurar a sustentabilidade financeira da iniciativa, conhecimento detalhado sobre os riscos e sucessos da prática e sobre a viabilidade da transferência. (ONU-Habitat, 2013)

Transferência

"Transferencia de Mejores Prácticas es un proceso estructurado y sistematizado de aprendizaje que implica un intercambio de conocimiento, know-how, experiencias y habilidades entre instituciones, organizaciones, comunidades y personas que hacen frente a problemas o situaciones similares" (Foro Iberoamericano, p. 7)

Como avançar a partir de uma boa prática?

Não se trata aqui de apresentar uma prescrição, mas sim oferecer algumas estratégias que aproximem uma iniciativa isolada de um aprendizado coletivo, nos distanciando da garça e nos aproximando da condição humana.

Esta evolução pressupõe alcançar alguns dos objetivos elencados pelas Nações Unidas a respeito do potencial das boas práticas de incentivar políticas, conscientizar gestores e a população e incentivar a gestão do conhecimento.

Os governos da atualidade operam em um contexto nacional e internacional de grandes desafios econômicos, políticos, ambientais, migratórios e de segurança, dentre outros. A cooperação e troca de experiências podem contribuir para fazer face a demandas crescentes no sentido de:

- disponibilizar mais serviços e de melhor qualidade com recursos e capacidade operacional mais reduzida, o que demanda mais criatividade e maior interlocução com outros segmentos;
- ganhar a credibilidade da sociedade e desenvolver uma administração orientada para atender às necessidades da sociedade e
- fomentar e viabilizar a participação ativa da sociedade na formulação de políticas que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

Para que os governos respondam a estes desafios é importante que inovem e que identifiquem estratégias mais eficientes e com maior participação e representação da sociedade. O conhecimento adquirido com experiências semelhantes bem-sucedidas pode ser de grande auxílio para gestores que desejem investir em administrações inovadoras e que percebam o potencial de práticas a serem absorvidas como políticas.

Muitas vezes diferentes Municípios compartilham interesses ou preocupações similares e o caminho para sanar o problema pode estar em uma boa prática executada em um outro Município. A mobilidade urbana, a crise hídrica, o saneamento básico, a degradação ambiental, por exemplo, são temas que integram a agenda de muitos governos municipais. A busca por soluções para estes desafios pressupõe a construção de parcerias, a opção por soluções sustentáveis do ponto de vista financeiro, mas também técnico e ambiental, a existência de mecanismos para a participação e o controle social e, em última instância, um compromisso dos gestores e tomadores de decisão, dimensões essas fundamentais para a boa governança.

Ambientes assim são mais propícios para que práticas sejam incorporadas em políticas e, neste sentido tenham impacto mais amplo e possam gerar mudanças concretas e alinhadas a plataformas voltadas para a melhoria da qualidade de vida, como a Agenda 2030.

Sabemos que boas práticas não são concebidas apenas por agentes públicos, mas também por instituições acadêmicas, organizações da sociedade civil, o setor privado e mesmo iniciativas individuais. Mas, neste artigo a ênfase foi dada a iniciativas que tenham como executores governos municipais, uma vez que o esforço está em alertar para os benefícios que o reconhecimento, sistematização e divulgação de boas práticas podem trazer para a boa governança dos Municípios.

Referências Bibliográficas

BAKER, D. Collective Learning as a Key Concept in Big History. In Grinin and Korotayev (Ed) Evolution: From Big Bang to Nanorobots, 'Uchitel' Publishing House, 2015, p. 81–100.

BRASIL. Presidência da República, Subchefia Adjunta de Políticas Sociais Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais Casa Civil. Agenda 2030: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para o Brasil. Brasília, 1 dezembro de 2016.

CAMPANHOLA, C. and SILVA, G. Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. Cadernos de Ciência e Tecnologia, vol.17, n.1 – jan/fev 2000.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Practicas. Guía de transferência de prácticas, procesos y/o metodologias.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC). Transferiendo Mejores Prácticas. ONU-Habitat. 2013.

Organizações das Nações Unidas. Roteiro Integrado para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Implementação e acompanhamento no nível Subregional. Organização das Nações Unidas. 2016.

Premio Dubai.http://www.dubaiaward.ae/wps/portal/.

PITANGUY, Andrea. Paper Referencial Boas Práticas, IBAM, 2015.

UNITED NATIONS. Compendium of Best Practices and Innovations in Public Administration. The Critical Role of Innovative Public Administration in Achieving the Millennium Development Goals: Success Stories from Winners of the 2010 United Nations Public Service Awards United Nations. Department of Economic and Social Affairs, New York, 2011

WAMPLER, B. Boise State University. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? Opin. Pública vol.14 no.1, Campinas, June 2008.

CONCURSOS PÚBLICOS

Seleção imparcial dos melhores profissionais

O Ibam assessora a realização de centenas de concursos públicos: eventos que mobilizam milhares de candidatos, possibilitando o recrutamento e a seleção de quadros qualificados para compor as equipes de servidores efetivos das administrações direta e indireta dos governos municipais, estaduais e federal

instituto brasileiro de administração municipal

Ibam
Soluções para o Município
há mais de 60 anos

SEDE

Rio de Janeiro
Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Centro
Rio de Janeiro • RJ
Tel. (21) 2142-9797
ibam@ibam.org.br

REPRESENTAÇÕES

São Paulo
Tel. (11) 5583-3388
ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina
Tel. (47) 3041-6262
ibamsc@ibam.org.br

O desempenho dos candidatos que se elegeram Prefeitos e Vereadores em 2016

François E. J. de Bremaeker*

Resumo: O artigo apresenta uma análise do desempenho dos candidatos a Prefeito e a Vereador em 2016, detalhada segundo as principais regiões geográficas, observando aspectos como o gênero, idade, ocupação e partido político.

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

O presente artigo é o terceiro de uma série, oportunidade em que é feita uma análise do desempenho dos candidatos que conseguiram se eleger para os cargos de Prefeito e Vereador. A avaliação do desempenho diz respeito, por exemplo, a quantos candidatos do sexo masculino e feminino se candidataram e destes quantos obtiveram sucesso. Será efetuada uma avaliação da participação de candidatos eleitos segundo o gênero, a idade, a ocupação e o partido político.

O primeiro artigo da série, publicado no número 288 dessa *Revista*, trouxe uma análise do perfil dos 16.386 candidatos a Prefeito e 461.321 candidatos a Vereador, observando aspectos como o gênero, a ocupação e o partido político. Naquela oportunidade foi disponibilizada pelo Tribunal Superior Eleitoral, também, o grau de instrução dos candidatos.

O segundo artigo da série foi publicado no número anterior da *Revista* e analisou o perfil dos Prefeitos e Vereadores que se elegeram, observando aspectos como o gênero, a idade, a ocupação e o partido político.

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%).

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.

* *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

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

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%).

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 seis de melhor desempenho, três delas dizem respeito ao meio rural: pecuarista, agricultor e produtor agropecuário). Entre as dez de melhor desempenho, três se referem a profissionais liberais e duas ao meio empresarial.

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

Partido político

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

A tabela é ordenada segundo o número de candidatos eleitos.

Comparando a relação entre o número de candidatos e os Prefeitos eleitos, verifica-se que 4 partidos políticos conseguiram eleger mais de 40% dos seus candidatos: PSDB, PMDB, PP e PSD.

A distribuição do desempenho dos demais partidos foi:

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

Tabela 4
Distribuição dos Prefeitos eleitos e dos candidatos segundo os partidos políticos. Brasil – Eleição de 2016

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

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%).

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.

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

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%.

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

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.

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

A reeleição de Vereadores atingiu a maior participação em relação ao número de candidatos. Em seguida, com participação mais modesta aparecem com destaque as ocupações de pecuarista, médico e produtor agropecuário.

Em seguida aparecem com maiores participações de eleição os advogados, agricultores, servidores públicos municipais, enfermeiros e empresários.

Partido político

Dos 35 partidos políticos existentes no País, 32 elegeram Vereadores.

Comparando a relação entre o número de candidatos e os Vereadores eleitos, verifica-se que 5 partidos políticos conseguiram eleger mais de 15% dos seus candidatos: PMDB, PP, PSD, PSDB e PDT.

A distribuição do desempenho dos demais partidos foi:

- 7 partidos elegeram entre 10% e menos de 15% dos seus candidatos: PSB, PTB, PR, DEM, PT, PPS e SD.
- 8 partidos elegeram entre 7,5% e menos de 10% dos seus candidatos: PSC, PV, PRB, PROS, PCdoB, PSL, PTN e PHS.
- 8 partidos elegeram entre 5% e menos de 7,5% dos seus candidatos: PMN, PRP, PTC, PTdoB, PRTB, PSDC, PEN e REDE.
- 5 partidos elegeram menos de 5% dos seus candidatos: PMB, PPL, NOVO, PSOL E PCB.
- 2 partidos não elegeram candidatos: PCO e PSTU.

A tabela é ordenada segundo o número de candidatos eleitos.

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

Improbidade administrativa por dispensa imotivada de empregado público

Bruno Oliveira dos Santos*

Resumo: Este artigo tem por objetivo demonstrar que a dispensa imotivada de empregado público tem enquadramento na lei de improbidade administrativa, por violar princípios da Administração Pública e causar prejuízo ao erário público, considerando a Constituição Federal de 1988, os princípios de direito e a jurisprudência recente sobre o tema.

Palavras-chave: Dispensa Imotivada de Empregado Público; Impossibilidade; Improbidade Administrativa; Violação aos Princípios Constitucionais e da Administração Pública; Prejuízo ao Erário.

Introdução

O Tribunal Superior do Trabalho (TST), por vários anos, sustentou o entendimento segundo o qual o empregado concursado de empresa pública ou sociedade de economia mista poderia ser dispensado imotivadamente, sem observância de processo administrativo disciplinar, pelo fato de seu vínculo com as respectivas pessoas jurídicas ser regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

O referido tema foi suscitado inúmeras vezes nos tribunais superiores, ensejando significativas mudanças jurisprudenciais, inclusive sobre o entendimento do próprio TST.

É notório e sabido que muitas empresas estatais são utilizadas para fins políticos em detrimento do interesse público, servindo de cabide de emprego para apadrinhados em cargos comissionados e em contratos terceirizados.

Nesse sentido, muitos empregados públicos que passavam pelo árduo e sinuoso caminho do concurso público eram preteridos por servidores comissionados e terceirizados com fulcro nesse entendimento, sustentado pelo TST. Em outras palavras, significa dizer que o abuso de poder sob a modalidade desvio de finalidade era amparado por um tribunal superior.

A mudança de entendimento consubstanciada pela jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal (STF) ensejou outros desdobramentos, pois

* *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

este passou a sustentar que o empregado público, regularmente aprovado em concurso público, só poderia ser demitido de forma imotivada mediante observância de processo administrativo disciplinar com vistas à apuração de suas respectivas faltas, sendo-lhe assegurado o direito constitucional do contraditório e da ampla defesa.

Assim, se o gestor da empresa pública demite imotivadamente um empregado público, esta deve arcar com todas as verbas rescisórias. Ocorre que, quando o empregado público aciona o Poder Judiciário e obtém a reintegração definitiva ao emprego anteriormente ocupado, a empresa pública, além de arcar com todas as verbas salariais atualizadas do período em que o obreiro ficou afastado com os seus respectivos reflexos, deve também arcar com eventuais danos morais e materiais sofridos pelo empregado, além de outras verbas que porventura tenham sido deferidas pelo juízo laboral.

Isto é, quando o gestor da estatal demite imotivadamente um empregado público e este consegue ser reintegrado, tal ato, além de violar princípios da administração pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, enseja prejuízos ao erário público.

Eis que surge a seguinte reflexão: responderia o gestor da estatal responsável pela demissão arbitrária por improbidade administrativa? A resposta para tal questionamento pode ser encontrada na Constituição Federal de 1988, nas leis e nos princípios da Administração Pública, bem como na jurisprudência dos Tribunais Pátrios.

Abordagem do tema na Constituição Federal e nos princípios da administração pública

Inicialmente, para tratarmos o tema à luz da Constituição Federal de 1988 e dos princípios da administração pública, utilizaremos o método de hermenêutica da harmonização ou da concordância prática.

Segundo Dirley da Cunha Júnior (2010, p. 216), o princípio da concordância prática ou da harmonização serve ao propósito de impor ao intérprete a coordenação e harmonização dos bens jurídicos constitucionais em conflito, de modo a evitar o sacrifício de uns em relação aos outros.

Este princípio, utilizado para resolver colisões entre direitos fundamentais ou entre direitos fundamentais e outros bens jurídicos constitucionalmente protegidos, decorre da unidade da Constituição. A premissa que o fundamenta é a de que todos os bens jurídico-constitucionais ostentam igual valor, situação que impede a negação de um em face de outro ou vice-versa, além de impor limites e condicionamentos recíprocos, de modo a alcançar uma harmonização ou concordância prática entre eles.

Sob o ponto de vista constitucional, a questão da vedação da dispensa imotivada de empregado público deve ser analisada harmonizando os princípios da dignidade da pessoa humana, do direito fundamental ao trabalho, da vedação à despedida arbitrária, do concurso público, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, contraditório e ampla defesa.

O princípio da dignidade da pessoa humana constitui fundamento da República Federativa do Brasil:

> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
>
> [...]
>
> III – **a dignidade da pessoa humana** (grifo nosso);

O Princípio do Direito Fundamental ao Trabalho e da Vedação à Despedida Arbitrária estão previstos no art. 6° e no art. 7°, I, da Constituição Federal de 1988:

> Art. 6°. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifo nosso).
>
> Art. 7°. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
>
> I – **relação de emprego protegida contra**

> **despedida arbitrária** ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos (grifo nosso);

Os Princípios da Administração Pública e a observância de Concurso Público para o acesso a cargos ou empregos públicos encontram-se previstos no art. 37, I e II da Constituição Federal de 1988:

> Art. 37. A administração pública direta e **indireta** de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:
>
> I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;
>
> II - a investidura em cargo ou emprego público **depende de aprovação prévia em concurso público** de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (grifo nosso);

Os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, por sua vez, estão positivados no art. 5°, LV, da Constituição Federal de 1988. Assim, vejamos:

> Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> LV - aos litigantes, em processo judicial ou **administrativo**, e aos acusados em geral são assegurados o **contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes** (grifo nosso);

Pois bem, apresentados os princípios constitucionais que regem a matéria, pelo raciocínio do método da Concordância Prática ou da Harmonização, concluímos que se a administração indireta (no caso das empresas públicas e sociedades de economia mista) é obrigada constitucionalmente a contratar seus empregados por concurso público, e este, por se tratar de um processo administrativo, deve observar os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Contraditório e Ampla Defesa, seria uma incongruência se, no caminho inverso, o ato administrativo de dispensa do empregado público não observasse tais princípios.

Com base no raciocínio supracitado, a dispensa imotivada de empregado público regularmente aprovado em concurso público viola automaticamente o princípio da legalidade, por ser uma afronta direta ao art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, que obriga tanto a administração pública direta como a indireta a proceder a contratações de pessoal via concurso público, bem como dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, pois se foi necessária a abertura de processo administrativo para a contratação, a mesma medida deve ser observada com vistas à apuração de eventuais faltas que ensejem a pena de demissão do empregado.

Ainda no que se refere à legalidade, tal ato também viola o direito fundamental ao trabalho e a vedação à despedida arbitrária.

Por conseguinte, se porventura o empregado público é dispensado imotivadamente, quando nos quadros da empresa pública ou sociedade de economia mista existem empregados em cargos de comissão ou terceirizados que laboram em função idêntica ao empregado demitido, por via oblíqua o ato de demissão imotivada violaria os princípios da impessoalidade e moralidade, bem como o Princípio da Eficiência, pois quando o empregado público obtém a reintegração definitiva em juízo ao emprego anteriormente ocupado, ocorre um duplo prejuízo para a Administração ensejado pelo gestor responsável pela demissão, qual seja, o pagamento das verbas rescisórias decorrentes do ato de demissão, além de outras verbas deferidas pelo juízo laboral, no momento da reintegração definitiva do obreiro.

Ainda com relação ao princípio da eficiência, o gestor da estatal, numa eventual crise financeira, deverá primeiramente reduzir despesas de custeio, e despesas com contratos de terceirização e cargos comissionados, pois o prejuízo da demissão em massa de empregados

públicos concursados poderá ser maior, em face do aumento do passivo trabalhista ensejado por tais demissões, quando tais empregados conseguirem obter judicialmente as reintegrações definitivas ao emprego.

Por fim, o ato de demissão imotivada também viola o Princípio da Dignidade Humana, haja vista os danos morais e materiais sofridos pelo empregado injustamente demitido.

Ante ao exposto, a demissão imotivada de empregado público concursado viola uma gama de princípios constitucionais, ressaltando que, segundo a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 902), violar um princípio é mais grave que violar uma regra.

> 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 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).

Ademais, o art. 2º, § 1°, e o art. 50, I, da Lei n° 9.784/99, a qual regula o processo administrativo no âmbito federal com aplicação subsidiária aos processos administrativos dos demais entes federativos, prescrevem que todo e qualquer ato da Administração Pública deve observar, além de seus princípios basilares, o dever de motivar todo e qualquer ato administrativo:

> 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.
>
> [...]
>
> Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:
>
> I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
>
> § 1°. A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Jurisprudência aplicável ao tema: entendimento atual do STF, do TST e de Tribunais Regionais do Trabalho

O Tribunal Superior do Trabalho sustentou por muitos anos o entendimento da demissão imotivada de empregado público na OJ – nº. 247, I da SDI-1, a qual transcrevemos a seguir:

> OJ N. 247 da SDI-1. SERVIDOR PÚBLICO. CELETISTA CONCURSADO. DESPEDIDA IMOTIVADA. EMPRESA PÚBLICA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE.
>
> I — A despedida de empregados de empresa pública e de sociedade de economia mista, mesmo admitidos por concurso público, independe de ato motivado para sua validade;

Tal entendimento foi superado pela jurisprudência do STF que, por conseguinte, possibilitou a alteração do entendimento do TST e de diversos Tribunais Regionais do Trabalho. O precedente responsável por tal mudança de paradigma foi o RE 589998, consubstanciando os argumentos trazidos anteriormente no presente artigo. Assim, vejamos:

> Ementa: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS – ECT. **DEMISSÃO IMOTIVADA** DE SEUS EMPREGADOS. **IMPOSSIBILIDADE**. NECESSIDADE DE **MOTIVAÇÃO** DA DISPENSA. RE PARCIALMENTE PROVIDO.
>
> I - Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC nº 19/1998. Precedentes.
>
> II - **Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa**.
>
> III – A motivação do ato de dispensa, assim, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por

parte do agente estatal investido do poder de demitir.

IV - Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, **exigindo-se, entretanto, a motivação para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho**. (RE 589998, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-179 DIVULG 11-09-2013 PUBLIC 12-09-2013) (grifo nosso).

Ressalte-se, ainda, que no voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski, o referido entendimento não se aplica apenas à Empresa de Correios e Telégrafos, a qual tem tratamento de Fazenda Pública, mas a todas as empresas públicas e sociedades de economia mista. A seguir, transcreve-se o trecho atinente à questão no referido voto:

VOTO [...] Com efeito, entendo que **o dever de motivar o ato de despedida de empregados estatais, admitidos por concurso, aplica-se não apenas à ECT, mas a todas as empresas públicas e sociedades de economia mista** que prestam serviços públicos, porquanto, conforme diversos julgados desta Corte, v.g. ADI 1.642/MG, Rel. Min. Eros Grau, não estão alcançadas pelas disposições do art. 173, § 1º, da Constituição Federal. Explico. [...] **Sem o intuito de aprofundar o debate, registro que o objetivo maior da admissão de empregados das estatais por meio de certame público é assegurar a primazia dos princípios da isonomia e da impessoalidade, privilegiando-se a meritocracia em detrimento de escolhas de índole pessoal ou de caráter puramente subjetivo no processo de contratação. [...] Ora, a motivação do ato de dispensa, na mesma linha de argumentação, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do agente estatal investido do poder de demitir, razão pela qual se impõe, na espécie, não apenas seja a despedida motivada como precedida de um procedimento formal, em que se garanta ao empregado o direito ao contraditório, quando lhe seja imputada conduta desabonadora, porquanto, além de conferir-se a necessária publicidade à demissão, ficará o ato devidamente documentado e arquivado na empresa, permitindo seja a sua fundamentação a qualquer momento contrastado às normas legais aplicáveis**. [...] O paralelismo entre os procedimentos para a admissão e desligamento dos empregados públicos, a meu ver, está, também, indissociavelmente ligado à observância do princípio da razoabilidade. É que, aos agentes do Estado, não se veda apenas a prática de arbitrariedades, mas se impõe o dever de agir com ponderação, decidir com justiça e, sobretudo, atuar com racionalidade. [...] Nesse passo, creio ser interessante frisar a equiparação da demissão a um ato administrativo, trazendo à baila a pertinente síntese elaborada por Ney José de Freitas, em obra que trata especificamente do tema (grifo nosso).

A jurisprudência do TST é farta no sentido de adotar a necessidade de motivação na demissão de empregado público e de observância dos Princípios Constitucionais da Administração Pública. Assim, vejamos precedentes abaixo colacionados:

RECURSO DE REVISTA. JUÍZO DE RETRATAÇÃO. ART. 543-B, §3º, CPC. **EMPREGADO PÚBLICO CONCURSADO DE EMPRESA PÚBLICA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE DE DESPEDIDA IMOTIVADA**. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA NECESSÁRIA MOTIVAÇÃO DOS ATOS DAS ENTIDADES ESTATAIS, MESMO QUANDO REGIDAS PELO ART. 173, §1º, II, DA CF. ABATIMENTO DE VALORES. O Supremo Tribunal Federal, em composição plenária, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 589.998/PI, ocorrido em 20.03.2013, decidiu que a validade do ato de despedida de empregado das entidades estatais organizadas como empresas públicas, sociedades de economia mista e congêneres depende da existência de consistente motivação, **não prevalecendo a simples despedida arbitrária, desmotivada, ainda que as relações trabalhistas sejam regidas pelo art. 173, § 1º, II, da CF. É que, na área estatal, em decorrência do princípio da motivação dos atos administrativos, decorrente dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, também manifestamente incorporados pela Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), não há espaço para semelhante ato arbitrário e desfundamentado**. Nesses termos, foi afastado o entendimento consubstanciado na OJ 247/I/SBDI-1 desta Corte. Ressalte-se que o Supremo

Tribunal Federal, ao estabelecer a necessidade de motivação para a prática legítima da resilição do contrato por ato empresarial, pautou-se no fundamento de que, para o ingresso de empregado na área pública, é necessária previamente a aprovação em concurso público – como decorrência dos princípios da impessoalidade, isonomia e moralidade –, postulado que também orienta a dispensa desses empregados que, via de consequência, deve ser motivada. A esse respeito, enfatize-se que o imperativo do concurso público para o ingresso de empregados nas entidades estatais lança inegável influência jurídica sobre os requisitos constitucionais impostos a essas entidades no tocante à dispensa de seus empregados concursados, ainda que regidos genericamente pela Consolidação das Leis do Trabalho (celetistas). É que o elevado rigor imposto para a admissão de servidores públicos e empregados públicos – em harmonia ao princípio constitucional democrático – torna contraditória a permissão para a ruptura contratual meramente arbitrária desse mesmo empregado, por ato discricionário do empregador público. O rigor formal, procedimental e substantivo imposto para o momento de ingresso no serviço público não poderia permitir, por coerência e racionalidade, tamanha arbitrariedade e singeleza no instante de terminação do vínculo anteriormente celebrado. No caso concreto, incontroverso que o autor se submeteu a concurso público. Nada obstante, observa-se que o reconhecimento da nulidade da dispensa resulta na necessidade de abatimento dos valores adimplidos por ocasião da rescisão contratual, sob pena de – bis in idem – e de enriquecimento sem causa do empregado. Recurso de revista conhecido e provido." (RR 48900-77.2003.5.01.0059, Relator Ministro Mauricio Godinho Delgado, 3ª Turma, DEJT de 5.9.2014) (grifo nosso).

Em outro precedente bastante didático, o TST entende que o mesmo rigor exigido na contratação por concurso público deve ser preceituado para a demissão do empregado, como observa-se a seguir:

RECURSO DE REVISTA. SERVIDOR PÚBLICO. CELETISTA. CONCURSADO. DISPENSA IMOTIVADA. EMPRESA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. Recurso fundamentado em violação do art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal de 1988 e contrariedade à Súmula 390 do TST e à Orientação Jurisprudencial nº 247 da e. SBDI. O e. TRT da 4ª Região considerou nula a dispensa do empregado ao fundamento de que, -se a admissão dos seus empregados está submetida às disposições do **artigo 37 da Constituição Federal, como a exigência do inciso II, prescrevendo concurso público, do mesmo modo a demissão deve se orientar por critérios objetivos e justificáveis. Noutras palavras, o mesmo rigor exigido para o ingresso nos quadros do réu deve ocorrer quando do egresso, por razões de isonomia, em atenção aos princípios da moralidade e impessoalidade**, a que adstrito-. Nos termos da Súmula nº 390, II, do TST e da Orientação Jurisprudencial nº 247 da e. SBDI-1, ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não era garantida a estabilidade prevista no art. 41 da Constituição Federal de 1988, sendo possível até mesmo a sua dispensa imotivada. Não haveria, portanto, que se falar em nulidade da dispensa nem em reintegração, tendo em vista que a empresa poderia, por ato unilateral, até mesmo dispensar o empregado imotivadamente. Entretanto, o excelso STF, ao julgar em composição plenária o recurso extraordinário nº RE-589.998/PI, deu-lhe provimento parcial para -reconhecer a inaplicabilidade do art. 41 da Constituição Federal e exigir-se [sic] a necessidade de motivação para a prática legítima do ato de rescisão unilateral do contrato de trabalho, vencidos parcialmente os Ministros Eros Grau e Marco Aurélio. (RR-207-44.2011.5.04.0012, Relator Ministro Alexandre de Souza Agra Belmonte, 3ª Turma, DEJT 21.6.2013) (grifo nosso).

O TST endossa tal entendimento também em outros precedentes, como nos dois que se transcreve a seguir:

DISPENSA IMOTIVADA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE. O entendimento preconizado no item I da Orientação Jurisprudencial nº 247 da SBDI-I/ TST encontra-se superado em face da decisão do STF, proferida pela sua composição plena em 20/3/2013, **no julgamento do RE 589.998, que, atribuindo repercussão geral, consagrou tese jurídica no sentido da exigência de motivação da dispensa de empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de assegurar ao ato da dispensa a observância dos mesmos princípios que regem a admissão por concurso público, ou seja: impessoalidade**

e isonomia. Recurso de revista conhecido e provido. (RR - 223800-63.2008.5.02.0050, Relator Ministro Augusto César Leite de Carvalho, 6ª Turma, DEJT de 22.8.2014) (grifo nosso).

REINTEGRAÇÃO. NULIDADE DA DISPENSA. EMPREGADO INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. **O excelso STF no julgamento do RE-589.998/PI decidiu que é necessária a motivação do ato de rescisão do contrato de trabalho do servidor empregado de empresas estatais e sociedades de economia mista, tanto da União quanto dos estados, municípios e do Distrito Federal, contratado após prévia aprovação em concurso público**. Consagrou a tese segundo a qual o mesmo rigor exigido do empregado para o ingresso na Administração Pública deve ocorrer quando de seu egresso, em razão dos princípios da isonomia, moralidade e impessoalidade, a que está adstrita. E, embora a Administração Pública indireta usufrua de regime jurídico próprio das empresas privadas, conforme o art. 173, §1º, II, da Carta Magna, inclusive no que diz respeito às obrigações trabalhistas, após a decisão do STF há necessidade de motivação do ato demissional do empregado público concursado, sob pena de se revelar ilegal e abusivo tal ato, em razão do interesse público subjacente. Precedentes. Recurso de revista conhecido e provido. (RR – 1110-04.2010.5.04.0016, Relator Ministro Aloysio Corrêa da Veiga, 6ª Turma, DEJT de 15.8.2014) (grifo nosso).

Em relação aos Tribunais Regionais do Trabalho, tal entendimento já é majoritário, como atestam alguns precedentes do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região:

EMPREGADO PÚBLICO. DESPEDIDA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. REGÊNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE E FINALIDADE. **Em recente julgamento com repercussão geral, o e. STF, no julgamento do RE 589998/PI, consolidou o entendimento de que a despedida do empregado da empresa pública e da sociedade de economia mista não pode ocorrer de forma arbitrária, tendo em vista que as referidas entidades se submetem aos princípios insculpidos no art. 37, da Constituição Federal**. Desse modo, evidenciado, nos autos, que a despedida do autor se deu em decorrência da sua adesão ao plano de demissão com o recebimento do prêmio correspondente não se pode dizer que o ato administrativo é desprovido de motivação. Justamente porque não exige, em casos tais, a justa causa para a dispensa, assim como ocorre com os servidores portadores de estabilidade, bastando apenas a justificativa formal da rescisão contratual, o que ocorreu no caso em exame. Processo 0010140-86.2013.5.05.0030, Origem PJe, Relatora Desembargadora DALILA ANDRADE, 2ª. TURMA, DJ 12/03/2015 (grifo nosso).

EMPREGADO PÚBLICO. DESPEDIDA MOTIVADA. **O empregado público admitido após aprovação em concurso público, tendo seu contrato submetido ao regime da CLT, só pode ser despedido com motivação pela administração pública, em obediência aos princípios que regem os atos administrativos em geral, dando-lhe oportunidade de defesa e do contraditório**. O Estado Democrático de Direito garante legitimidade a todas às decisões administrativas que possibilitam seus destinatários as compreenderem, ao demonstrar o interesse público, a legalidade e imparcialmente no ato administrativo. **Não respeitando a empresa pública tal norma administrativa, fica condenada a reintegrar o trabalhador no emprego**. Recurso do Reclamante que se dá provimento. Processo 0001222-10.2014.5.05.0014, Origem PJe, Relatora Desembargadora LÉA NUNES, 3ª. TURMA, DJ 17/09/2015 (grifo nosso).

Enquadramento da Dispensa Imotivada de Empregado Público na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.492, de 2 de junho de 1992)

Conforme já comentado, o simples ato de demissão imotivada de empregado público viola vários princípios constitucionais e da administração pública, sendo tal ato enquadrado como improbidade administrativa, considerando o *caput* do art. 11 da Lei 8.492, de 2 de junho de 1992:

> Art. 11. Constitui ato de **improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública** qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente [...]

A doutrina e a jurisprudência pátrias

são unânimes em afirmar que o rol do dispositivo legal supracitado é exemplificativo, tendo em vista que a finalidade teleológica deste é proteger os princípios basilares da Administração Pública.

Nessa diretriz, a doutrina de José Carvalho dos Santos Filho (2010) entende que o texto referiu-se aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, mas tal relação é nitidamente aleatória, pois o legislador disse menos do que queria, tendo em vista que o intuito é o da preservação dos princípios gerais da administração pública.

Endossando tal raciocínio, a doutrina de Wallace Paiva Martins Júnior (2001) infere que o art. 11 da Lei 8.492, de 2 de junho de 1992, trata de enumeração legal dos princípios constantes de forma exemplificativa, pois traduzem de forma bem ampla a preocupação com a violação ao princípio da moralidade administrativa, e que os cogitados no art. 11, em verdade, são também deveres do agente público de observância indeclinável, consistindo em conceitos de significação relacionados à ética administrativa.

O ato de demissão imotivada de empregado público também poderá ser enquadrado como ato de improbidade administrativa na modalidade de atos que causam prejuízo ao erário. Conforme já argumentado, a empresa pública ou sociedade de economia mista tem duplo prejuízo quando demite imotivadamente um empregado público, qual seja, o pagamento das verbas rescisórias no ato da demissão, além de outras deferidas pelo juízo laboral, quando o empregado obtém a reintegração definitiva ao emprego público.

Na mesma direção, vejamos o disposto no *caput* do art. 10 da Lei 8.492, de 2 de junho de 1992, que assim como o *caput* do art. 11 contém conteúdo meramente exemplificativo:

> Art. 10. **Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário** qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje **perda patrimonial**, *d*esvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente [...]

No caso em tela, a demissão imotivada se enquadraria na hipótese que enseja perda patrimonial à Administração Pública, considerando inclusive que muitas empresas estatais são custeadas com verbas da Fazenda Pública.

As sanções previstas para o gestor que irresponsavelmente demite imotivadamente o empregado público, para os casos de violação a princípio da administração pública e lesão ao erário, encontram-se positivadas no art. 12, II e III, da Lei 8.492, de 2 de junho de 1992:

> Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato
>
> [...]
>
> II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;
>
> III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Conclusões

Ante ao exposto, considerando a Constituição Federal de 1988, a doutrina e a jurisprudência pátrias, conclui-se que a dispensa imotivada de empregado público pelo gestor de uma estatal se enquadra como ato de improbidade administrativa, de acordo com o disposto no

art. 10 e no art. 11 da Lei 8.492, de 2 de junho de 1992, pelo fato de tal conduta violar princípios constitucionais e da Administração Pública, além de causar prejuízos ao erário, devendo o responsável pelo ato responder às sanções previstas no art. 12, II e III, do referido diploma legal.

O enquadramento do gestor responsável pela demissão imotivada de empregado público na lei de improbidade administrativa, além de desestimular a prática de tal conduta, tem caráter pedagógico, de modo a desencorajar, também nas empresas públicas e sociedades de economia mista, as práticas do clientelismo e do patrimonialismo político que tanto prejudicam as estatais, tendo em vista que muitas dessas empresas são utilizadas como cabide de empregos em cargos comissionados e terceirizações, sendo os empregados públicos concursados, em muitos casos, preteridos por tais indicações políticas.

Do mesmo modo, por via oblíqua, a Fazenda Pública também se prejudica, pois medidas que lesam os cofres das estatais são muitas vezes por ela custeadas, de maneira a cobrir os prejuízos causados pelos seus respectivos gestores. Nesse sentido, restringir a prática da demissão imotivada, além de desestimular atos de improbidade administrativa, impede também eventuais prejuízos ao erário público.

Referências Bibliográficas

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 9 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional:* teoria do Estado e da Constituição. 11 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

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

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 11 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

FRANÇA, R. Limongi. Enriquecimento sem Causa. *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1987.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 8. ed. Niterói: Impetus, 2014.

NOBRE JÚNIOR. *Princípio da Boa-Fé e sua Aplicação no Direito Administrativo Brasileiro*. 2 ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001.

Parecer

Política Urbana. Substitutivo de Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Logradouro com várias espécies de árvores. A importância do direito à paisagem. Estatuto da Cidade. Plano Diretor. Código Florestal. Declaração de Área de Preservação Permanente. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Princípio da Separação dos Poderes

Fabienne Oberlaender Gonini Novais*

Consulta

Câmara solicita-nos parecer jurídico acerca da constitucionalidade do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 095/17, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a declaração de preservação permanente de árvores de várias espécies de determinada localidade da zona urbana do Município.

Resposta

Antes de adentramos à análise da constitucionalidade do Substitutivo do Projeto de Lei, cumpre consignar que, diante do panorama atual de inúmeras degradações ambientais, é louvável a preocupação apontada pelo Legislativo para com determinado logradouro público do Município que alberga várias espécies de árvores, sobretudo por estar em ambiente urbano, onde existem muitas áreas consolidadas.

Infere-se da leitura dos documentos acostados à consulta que, o objeto central ali tratado diz respeito ao direito à paisagem e ao subsequente interesse público em sua proteção.

O tema, no entanto, é demasiadamente complexo, pois a conceituação de paisagem envolve diversas ciências, como: urbanismo, geografia, história, arquitetura, dentre outras, que deve-

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

rão ser levadas em consideração na interação com o indivíduo e a coletividade de determinado local.

Por outro lado, as literaturas jurídica e legislativa do Brasil pouco nos esclarecem o conceito de paisagem e os instrumentos para sua devida proteção, isto porque as definições em diplomas normativos atualmente são vagas e imprecisas. Constata-se do acervo existente que, em nenhum momento, o legislador se preocupou em conceituá-la de forma a garantir sua real proteção, desrespeitando assim o princípio democrático da participação comunitária na gestão da cidade. Fora isso, pouco tratam das paisagens antrópicas encontradas nos sítios urbanos.

Tenta preencher esta lacuna a tese de doutorado de Maraluce Maria Custódio do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, publicada em 2012, que versa sobre "O conceito jurídico de paisagem: contribuições ao seu estudo no direito brasileiro" (http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/MPBB-8WTJ5L. Acesso em 16/05/2013)

Em sua tese, ela relembra lições de Norberto Bobbio no sentido de que o direito à paisagem está inserido nos chamados direitos de terceira geração ou direitos difusos, ou seja, direitos que devem ser protegidos e defendidos em sua totalidade, não sendo possível a divisão do objeto a ser protegido nem a determinação dos seres que afeta.

A paisagem, explica a referida autora, interessa a todos por atingir nossa vida diária, influenciar como nos sentimos nos locais que vivemos, trabalhamos e relaxamos, trata-se do habitat humano, que compõe nossa história e nos dá o senso de identidade e pertencimento a um lugar, o que influencia diretamente na nossa qualidade de vida e no bem estar das comunidades locais.

Por isso, as falhas em proteger a paisagem podem lesionar uma massa indefinível de indivíduos, já que a agressão aos direitos difusos não é uma agressão comum, pois não gera resultado apenas no momento da ocorrência e a sujeitos determinados, e sim repercute em longo prazo e pode, inclusive, atingir gerações futuras, indo de encontro ao postulado da sustentabilidade.

Nesta perspectiva, por determinação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, a Política Urbana deverá ser executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e no Plano Diretor – no caso das cidades com mais de vinte e mil habitantes (§1º, art.182, CRFB) – com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo assim o bem-estar dos munícipes.

Desde a entrada em vigor deste Estatuto, os municípios brasileiros vêm tentando se organizar administrativamente e territorialmente para melhor atender ao bem estar da população e possibilitar a participação da sociedade nos desígnios e mudanças da cidade. No entanto, a ausência de um conceito federal de paisagem urbana, de identificação dos tipos de paisagem que devem ser valorizadas, e de instrumentos que deverão ser manejados para tanto dificultam a atuação municipal na questão.

Neste contexto, o Plano Diretor do Município consulente, revisado pela Lei Complementar nº.850/2014 e coletado no site da Prefeitura, revela o seguinte acerca da proteção de suas paisagens urbanas:

> *[...]*
>
> *Art.99. Constituem* **objetivos da Política Urbana, Áreas Públicas e Patrimônio Ambiental***:*
>
> *I. Garantir o equilíbrio visual por meio da adequada identificação, legibilidade e apreensão pelo cidadão dos* **elementos constitutivos da paisagem urbana, do espaço público e privado***;*
>
> *[...]*
>
> *III. Garantir planejamento dos espaços públicos e da paisagem urbana por meio da ordenação, distribuição, revitalização, conservação e preservação do patrimônio cultural e ambiental, com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade do meio ambiente urbano construído;*
>
> *[...]*
>
> *Art.100.* **Constituem diretrizes e ações estratégicas da Política da Paisagem Urbana, Áreas Públicas e Patrimônio Ambiental***:*
>
> *[...]*
>
> *II.* **Estabelecer políticas, planos e programas de preservação, revitalização, con-**

servação e manutenção dos bens materiais e imateriais, naturais e construídos;

[...]

XV. **Promover, preservar e planejar a qualidade da paisagem e espaços públicos por meio da arborização urbana pública existente, como uma imagem e um elemento simbólico, identidade cultural e qualidade de vida urbana da cidade**;

XVI. **Revisar, elaborar e implementar um Plano Diretor de Arborização Pública como elemento constituinte da qualificação da paisagem urbana e ambiente construído**;

[...]

Art. 101. É obrigatória a recuperação de áreas degradadas, sendo responsabilizados os seus autores ou proprietários, consoante legislação em vigor.

[...]

Art. 102. **Caberá aos cidadãos, e em especial, aos órgãos e entidades da administração municipal zelar pela qualidade da paisagem urbana, promovendo medidas adequadas para que a**:

[...]

V. **Recuperação de áreas degradadas**;

VI. **Conservação de sítios significativos**;

[...]

Art.104. Observados o valor histórico, a excepcionalidade, os valores de representatividade e de referência, a importância arquitetônica, simbólica ou cultural, as tradições e heranças locais e levando ainda em consideração as relações físicas e culturais como entorno e a necessidade de manutenção de ambientação peculiar, **ficam protegidos os bens, áreas e edifícios previstos no Anexo VII**. (g.n.)

Ante o exposto, nota-se que o Plano Diretor acima se preocupou em dispor especificamente acerca da proteção à paisagem de arborização urbana já existente por configurar um elemento simbólico, de identidade cultural e de qualidade de vida urbana da cidade. O Plano Diretor do Município consulente prevê ainda a revisão, elaboração e implementação de um Plano Diretor de Arborização Pública, o qual não tivemos acesso.

Por outra via, o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) traz como conceito de Área de Preservação Permanente (APP) a "área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, **a paisagem**, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas" (art. 3º, II).

Neste esteio, o Código Florestal identifica, em seu art. 4º, aquelas APPs instituídas por lei, ou seja, tornadas objeto de proteção pelo simples fato de subsumirem-se às condições previstas no texto legal.

O art. 6º do Código Florestal, a seu turno, aponta as hipóteses de instituição de APPs dependentes de ato do Poder Público, conforme se vê:

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

II - proteger as restingas ou veredas;

III - proteger várzeas;

IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;

V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;

VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

VII - assegurar condições de bem-estar público;

VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional. (g.n.)

Sobre o tema, assim anota Édis Milaré:

A lei diz que **ato do Chefe do Poder Executivo** *declarará, como tal,* **as áreas de preservação permanente** *que reúnam as condições arroladas no próprio texto legal. No caso, o Chefe do Poder Executivo não exerce atividade criadora de APPs.* **Ele apenas identifica, demarca e declara como de preservação permanente uma determinada área, por meio de ato administrativo plenamente vinculado, e não necessariamente uma lei em sentido estrito**. (In: MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente.* 8. ed. rev.,

atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 1259. itálico no original, g.n.).

Neste sentido, em respeito aos princípios constitucionais da separação entre os Poderes, a determinação tratada no presente Substitutivo de Projeto de Lei, em que pese meritória, não pode servir de objeto de propositura do Poder Legislativo.

Em síntese, sob este prisma, o pretendido Substitutivo ao Projeto de Lei é formalmente inconstitucional, não reunindo elementos para validamente prosperar, pois usurpa competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, a quem cabe privativamente, em seu juízo de conveniência e oportunidade, declarar como de interesse social determinadas áreas que se enquadrem nas hipóteses do art. 6º do Código Florestal, em especial o inciso V, revestindo-as assim da qualidade de Áreas de Preservação Permanente (APP). No entanto, dada a importância do direito à paisagem para o direito ambiental atualmente, cabe ao Legislativo solicitar informações ao Executivo acerca do cumprimento do Plano de Diretor no que tange ao disposto nos incisos XV e XVI, do art.100, além de demonstrar a relevância e o interesse social em se proteger a indigitada área pela variedade de espécies de árvores ali abrigadas.

SERVIÇOS E SOLUÇÕES PARA A GESTÃO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN

instituto brasileiro de administração municipal

WebISS

SEDE

Rio de Janeiro
Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Centro
Rio de Janeiro • RJ
Tel. (21) 2142-9797
ibam@ibam.org.br

REPRESENTAÇÕES

São Paulo
Tel. (11) 5583-3388
ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina
Tel. (47) 3041-6262
ibamsc@ibam.org.br

Saiba mais explorando www.ibam.org.br

Parecer

Competência Legislativa Municipal. O Município exerce legitimamente poder de polícia ambiental e deve obedecer ao princípio da máxima proteção do Direito Ambiental e o princípio da precaução

Ana Carolina Couri de Carvalho*

Consulta

Câmara indaga a respeito da legalidade de PL que dispõe sobre normas para realização de provas equestres e rodeios no Município e eleva o rodeio e demais modalidades como patrimônio cultural imaterial.

Resposta

A Carta Constitucional reserva capítulo específico ao meio ambiente. 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**. Mais especificamente, vedou expressamente o legislador constituinte as práticas que submetam os animais à crueldade, na forma da lei (art. 225, VII).

O Brasil e os países membros da ONU são signatários da Declaração Universal dos Direitos dos Animais, proclamada pela UNESCO em 1978 em Bruxelas, que reconhece o valor da vida de todo ser vivo, de sua dignidade, respeito e integridade, que em seu art. 10 expressamente consigna que "nenhum animal deve ser usado para divertimento do homem. A exibição dos animais e os espetáculos que utilizem animais são incompatíveis com a dignidade do animal."

Em âmbito internacional, citamos também o Protocolo anexo ao Tratado de Amsterdã, relativo à proteção e ao bem-estar dos animais, garante uma proteção reforçada e um maior respeito pelo bem-estar dos animais, enquanto **seres dotados de sensibilidade**. Da mesma sorte, o Tratado de Lisboa prevê, desde 2007,

* *Consultora Técnica do IBAM.*
Endereço eletrônico: carolinacouri@gmail.com

no seu artigo 13, que a concepção de políticas da União Europeia deve ponderar as exigências em matéria de bem-estar dos animais enquanto seres sencientes, capazes de sentir sofrimento e prazer.

No Brasil, o Decreto nº 16.590/1924 já proibia, em âmbito federal, a prática de crueldade contra os animais e, ao regulamentar atividades em casas de diversões públicas, vedava corridas de touros, garraios e novilhos, brigas de galos e canários, dentre outras "diversões" que causassem sofrimento aos animais. Também merece registro, quanto à defesa dos animais e vedação ao tratamento cruel, outros diplomas que precederam a Constituição de 1988, como o Decreto-lei n° 24.645/34 e a própria Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei nº 3.888/1941, art. 64).

A Lei federal nº 9.605/1998, regulamentada pelo Decreto federal 6.514/2008, em seu art. 32, criminaliza o ato de abuso e maus tratos aos animais, bem como o de realizar "experiência dolorosa ou cruel em animal vivo", ainda que para fins didáticos. Sobre os atos de abuso e maus tratos aos animais em geral, o referido Decreto federal nº 6.514/2008, já 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.

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), fazendo com que a maioria das condutas tipificadas saiam da competência do juizado especial criminal.

O PL pretende proteger as práticas de rodeios e assemelhados, erigindo tais manifestações em âmbito local como patrimônio cultural imaterial.

Sobre o tema, não podemos deixar de citar recente julgamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 06/10/2016, que julgou procedente a ADIN nº 4983, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, contra a Lei 15.299/2013, do Estado do Ceará, que regulamentava a vaquejada como prática desportiva e cultural.

A maioria dos ministros considerou a "crueldade intrínseca" aplicada aos animais na vaquejada, comprovadas, inclusive, por laudos técnicos acostados ao processo, que demonstram consequências nocivas à saúde dos animais, tais como: fraturas nas patas e rabo, ruptura de ligamentos e vasos sanguíneos, eventual arrancamento do rabo e comprometimento da medula óssea. Destacamos elucidativo trecho do voto do relator:

> "A par de questões morais relacionadas ao entretenimento às custas do sofrimento dos animais, bem mais sérias se comparadas às que envolvem experiências científicas e médicas, **a crueldade intrínseca à vaquejada não permite a prevalência do valor cultural como resultado desejado pelo sistema de direitos fundamentais da Carta de 1988**. O sentido da expressão "crueldade" constante da parte final do inciso VII do § 1º do artigo 225 do Diploma Maior alcança, sem sombra de dúvida, a tortura e os maus-tratos infringidos aos bovinos durante a prática impugnada, revelando-se intolerável, a mais não poder, a conduta humana autorizada pela norma estadual atacada. No âmbito de composição dos interesses fundamentais envolvidos neste processo, há de sobressair a pretensão de proteção ao meio ambiente". (g.n.)

Desta forma, quando do sopesamento entre manifestação cultural tradicional e a proteção dos animais, a balança pendeu para estes últimos, entendendo o STF, guardião da Constituição, que o termo "crueldade" no artigo 225, § 1º, VII da Constituição da República é incompatível com eventos esportivos/festivos onde há prática de atividade que maltrate ou configure maltrato a animais (vaquejada, briga de galo, "farra do boi" etc).

Aliás, em que pese ter sido sancionada a Lei nº 13.364/2016, que elevou o rodeio e a vaquejada como manifestação cultural nacional (artigo 2º), o entendimento de longa data deste Instituto é que o exercício de tais práticas atenta contra a Constituição e deve ser combatido pelo Poder Público. (pareceres IBAM 0223/2010, 0270/2017, dentre outros).

Como elucida a doutrina de Paulo Affonso Leme Machado: "A **Constituição teve o mérito de focalizar o tema de proibir a crueldade contra os animais. O texto constitucional fala em 'práticas'** – o que quer dizer que há atos cruéis que acabam tornando-se hábitos, **muitas vezes chamados erroneamente de manifestações culturais**". (Machado, Paulo Affonso Leme, *Direito Ambiental Brasileiro*, 20ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2012)

A Lei Federal nº 10.519/2002, que regulamenta a promoção e a fiscalização da defesa sanitária animal quando da realização de rodeio, **proíbe a prática e o uso de instrumentos que cause ferimentos e injúrias nos animais.** ***A jurisprudência inclusive já considerou cruéis e, portanto, inconstitucionais leis que regulamentavam provas tais como de laços e bulldog, constantes do art. 1º do PL em apreço***. Confira os seguintes julgados:

> "Nem se diga que existem estudos que informam a inexistência de evidências concretas no sentido de que os aparelhos mencionados (esporas pontiagudas, chicotes e o denominado sedem) e as provas indicadas (**bulldog, laço de bezerro e laço em dupla**) causem dor e sofrimento, porquanto ***os princípios da precaução e da prevenção***, que norteiam todas as ações em termos ambientais, prevenindo e banindo a simples possibilidade de dano, permitem vetar tais práticas tão só com observância dos estudos que demonstram a existência de crueldade. Vale dizer que em âmbito de meio ambiente e trato com animais e outros seres da fauna brasileira, ***não há necessidade de que esperem os jurisconsultos e cientistas pelo perecimento do animal exaurido pelo sofrimento para atestar o mau trato que lhe foi infligido, bastando que se permitam antever de forma razoável e lógica o sofrimento que dele advirá para embasar a proibição ao ato***." (TJSP, APELAÇÃO CÍVEL COM REVISÃO n° 669.217-5/8-00, Rel. des. Regina Capistrano, j. 08.11.2007)
>
> "A despeito da Lei Estadual 10.359/99 regulamentar a prática da atividade de rodeio e a Lei Federal 10.519/02, por sua vez, ***regular as provas de laço, é indubitável que tais atividades causam sofrimento aos animais que protagonizam as apresentações*****, considerando-se que utilizam o sedem e outros petrechos a fim de 'estimular' os animais. Dessa forma, estes diplomas legais são inconstitucionais**". (TJSP, Apelação n° 0006162-86.2009.8.26.0457, Rel. Des. Ruy Alberto Leme Cavalheiro, j. 28.04.2011, g.n.)
>
> "AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **RODEIO. MAUS TRATOS A ANIMAIS. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL**. (...)4. A Constituição Federal expressamente veda a prática de crueldade com animais em seu art. 225, § 1º, inciso VII, sendo tipificado como crime, pelo art. 32 da Lei nº 9.605/98, o ato de abuso e maus tratos a estes. Da mesma forma, **a Lei nº 10.519/2002, que regulamenta a promoção e a fiscalização da defesa sanitária animal quando da realização de rodeio, proíbe a prática e o uso de instrumentos que cause ferimentos e injúrias nos animais**, incluindo aparelhos que provoquem choques elétricos. 5. **Em que pese seja legal a realização de rodeios, estes, por obvio, não podem submeter animais a atos de crueldade, devendo observar a legislação pátria no tocante ao tema**. Trata-se de medida de repressão às práticas cruéis a animais, e não de rodeios. 6. Não merece reparo a sentença no tocante à proibição do Município de Seropédica de promover ou conceder licenciamento de rodeios que submetam animais a atos de crueldade; 8. Apelações parcialmente providas". (TRF-2 – AC: 201151010117643 , Relator: Desembargador Federal GUILHERME DIEFENTHAELER, Data de Julgamento: 03/06/2014, QUINTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 16/06/2014)
>
> "**Tampouco convence a alegação de que a festa de rodeio é apenas um esporte** ***ou ainda uma tradição do homem do interior***, como se isso justificasse a crueldade contra animais. As festas hoje realizadas em grandes arenas, com shows,

anunciantes e forte esquema publicitário, nada têm de tradicional, no máximo constituem exemplo de um costume adotado por parcela da população – essa sim prática reiterada e difundida – de copiar e imitar estrangeirices, o country da cultura norte-americana. Sua proibição – no que tem de martirizante aos animais – não causará dano algum à cultura bandeirante ou nacional (...) "A atividade do rodeio submete os animais a atos de abuso e maus tratos, impinge-lhes intenso martírio físico e mental, constitui-se em verdadeira exploração econômica da dor, e por isso, não fosse a legislação constitucional e infraconstitucional a vedar a prática, e ela deveria ser proibida por um interesse humanitário, pois, como bem observou o MINISTRO FRANCISCO REZEK no julgamento do Recurso Extraordinário que proibiu a 'Farra do Boi' em Santa Catarina, '**com a negligência no que se refere à sensibilidade de animais** anda-se meio caminho até a indiferença a quanto se faça a seres humanos. Essas duas formas de desídia são irmãs e quase sempre se reúnem, escalonadamente.' Ainda que se invoque a existência de uma legislação federal e estadual permissiva, a única conclusão aceitável é aquela que impede as sessões de tortura pública a que são expostos tantos animais. Primeiro porque a lei não elimina o sofrimento. (...) A competência para legislar sobre meio ambiente, no que se inclui evidentemente a proteção aos animais, é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, todavia, caso as normas estaduais sejam mais restritivas que as federais, estas cedem espaço àquelas, **pois, em matéria ambiental, sempre há de ser aplicada a regra mais protetiva**. (...) **Não importa o material utilizado** para a confecção das cintas, cilhas, barrigueiras ou sedem (de lã natural ou de couro, corda, com argolas de metal), ou ainda, o formato das esporas (pontiagudas ou rombudas), pois, fossem tais instrumentos tão inofensivos e os rodeios poderiam passar sem eles. Em verdade, sequer haveria necessidade dos laudos produzidos e constantes dos autos para a notória constatação de que tais seres vivos, para deleite da espécie que se considera a única racional de toda a criação, são submetidos a tortura e a tratamento vil. (...) O homem do milênio, Francesco de Bernardone, que se tornou conhecido como Francisco de Assis, chamava todas as criaturas de irmãs. Em pleno século XXI, há quem se entusiasme a causar dor a seres vivos e se escude na legalidade formal para legitimar práticas cujo primitivismo é inegável." (TJSP, Apelação Cível n° 9229895-64.2003.8.26.0000 -Rel. Des. Renato Nalini, j. 10.11.2011, g.n.)

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL – RODEIO – Obrigação de não fazer – Sentença que julgou improcedente o pedido sob o argumento de o mesmo ser genérico e amplo – Inadmissibilidade – O pedido deve ser parcialmente provido como medida de prevenção e proteção ao bem-estar dos animais, conforme os pareceres do Ministério Público em 1º e 2º graus – Contundência dos laudos e estudos produzidos a comprovar que a atividade do rodeio submete os animais a atos de abuso e maus tratos, impinge-lhes intenso martírio físico e mental, constitui-se em verdadeira exploração econômica da dor – Incidência do art. 225, § 1º, VII, da Constituição Federal, do art. 193, X, da Constituição Estadual, além do art. 32 da Lei n° 9.605/98, que vedam expressamente a crueldade contra os animais – **Inadmissível a invocação dos princípios da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa**, pois a Constituição Federal, embora tenha fundado a ordem econômica brasileira nesses valores, **impôs aos agentes econômicos a observância de várias diretivas, dentre as quais a defesa do meio ambiente, e a conseqüente proteção dos animais, não são menos importantes –Condenação do apelado** (...) **Ainda que houvesse fundada dúvida sobre o fato do sofrimento e dor causados aos animais utilizados em rodeios – dúvida inexistente diante da prova colacionada –, *incide na espécie o princípio da precaução***, segundo o qual "as pessoas e o seu ambiente devem ter

em seu favor o beneficio da dúvida, quando haja incerteza sobre se uma dada ação os vai prejudicar", ou seja, existindo dúvida sobre a periculosidade que determinada atividade representa para o meio ambiente, deve-se decidir favoravelmente a ele – ambiente – e contra o potencial agressor. CONFERE-SE PARCIAL PROVIMENTO AO APELO". (TJSP, Apelação n° 0013772-21.2007.8.26.0152,Rel. Des. Renato Nalini, j. 31.03.2011)

Imbuída do mesmo espírito, temos a Lei estadual paulista nº 11.977/05, denominada Código Estadual de Proteção aos Animais, Lei nº 11.977/2005, cujo art 21 veda a apresentação ou utilização de animais em espetáculos circenses, dispositivo este já **respaldado** pela jurisprudência do STJ (Ag: 1182430, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Publicação: DJe 09/11/2009). A Lei Complementar nº 694/2012 do Município de Porto Alegre, que dispõe sobre a política de proteção de animais no Município e veda a comercialização livre de animais em feiras livres.

Portanto, a propositura em apreço vai na contramão da defesa dos animais. O município exerce legitimamente poder de polícia ambiental e, no exercício de sua competência legislativa sobre a matéria, deve obedecer ao princípio da máxima proteção do Direito ambiental, considerando que as normas em matéria de proteção à saúde e ao meio ambiente não fixam limites máximos de proteção, mas, ao contrário, estabelecem patamares mínimos, a partir dos quais o Município devem legislar.

Desta forma, afigura-se como um retrocesso na seara da tutela destes direitos considerar tais práticas como patrimônio cultural imaterial do município, cabendo aos senhores edis, com base nos dados e elementos fornecidos, deliberar a respeito.

CONTE COM O NOSSO APOIO
PARA UMA GESTÃO EFICIENTE

A maioria das Prefeituras e Câmaras Municipais do Brasil já se associou

instituto brasileiro de administração municipal

SEDE

Rio de Janeiro
Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Centro
Rio de Janeiro • RJ
Tel. (21) 2142-9797
ibam@ibam.org.br

Parecer

Servidor Público. Contribuição sindical (art. 8º, inciso IV, *in fine*, da Constituição Federal). Portaria nº 421/2017 do Ministério do Trabalho. Suspensão dos efeitos da Instrução Normativa nº 01/2017 não implica o não recolhimento da contribuição sindical dos servidores municipais

Priscila Oquioni Souto*

Consulta

Tendo em vista a recente edição da Portaria nº 421/2017 do Ministério do Trabalho que suspendeu os efeitos da Instrução Normativa nº 01/2017 do Ministério do Trabalho que dispõe sobre a cobrança da contribuição sindical dos servidores e empregados públicos, indaga o consulente como proceder com os valores já descontados.

Resposta

Inicialmente, para o escorreito deslinde da questão em tela, mister uma análise acurada dos atos oriundos do Ministério do Trabalho mencionados.

Assim dispunha a Instrução Normativa nº 1, de 17 de fevereiro de 2017:

> "O MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, II, da Constituição Federal; e
>
> considerando a competência estabelecida no artigo 610 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, que permite a este Ministério a expedição de instruções referentes ao recolhimento e à forma de distribuição da contribuição sindical;
>
> considerando a necessidade de uniformizar o procedimento de recolhimento da contribuição sindical, prevista nos artigos 578 e seguintes da Consolidação das Leis do

* *Assessora Jurídica do IBAM.*
Endereço eletrônico: priscila.oquioni@ibam.org.br

Trabalho – CLT, pela Administração Pública Federal, Estadual e Municipal;

considerando que o acórdão proferido no MI 1.578, do Supremo Tribunal Federal concluiu que "é certo que o plenário do STF já sedimentou entendimento no sentido de que a regra constitucional prevista no art. 8º, IV, da CRFB reveste-se de autoaplicabilidade, de modo a dispensar uma suposta intermediação legislativa que lhe desse concretude. É dizer: o texto constitucional é bastante para que o comando irradie, desde logo, todos os seus efeitos", resolve:

Art. 1º - Os órgãos da Administração Pública Federal, Estadual Municipal, Direta e Indireta, deverão recolher a contribuição sindical prevista no art. 578, da CLT, de todos os servidores e empregados públicos, observado o disposto nos artigos 580 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 2º - Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação."

A Portaria nº 421, de 5 de abril de 2017, ao suspender os efeitos da Instrução Normativa nº 1/2017 do Ministério do Trabalho, invoca a fundamentação exarada em Parecer da Advocacia Geral da União – Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

"O MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO, no uso de suas atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal; e **considerando o PARECER nº 00286/2017/SZD/CONJUR-MP/CGU/AGU e a recomendação exarada no DESPACHO nº 01634/2017/CONJUR-MTE/CGU/AGU, resolve**:

Art. 1º - Ficam suspensos os efeitos da Instrução Normativa nº 1, de 17 de fevereiro de 2017, que dispõe sobre a cobrança da contribuição sindical dos servidores e empregados públicos.

Art. 2º - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação." (Grifos nossos)

Pois bem, o Parecer da AGU que se prestou de alicerce para a edição da Portaria nº 421/2017 se calca em uma premissa principal, qual seja: a falta de atribuição do Ministério do Trabalho para regulamentação de matérias afetas ao pessoal civil da Administração Federal, o que caberia ao Ministério do Planejamento. Vejamos a ementa do parecer:

"PARECER n. 00286/2017/SZD/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05210.001286/2017-45

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO/SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO.

ASSUNTO: INSTRUÇÃO NORMATIVA MT N.1/2017

I. Instrução nº 1 de 2017 do Ministério do Trabalho. Determinação aos órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal para que recolham a contribuição sindical prevista no art. 578 da CLT. Questionamento da SEGRT/MP quanto ao alcance da disposição com relação aos servidores públicos federais.

II. Posicionamento desta CONJUR e da Consultoria-Geral da União no sentido da ilegalidade de normativos semelhantes editados anteriormente pelo Ministério do Trabalho. **Competência do Ministério do Planejamento para normatização em matéria de pessoal civil (Lei nº 10.683/2003, art. 27, XVII, "g" e art. 25, II e III do Decreto nº 8.818/2016). Inaplicabilidade da IN 01/2017 aos servidores públicos federais**." (Grifos nossos).

Tecidas estas considerações, podemos claramente inferir que a Portaria nº 421/2017 do Ministério do Trabalho, ao suspender os efeitos da IN nº 1/2017, tinha por escopo primordial sanar um vício de atribuição. **Desta sorte, a suspensão dos efeitos da IN nº 01/2017 não afasta a obrigatoriedade do recolhimento de contribuição sindical (art. 8º, IV, *in fine*, da Constituição Federal) dos servidores, ao menos em âmbito municipal**. Ademais, há de se considerar que o recolhimento da contribuição (imposto sindical), segundo entendimento do STF, decorre diretamente da Lei Maior. Neste sentido:

"CONSTITUCIONAL. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. SERVIDORES PÚBLICOS. Art. 8º, IV, da Constituição Federal. I. – A contribuição sindical instituída pelo art. 8º, IV, da Constituição Federal constitui norma dotada de autoaplicabilidade, não dependendo, para ser cobrada, de lei integrativa. II. – Compete aos sindicatos de servidores públicos a cobrança da contribuição legal, independentemente de lei regulamentadora específica. III. – Agravo não provido. (STF - 2ª Turma. AgR no AI nº 456634/RJ. Julg. em 13/12/2005. Rel. Min. CARLOS VELLOSO).

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO – CONTRIBUIÇÃO SINDICAL (CF, ART. 8º, IV, "IN FINE") – SERVIDOR PÚBLICO – EXIGIBILIDADE – PRETENDIDA IMPOSIÇÃO DE MULTA –AUSÊNCIA DE INTUITO PROCRASTINATÓRIO – ATITUDE MALICIOSA QUE NÃO SE PRESUME – INAPLICABILIDADE DO ART. 18 E DO § 2º DO ART. 557 DO CPC – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consagrou entendimento no sentido de que se revela exigível dos servidores públicos civis *a contribuição sindical prevista no art. 8º, IV, "in fine"*, da Constituição.** Precedentes. – A mera circunstância de a parte recorrente deduzir recurso de agravo não basta, só por si, para autorizar a formulação de um juízo de desrespeito ao princípio da lealdade processual. É que não se presume o caráter malicioso, procrastinatório ou fraudulento da conduta processual da parte que recorre, salvo se se demonstrar, quanto a ela, de modo inequívoco, que houve abuso do direito de recorrer. Comprovação inexistente, na espécie". (STF – 2ª Turma. AgR no RE nº 413080. Julg. em 22/06/2010. Rel. Min. CELSO DE MELLO). (Grifos nossos).

Neste ponto, vale esclarecer que, para aumentar a celeuma na questão em tela, em que pese a tese principal do Parecer da AGU que subsidiou a edição da Portaria nº 421/2017 do Ministério do Trabalho se refira à invasão de atribuição do Ministério do Planejamento, de forma secundária, a fundamentação deste ato, após invocar julgados antigos do STF, assenta que "não seria possível reconhecer a autoaplicabilidade da contribuição mencionada na parte final do art. 8º, inc. IV, de natureza tributária, e depende de intermediação de lei formal para sua efetivação", com o que, data máxima venia, não podemos concordar.

De fato a redação truncada do inciso IV do art. 8º da Constituição Federal suscita muita controvérsia:

> "Art. 8º (...)
> IV - ***a assembleia geral fixará a contribuição*** que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, **independentemente da contribuição prevista em lei**." (Grifos nossos).

Apesar da difícil redação, há que se observar que este dispositivo compreende duas espécies de contribuição: em sua primeira parte (negrito/grifada) a contribuição fixada pela assembleia geral e na segunda parte (negrito/itálico) a contribuição prevista em lei.

Dentro deste contexto, a contribuição fixada pela assembleia geral (também denominada contribuição de assembleia) não é tributo. Por outro lado, a contribuição prevista em lei referida na parte final do inciso IV do art. 8º – contribuição sindical – (também chamada impropriamente de "imposto sindical", apesar de ser uma contribuição) caracteriza uma exação tributária.

A AGU nas razões do seu parecer menciona que a autoaplicabilidade constantemente mencionada pelo STF em seus julgados se refere à primeira parte do inciso IV do art. 8º acima transcrito. Todavia, como já explicitado não podemos concordar. Note-se, por relevante, que no AgR no RE nº 413080, anteriormente colacionado, o STF expressamente se refere à exigibilidade da contribuição sindical prevista no art. 8º, IV, "in fine", da Constituição Federal.

Aliás, a referida distinção e consequente exigibilidade da contribuição sindical prevista na parte final do inciso IV do art. 8º da Lei Maior há muito resta suficientemente clara no precedente que deu origem à Súmula nº 666 do STF, convertida na Súmula vinculante nº 40:

"**A questão a saber é se a denominada contribuição confederativa, inscrita no art. 8º, IV, da Constituição Federal, fixada pela assembleia geral, é devida pelos empregados não filiados ao sindicato**. Noutras palavras, se apresenta ela caráter de compulsoriedade, vale dizer, se é obrigatório o seu pagamento por empregados não filiados ao sindicato. (...) **Primeiro que tudo, é preciso distinguir a contribuição sindical, contribuição instituída por lei, de interesse das categorias profissionais – art. 149 da Constituição – com caráter tributário, assim compulsória, da denominada contribuição confederativa, instituída pela assembleia geral da entidade sindical – C.F., art. 8º, IV**. A primeira, conforme foi dito, contribuição parafiscal ou especial, espécie tributária, é compulsória. A segunda, entretanto, é compulsória apenas para os filiados do sindicato." (RE 198092, Relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgamento em 27.8.1996, DJ de 11.10.1996). (Grifos nossos).

Por derradeiro, há que frisar que a autoaplicabilidade da contribuição sindical prevista na parte final do inciso IV do art. 8º da Constituição Federal assim reconhecida pelo STF não afronta ao postulado da legalidade tributária (aquele segundo o qual é vedado exigir tributo sem lei que o estabeleça - art. 150, inciso I, da Constituição Federal - na medida em que tal requisito encontra-se atendido pelos arts. 578 e ss da CLT. É bem verdade que a regra no âmbito da Administração Direta é o regime estatutário, não cabendo a aplicação da CLT, porém, tais dispositivos se referem exclusivamente à contribuição sindical e, uma vez que o legislador constituinte facultou a formação de sindicatos aos servidores públicos, estão eles submetidos a estas normas.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que a suspensão dos efeitos da IN nº 01/2017 não afasta a obrigatoriedade do recolhimento da contribuição sindical (art. 8º, IV, *in fine*, da Constituição Federal) dos servidores municipais, não havendo que se perquirir devolução dos valores a este título já recolhidos.