

legislação cartográfica

gestão

estratégias

direitos

cidadania

geografia oficial

processos

políticas públicas

pessoas

redes sociais

governança territorial

finanças públicas

auxílios

ideologias

pareceres



Edição nº 298

Junho/2019

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- O debate político nas redes sociais: apogeu da cidadania ou exacerbação do ódio ideológico?
- Governança territorial com infraestrutura de dados espaciais no Brasil: o problema da não oficialidade dos dados geográficos.
- Compreendendo um novo paradigma na gestão das organizações.
- Entrevista - A insustentável leveza do ser... desenvolvido!

Pareceres

- Os estabelecimentos que comercializam gasolina são obrigados a informar a seus clientes se a gasolina comercializada é formulada ou refinada?
- Eleição da modalidade licitatória cabível: convite x pregão.
- A medida provisória 873/2019 veda o desconto em folha da contribuição sindical, devendo o pagamento ser realizado diretamente pelos servidores.

Aos Leitores

O número 298 da RAM já está disponível. Como sempre, o temário procura trazer a atualidade dos debates que interessam ao setor público segundo visão técnica e crítica.

O artigo do Prof. Tito Ryff, integrante do Conselho de Administração do IBAM, cujo título é “O debate político nas redes sociais: apogeu da cidadania ou exacerbação do ódio ideológico?”, remete diretamente à discussão sobre a importância das ciências sociais e da filosofia, demonstrando, de forma clara e acessível, como tais conhecimentos se incorporam ao cotidiano das pessoas, agora em tempos de exagero do uso de redes sociais.

O autor, contribuindo para o enriquecimento do conhecimento dos leitores, apresenta tipologia do pensamento político e traça breve roteiro histórico de algumas iniciativas de Política Pública que moldaram as sociedades mais avançadas dos dias de hoje. Trata de conhecimentos imprescindíveis, tanto do ponto de vista conceitual quanto da prática da gestão pública.

Também em atualíssimo debate estão os dados e as informações que ensinam e divulgam o Brasil. Gestão de dados, sim ou não? Modificada, resumida, associada às pesquisas temáticas que são feitas regularmente? Bem, os Profs. Sapienza e Ugeda não tratam exatamente de pesquisas quantitativas sobre o país, mas exploram a governança territorial e sua institucionalidade na forma de cadastros, mapas e das organizações que devem separar o que é do que não é, regulamentando a oficialidade dos dados geográficos. Uma discussão sobre a verdade, a ética? A filosofia de novo...

O terceiro artigo trabalha com aquilo que assombra a administração pública sempre: a desburocratização, os processos de trabalho e a tomada de decisão. Alan Albuquerque, profissional que navega na prática e na teoria da gestão há longos anos, orienta os que desejam sair da mesmice e inovar, rompendo com antigos paradigmas. As pessoas e o sincronismo organizacional são fundamentais para a obtenção de resultados e, neste contexto, Albuquerque brinda os leitores com a inserção de valores e práticas que permeiam a universalidade da administração.

Os textos da revista são, então, um deleite para os que assumidamente fogem do lugar comum. E aos artigos se soma a entrevista realizada com William Resende de Castro Junior, membro da equipe do IBAM. Em marcante itinerância pelo país, fala de sua vivência com gestores e com a população, do conceito de desenvolvimento e sua tradução no dia a dia das pessoas que estão em busca de melhor qualidade de vida, do Oiapoque ao Chuí.

Os pareceres, como sempre acontece, formam um tríduo de soluções para situações práticas. Tratam de assuntos que vão de legislação sobre combustíveis, passando por modalidades licitatórias, e concluindo com a polêmica da contribuição sindical. A pluralidade é a matéria-prima dos consultores jurídicos do IBAM, que permanentemente examinam a legislação do país para fornecer aos gestores a segurança de que necessitam para trabalhar.

Boa leitura aos fiéis e estimados seguidores da RAM. Até a próxima edição.

Índice

- 04 O debate político nas redes sociais: apogeu da cidadania ou exacerbação do ódio ideológico?**
Tito Ryff
- 17 Governança territorial com infraestrutura de dados espaciais no Brasil: o problema da não oficialidade dos dados geográficos.**
José Augusto Sapienza Ramos e Luiz Antonio Mano Ugeda Sanches
- 36 Compreendendo um novo paradigma na gestão das organizações.**
Alan Melo Marinho de Albuquerque
- 46 Entrevista - A insustentável leveza do ser... desenvolvido!**
William Resende de Castro Junior

Pareceres

- 49 Os estabelecimentos que comercializam gasolina são obrigados a informar a seus clientes se a gasolina comercializada é formulada ou refinada?**
Marcella Meireles de Andrade
- 52 Eleição da modalidade licitatória cabível: convite x pregão.**
Ana Carolina Couri de Carvalho
- 55 A medida provisória 873/2019 veda o desconto em folha da contribuição sindical, devendo o pagamento ser realizado diretamente pelos servidores.**
Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso Magno

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 nº BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas nº 2.215.

Editoria

Mara Biasi Ferrari Pinto, Marcos Flávio R. Gonçalves e Maria da Graça Ribeiro das Neves

Conselho Editorial

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

Conselho Técnico

Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, Claudia Pedreira do Couto Ferraz, Henrique Gaspar Barandier, Leonardo Jose Amaral de Mélo, Marcia Costa Alves da Silva, Marcus Alonso Ribeiro Neves e Marlene Allan Fernandes

Diagramação e Redação

Ewerton da Silva Antunes, Helouise Melo Costa

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

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

IBAM

Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Rio de Janeiro • RJ
Tel.: (21) 2536-9797
Fax: (21) 2536-1262
E-mail: ibam@ibam.org.br
revista@ibam.org.br
www.ibam.org.br

Superintendente Geral

Paulo Timm

REPRESENTAÇÕES

São Paulo	:	Santa Catarina
Avenida Ceci, 2081	:	Rua Antonio Cândido de Figueiredo, 39
CEP 04065-004 • São Paulo • SP	:	CEP 89035-310 • Blumenau • SC
Tel./Fax: (11) 5583-3388	:	Tel./Fax: (47) 3041-6262
Email: ibamsp@ibam.org.br	:	Email: ibamsc@ibam.org.br

O DEBATE POLÍTICO NAS REDES SOCIAIS: APOGEU DA CIDADANIA OU EXACERBAÇÃO DO ÓDIO IDEOLÓGICO?

Tito Ryff*

Resumo: À luz do debate político recente, ocorrido nas redes sociais, em razão das eleições presidenciais, o autor sugere uma tipologia do pensamento político e traça um breve roteiro histórico de algumas iniciativas de política pública que moldaram as sociedades mais avançadas dos dias atuais. Procura mostrar que muitas dessas iniciativas tiveram origem em razões de ordem pragmática, muito mais do que em considerações de natureza ideológica. E sugere que o ódio ideológico, que caracterizou o confronto de ideias nas redes sociais brasileiras, nem sempre é o que comanda as decisões de homens de governo que têm a responsabilidade de encontrar soluções para problemas concretos que afligem seus governados e de zelar pela segurança de seus países.

Palavras-chave: redes sociais; ideologias; políticas públicas.

Introdução

Até recentemente, e não só no Brasil, o debate político e ideológico era exercitado por uma pequena minoria. Suas manifestações ocorriam no Parlamento, na vida partidária, em artigos publicados em jornais e revistas, em entrevistas na televisão e na produção intelectual, predominantemente de origem acadêmica. Havia, portanto, várias “instâncias intermediárias” que serviam de “filtro” ao debate político-ideológico, estabelecendo limites de comportamento, disciplinando a retórica e, de certa forma, “selecionando” os atores que dele poderiam participar. Temas políticos e ideológicos só suscitavam a participação do grande público em época de eleições, ocasião em que eram, na maioria das vezes, abordados de forma indireta e subjacente, encobertos sob a ótica pragmática das promessas de campanha dos candidatos.

A sociedade digital em que vivemos, ao promover o surgimento da internet e a expansão de redes sociais, mudou radicalmente a natureza do debate político e ideológico. Essa revolução digital trouxe, em seu bojo, novos meios e formas de comunicação que permitem a qualquer cidadão, sem nenhum “filtro” ou

“intermediação”, emitir opiniões políticas ou ideológicas que alcançam, por vezes, grande difusão e ressonância. Pode-se ver neste fenômeno aspectos positivos. As redes sociais refletem, em boa medida, uma manifestação genuína da cidadania – um simulacro de democracia direta - e representam um poderoso instrumento de supervisão dos governos por parte da sociedade. É cedo, contudo, para sabermos quais serão as consequências duradouras desse fenômeno no que diz respeito ao convívio social e ao exercício da democracia. O fato é que, de imediato, seus resultados mais evidentes são a elevação, em vários decibéis, do tom da discussão política, a vulgarização dos argumentos e a distorção dos conceitos.

No Brasil, a distorção dos conceitos, no debate ideológico registrado nas redes sociais, chegou a seu ápice na última eleição. Um exemplo digno de nota, embora longe de ser o único, é o fato de os contendores mais à direita no espectro político afirmarem, contra toda evidência histórica, que o nazismo (nacional-socialismo)

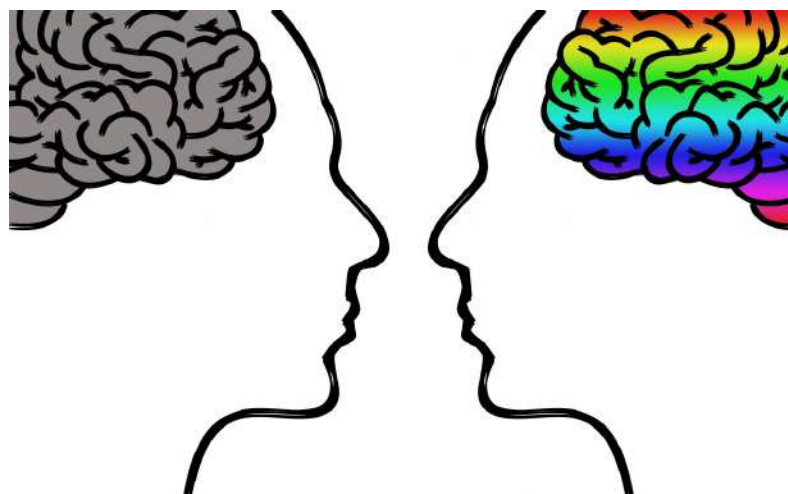
* **Tito Ryff:** economista, professor universitário e conselheiro de administração do IBAM.

era, na realidade, um movimento de esquerda, socialista e/ou comunista, pelo simples fato de ter a denominação de “socialismo” atrelada ao seu nome. Ora, os eventos históricos mostram, de forma inequívoca, que, na Alemanha e em muitos outros países, dentre os quais o Brasil, socialistas e comunistas foram os maiores opositores do nazismo e, também, uma de suas principais vítimas, não só durante a existência do Terceiro Reich, mas ainda bem antes da chegada de Hitler ao poder. Essa distorção da verdade histórica, contudo, alcançou tamanha aceitação, entre internautas, que a Embaixada da Alemanha, no Brasil, sentiu-se compelida a produzir um vídeo, em português, destinado a restabelecer a verdade dos fatos.

A narrativa da “nova” direita brasileira no tocante à essência do nazismo não é apenas uma clara deturpação de fatos históricos amplamente conhecidos, mas, também, sob o prisma ideológico, uma evidente distorção conceitual. Para os comunistas, os interesses dos capitalistas e dos trabalhadores são diametralmente opostos e irreconciliáveis e a sociedade comunista será gestada por esse conflito. Segundo Marx, a implantação do comunismo se dará com a expropriação dos meios de produção capitalistas por parte do proletariado¹.

A ideologia nacional-socialista, ao contrário, busca superar o conflito da luta de classes, propondo e promovendo a conciliação dos interesses de trabalhadores e de capitalistas em torno de um projeto nacional. No nacional-socialismo, os capitalistas não só mantêm a propriedade de seus meios de produção como, em muitos casos, recebem incentivos para participar de um projeto de grandeza nacional. Foi assim na Itália, com a ideologia fascista, e na Alemanha de Hitler, sob o império do nacional-socialismo. Além disso, o nazismo é uma ideologia nacionalista, enquanto o comunismo, pelo menos em tese, prega o internacionalismo. Pode-se dizer, portanto,

que não só os fatos históricos, mas, também, a natureza ideológica, separam nitidamente o socialismo, ou o comunismo, do nazismo.



O pensamento político e sua tipologia

Em contraponto à “cacofonia” das redes sociais, este artigo propõe uma breve tipologia das diferentes ideologias com o intuito de organizar o debate político e de facilitar a identificação ideológica dos debatedores. A tipologia proposta é meramente conceitual. Partidos políticos que utilizam uma ou outra das denominações que serão apresentadas não se comportam, necessariamente, em consonância com os figurinos descritos. Isso é verdade, sobretudo, no contexto político brasileiro, em que a proliferação de partidos escamoteou as fronteiras ideológicas e gerou denominações partidárias de ocasião. Procurei fazer uma caracterização isenta dessas ideologias, baseada, em boa medida, na retórica de suas lideranças políticas, em fatos históricos relevantes e em textos de alguns de seus pensadores mais expressivos. Não obstante, como não poderia deixar de ser, ela reflete meus conhecimentos e minha visão do mundo e, até certo ponto, quem sabe, minhas próprias preferências ideológicas. Ao leitor, a tarefa de julgar. Eis a tipologia:

¹“Os proletários não podem se apoderar das forças produtivas sem os meios de apropriação que eram peculiares a essas forças produtivas, e, portanto, toda e qualquer forma de apropriação. Nada têm de seu a salvaguardar; sua missão é destruir todas as garantias e seguranças da propriedade individual” (Manifesto Comunista, Editora Zahar, edição digital).

• **Liberal:** um liberal “puro sangue” é liberal na política, na economia (defende o livre mercado, a iniciativa individual no domínio econômico e o Estado Mínimo) e na vida social, em especial no que diz respeito aos costumes. Um liberal não prega a proibição de partidos de esquerda - comunistas ou socialistas – nem a perseguição política ou policial a seus filiados e seguidores. Não rejeita o progresso, nem a ele se opõe, mas deseja que ele venha naturalmente, como resultado da evolução social, econômica e tecnológica, e não da imposição de algum “Grande Irmão”. No tocante aos costumes, vale lembrar que Milton Friedman pregava a liberação das drogas, que considerava um caso de saúde pública e de educação, e não de repressão², e que Deirdre McCloskey, *Distinguished Professor* de Economia da Universidade de Chicago, e muso do liberalismo, é um indivíduo transgênero que trocou o sexo masculino pelo feminino.

Tenho simpatia pelos verdadeiros liberais e deles discordo, apenas, no tocante a alguns aspectos do papel do Estado na economia e no que diz respeito à importância relativa que dão a políticas de redistribuição de renda e de inclusão social. Muitos economistas liberais acreditam que o livre mercado, tende, naturalmente, a repartir os frutos do crescimento econômico, beneficiando a todos, ainda que não de forma equitativa. A realidade dos números mostra, contudo, que nem sempre é assim. Focos importantes de pobreza podem subsistir em economias liberais prósperas, como ocorre nos Estados Unidos. O indicador do limiar da pobreza, nos Estados Unidos (US\$ 25.100,00/ano para uma família de 4 pessoas), registrava, em 2016, um total de 40,6 milhões de pobres, o equivalente a 12,7% da população. Por essa razão, muitos liberais norte-americanos ilustres reconhecem que o mercado, por si só, não resolve problemas de distribuição de renda fortemente desigual, ou mesmo, de pobreza aguda. Nas palavras de Paul

Samuelson, economista liberal e Prêmio Nobel de Economia: *“Os mercados não produzem necessariamente uma justa repartição do rendimento. Uma economia de mercado pode produzir níveis inaceitavelmente elevados de desigualdade de rendimento e de consumo”*³.

• **Conservador:** o conservador, em geral, mas nem sempre, defende os mesmos princípios que o liberal no que concerne à política e ao funcionamento da economia. Mas apega-se demasiado à tradição e, por isso, rejeita qualquer mudança no que se refere a costumes e a valores da vida social. O Conservador Moderado aceita o contraditório ideológico e não prega a perseguição a seus adversários políticos. Resiste ao progresso, mas não o combate sistematicamente, pois sabe que há avanços que são inevitáveis. Já o Conservador Empedernido é o que se convencionou chamar de Reacionário. Recusa qualquer mudança que possa pôr em risco valores tradicionais ou alterar o *status quo*. No passado, Conservadores Empedernidos – ou Reacionários - foram contra o fim da escravidão e contra o voto feminino, por exemplo.

• **Comunista:** o comunista convicto acredita que é detentor de um conhecimento absoluto, científico e definitivo que desvenda os segredos da história da humanidade. Para ele, há um determinismo histórico, resultante de forças econômicas, sociais e políticas, que levará, inevitavelmente, à derrocada do capitalismo e à implantação da sociedade comunista. E, segundo a Bíblia comunista, o catalisador desse determinismo é a luta de classes. Uma vez consagrada a vitória do proletariado sobre a burguesia, acredita o comunista, estará aberto o caminho para a construção do “paraíso” na terra, uma sociedade sem classes, sem contradições, fraterna e igualitária. Essa é a teoria. A prática revelou-se tragicamente diferente da teoria. As experiências sociais que têm, ou tiveram, compromisso com a construção do “paraíso” comunista desembocaram em

² FRIEDMAN, M. The drug war as a socialist enterprise. In: TREBACH, Arnold S.; ZEESE, Kevin B. *Friedman and Szasz on Liberty and Drugs: Essays on the Free Market and Prohibition*. Washington: Drug Policy Foundation, 1992. Disponível em: <<http://druglibrary.net/special/friedman/socialist.htm>>. Acesso em: 11 fev. 2019;

³ SAMUELSON, Paul, A.; NORDHAUSS, William. *Economia*. 16. ed. Lisboa: McGrawHill, 1999. pág. 37.

ditaduras cruéis e opressoras. Não cabe, aqui, examinar as muitas razões para o surgimento dessa distopia, em oposição ao ideal utópico. Mas, um dos fatores é, sem dúvida, o caráter totalitário da doutrina comunista, que decorre da crença de que só há uma visão verdadeira do mundo e da sociedade, com a exclusão de todas as demais. Neste sentido, o comunismo se assemelha à fé religiosa.

Assim como o Cristianismo Ingênuo ou Primitivo (e outras crenças religiosas), acredita que haverá um Juízo Final que resgatará os justos para a vida eterna no paraíso, e que há um Deus, onipotente, onisciente e onipresente que nos vigia 24 horas por dia e determina quem vive ou quem morre, quem ganha, ou não, na loteria, quem obtém um emprego ou fica desempregado. O comunista crê que um dia existirá uma sociedade fraterna e igualitária que reconhecerá e resgatará a memória de seus heróis, os heróis do proletariado. Há dois tipos de comunistas: o Comunista Teórico e o Comunista Militante. O Comunista Teórico é contemplativo e, seguro de seu saber superior, aguarda, pacientemente, que o desenrolar da história lhe dê razão. Comporta-se como o pregador de uma religião empenhado em conquistar novos fiéis. O Comunista Militante, ao contrário, pretende que sua ação revolucionária apresse a chegada do “paraíso” e, para isso, está sempre propenso a aceitar que “os fins justifiquem os meios” e que sua crença seja imposta pela força (para estabelecer mais um paralelo com a religião, lembrem-se da Inquisição). Dependendo das circunstâncias, bem como de seus valores morais e de seu caráter, o Comunista Militante pode se transformar num fascista de esquerda, como veremos mais adiante.

• **Socialdemocrata ou socialista democrático:** é a espécie ideológica mais injustiçada dos dias atuais. Para uma parcela intolerante da direita, muita ativa nas redes sociais, governos sociais-democratas são apenas a antessala das ditaduras comunistas. Em geral, essa visão inspira-se numa aceitação integral e acrítica das ideias de Ludwig von Mises e de Friedrich von Hayek, grandes

pensadores liberais. Pode-se dizer que a principal obra ideológica de Von Hayek – *“O Caminho da Servidão”* – tem dois componentes principais: 1) uma exposição detalhada dos princípios filosóficos e dos valores do liberalismo, de caráter eminentemente ideológico; e 2) uma análise (distorcida, a meu ver) de fatos históricos que Hayek utiliza como base para predições (ou suposições) de natureza marcadamente política. Armado de sua convicção liberal “fundamentalista” (no sentido positivo, alicerçada em fundamentos filosóficos), Hayek se arrisca a fazer previsões de natureza político-histórica que lembram o “determinismo histórico” de Marx, embora apontando para outra direção. Para ele, qualquer forma de planejamento econômico, ou mesmo de intervenção do Estado no livre funcionamento da economia, destinada a mitigar o impacto das flutuações da atividade econômica ou a aliviar a pobreza, levaria ao crescimento e à expansão de seus tentáculos e, pouco a pouco, à emergência de um Estado totalitário.

Como se a socialdemocracia sueca estivesse condenada a desembocar na ditadura de Kim Jong-un. Não é por acaso, portanto, que as “*bêtes noires*” da nova direita que se manifesta nas redes sociais brasileiras são FHC, o Papa, Barak Obama e George Soros.

“O Caminho da Servidão” foi publicado em 1944, durante a Segunda Grande Guerra. O foco principal do alerta de Hayek quanto aos perigos do intervencionismo econômico era a Alemanha nazista, cujo planejamento econômico, destinado a organizar uma “economia de guerra”, teria origem, segundo ele, no pensamento dos sociais-democratas alemães do pré-guerra. Ora, o planejamento econômico destinado a ajustar uma economia às exigências da guerra (menos tratores e automóveis e mais tanques e canhões) é uma inevitabilidade que não se fundamenta em nenhuma ideologia e, portanto, no caso da Alemanha de Hitler, não se inspirava no pensamento socialdemocrata, mas, sim, na necessidade de vencer o conflito. Tanto é assim, que outros participantes da conflagração armada, como os Estados Unidos e o Japão, países em que a influência política

da socialdemocracia era mínima, adotaram o mesmo procedimento. O que não impediu Hayek de extrapolar as suas conclusões, a partir dessa análise, para aplicá-las à situação da Inglaterra no final da guerra. Segundo ele, *“Faz-se hoje necessário declarar esta verdade amarga: é o destino da Alemanha que estamos em perigo de seguir”* (referindo-se à Inglaterra na Introdução da edição de 1944).

É interessante observar, contudo, que o tom muda bastante, cerca de 30 anos mais tarde, quando Hayek escreve o Prefácio à edição inglesa de 1976. Segundo ele: *“Afirmou-se com frequência que eu sustentara (na edição original) que qualquer movimento na direção do socialismo levaria forçosamente ao totalitarismo. Conquanto o perigo exista, não é isso o que o livro diz (sic). Quando o escrevi, socialismo significava, inequivocamente, a estatização dos meios de produção e o planejamento econômico central que ela tornava possível e necessário. Nesse sentido, por exemplo, a Suécia está hoje muito mais distante do socialismo em matéria da organização (da produção) que a Grã-Bretanha e a Áustria, embora a Suécia seja tida em geral como bem mais socializada”*. E acrescenta, em seguida: *“Isto se deve ao fato de que socialismo passou a significar sobretudo a redistribuição extensiva da renda por meio da tributação e das instituições do estado previdenciário (Welfare State). Na última acepção do termo, os efeitos que analiso neste livro se produzem mais lenta, indireta e imperfeitamente. Acredito que o resultado final tenda a ser quase o mesmo, ainda que os processos pelos quais é produzido não coincidam de todo com o que é descrito no livro.”* Os trechos sublinhados destinam-se a ressaltar o estilo hesitante do autor, demasiado orgulhoso, intelectualmente, para rever a sua tese (já, àquela altura, desmentida pelos fatos), mas suficientemente honesto para evitar corroborá-la nos termos taxativos em que havia sido exposta originalmente em seu livro.

Ou seja, mesmo sem *dar a mão à palmatória*, gesto muito difícil para qualquer intelectual, Hayek faz uma clara distinção entre o socialismo que implanta a estatização dos meios de produção e o planejamento econômico central –

o que pressupõe a existência de um planejador central que determina o que produzir, e a que preços – e o socialismo que cria redes sociais de proteção (*Welfare State*) e que redistribui renda por meio da tributação. Seria difícil negar, mesmo para alguém com uma visão extremada como a de Hayek, que existe uma nítida diferença entre o socialismo autoritário da URSS e o socialismo democrático que contribuiu para a prosperidade dos países escandinavos.

De fato, a dissociação definitiva entre o socialismo autoritário, ou comunismo, inspirado no marxismo leninista, e implantado na URSS, e o socialismo democrático, que vicejou em democracias europeias, ocorreu em 1919, com a criação do Comintern, associação de partidos comunistas sob influência direta de Moscou. Mesmo assim, se alguém evoca a palavra socialismo, a primeira imagem que vem à mente de muitos, hoje em dia, e não só no Brasil, é a do regime soviético ou a do governo de Cuba. Ninguém pensará em países escandinavos, ou em nações como Espanha, Suécia, Suíça, Portugal e Alemanha, dentre outras, nos quais partidos social-democráticos ou socialista-democráticos fazem – ou fizeram parte – do governo, comprometidos com a preservação da democracia e com a alternância no poder. Menos, ainda, em lideranças políticas da estirpe de Willy Brand, Felipe Gonzales, Mário Soares e Golda Meir, que participaram da Internacional Socialista, criada em 1951.

A história registra que o verdadeiro socialdemocrata é alguém que age politicamente dentro dos estritos limites da democracia. Não demoniza seus adversários políticos nem prega o banimento de partidos de qualquer outra conotação ideológica. Mas, à diferença do liberal “puro sangue”, o Socialdemocrata não tem uma fé (quase) incondicional nas virtudes do mercado e acredita que a melhor forma de fazê-lo funcionar em benefício da sociedade é mantê-lo sob vigilância e sob regulação. O Socialdemocrata valoriza e procura promover o progresso social por meio de políticas públicas referendadas pelo voto popular expresso em eleições. Acredita que o Estado não deve ser

máximo nem mínimo, mas grande e eficaz o suficiente para oferecer saúde, educação e segurança de qualidade e para estimular o desenvolvimento econômico com investimentos em infraestrutura e em ciência e tecnologia.

- **Fascista:** a ideologia do fascismo surge, no século XIX, como uma reação conservadora às ideias liberais do Iluminismo e à ascensão do proletariado e como reafirmação dos valores e do poder da religião e das elites tradicionais. No século XX, o fascismo cresce, como força política, em países como a Itália, Alemanha (na sua vertente nacional-socialista), Portugal, Espanha, Polônia, Romênia e Hungria, impulsionado pelas consequências sociais e políticas da Primeira Guerra Mundial e da crise econômica de 1929.

As principais características do fascismo são a constituição de um Estado forte, sob o comando de um líder autoritário, o nacionalismo (com um forte tempero de xenofobia), a supressão das liberdades políticas, a eliminação de qualquer oposição ao regime, o uso da violência como instrumento de afirmação política e a exaltação da superioridade ou da excelência da raça. O racismo (e, em especial, o antissemitismo) está presente no pensamento de Joseph de Maistre, Charles Maurras, Hippolyte Taine, Paul Lagarde e Houston Chamberlain, autores que influenciaram a prática política das lideranças fascistas.

No fascismo, o Estado é organizado sob a forma de corporações que representam os diversos interesses da sociedade, e o papel do governo é o de conciliar e de unir esses interesses em torno de um projeto nacional de desenvolvimento. Para expressar a força que decorre da união de todos, Mussolini adotou, como símbolo de seu movimento político, o *fascio*, um feixe de varas amarradas com fitas, que, na Roma antiga, simbolizava o poder e a coesão do Império. Evocava, ao mesmo tempo, a ambição do retorno a um passado glorioso. No Brasil, a Constituição e as Leis Trabalhistas do Estado Novo, de Getúlio Vargas, inspiraram-se, em boa medida, nas ideias dos regimes fascistas polonês e italiano.

Na simplificação da linguagem corrente, e por razões bastante compreensíveis, o fascista é tido como alguém que demoniza os que dele discordam ideologicamente e que prega, ou utiliza, a violência como meio de ação política. Por essa razão, o fascista é tido como o protótipo do intolerante político extremado. Alguém que, no calor do debate ideológico, não hesita, muitas vezes, em propor a eliminação física dos que se opõem às suas ideias ou à sua prática política. A caracterização comportamental se sobrepõe, assim, à conotação estritamente ideológica. Neste sentido, podem haver, portanto, fascistas de direita e de esquerda. Infelizmente, o último pleito fez emergir, no Brasil, um sentimento crescente de intolerância política, à direita e à esquerda, que lembra o que há de pior no fascismo.

A prática política e as políticas públicas

Talvez os profascistas, de direita e de esquerda, que pululam na internet, moderassem sua intolerância e seu discurso de ódio se atentassem para o fato de que a prática política nem sempre obedece a uma estrita coerência ideológica, e que ideologias que ocupam polos opostos do ideário político podem apresentar áreas de superposição. Exemplos não faltam. As políticas sociais denominadas de Políticas do Bem-Estar Social, que caracterizam as sociedades contemporâneas mais desenvolvidas, são, hoje em dia, associadas a conquistas de partidos políticos de esquerda. Mas a história registra que, em muitos casos, tiveram origens ideológicas improváveis. Dois de seus principais inspiradores, no Século XIX, foram um político conservador, radicalmente contrário ao socialismo, e uma jovem nascida em berço de ouro na Inglaterra Vitoriana.

Otto von Bismarck (1815-1898), político e homem de estado nascido na Prússia, fundou e governou o Império Germânico (a Alemanha de hoje) e desempenhou um papel dominante na política europeia durante 30 anos. Conhecido pelo seu conservadorismo e autoritarismo, o que lhe fez merecer o cognome

de “*Chanceler de Ferro*”, foi um dos pais da *Realpolitik*, o exercício da Política baseado na realidade e no pragmatismo, e não em princípios ideológicos e valores morais. Entre os seus maiores admiradores e discípulos políticos do Século XX, destaca-se a figura de Henry Kissinger, que comandou a política externa norte-americana durante o governo Nixon, sendo o grande responsável pela aproximação dos Estados Unidos e da China.

Opositor feroz das ideias políticas de esquerda que se espalhavam rapidamente pela Europa e provocavam revoltas populares em todo o continente europeu, como as de 1848 e 1871 (Comuna de Paris), Bismarck promulgou, durante seu governo, leis proibindo atividades políticas e literatura de inspiração socialista. Essas iniciativas repressoras, contudo, não detiveram a expansão das ideias socialistas e de sua influência no seio do proletariado. Pragmático e realista, Bismarck concebeu, então, deter o avanço socialista com uma série de leis destinadas a atrair a simpatia e o apoio dos trabalhadores. As Leis Sociais de Bismarck contaram, também, com a adesão dos industriais alemães, que viram, na iniciativa, uma estratégia capaz de amortecer o ímpeto revolucionário do proletariado e, ao mesmo tempo, de reduzir a emigração para os Estados Unidos, onde os salários eram mais altos, mas não existiam Leis de Proteção Social. Não foi à toa, portanto, que essa política foi batizada de “Revolução Conservadora”. Esse conjunto de leis foi a primeira versão do que se poderia chamar de uma Rede de Proteção Social.

As Leis Sociais de Bismarck foram encaminhadas ao Parlamento no final de 1881, sob a denominação de “Cristianismo Prático”, com a intenção de mostrar sua inspiração religiosa (Bismarck era um Luterano convicto) e evitar qualquer analogia com o

pensamento socialista. Que leis foram essas? A lei de aposentadorias, de seguro contra acidentes, de assistência médica e de seguro-desemprego. Segundo Bismarck: “*A insatisfação do trabalhador se deve à insegurança que cerca a sua existência; ele não tem a certeza de que sempre terá emprego, nem de que sempre terá saúde, e antecipa que um dia será velho e incapaz de trabalhar. Se ele enfrenta a pobreza, em razão de uma doença prolongada, estará totalmente desprotegido, entregue à própria sorte, e a sociedade, em geral, não se sente responsável por ele, e ele não obterá nada além de uma eventual caridade, ainda que tenha sido, ao longo de sua vida, um trabalhador fiel e dedicado. A ajuda que a caridade oferece, habitualmente, aos pobres, tem, contudo, muitas falhas, sobretudo nas grandes cidades, onde é muito pior do que no campo*”⁴. Um socialdemocrata não se expressaria com mais força e convicção.

Apesar de sua posição de vanguarda, em relação ao pensamento conservador da época, Bismarck era radicalmente contrário a outras iniciativas de caráter social que, mais tarde, vieram a ser implantadas em todas as democracias avançadas, tais como as leis para garantir a segurança no trabalho, a limitação da jornada de trabalho e as restrições ao trabalho infantil. Bismarck acreditava, em sintonia com o pensamento liberal então prevalecente, que a regulação das condições de trabalho dentro das fábricas elevaria os custos das empresas e resultaria, em última instância em queda da produção e em desemprego. Mas não foi apenas na Alemanha que as políticas de amparo e de proteção aos trabalhadores brotaram de uma fonte inesperada. As Políticas Públicas de inspiração social tiveram, na Inglaterra, uma origem tão improvável quanto a das Leis Sociais que, na Alemanha, contribuíram para pacificar as relações do capital com o trabalho e para reduzir a

⁴ HOLLIDAY, Frederic, B. *Bismarck*, 1970, página 65, citação colhida na edição em inglês da Wikipedia, citação bibliográfica número 95. Tradução do autor do artigo;

sangria da mão de obra em direção à América. Beatrice Potter (1858-1943) nasceu na Inglaterra, durante o reinado conservador da Rainha Vitória, no auge do poderio do Império Britânico. Filha de um milionário do ramo ferroviário que teve oito filhas e um único varão vitimado, ainda na infância, pela escarlatina, Beatrice foi criada num ambiente em que as mulheres estavam destinadas a uma existência convencional, dedicada ao lar, à obediência ao marido e à educação dos filhos. Bonita, inteligente e rica, certamente não lhe faltariam pretendentes. Assim, o natural seria que, a exemplo de sua mãe, mulher inteligente e culta, Beatrice contraísse matrimônio e tivesse uma prole numerosa à qual se dedicaria totalmente.

O ambiente familiar dos Potter, contudo, aliava, à riqueza e à sofisticação dos costumes, o apreço pela cultura e o incentivo à curiosidade intelectual. Beatrice acostumou-se, desde cedo, a participar das tertúlias organizadas por seu pai, que reuniam intelectuais, artistas, filósofos e políticos eminentes.

Excetuando alguns meses de estudo numa escola para moças ricas, hábito da época, Beatrice foi educada em casa, concessão que se fazia às mulheres de boa família a quem se queria dar um mínimo de conhecimento e saber que lhes permitisse entreter uma conversa inteligente nos salões sofisticados que deveriam frequentar. Desde muito jovem, porém, Beatrice demonstrou seu inconformismo com essa situação. Ao longo de toda vida manteve um diário, costume daqueles tempos. Ainda na adolescência, em uma de suas anotações cotidianas, queixou-se: *“sinto-me como um animal enjaulado, cativa do luxo, conforto e respeitabilidade de minha posição”*⁵. Entre os frequentadores mais habituais das tertúlias do pai de Beatrice, estavam Herbert Spencer e Joseph Chamberlain (não confundir com Neville Chamberlain, seu filho, negociador do Tratado de Munique). Spencer era um individualista radical, que acreditava que a

vida em sociedade tinha um caráter seletivo que assegurava a sobrevivência e a ascensão social dos mais aptos. Beatrice deixou-se impressionar pelo Darwinismo Social de Spencer, contrário ao Estado grande e a favor do Governo Mínimo e, por isso mesmo, opositor feroz de qualquer iniciativa social, patrocinada pelo Estado, destinada a proteger os pobres dos infortúnios da instabilidade econômica, o que poderia subverter o que ele considerava um processo seletivo natural e saudável.

Joseph Chamberlain, político liberal, tinha uma visão social oposta à de Spencer. Ao contrário de Spencer, Chamberlain não era um acadêmico, mas sim um empresário que havia enriquecido sem qualquer formação universitária e que havia escolhido a política como uma forma de unir à riqueza a notoriedade do poder. Chamberlain havia sido Prefeito de Birmingham, onde sua administração recebera elogios pelas inúmeras realizações e pela preocupação com temas sociais. Um dos slogans que tinham caracterizado sua gestão era *“impostos elevados e uma cidade saudável”*⁶. Como Prefeito, Chamberlain havia taxado os proprietários de inúmeros imóveis com a finalidade de arrecadar recursos para financiar a construção de moradias populares. Era, de certa forma, uma Política Habitacional de intervenção do Estado no mercado imobiliário. Tudo o que Spencer abominava. Chamberlain era, também, defensor do imposto de renda progressivo (alíquotas mais altas para rendimentos mais elevados) e da educação pública gratuita. Nas suas palavras: *“é dever do Estado garantir que as crianças sejam não só alimentadas, mas, também, educadas”*.

Encantada com o Darwinismo Social de Spencer, Beatrice, desde cedo, por ocasião das tertúlias do pai, decidiu confrontar as opiniões de Chamberlain. O embate de ideias entre Beatrice e Chamberlain chegou ao seu auge por ocasião

⁵ MacKenzie, *Diary of Beatrice Webb*, Vol.1, p.77, 1º de Março de 1883. In: NASAR, Sylvia. *Imaginação Econômica: gênios que criaram a economia moderna e mudaram a história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pág. 119.

⁶ NASAR, Sylvia. *Imaginação Econômica: gênios que criaram a economia moderna e mudaram a história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pág. 128;

da crise econômica de 1886. Durante vários dias, Londres foi palco de violentas manifestações de trabalhadores e de desempregados, vítimas de uma recessão econômica que afetou duramente a produção industrial da cidade. Chamberlain, na ocasião, já era membro do Gabinete Ministerial e pregava ideias ousadas para a época, como sufrágio universal masculino, livre educação secular e “três acres de terra e uma vaca”⁸ para aqueles que preferissem trabalhar individualmente na terra e não em troca de salários nas minas e nas fábricas. Segundo ele, esse programa de redistribuição de riqueza deveria ser financiado com impostos mais altos sobre a terra, o lucro e a herança (No Brasil de hoje, Chamberlain não escaparia da “pecha” de socialista).

Para enfrentar a crise, Chamberlain defendeu, e conseguiu aprovar, no âmbito do Gabinete Ministerial, do qual já era membro, a criação de um programa de obras públicas capaz de amenizar a crise de desemprego e de gerar renda. Tomando conhecimento desse fato pela imprensa, Beatrice enviou uma carta ao Editor do *Pall Mall Gazette*, jornal liberal, criticando a iniciativa e dando a sua interpretação para a crise. Segundo Beatrice, o desemprego não era o resultado de uma *depressão nacional dos negócios*, mas a consequência de um mercado de trabalho disfuncional e desequilibrado. Para Beatrice, havia em curso um processo de realocação espacial da indústria, com a transferência da produção naval e manufatureira de Londres para outras regiões da Inglaterra. Mas, por falta de informação e por desconhecimento desse fenômeno, contingentes expressivos de

“É dever do Estado garantir que as crianças sejam não só alimentadas, mas, também, educadas” (Joseph Chamberlain).

trabalhadores rurais continuavam a chegar a Londres em busca de emprego industrial. A proposta de Chamberlain, concluía Beatrice, só faria aumentar a migração rural-urbana em direção a um mercado de trabalho já saturado e com perspectivas de continuar em queda. O resultado, segundo ela, seria o aumento do desemprego e a queda dos salários dos trabalhadores já empregados. Chamberlain, sentindo-se provocado, convidou Beatrice para assessorá-lo em busca de uma outra solução, mas ela declinou do convite por escrito, em termos irônicos, sugerindo que o melhor era o governo não fazer nada e que, em todo caso, conhecendo-o, sabia que ele jamais aceitaria as ideias de uma mulher.

A sugestão de que o governo não deveria fazer nada, além de prover informação adequada aos trabalhadores que sonhavam em acorrer a Londres em busca de emprego, é paradigmática do pensamento econômico liberal (na acepção brasileira, e não anglo-saxônica, do termo “liberal”). O Programa de Obras Públicas de Chamberlain, contudo, foi um grande sucesso. Além disso, foi tido como uma grande inovação, pois, pela primeira vez, o governo tratava o desemprego como uma calamidade social, e não como o resultado de um fracasso individual. E mais do que isso: assumia a responsabilidade de ajudar as vítimas da crise econômica com um programa de geração de emprego e renda. Mas Beatrice não tardaria a se render à realidade social da Inglaterra do final do século XIX e a abandonar as ideias de Darwinismo Social de Spencer. Em 1889, o sindicato dos trabalhadores das docas de Londres entrou em

⁷ JOSEPH CHAMBERLAIN SIXTH FORM COLLEGE, Disponível em: <<https://www.jcc.ac.uk/about/college-life/who-is-joseph-chamberlain/>>. Acesso em: 19 fev.2019 e, também, na WIKIPEDIA, Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/Joseph_Chamberlain>. Acesso em: 19 fev.2019;

⁸ NASAR, Sylvia. *Imaginação Econômica: gênios que criaram a economia moderna e mudaram a história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pág. 128. Textualmente: “Chamberlain aproveitou-se das vantagens da posição que ocupava no gabinete para exigir sufrágio universal masculino, livre educação secular e “três acres de terra e uma vaca” (aspas da autora Sylvia Nasar) para aqueles que preferissem trabalhar individualmente na terra e não em troca de salários nas minas ou fábricas”.

greve e obteve grandes conquistas salariais e trabalhistas. Beatrice acompanhou de perto os acontecimentos e teve a oportunidade de conhecer o movimento dos socialistas da Sociedade Fabiana que desenvolviam forte atividade política junto aos sindicatos. A atuação dos *Fabianos* se inspirava nas táticas de guerra do General Romano Fabius, que vencera Cartago de forma lenta, gradual e segura, minando, aos poucos, a resistência do adversário. A exemplo de Fabius, os fabianos tencionavam implantar o socialismo graças ao fortalecimento gradativo do poder dos sindicatos. O projeto dos fabianos, que repudiavam, ao mesmo tempo, Marx e os Socialistas Utópicos, consistia em *“domar e controlar o Frankenstein da livre empresa, mais do que eliminá-lo, e taxar os ricos, em vez de aniquilá-los”*⁹. Até certo ponto, pode-se dizer que os fabianos foram precursores da regulação governamental e do socialismo à escandinava.

No contato com os fabianos, Beatrice conheceu Sidney Webb, um dos líderes mais ativos do movimento. Impressionada com o ativismo febril de Sidney Webb, Beatrice aderiu aos ideais da Sociedade Fabiana e anotou, em seu diário, em tom de júbilo: *“finalmente sou socialista”*¹⁰. A militância cotidiana os aproximou de tal maneira que acabou resultando em casamento, não obstante a grande diferença de extração social que os separava. Sidney Webb era filho do dono de um salão de barbeiro e sua família não tinha nem a fortuna, nem o prestígio social dos pais de Beatrice.

Beatrice e Sidney estavam convencidos de que a melhor maneira de enfrentar os

problemas sociais que decorriam da rápida industrialização e da urbanização crescente consistia em estudar detalhadamente as suas causas aplicando, dentre outros métodos, a pesquisa de campo e a estatística. Para Beatrice, havia muitas teorias destinadas a explicar o fenômeno da pobreza, bem como inúmeros relatos de pessoas que haviam testemunhado as consequências graves da miséria, mas faltavam descrições abrangentes, completas, detalhadas e imparciais que permitissem a adoção de iniciativas amplas e eficazes. E Beatrice pressentia que o momento era maduro para preencher essa lacuna. Segundo ela: *“... por motivo de mera conveniência, os eleitos precisam recorrer cada vez mais aos serviços de funcionários experientes [...] Queremos sugerir que esses funcionários devem necessariamente transformar-se numa nova classe, muito poderosa [...]. Nós nos consideramos os amadores precursores dessa classe”*¹¹.

Para pôr em prática essa ideia, Beatrice e Sidney tomaram uma iniciativa que iria marcar época: a criação da London School of Economics and Political Science (LSE) e do *New Statesman*, jornal semanal. Para eles, a London School deveria ser uma fonte de estudos e ideias na formulação de Políticas Públicas. Embora criada sob inspiração dos fabianos, a LSE abrigou, na década de 1930, grandes pensadores liberais, dentre eles, ninguém menos do que Friedrich von Hayek. Numa série de Seminários na Escola, Hayek, secundado por Lionel Robbins, empenhou-se em contestar as ideias de John Maynard Keynes, num debate,

⁹ WEBB, Sidney. “Historic”- em *Fabian Essays in Socialism*, Org. Bernard Shaw, 30-61 – (Londres: The Fabian Society, 1889, p.38. In: NASAR, Sylvia. *Imaginação Econômica: gênios que criaram a economia moderna e mudaram a história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pág. 143;

¹⁰ Posteriormente, no final da década de 30, Beatrice e Sidney Webb, após visita à União Soviética, voltaram encantados com a liderança de Stálin e o modelo de socialismo autoritário. Este erro de percepção e de avaliação, que afetou vários “Fabianos”, dentre os quais Bernard Shaw, pode ser explicado pelo fato de que, à época, a URSS parecia ser o último anteparo ao avanço do fascismo na Europa. George Orwell foi, então, um dos poucos intelectuais britânicos de esquerda que anteviu o que seria o destino trágico da ditadura stalinista. MacKenzie, *Diary of Beatrice Webb*, Vol.1, p.322, 1º de Fevereiro de 1890. In: NASAR, Sylvia. *Imaginação Econômica: gênios que criaram a economia moderna e mudaram a história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pág. 143;

¹¹ Wells, H.G., *The New Machiavellis*, (Nova York, Duffield and Co. 1910), p.199. In: NASAR, Sylvia. *Imaginação Econômica: gênios que criaram a economia moderna e mudaram a história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pág. 147.

suscitado pela crise econômica de 1929, que se tornou célebre na história do pensamento econômico. Enquanto Keynes sugeria que o Estado adotasse medidas para reduzir a taxa de juros e ampliasse seus investimentos, como forma de amenizar os efeitos da crise e de promover a recuperação do emprego e do consumo e, portanto, da economia, Hayek, abrigado na instituição criada pelos fabianos, suprema ironia, acreditava que a intervenção estatal representaria, ao contrário, uma panaceia que teria apenas efeito de curto prazo e, pior ainda, seria capaz de provocar novos desajustes na economia. Para Hayek, sem a intervenção do Estado, a economia voltaria a se recuperar sozinha, em bases mais saudáveis do que antes da crise, embora num prazo mais longo. Foi o que provocou o comentário sarcástico de Keynes: “a longo prazo, estaremos todos mortos”¹². É interessante constatar, contudo, que no polo liberal e conservador do debate estivessem Hayek e Lionel Robins, professores da instituição criada pelos “socialistas” fabianos. E como a história é, por vezes, temperada de ironia, a crise de 2007/2008, colocou os governos, dos Estados Unidos e de vários países europeus, diante do mesmo dilema que opôs os dois grandes pensadores econômicos e, mais uma vez, a solução adotada foi a recomendada por Keynes. A Inglaterra só aderiu plenamente ao *Welfare State* após a Segunda Grande Guerra, já, então, por influência do famoso Relatório Beveridge (ou *Report on Social Insurance and Allied Services*)¹³. William Henry Beveridge, membro do Partido Liberal, assinalara que “os males da Inglaterra são: pobreza, desnutrição, ignorância, desemprego e doenças”. Em 1945, os trabalhistas, ao chegarem ao poder (Clement

“Para Hayek, sem a intervenção do Estado, a economia voltaria a se recuperar sozinha, em bases mais saudáveis do que antes da crise, embora num prazo mais longo.”

Attlee), decidem implantar as sugestões do Relatório Beveridge. São adotadas as seguintes iniciativas: seguro desemprego, seguro saúde, aposentadoria (baseada em contribuição compulsória e princípio da repartição), pensões, ajuda maternidade, auxílio funeral (segundo Beveridge, a proteção social deveria estar presente “do berço ao túmulo”). O governo trabalhista cria, também, o National Health Service, inspirado igualmente no Relatório Beveridge, que havia afirmado o princípio de que “uma sociedade só pode ser considerada civilizada quando é capaz de oferecer a alguém doente, e desprovido de meios, o tratamento de saúde de que necessita”. Ou seja, assim como na Alemanha, a adoção de políticas que caracterizam o que se convencionou chamar de “*Welfare State*” foi motivada pela realidade social da época, e inspirada, inicialmente, por políticos conservadores ou liberais.

Para concluir, as contradições da prática política

Não faltam outros exemplos que possam ser oferecidos aos “militantes” das redes sociais para provar que o fervor ideológico que professam nem sempre é o que condiciona o comportamento e as decisões dos líderes políticos que têm a responsabilidade de governar. Richard Nixon foi vice-presidente eleito dos Estados Unidos, em 1952, numa chapa encabeçada por Dwight Eisenhower. Em plena guerra fria, seu nome foi escolhido em razão, sobretudo, de sua intensa pregação e atuação anticomunista, inicialmente como deputado e, mais tarde, como senador. Na Câmara dos Deputados, Nixon foi um membro ativo do Comitê de Investigação de Atividades

¹¹ Wells, H.G., *The New Machiavellis*, (Nova York, Duffield and Co. 1910), p.199. In: NASAR, Sylvia. *Imaginação Econômica: gênios que criaram a economia moderna e mudaram a história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pág. 147;

¹² KEYNES, J.M. *A Tract on Monetary Reform*. Londres: London Macmillan and Co., Limited, 1923, Cap. 3, p.80;

¹³ BEVERIDGE, William. *Social Insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationery Office, 1942.

Antiamericanas, cuja tarefa principal era a de detectar a presença e a atividade de comunistas na administração pública e na sociedade norte-americana. No Senado, foi um importante parceiro de Joseph MacCarthy na sua cruzada anticomunista, ainda que com uma retórica menos radical. No entanto, décadas mais tarde, já como Presidente dos Estados Unidos, ao perceber o crescente desentendimento da China com a URSS, não hesitou em tirar proveito da situação e de enviar Kissinger secretamente a Pequim para iniciar um diálogo com o governo chinês. Diálogo que resultou no estabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países.

As relações internacionais, aliás, sempre foram um terreno fértil para o exercício do pragmatismo político. E não só por parte das grandes potências. O governo militar brasileiro, não obstante sua pregação anticomunista, restabeleceu relações com o governo chinês em 1974, cinco anos antes dos Estados Unidos, numa política de relações internacionais por ele batizada de “pragmatismo responsável”. Ao longo do Século XX, países que são verdadeiros arautos da democracia e do liberalismo mantiveram (e ainda mantêm) boas relações com ditaduras execráveis, por razões de interesse geopolítico. E nações que se declaravam inimigas ideológicas ferozes, como a URSS e a Alemanha Nazista, firmaram pactos de não-agressão de conveniência mútua, ainda que precários.

Apesar desses exemplos, e de muitos outros que se poderia oferecer, é forçoso reconhecer que militantes ideológicos das redes sociais, à direita e à esquerda, ao contrário de líderes políticos e de governantes, não têm por que render-se aos ditames do pragmatismo político. Não estão constrangidos por razões de Estado, nem precisam prestar contas aos eleitores. Ainda assim, um pouco mais de atenção às lições da História poderia, quem sabe, contribuir para conter o ódio exacerbado que emana das redes sociais.



**A maioria das
Prefeituras e Câmaras
Municipais do Brasil é
associada.**

**Conte com o apoio do
IBAM para uma gestão
eficiente**

SEDE

Rio de Janeiro

Rua Buenos Aires, 19 - CEP 20070-021 • Centro

Rio de Janeiro • RJ

Tel. (21) 2142-9797 • ibam@ibam.org.br

www.ibam.org.br

Referências bibliográficas

- BEVERIDGE, William. *Social Insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationery Office, 1942.
- ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. *Manifesto Comunista* [eBook Kindle]. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2013.
- FRIEDMAN, M. *The drug war as a socialist enterprise*. In: TREBACH, Arnold S.; ZEESE, Kevin B. *Friedman and Szasz on Liberty and Drugs: Essays on the Free Market and Prohibition*. Washington: Drug Policy Foundation, 1992. Disponível em: <<http://druglibrary.net/special/friedman/socialist.htm>>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- HAYEK, F.A. *O caminho da servidão* [eBook kindle]. São Paulo: LVM Editora, 2011.
- MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIGE, Adrian. *The fourth revolution: the global race to reinvent the state*. London: Penguin Books, 2014.
- NASAR, Sylvia, A. *Imaginação econômica: gênios que criaram a economia moderna e mudaram a história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- POPPER, Karl. *The open society and its enemies*. Oxfordshire: Routledge, 2011. (Routledge Classics)
- ROTHKOPF, David. *The epic rivalry between big business and government: and the reckoning that lies ahead*. New York: Farrar, Straus and Giroud, 2012.
- SAMUELSON, Paul, A.; NORDHAUSS, William. *Economia*. 16. ed. Lisboa: McGrawHill, 1999.
- WAPSHOTT, Nicholas. *Keynes versus Hayek: the clash that defined modern economics*. New York: W.W. Norton & Company, 2011.

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



SEDE
Rio de Janeiro
Rua Buenos Aires, 19
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

GOVERNANÇA TERRITORIAL COM INFRAESTRUTURA DE DADOS ESPACIAIS NO BRASIL: O PROBLEMA DA NÃO OFICIALIDADE DOS DADOS GEOGRÁFICOS

José Augusto Sapienza Ramos* Luiz Antonio Mano Ugeda Sanches**

Resumo: O presente trabalho apresenta e discorre sobre marcos técnicos e legais para defender que uma boa governança do território deve ser fomentada por informações geográficas criadas a partir de uma boa governança da informação; nessa interligação o conceito de Infraestrutura de Dados Espaciais - IDE é um elemento central. Por outro lado, os conflitos e as lacunas na legislação vigente da Geografia Oficial do Brasil apontam um cenário difícil, ou mesmo inviável, para promover tal governança da informação.

Palavras-chave: geografia oficial; governança da informação geográfica; legislação cartográfica.

Introdução

É notório que valores como transparência, eficácia, economicidade e participação popular na gestão pública ganharam recentemente espaço na agenda da sociedade brasileira. Cada vez mais a sociedade cobra que o governo pratique estes valores, que estão presentes em várias partes da legislação vigente, ao mesmo tempo que a insatisfação com os governantes distancia o cidadão da política pública.

O poder público não tem dado respostas satisfatórias a muitas demandas. Em que pese termos um país considerado rico, que possuía, em 2017, o 8º maior Produto Interno Bruto do mundo (FMI, 2018), por outro lado nosso Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do país era de 0,759 em 2017, ocupando a 79ª posição, atrás de países como Venezuela, Irã e Palau (UNITED NATIONS, 2018); bem como a 65ª posição entre setenta países no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) em 2015 (OCDE, 2016).

Certamente, diversas realidades sociais estão contidas nas dimensões continentais do território brasileiro. Cada uma dessas realidades carece de determinadas ações do

poder público. Todavia, podemos entender que o êxito de muitas dessas ações passa invariavelmente por uma boa governança do território, conceituada como a forma que se exerce a autoridade, administração e controle sobre os recursos sociais e econômicos de um território; a capacidade dos governos de planejar e executar políticas e exercer suas funções (WORLD BANK, 1992; DINIZ, 1995). Gonçalves (2005) e Bandeira (1999) afirmam que, nesse contexto, a eficiência de um governo não é avaliada somente pelos resultados de suas políticas, mas também pela forma que o governo exerce o seu poder. Em outras palavras, os procedimentos e práticas

* **José Augusto Sapienza Ramos:** Mestre e doutorando em Engenharia de Sistemas e Computação (UFRJ); mestre em Ciência e Sistemas de Informações Geográficas (Univ. de Salzburgo). Coordenador Acadêmico do Núcleo de Geotecnologias da UERJ (Sistema Labgis).

Endereço eletrônico: sapienza@labgis.uerj.br

** **Luiz Antonio Mano Ugeda Sanches:** Doutor em Geografia (UnB) e doutorando em Direito (Univ. de Coimbra). Presidente da Geodireito e advogado no Porto Advogados.

Endereço eletrônico: las@geodireito.com

governamentais adquirem mais relevância como, por exemplo, formatos das instituições, conduções de processos decisórios, formas de se avaliar as políticas implementadas, ou mesmo articulações promovidas entre o governo e outros setores da sociedade.

Ante as necessidades de busca da eficiência pelo Estado brasileiro, é importante destacar como ela pode – e deve – ser incorporada nos temas afetos à governança territorial, revisitando algumas premissas que sugerem a existência de base técnica e legal para fundamentar um eficiente sistema de governança territorial por meio de instrumentos de ordenamento do território. O presente trabalho sustenta que o conceito de Infraestrutura de Dados Espaciais, e as metodologias para o seu desenvolvimento, devem ser temas centrais em uma agenda política comprometida com a boa governança territorial por meio da regulação da Geografia oficial do Brasil, como bem define o art. 21, inciso XV da Constituição Federal. Entretanto, há lacunas legais importantes que tornam esse caminho mais difícil ou mesmo impraticável.

A governança territorial deve ser bem informada por uma infraestrutura de dados

A governança territorial pode ser compreendida por meio de suas dinâmicas territoriais e de seus atores, institucionalidades e poderes – veja um debate sobre as definições de governança e governança territorial em Dallabrida (2015). Em suma, a principal diferença entre o conceito de governança e de governança territorial é que o segundo sempre traz os aspectos de um território para o centro do debate objetivando o seu desenvolvimento.

A complexidade e o dinamismo das cidades e do campo demandam recursos gerenciais à altura da boa governança territorial que se almeja. Nesse contexto, Domingues (2005) sustenta que a capacidade gerencial do governante depende de *visão do território* como um todo, principalmente, para planejar e avaliar as políticas públicas em curso. Podemos

exemplificar algumas informações importantes para criar essa visão do território: (a) um cadastro territorial e fundiário; (b) informações sobre uso e ocupação do solo; (c) mapeamentos dos recursos naturais; (d) dados demográficos e socioeconômicos; (e) mapeamentos dos equipamentos de serviços públicos (p.ex., saúde, educação, segurança) e de seus desempenhos; (f) levantamento das fragilidades e suscetibilidades sociais; entre outros.

Com o advento das tecnologias da informação e com a ressignificação do conceito *informação* nas últimas décadas, entende-se que hoje os dados são elementos fundamentais para a promoção de conhecimento, governança e capital (O'CARROLL et al., 2013; DEMCHENKO et al., 2013), inclusive a informação geográfica retratando um território. Segundo Goodchild (2011), em poucas palavras, a informação geográfica é uma das formas de se representar um conhecimento sobre a superfície da Terra.

Com o advento da computação eletrônica, as sociedades atingiram capacidade inédita para produzir, armazenar, analisar e compartilhar dados, possibilitando novos modelos econômicos, novas mídias e novas relações sociais – veja debate sobre os impactos sociais e novos significados sobre o conceito *informação* em Capurro e Hjørland (2015) e Kitchin (2014). Entretanto, essa nova escala de produção de dados possível pela computação traz um desafio também de escala inédita: organizar esse novo volume de dados para que eles sejam úteis (RAMOS e FERREIRA, 2015; RAMOS, 2016) a fim de promover, entre outras ações, uma governança mais qualificada. Ao se observar de perto diferentes instituições, inclusive públicas, não é difícil encontrar bases de dados dispersas e desorganizadas, sendo isto contraproducente à prospecção e reutilização da informação. Em outras palavras, os dados muitas vezes são criados para atender projetos ou demandas específicas, sem a preocupação devida para que eles sejam compartilhados mais facilmente com outros setores dentro ou fora de suas estruturas de origem. Veja alguns planos de intervenção em cenários de desencontros de iniciativas de uso e produção de dados no poder municipal

em Andrade; Padovani e Medeiros (2018).

Com isso, as instituições públicas perdem oportunidades como, por exemplo, praticar mais economicidade dos recursos públicos despendidos na produção da informação; melhor exercício da responsabilidade social com a democratização da informação; mais transparência da atividade pública; maior integração das instituições públicas com outros setores da sociedade; melhor reutilização da base de dados produzida a fim de agregar mais valor às políticas governamentais (RAMOS e FARIAS, 2018); e, logo, enriquecer a governança territorial. Como afirma o seminal trabalho de Shapiro et al. (1999), é custoso produzir a informação, mas é barato reproduzi-la. Entretanto, se a condução dessa produção e reprodução da informação não for bem governada, a agregação de conhecimento, governança e capital será limitada ou, no mínimo, carecerá de objetivo pré-determinado.

Dessa forma, podemos concluir que a boa governança territorial pode usufruir melhor dos dados disponíveis por meio das tecnologias da informação somente se houver políticas, normas e atores bem definidos e bem orientados à devida condução de toda a linha de vida do dado, ou seja, desde a produção do dado até sua reprodução pelo e ao usuário final. Assim, se faz necessária uma devida *governança da informação* para que os dados sejam qualificados a uma melhor governança territorial.

Trentini (2018) afirma que a disponibilização da informação sobre os recursos públicos é etapa essencial de uma governança, gerando benefícios para a sociedade. Já outros trabalhos como Andrade (2018), focam seu debate

na centralização dos dados produzidos por diversas fontes em uma base de dados única. Por sua vez, este trabalho defende abertamente que, considerando a atual sociedade algorítmica, o exercício de boa governança territorial necessita de informação bem governada sobre o território.

O trabalho de Kooper et al. (2011) discorre com atenção sobre a definição do conceito de *governança da informação*, a diferenciando inclusive do termo governança de tecnologia da informação, que é um termo popular no ambiente corporativo. Segundo esse trabalho, *“a governança da informação envolve estabelecer um ambiente de oportunidades, papéis e direito*

“Se faz necessária uma devida governança da informação para que os dados sejam qualificados a uma melhor governança territorial.”

de decisões para a valoração, criação, coleção, análise, distribuição, armazenamento, uso e controle da informação; ela responde as questões ‘qual informação nós precisamos, como nós fazemos uso dela e quem é responsável por ela?’” (p. 195-196, tradução nossa). Veja um detalhado levantamento bibliográfico e

debate sobre o conceito em Lajara (2013), onde, para a autora, a governança da informação possui três dimensões principais: valor da informação, qualidade da informação e *compliance*¹ da informação.

Enquanto debates acerca da governança da tecnologia da informação ou a simples informatização computacional das instituições se encontram muitas vezes concentrados sobre questões técnicas (RAMOS e FARIAS, 2018), cresce o debate preocupado também com dimensões sociais – inclusive legais e políticas – da governança da informação. Diferentes trabalhos hoje discorrem que o problema da governança da informação possui natureza sociotécnica, onde antigos conceitos precisaram ser revistos. Nesse contexto, temos importante conceito denominado *infraestrutura de dados*, que versa sobre

¹ Termo empregado no meio corporativo e jurídico que significa, de forma genérica, manter os regulamentos empresariais em consonância com a legislação vigente.

questões técnicas e sociais de como os dados podem ser eficientemente planejados, identificados, geridos e compartilhados.

Segundo Kitchin (2014), uma infraestrutura de dados pode ser entendida como “meios institucionais, físicos e digitais para armazenamento, compartilhamento e consumo de dados por meio de tecnologias ligadas em rede.” (p. 32, tradução nossa). Baseado na divisão proposta em Kitchin (2014) e O’Carroll et al. (2013), podemos classificar uma infraestrutura de dados de acordo com os níveis de governança e tecnologias adotadas:

- **Armazenamentos de dados:** são coleções de arquivos de dados informais, ou seja, sem curadoria ou governança; mal documentados. A governança da informação sobre essas coleções é fraca ou inexistente. O armazenamento geralmente ocorre em arquivos avulsos ou banco de dados não compartilhados;
- **Arquivos de dados:** são coleções de dados estruturados em arquivos². Sendo assim, possuem curadoria, documentação, metadados e são bem estruturados. Há um nível de governança da informação para atender os interesses específicos de uma atividade, setor ou projeto em particular;
- **Catálogos, diretórios e portais:** canais que reúnem ou referenciam diferentes armazenamentos e arquivos de dados, geralmente como agregadores de metadados. Não há uma governança comum entre as coleções de dados nesse tipo de infraestrutura, mas, sim, uma reunião de dados produzidos sobre diferentes requisitos, padrões e políticas;
- **Repositório de dados:** similar ao item anterior, porém aqui há garantias de determinados requisitos de integridade sobre os dados reunidos. A governança também não é comum entre os diferentes produtores de dados;



Armazenamento de dados. Fonte: Softline

- **Infraestruturas cibernéticas:** um conjunto de *hardware* e tecnologias em rede dedicado e integrados, incluindo serviços *middleware*, interoperabilidade, ferramentas de visualização e análise, serviços e políticas compartilhadas, e governança comum para tornar disponível informação qualificada a um público determinado (BOTTUM et al. 2008; CYBERINFRASTRUCTURE COUNCIL, 2007).

Essa classificação das infraestruturas de dados evidencia um importante desafio: caminhar de infraestruturas inadequadas para uma com a devida governança da informação e plataforma tecnológica, onde a infraestrutura cibernética deve ser o objeto em anseio da população e seus governantes posta a importância da informação qualificada para a governança territorial. Por exemplo, conceitos como *Smart Cities* (CHOURABI et al., 2012), “planejamento público participativo” (Moisés, 1999), entre outros, dependem sobremaneira de uma infraestrutura de dados adequada. Todavia, nem precisaríamos ir a exemplos tão vanguardistas: uma infraestrutura de dados melhor governada agregaria valor a diferentes instituições brasileiras mesmo em estágios de estrutura tecnológica mais simples.

² O conceito de *arquivo* dentro da Ciência da Informação e da Biblioteconomia implica que existe uma curadoria do acervo informacional.

Por fim, é importante observar também o conceito mais amplo de *infraestrutura* que acompanha o termo infraestrutura de dados. Segundo o trabalho seminal de Norman (1999), infraestruturas são serviços básicos e fundações requeridas para um sistema funcionar; são fundamentais para o sucesso da vida moderna e qualidade de vida de uma sociedade; um sinal de civilização na qual vivemos. O capítulo do trabalho de Norman que discorre sobre o conceito de infraestrutura apresenta exemplos em sua narrativa de infraestruturas de energia, de telecomunicações, de água e esgoto, de transporte e do sistema monetário. Porém, diferentes conceitos e definições apresentados por Norman são facilmente transportadas para o contexto de uma infraestrutura de dados aqui apresentado.

Implementar infraestrutura de qualquer natureza é custoso em diferentes aspectos – monetário, temporal, de recursos humanos, político – e depende de uma governança adequada para implantá-la e geri-la, vide Ferreira e Azzoni (2011) que versa sobre os investimentos em infraestrutura no Brasil. Uma vez criada, também é custoso mudá-la; por outro lado, uma infraestrutura inadequada pode atrasar sobremaneira o desenvolvimento econômico e social de um país.

Ainda segundo Norman (1999), o elevado custo de criar e manter uma infraestrutura não permite que muitas delas coexistam; ou, pelo menos, que duplicações ou redundâncias sejam fortemente desinteressantes. Sendo assim, é importante haver padronizações técnicas para que as infraestruturas, inclusive de dados, estejam coordenadas entre si. Por exemplo, as infraestruturas de dados da esfera federal, dos estados federativos e dos Municípios devem seguir padrões técnicos e políticos a fim de desenvolver a interoperabilidade e a convergência das governanças e das informações, assim como é importante haver padrões técnicos na infraestrutura de transportes ou energia, por exemplo.

Trabalhos como Machado (2016), Brasil (2010), entre outros convencionaram chamar

de Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE) as infraestruturas de dados que lidam com as especificidades da informação geográfica – vide Dessers (2012), Harvey et al. (2012) e Hendriks et al. (2012) para uma revisão conceitual e histórica. Ressalta-se que a literatura afere sinonismo ou semelhança ao termo informação geográfica a outros como informação geoespacial, geoinformação e informação espacial. Um debate não consensual sobre as diferenças e semelhanças desses termos é encontrado em Longley et al. (2015), Brasil (2010), Casteglione (2009) e Raper (2000).

Os marcos técnicos e legais para o caminho de uma melhor governança territorial por meio de IDEs

Deve-se observar, sob a ótica legal, que houve um ponto de inflexão nas políticas públicas voltadas à governança territorial a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (RIO 92), ocorrida no Rio de Janeiro entre 3 e 14 de junho, destinada a debater os problemas ambientais mundiais. Ela criou um marco regulatório global para o desenvolvimento da tecnologia da informação enquanto infraestrutura, notadamente da Geografia e da Cartografia oficial, bem como do que McLaughlin (1991) denominou de “Infraestrutura de Dados Espaciais”.

Alinhado ao debate sobre infraestruturas apresentado por Norman (1999), a padronização de dados passou a compor uma premissa imperiosa para criar infraestruturas de dados que apoiassem o desenvolvimento dos Estados mundo afora, devendo ser aprimorados qualitativamente, situação que fundamentou a criação de IDE como peça fundamental da Geografia oficial de um país (UGEDA 2017), sendo composta por: (i) dados, sendo classificados em dados de referência (como mapeamento básico cadastral, localidades, limites, dentre outros) e dados temáticos (cobertura e uso da terra, serviços públicos, transportes, por exemplo); (ii) metadados, que documentam e registram

os dados, permitindo a sua busca e localização; e (iii) geoserviços, como funcionalidades que uma Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE) oferece aos usuários finais para acessar dados e metadados geoespaciais, permitindo a visualização de mapas, seu *download*, consulta, conversão, dentre outros, por meio de aplicações *web* ou de gabinete (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO 2016).

Por tais características, uma IDE normalmente se enquadra na classificação de infraestrutura cibernética (KITCHIN 2014), onde cada país tem organizado sua plataforma tecnológica de forma a dar vazão aos projetos³. Acompanhando esta tendência global, a *International Organization for Standardization* (ISO) criou e atualiza uma série de normas para padronizar as informações geográficas (MATOS 2008, p. 260), onde se destaca o conjunto de normas 19.000. Além da ISO, a *Open Geospatial Consortium* (OGC) define uma série de importantes padrões técnicos abertos com um viés de como implementar protocolos e estruturas de dados para comunicar, visualizar e processar informação geográfica.

Sendo assim, podemos entender que a governança territorial, para se transformar em uma política pública que prescinde da geolocalização com tecnologias da informação, precisa contar com um modelo transdisciplinar que contemple o amplo emprego da tecnologia da informação e políticas públicas claras e transparentes que admitam a Geografia e a Cartografia não como uma *commodity*⁴, um produto como uma imagem de satélite ou um mapa a ser comprado ou criado quantas vezes forem necessárias pelo poder público,

mas, como uma infraestrutura pública com governança e apta a consolidar os dados geográficos sob a finalidade de atribuir oficialidade a mapas e outros documentos.

Uma das características fundamentais de uma boa governança territorial é a criação de formas de mediar os conflitos territoriais, tema majoritariamente subestimado por geocientistas e recorrentemente ignorado por juristas – lembrando aqui o assertivo de Yves Lacoste (1988) quando escreveu o título do seu livro seminal: *A Geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Como exemplo, diferentes estudos jurídicos não têm reconhecido condição de imprescindibilidade da Estatística, da Geografia e da Cartografia. Estas ciências sustentam técnicas que, se bem articuladas, permitem eliminar a sobreposição de títulos imobiliários, por exemplo, ou mesmo definir claramente áreas de regimento jurídico diferenciado como unidades de conservação, áreas de patrimônio cultural, áreas de proteção permanente ou áreas destinadas a determinadas políticas urbanísticas em Planos Diretores Municipais.

Estas três ciências, quando convergem para um único modelo de política pública, formam uma espécie de “infraestrutura da infraestrutura”, pois, sem elas, uma Infraestrutura de Dados Espaciais não se edifica; o Estado diminui sua capacidade de ser eficiente; e políticas em saúde, educação, habitação, segurança, transporte, recreação, turismo, serviços sociais, dentre outras, ficam sem um lugar formalizado e, logo, ficam mal definidos e inter-relacionados no território. Na prática, quando

³ É tomada como referência a infraestrutura espacial norte-americana, que foi criada em 1994 e está vinculada a um comitê específico que a regula, concebido em 1990. Por sua vez, na Europa, a Diretiva 2007/2/EC do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de março de 2007, estabeleceu a criação da Infraestrutura Europeia de Informação Geográfica, obrigando os Estados-Membros a gerirem e a disponibilizarem os dados e os serviços de informação geográfica. Este tema foi regulamentado pelo Regulamento (CE) n.º 1205/2008;

⁴ Refere-se formalmente a produtos de qualidade e características uniformes, que não são diferenciados de acordo com quem os produziu ou de sua origem, sendo seu preço uniformemente determinado pela oferta e procura internacional. No presente texto, o conceito é utilizado em face de sua possível analogia com a forma como podem ser vistos os dados e informações espaciais, uma vez que podem ser compreendidos equivocadamente como meros produtos em estado bruto ou com pequeno grau de sofisticação, de qualidade quase uniforme, produzidos em grandes quantidades e por diferentes produtores.

não há governança a favor, tais ciências deixam de compor um sistema em prol do público para serem iniciativas aleatórias, que muitas vezes geram resultados conflitantes. Em miúdos: sem dados, sem políticas. (MARCHETTI 2016).

O Comitê Geoespacial da ONU conferiu boa medida da amplitude destas possibilidades, quando afirmou que a infraestrutura geográfica terá no século XXI a importância que a energia elétrica teve no século XX; ou seja, o dado geográfico será – ou já é – uma infraestrutura tão essencial e invisível quanto o elétron (UNITED NATIONS, 2013) e os governos serão mais reguladores e menos produtores de dados geográficos de forma similar ao que já ocorre em outras infraestruturas como de energia e de telecomunicações.

Tomando a interdisciplinaridade entre Geociências e Direito como um dado posto, que vem sendo desenvolvida por meio do que se convencionou denominar *Geodireito* (UGEDA, 2017b), a questão central passa a ser identificar como e qual conjunto de tecnologias, promotoras de informação geográfica, servirão ao papel de alicerçar uma IDE de domínio público, passível de regulação e de universalização com dados atualizados, interoperáveis, de fácil acesso e módicos.

É notório que a IDE possui inúmeras aplicabilidades, vide os trabalhos reunidos nos anais do 1º. Simpósio Brasileiro de Infraestruturas de Dados Espaciais (STRAUCH et al. 2018). Como exemplo, ela tem o poder de transformar o ordenamento

territorial⁵ de um país, possibilitando que suas atividades econômicas e iniciativas políticas sejam distribuídas racionalmente em termos geográficos, em um grande e estruturado programa computacional, pois não se produzirá ordenamento territorial no século XXI sem Sistema de Informação Geográfica, com importantes repercussões urbanísticas, ambientais e agrárias, principalmente havendo lacunas normativas.

“A Infraestrutura de Dados Espaciais - IDE tem o poder de transformar o ordenamento territorial de um país, possibilitando que suas atividades econômicas e iniciativas políticas sejam distribuídas racionalmente em termos geográficos...”

Considerando que a Geografia oficial é um tema constitucionalizado no Brasil, conforme determina o art. 21, inciso XV da Carta Magna de 1988, parece tardio que apenas 20 anos depois, via decreto e sem discussão legislativa, em 2008, foi instituído, no âmbito do Poder Executivo Federal, a importante iniciativa da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE)⁶. Ela se destina a promover a geração, o armazenamento,

o acesso e o compartilhamento dos dados geográficos, disseminando seu uso pelas diversas entidades federadas, de forma a evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na obtenção de dados geográficos pelos órgãos da administração pública. Para tanto, se previu a implantação do Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais (DBDG), denominado “Sistema de Informações Geográficas do Brasil (SIG Brasil)”, sendo o portal principal para o acesso aos dados, seus metadados e serviços relacionados.

Assim como ocorre em outras infraestruturas como energia, saúde e transporte, a IDE para a governança do território brasileiro depende de papéis da federação, dos estados e dos

⁵ Para Alves Correia (2008), o ordenamento territorial nasce de uma preocupação geográfica, quando afirma que o termo se origina no quadro geográfico de França para uma melhor repartição dos homens em função dos recursos naturais e das atividades econômicas;

⁶ Vide Decreto n. 6.666, de 3 de dezembro de 2008.

Municípios. É algo que Teixeira de Freitas (1932; 1949; 1950; 1953), o Patrono do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), propunha desde a década de 1930, porém esses papéis ainda não estão bem definidos, muito pela ausência de uma lei específica que possa fundamentar mecanismos federativos de interoperabilidade e obrigatoriedade do uso de dados geográficos enquanto bens de domínio público por todas as esferas federativas.

Enquanto há ausência de uma construção normativa, ou mesmo jurisprudencial, clara acerca da caracterização do mapa enquanto bem de domínio público pela União, respeitando o art. 21, inciso XV, da Constituição Federal, diferentes iniciativas de IDEs são promovidas por estados e Municípios como, por exemplo, a Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais da Bahia⁷, a Infraestrutura de Dados Espaciais do Rio Grande do Sul⁸, a Infraestrutura Municipal de Dados Espaciais de São Paulo (GeoSampa)⁹ e o Sistema Municipal de Informações Urbanas do Município do Rio de Janeiro¹⁰, onde as padronizações técnicas, centralização e a governança em comum entre essas iniciativas são questionáveis em diferentes aspectos e não estão claros em seus atos legais de fundação.

A Geografia Oficial do Brasil, seus conflitos e lacunas legais

De forma sintética, a Geografia de Estado no Brasil deve ser compreendida em sua faceta oficial, aliada à Cartografia e à Estatística. Esta oficialidade objetiva prover o país de informação geográfica de forma a constituir uma infraestrutura de dados geográficos orientada à tomada de decisões e monitoramento do território. Tal infraestrutura deve ser analisada em conjunto com todos os seus mapas, informações geográficas,

cadastros e correlatos; ser de domínio público; e planejada para fomentar políticas igualmente públicas. No Brasil, este mandamento consta na Constituição Federal em seu art. 21, inciso XV, sendo que esta infraestrutura se encontra em um estágio muito embrionário, em que pese os recorrentes esforços públicos para suprir o país com mapas confiáveis.

Como debatido em Ugeda (2017), atualmente a estrutura do Estado brasileiro não detém instância para exercer a prerrogativa de regulação da Geografia oficial do Brasil. Analisando as estruturas mais expoentes em Cartografia no Brasil, observamos que a Concar (Comissão Nacional de Cartografia)¹¹ foi um colegiado com uma relevante função de orientar as políticas públicas cartográficas, mas não tinha personalidade jurídica e, logo, capacidade também jurídica para regular. Por sua vez, a INDE é uma espécie de plataforma digital pública, que também não detém personalidade jurídica. Se olharmos na administração pública indireta como Fundações, Autarquias e Empresas Públicas, o IBGE é uma das instituições mais prolíficas em publicações cartográficas. Todavia, o IBGE hoje é uma Fundação Pública sem incumbência legal para exercer o papel de Estado na regulação da Geografia Oficial do Brasil.

Ressalta-se que o IBGE tinha características autárquicas em seus atos legais de fundação da década de 1930¹² e em tal condição, poderia assumir regulação da Geografia Oficial do Brasil, pois poderia tomar decisões setoriais e funções que vão além da produção técnica. Entretanto, durante o Regime Militar, em 1967, o IBGE tem alterada sua condição para Fundação¹³ às vésperas da quebra do sigilo estatístico introduzido pelo Ato Institucional n. 5. A mudança da natureza jurídica do IBGE

⁷ Vide Decreto nº 16.219, de 24 de julho de 2015.

⁸ Vide Decreto nº 52.158, de 15 de dezembro de 2014.

⁹ Vide Decreto nº 57.770, de 3 de julho de 2017.

¹⁰ Vide Decreto nº 43.207, de 19 de maio de 2017 e Decreto nº 38.879, de 02 de julho de 2014.

¹¹ Comissão Nacional de Cartografia – vide Decreto s/nº, de 1º de agosto de 2008, e Decreto-lei nº 243, de 28 de fevereiro de 1967. Extinto recentemente, de forma genérica e não nominal, pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.

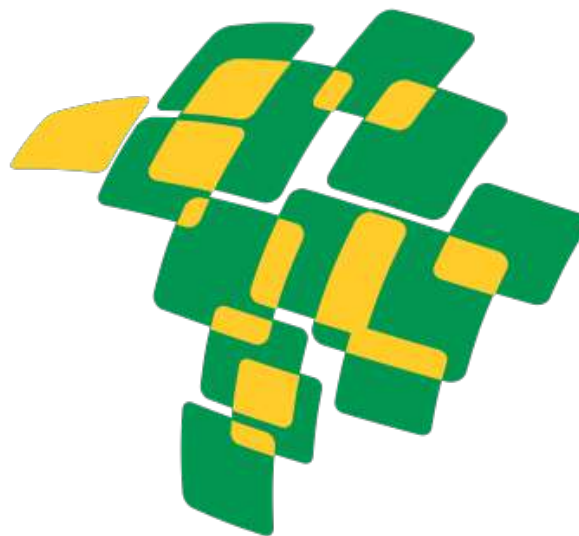
¹² Vide Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934 e Decreto nº 1.527, de 24 de março de 1937;

¹³ Vide Decreto-Lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967;

acabou por fortalecer a sua função estatística, pela forte produção de dados típica de uma fundação, mas enfraqueceu sobremaneira sua função geográfica, que dependia de sua função autárquica e, por conseguinte, decisória¹⁴.

Por fim, dentro da administração pública direta há instâncias como a Diretoria de Serviço Geográfico do Exército, o Instituto de Cartografia Aeronáutica e setores dentro de Ministérios que produzem cartografia em seus recortes temáticos e de função. Cenário este que certamente não forma um modelo coordenado de produção de informações geográficas para compor uma infraestrutura organizada nos moldes anteriormente descritos. Além disso, não consta formalmente na legislação competências a estes setores para regular a Geografia Oficial.

Essa grave lacuna jurídica e institucional na legislação brasileira acarreta problemas na governança territorial do país. No centro dessa indefinição legal, as políticas públicas têm fomentado uma expansão do volume de dados com base em aplicativos de computador privados e internacionais, sem um órgão preocupado em chancelar diferentes questões técnicas sobre esses dados, tais como padronização de sistemas geodésicos, a acurácia posicional, dentre outros aspectos. Observe que há uma definição, via decretos, sobre qual é o *datum* planimétrico oficial¹⁵, bem como sobre o meio de se aferir a precisão posicional de uma carta topográfica¹⁶ e de estruturas importantes como as já citadas Concar e INDE. Entretanto, o Brasil não aprendeu a discutir seu sistema Geográfico oficial em regime democrático, sendo que não há, em nossa história, registro de uma legislação – entenda-se aquela produzida pelo



Logomarca da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE)

Poder Legislativo – que garanta que um produto cartográfico possui as prerrogativas necessárias para orientar as políticas territoriais do Brasil; que defina claramente o responsável legal em determinar quais as bases cartográficas que detêm fé pública para ser aplicada em políticas e decisões judiciais. Um exemplo recente dessa problemática foi a extinção da Concar via decreto do Poder Executivo, de maneira que, atualmente, a governança setorial conta com uma política pública definida em 1967 e sem órgão colegiado para definir suas diretrizes. É importante observar nesse contexto que, apesar de a Cartografia ser uma ciência exata, a partir de meados do séc. XX, com os trabalhos de Robinson (1952), Monkhouse e Wilkinson (1952), Robinson et al. (1977), Harley (1988; 1989; 1990) e outros posteriores como Golledge e Stimson (1997), Golledge (2002), Crampton e Krygier (2005) e Crampton (2001; 2010), se estabeleceu o entendimento que um mapa

¹⁴ Uma autarquia, conforme o artigo 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receita próprios e veiculados a administração direta. Por seu turno, uma fundação desenvolve atividades não típicas do estado, podendo ser pessoas de direito público (fundação autárquica) ou privada (fundação estatal) (MATIAS-PEREIRA, 2016). Atualmente, o IBGE é uma Fundação, ou seja, não desenvolve atividades típicas de Estado, sem ter poder decisório em cima de políticas públicas, salvo em casos específicos previstos em lei;

¹⁵ O datum planimétrico oficial é o SIRGAS 2000 como define a Resolução do Presidente do IBGE nº 1/2015 com a chancela do Decreto nº 5.334, de 6 de janeiro de 2005;

¹⁶ Há uma definição no Decreto nº 89.817, de 20 de junho de 1984.

é como qualquer outra produção intelectual humana: detém subjetividades e julgamentos, sendo um reflexo de conhecimentos e interesses. Mesmo a precisão e riqueza de detalhes, que a tecnologia e métodos atuais nos permitem introduzir aos produtos cartográficos, não alteram a natureza parcial, perspectiva, objetiva e baseada em um discurso que todo o mapa detém (CRAMPTON, 2001).

Em outras palavras, esses e outros trabalhos na literatura constroem a ideia de que não há um mapa ou outra forma de representação única do território. Podemos, sim, deter várias representações de um mesmo território, que dependem das experiências e habilidades de quem produz o produto cartográfico. Cada uma dessas representações pode ser lida e transmitida de múltiplas maneiras para a construção de conhecimentos, que um leitor combina com diferentes formas e fontes de informação disponíveis. Nesse cenário, um modelo de certo ou errado depende de contextos sociais, históricos, culturais e não apenas de acurácia de medidas ou riqueza de detalhes. A principal consequência é a de que, em vez de combater a informalidade territorial com novas tecnologias, essas ferramentas que geram dados naturalmente com subjetividades e imprecisões, com base na completa ausência de regulação, estão criando informalidades territoriais que, no limite, inviabilizam a governança territorial.

O exemplo cabal dessa realidade está sendo dado pela institucionalização do Cadastro Ambiental Rural – CAR. Criado pelo atual Código Florestal¹⁷ e regulamentado por outros instrumentos legais no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), ele resulta de um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e

combate ao desmatamento. Tendo sofrido significativas alterações em um curto espaço de tempo¹⁸, a inscrição do imóvel rural no CAR é transmitida *online* para o sistema federal ou aos sistemas estaduais, para aqueles estados que assim escolheram para incluir as regras de suas respectivas legislações ambientais. Situação que impõe uma dinâmica federativa a este sistema de mapeamento que fica enfraquecido, pois não encontra a já citada regulamentação constitucional, por força do art. 21, XV, da Constituição Federal.

Essa construção jurídica exige do proprietário ou do possuidor rural a identificação do imóvel ou importando arquivos digitais de plantas ou cartas, informando com memorial descritivo, ou demarcando polígonos utilizando imagens de satélite fornecidas junto com a ferramenta de cadastro. Ao fim, são declarados dados cadastrais da propriedade ou posse rural e as coordenadas geográficas do perímetro do imóvel, da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, da Reserva Legal, entre outros.

Como o Brasil não tem uma Geografia ou uma Cartografia considerada oficial e única, o CAR tem sido constituído por uma verdadeira “colcha de retalhos” cartográfica, pois cada proprietário ou posseiro o alimenta com bases que, invariavelmente, são diferentes umas das outras. São diferenças de referenciais geodésicos tratados indevidamente, correções geométricas inadequadas em imagens de satélites, levantamentos antigos, referenciais dúbios, além, é claro, de imperícia de prestadores de serviços ou mesmo má-fé. Por outro lado, não está claro qual a base cartográfica que o Estado Brasileiro vai utilizar como referência para confrontar e validar os cadastros informados, já que não há uma base oficial. O resultado tem sido a criação de um não-sistema, uma plataforma com inúmeras distorções e sobreposição de imóveis declarados, de maneira a criar um país

¹⁷ Vide Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012;

¹⁸ Vide Lei n. 12.727, de 17 de outubro de 2012.

Sobrecadastramento existente no Cadastro Ambiental Rural (CAR), dezembro de 2018.



Fonte: Serviço Florestal Brasileiro¹⁹

com uma área registrada em 30 de novembro de 2018 quase um terço maior do que registrou preliminarmente o Censo Agropecuário 2017 (MMA; IBGE 2018), o que resulta em uma diferença de cerca de 106 milhões de hectares. Para efeito de comparação, essa área é um pouco maior do que todo o território do Estado de Pernambuco ou um pouco menor do que as áreas de Rio de Janeiro e Espírito Santos somadas. O Instituto Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (INEA) estabelece, por meio de resolução²⁰, a metodologia para delimitação de Áreas de Preservação Permanente (APP) de topo de morro.

No artigo 6º há uma determinação para que o Inea disponibilize tais limites, e assim consta no GeoPortal²¹ do órgão para *download* aberto.

Assumindo que essa base poderia ser escolhida para confrontar as declarações no CAR, podemos também observar a congruência entre os limites de APP de topo de morro da base de dados do Inea e esses mesmos limites declarados nos cadastros de imóveis aqui analisados. Segundo a base de dados do Inea, há 162.267 ha de APPs de topo de morro no Estado do Rio de Janeiro, sendo 91.040 ha dessas áreas estão dentro dos cadastros analisados. Apenas 17.591 ha (19,3%) da APPs do Inea estão congruentes com o que está declarado aos imóveis e, logo, 80,7% das áreas do Inea dentro os imóveis não foram reafirmados pelos referidos cadastros. Por outro lado, 8.451 ha de APPs de topo de morro declarados nos cadastros não são reafirmados pelo dado geográfico do Inea. Tal cenário agrega complexidade ou mesmo,

¹⁹ Vide em <<http://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4021-boletim-informativo-dezembro-de-2018/file>>, acesso em janeiro de 2019;

²⁰ Vide Resolução INEA n. 93, de 24 de outubro de 2014;

²¹ Vide em <<https://inea.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=00cc256c620a4393b3d04d2c34acd9ed>>, acesso em janeiro de 2019.

no limite, inviabiliza a análise das inscrições de imóveis no CAR e, logo, a promoção de suas importantes políticas associadas.

É fundamental que haja um único órgão federal que seja responsável por regular as informações geográficas que fomentarão a governança territorial por meio da Infraestrutura de Dados Espaciais. A oficialidade dos dados traz consigo um conceito de monopólio natural, de *essential facility*, de necessidade de coibir duplicidade de mapas oficiais, algo de certa forma já foi pensado como política pública desde D. Pedro I²². A quebra de paradigma que a oficialidade proporciona é que o ideal é ter um único mapa ou base de dados geográficos, por meio de projeto computacional, no qual todas as políticas públicas nacionais se baseiem.

Apenas para ficarmos em um exemplo internacional sobre como funciona uma regulação do território, Portugal criou, em 2012, a Direcção-Geral do Território (DGT), por força do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro – uma agência, com estrutura autárquica. Foi usada como uma das justificativas para criação tornar eficiente e racional os recursos públicos concebendo uma visão integrada do território e dos recursos naturais e a promoção do desenvolvimento sustentável através do aumento do potencial produtivo agrícola e da dinamização do mundo rural, incluindo a proteção e a valorização do meio ambiente, considerado um eixo central para o crescimento. Em seu art. 17, item 1, fica fixada a missão da Direcção-Geral do Território, sendo a de prosseguir as políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo, bem como a criação e manutenção das bases de dados geográficos de referência. Dentre suas competências, pode-se identificar: (i) o exercício das atividades necessárias à manutenção e ao aperfeiçoamento do referencial geodésico nacional; (ii) promover, em coordenação com outras entidades, a cobertura cartográfica do território nacional, a elaboração e conservação

da carta administrativa oficial (CAOP), bem como a execução, conservação e renovação do cadastro predial, rústico e urbano; (iii) elaborar normas técnicas nacionais de ordenamento de território e urbanismo e de produção e reprodução cartográfica, promover a sua adoção, apoiando e avaliando a sua aplicação, bem como regular o exercício das atividades de geodesia, cartografia e cadastro; (iv) promover, coordenar, apoiar, realizar, participar e divulgar programas e projetos de investigação científica, bem como de desenvolvimento experimental a nível nacional, comunitário e internacional, nos domínios do ordenamento do território, do urbanismo e da informação geográfica; e (v) desenvolver, coordenar e gerir os sistemas nacionais de informação territorial e de informação geográfica e os portais do ordenamento do território e do urbanismo e de informação geográfica.

Não existe atualmente, no Brasil, um órgão que contenha todas essas competências típicas de países que pretendem regular seu território para enfrentar os desafios do século XXI. Em que pese serem competências já antecipadas por Teixeira de Freitas na constituição do IBGE em 1938, a transformação do órgão em Fundação IBGE em 1967 fez com que o país perdesse, e não recuperasse até os dias atuais, uma instância que pudesse suprir essas necessidades.

Diante dessa profunda lacuna institucional, o Brasil tem preferido dar precariamente caráter oficial a mapas e dados geográficos estrangeiros no varejo, em cima de trabalhos individuais com finalidade específica, do que edificar uma verdadeira Geografia Oficial no atacado.

Se por um lado essa característica pode ser boa para as empresas de mapeamento, que muitas vezes vendem os mesmos sistemas, dados e mapas para órgãos públicos distintos – situação que a burocracia estatal ou mesmo a falta de diálogo federativo não conseguem identificar – por outro lado esse cenário

²² Vide Decreto de 14 de junho de 1830, momento em que o Imperador autoriza o aperfeiçoamento da oficina litográfica para possibilitar a reprodução de mapas para serem vendidos a preços módicos.

definitivamente não é satisfatório a aplicação eficiente de recursos públicos, para a obtenção de soberania e de cidadania especializada.

O problema em si não é ter uma iniciativa privada pujante, que sempre é necessária em qualquer país desenvolvido, mas a falta de clareza e a ausência de oficialidade, ou de regulação, na acepção da palavra, que decorre da não percepção da Geografia enquanto infraestrutura para fins de políticas públicas. Enquanto não regulamentarmos o art. 21, XV da Constituição Federal e atribuirmos a um órgão a capacidade de regular a Geografia e a Cartografia de Estado, com vistas a efetivar a articulação entre as unidades federadas, nos termos já identificados por Teixeira de Freitas, dificilmente o Brasil deixará de ser um grande território informal, com sobreposição de cadastros, baixa capacidade de gestão ambiental, rural e urbana, de mediar diferentes conflitos territoriais e de traçar políticas efetivamente bem alicerçadas nas diversidades territoriais.

Considerações Finais

O dado geográfico, como mapas e outros produtos, deve ser, para a administração pública, considerado um bem público, e não um produto como uma *commodity*. Por exemplo, o mapa do Município do Rio de Janeiro, em escala de 1:1.000, não precisa ser comprado por órgãos distintos (União, Governo do Estado, Municípios, concessionárias de luz e água, etc). Basta que uma única empresa adquira e abra os dados para que a IDE disponibilize para todas as demais. Para tanto, há a necessidade de se estabelecer uma instituição como, por exemplo, uma agência autárquica que regule a oficialidade desses dados e formas de remuneração a aquele agente que o adquiriu para uso de todos. Os tribunais de contas, por exemplo, deveriam estar mais assertivos nessa frente, fixando o conceito de que tais dados geográficos são um bem de domínio público, que, quando colocados em conjunto, compõem uma infraestrutura de dados espaciais e que suas aquisições em licitações públicas deveriam respeitar critérios como acuidade, interoperabilidade e ineditismo.

Os cidadãos, que são os usuários de serviços públicos, estão pagando várias vezes para adquirir o mesmo produto e os órgãos de controle do país deveriam estar atentos a essa questão. Se houvesse tratamento de infraestrutura, como os sistemas de mapeamento têm recebido mundo afora (por exemplo, em Portugal), com agência regulando os serviços de mapas oficiais, o país poderia combater várias anomalias, como é o caso da atual sobreposição de diferentes imóveis rurais em cartórios e/ou autodeclarados no CAR.

Como bem apontado em Norman (1999), a sociedade deve refletir se as características e as bases de uma infraestrutura importante como a de dados espaciais devem estar subjugadas a interesses econômicos de poucas companhias, principalmente, localizadas no exterior, ao mesmo tempo que estão mal articuladas com as políticas que a sociedade brasileira almeja promover. Devemos debater como regular a Geografia Oficial do Brasil e isso passa invariavelmente pelo modelo de infraestrutura de dados espaciais que fomentará uma governança da informação geográfica e governança territorial. Apenas para exemplificar sucintamente dois possíveis modelos distintos, cabe questionar: haveria uma única instituição federal que centralizaria toda a produção da cartografia oficial em diferentes escalas deste Brasil de dimensões continentais; ou então uma instituição que regularia um processo descentralizado de produção cartográfica com a participação dos entes federativos e a iniciava privada?

Além disso, observando os níveis de infraestruturas de dados postos por Kitchin (2014) e O'Carroll et al. (2013), cabe questionar se hoje a INDE e outras IDEs que se multiplicam dentro dos entes federativos e outros setores da sociedade estão de fato se integrando em uma infraestrutura cibernética ou apenas em catálogos e portais sem a necessária governança em comum. Devemos considerar os esforços humanos e financeiros já desprendidos nessas iniciativas que em sua maioria são com recursos públicos.

Assim como ocorreu com outros tipos de informações, os adventos de tecnologias nas últimas décadas como Sistemas de Informações Geográficas, Banco de Dados Geográficos, Sistemas de Posicionamento Global por Satélites e Sensoriamento Remoto permitiram um salto quantitativo e qualitativo na produção e compartilhamento da produção de informações geográficas, as tornando disponíveis para um público maior e sendo utilizada em um espectro mais amplo de aplicações. Merece menção ainda o fato de que, mediante o estabelecimento de padrões federais, caberá a cada Estado e Municípios exercer seu poder para desenvolver política setorial que garanta sua autonomia e funcionalidade na geração e tratamento de dados espaciais com base na Geografia Oficial. Parece que as lacunas aqui apontadas não dão sustento hoje a um caminho de boa governança da informação geográfica e, logo, também da governança territorial.



Livraria on-line



- administração municipal
- direito municipal
- contabilidade pública
- orçamento público
- planejamento urbano
- meio ambiente
- livros para concursos
- livros de interesse geral

**Mais informações:
www.ibam.org.br**

Referências bibliográficas

- ANDRADE, Lucas Correia de. *Proposta de criação de um núcleo de informações estratégicas na prefeitura de Camaragibe – PE*. 2018. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em gestão pública com ênfase em governo local) - Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, Distrito Federal.
- BANDEIRA, Pedro. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília: IPEA, 1999. (texto para discussão n. 630). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2758>>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- BOTTUM, James R.; DAVIS, James F.; SIEGEL, Peter M.; WHEELER, Brad; OBLINGER, Diana G. Cyberinfrastructure: in tune for the future. *Educause Review*. v. 43, n. 4. jul.-ago. 2008.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Cadastro ambiental rural: boletim informativo – dados até 30 de novembro de 2018*. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/boletins-do-car/3995-boletim-novembro2018-novo/file>>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Infraestrutura nacional de dados espaciais*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/concursos/concurso-de-boas-praticas/arquivos/1o-concurso-de-boas-praticas/premiados/mpog.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Comissão Nacional de Cartografia. *Plano de ação para implantação da infraestrutura nacional de dados espaciais*. Rio de Janeiro: CINDE, 2010. Disponível em: <<http://www.concar.gov.br/pdf/PlanoDeAcaoINDE.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- CAPURRO, Rafael., HJØRLAND, Birger. The concept of information. *Annual Review of Information Science and Technology*. Draft version, vol. 37, p. 343-411, 2003. Disponível em: <<http://www.capurro.de/infoconcept.html>>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- CASTIGLIONE, Luiz Henrique Guimarães. *Epistemologia da geoinformação: uma análise histórico-crítica*. 2009. Tese (doutorado) - Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro.
- CHOURABI, Hafedh et al. Understanding smart cities: An integrative framework. In: SYSTEM SCIENCE (HICSS), 45., 2012, Maui. *Proceedings*. Washington: IEEE, 2012. p. 2289- 2297.
- CORREIA, Fernando Alves. *Manual de direito do urbanismo*. vol. I, 4. ed. São Paulo: Almedina, 2008.
- CRAMPTON, J. W. Maps as social constructions: power, communication and visualization. *Progress in Human Geography*, v. 25, n. 2, p. 235-252, 2001.
- CRAMPTON, J. W.; KRYGIER, J. An introduction to critical cartography. *ACME: International journal for Critical Geographies*, Special Issue - Critical Cartographies, v. 4, n. 1, p. 11-33, 2005.
- CRAMPTON, J. W. *Mapping: a critical introduction to cartography and GIS*. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2010.
- CYBERINFRASTRUCTURE COUNCIL. *Cyberinfrastructure vision for 21st century discovery*. Alexandria: NSF, 2007. Disponível em: <<http://www.nsf.gov/pubs/2007/nsf0728>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

- DALLABRIDA, Valdir Roque. Territorial governance: from the theoretical debate to evaluation of their practice. *Anál. Social*, Lisboa, n. 215, p. 304-328, jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0003-25732015000200004&lng=pt&nrm=i&tlng=en>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- DEMCHENKO, Y.; GROSSO, P.; LAAT, C. D.; MEMBREY, P. Addressing big data issues in scientific data infrastructure. In: COLLABORATION TECHNOLOGIES AND SYSTEMS (CTS), 5., 2013, San Diego. *Proceedings*. San Diego: IEEE Computer Society, 2013. p. 48 - 55, DOI: 10.1109/CTS.2013.6567203.
- DESSERS, Ezra. *Spatial data infrastructures at work: a comparative case study on the spatial enablement of public sector processes*. 2012. 366 f. Tese (Doutorado) - Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, Bélgica.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, pp. 385-415, 1995.
- DOMINGUES, Cristiane Vaz. *Aplicação de geoprocessamento no processo de modernização da gestão municipal*. Dissertação (Mestre em Engenharia Civil, na área de concentração de Transportes) - Faculdade Estadual de Campinas. 88p. 2007.
- FERREIRA, Tiago Toledo; AZZONI, Carlos Roberto. Arranjos institucionais e investimento em infraestrutura no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n.35 , p. 37-85, jun. 2011.
- FMI. *World economic outlook reports – challenges to steady growth*. Washington, October 2018. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- GOLLEDGE, R. G.; STIMSON, R. J. Spatial cognition, cognitive mapping, and cognitive maps. In: GOLLEDGE, R. G.; STIMSON, R. J. *Spatial behavior: a geographic perspective*. New Your: The Guilford Press, 1997. p. 224-266.
- GOLLEDGE, R. G. The nature of geographic knowledge. *Annals of the Association of American geographers*, v. 92, n. 1, p. 1-14, 2002.
- GOODCHILD, Michael F. Challenges in geographical information science. In: *Proceedings of the royal society A : mathematical, physical and engineering sciences*. London, v. 467, n. 2133, p. 2431-2443, 2011.
- GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: ENCONTRO DO CONPEDI, 14., 2005. Fortaleza. *Anais*. Florianópolis: CONPEDI, 2005.
- HARLEY, J. B. Maps, knowledge, and power. In: HENDERSON, George; WATERSTONE, Marvin. *Geographic thought: a praxis perspective*. Abingdon: Routledge, 1988. p. 129-148.
- HARLEY, J. B.. Deconstructing the map. *Cartographica: the international journal for geographic information and geovisualization*, v. 26, n. 2, p. 1-20, 1989.
- HARLEY, J. B. Cartography, ethics and social theory. *Cartographica: The International Journal for Geographic Information and Geovisualization*, v. 27, n. 2, p. 1-23, 1990.

HARVEY, Francis et al. SDI past, present and future: a review and status assessment. In: RAJABIFARD, A.; COLEMAN, D. *Spatial enabling government, industry and citizens: research and development perspectives*. Needham: GSDI ASSOCIATION PRESS, 2012, p. 23–38.

HENDRIKS, Paul H.J.; DESSERS, Ezra; VAN HOOTEGEM, Geert. Reconsidering the definition of a spatial data infrastructure. *International journal of geographical information science*, v. 26, n. 8, p. 1479-1494, 2012.

IBGE. *Censo Agro 2017 Resultados*. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html>. Acesso em: 26 abr. 2019.

LACOSTE, Yves. *A geografia: isso serve em primeiro lugar para fazer a guerra*. Campinas: Papirus, 1988.

LONGLEY, Paul A. et al. *Geographic information systems: and science*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2005.

KITCHIN, Rob. *The data revolution: big data, open data, data infrastructures and their consequences*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2014.

KOOPER, Michiel N.; MAES, Rik; LINDGREEN, E. E. O. Roos. On the governance of information: Introducing a new concept of governance to support the management of information. *International Journal of Information Management*, v. 31, n. 3, p. 195- 200, 2011.

LAJARA, Tamara Tebaldi. *Governança da informação na perspectiva de valor, qualidade e compliance: estudo de casos múltiplos*. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/66833/000872240.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

MACHADO, Adriana Alexandria. *IDE acadêmica: proposta para a Universidade Federal do Paraná (UFPR)*. 2016.193 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/50354/R%20-%20D%20-%20ADRIANA%20ALEXANDRIA%20MACHADO.pdf;jsessionid=A5BD9008E8EC29572E2D41480D72076D?sequence=1>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

MARCHETTI, Raffaele. *Global strategic engagement: states and non-state actors in global governance*. New York: Lexington Books, 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de gestão pública contemporânea*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MATOS, João. *Fundamentos de informação geográfica*. São Paulo: LIDEL, 2008.

MCLAUGHLIN, John. Towards National Spatial Data Infrastructure. In: Canadian Conference on GIS, 1991, Ottawa. *Proceedings*. Ottawa: Canadian Institute of Geomatics, 1991. p. 1–5.

MEDEIROS, Mônica Rodrigues da Silva. *Sistema de informações urbanísticas territoriais do município de Palmas – TO*. 2018. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em gestão pública com ênfase em governo local) - Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, Distrito Federal.

MOISÉS, Hélvio Nicolau. *Município-Rede: planejamento, desenvolvimento político e sustentabilidade*.

O MUNICÍPIO NO SÉCULO XXI: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS, São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, ED. ESP, 1999.

MONKHOUSE, F. J.; WILKINSON, H. R. *Maps and diagrams*. London: Methuen, 1952.

NORMAN, Donald A. *The invisible computer: why good products can fail, the personal computer is so complex, and information appliances are the solution*. Cambridge: The MIT press, 1998.

O'CARROLL, A.; COLLINS, S., GALLAGHER, D., TANG, J.; WEBB, S. *Caring for digital content: mapping international approaches*. Maynooth: NUI Maynooth, 2013.

OECD. *PISA 2015 Results (Volume I) – excellence and equity in education*. Disponível em: <<https://www.oecd.org/education/pisa-2015-results-volume-i-9789264266490-en.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

PADOVANI, Luiz. *Plano de intervenção visão do sistema de informações territoriais de Mogi das Cruzes*. 2018. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em gestão pública com ênfase em governo local) - Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, Distrito Federal.

RAMOS, José Augusto Sapienza; FARIAS, Victor Valentim Lassaval. A quem interessa ter as produções acadêmicas desorganizadas? As infraestruturas de dados espaciais e científicos nas instituições de ensino superior do Brasil. *Revista Eletrônica: Tempo - Técnica - Território*, v.9, n.2, 2018, p.28-47. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/ciga/article/view/15385/13683>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

RAMOS, José Augusto Sapienza. Banco de dados geográficos para a gestão ambiental municipal. In: Almeida, Maria Cristina Soares de; May, Peter H. *Gestão e governança local para a Amazônia sustentável: notas técnicas – 2*. Rio de Janeiro: IBAM, 2016. Disponível em: <https://issuu.com/ibam/docs/ibam_vol2_site>. Acesso em: 26 abr. 2019.

RAMOS, José Augusto Sapienza; FERREIRA, Carlos Eduardo Gonçalves. Discussing the role of university in spatial data infrastructure construction: issues and challenges for UERJ- V-SDI. In: Pre-conference workshop of the International Cartographic Conference: Spatial data infrastructures, standards, open source and open data for geospatial (SDI-Open), 27., 2015, Rio de Janeiro. *proceedings*. Pretória: ICACI, 2015. p. 24-28. Disponível em: <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/49960/Ramos_Discussing_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 abr. 2019.

RAPER, Jonathan. *Multidimensional geographic information science*. Boca Raton: CRC Press, 2000.

ROBINSON, A. H. *The look of maps: an examination of cartographic design*. Madison: University of Wisconsin Press, 1952.

ROBINSON, A. H.; MORRISON, J. L.; MUEHRCKE, P. C. Cartography 1950-2000. *Transactions of the Institute of British Geographers*, v. 2, n. 1, Contemporary Cartography, p. 3-18, 1977.

SHAPIRO, Carl; VARIAN, Hal R. *Information rules: a strategic guide to the network economy*. Boston: Harvard Business Press, 1998.

STRAUCH, Julia Celia Mercedes; et al (orgs). *Anais do 1 Simpósio Brasileiro de Infraestruturas de Dados Espaciais*. Disponível em: <https://inde.gov.br/images/inde/ANAIS_1SBIDE.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2019.

TEIXEIRA DE FREITAS, Mário Augusto. A reforma administrativa brasileira. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, ano 16, v. 2, n. 2, p. 5-31, maio 1953.

TEIXEIRA DE FREITAS, Mário Augusto. O municipalismo e as pesquisas estatísticas. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v.3, n. 10, p. 324-336, abr.-jun.1950b.

TEIXEIRA DE FREITAS, Mário Augusto. *O reajustamento territorial do quadro político do Brasil*. Rio de Janeiro: IHGB, 1932.

TEIXEIRA DE FREITAS, Mário Augusto. O revisionismo territorial brasileiro. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 8, p. 793-808, out.-dez. 1949a.

TEIXEIRA DE FREITAS, Mário Augusto. Os grandes rumos da organização nacional observados à luz da Geografia e Estatística. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 1-44, jan.-mar. 1949b.

TRENTINI, S. *Nossa cidade: como iniciativas tecnológicas podem incluir os cidadãos como parte das decisões?* Disponível em: <<http://thecityfixbrasil.com/2016/06/15/nossa-cidade-como-iniciativas-tecnologicas-podem-incluir-os-cidadaos-como-parte-das-decisoes/>>.

Acesso em: 26 abr. 2019.

UGEDA, Luiz. A geografia oficial: a infraestrutura de dados espaciais normalizada como bem de domínio público e seu impacto nas questões urbanísticas em Portugal e no Brasil. In: Simpósio Brasileiro de Geomática – SBG. 4., 2017, Jornadas Lusófonas - Ciências e Tecnologias de Informação Geográfica – CTIG. 2., 2017. *Anais*. Presidente Prudente: UNESP, p. 7-11.

UGEDA, Luiz. *Direito administrativo geográfico: fundamentos na geografia e na cartografia oficial do Brasil*. Brasília: Instituto Geodireito Editora. 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Indicators and Indices: 2018 Statistical Update team*. New York: UNDP, 2018. Disponível em:

<http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf>.

Acesso em: 26 abr. 2019.

UNITED NATIONS COMMITTEE OF EXPERTS ON GLOBAL GEOSPATIAL INFORMATION MANAGEMENT. *Future trends in geospatial information management: the five to ten year vision*.

Disponível em: <<http://ggim.un.org/knowledgebase/KnowledgebaseArticle50444.aspx>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

WORLD BANK. *Governance and development*. Washington: The World Bank, 1992.

COMPREENENDO UM NOVO PARADIGMA NA GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES

Alan Melo Marinho de Albuquerque*

Resumo: Nos últimos anos, as organizações começaram a ser pressionadas e viram sua própria sobrevivência em risco a partir de mudanças, decorrentes do acirramento da competição em nível internacional, do surgimento da microinformática e do trabalho em rede, do avanço das telecomunicações, da globalização financeira, desregulamentação e das exigências crescentes dos consumidores, que se tornaram muito mais exigentes. Organizações rigidamente funcionais, estruturadas em funções verticais e hierarquizadas, não davam mais conta de uma realidade em que a flexibilidade passou a ser um dos requisitos mais importantes para o sucesso.

Palavras-chave: estratégia; processos; pessoas.

Introdução

As organizações descobriram que se administravam funcional e verticalmente, mas sempre operaram horizontalmente e seus resultados, ou seja, os produtos e serviços que ofereciam ao mercado e à sociedade, eram saídas geradas por processos. E mais que isso, processos interfuncionais e horizontais, decorrentes do trabalho conjunto de muitas funções ou departamentos. O que era administrado verticalmente, na prática ocorria horizontalmente. Portanto, a qualidade e a competitividade do que produziam dependiam da qualidade de seus processos. E ideias que nos parecem banais e óbvias começaram a ser difundidas por teóricos da administração como grandes descobertas. *“A verdadeira adição de valor aos produtos e serviços é gerada na dimensão dos relacionamentos interdisciplinares ou do fluxo horizontal das atividades”* - C. G. Rutte (1990). *“Sistemas horizontais não apenas melhoram a velocidade de resposta ao mercado e a capacidade da empresa em prover produtos de massa personalizados, mas também aumentam a eficiência e eficácia dos macroprocessos”* - Bointon e Victor (1991).

O redesenho dos processos passou a ser, então, uma das maiores preocupações das organizações públicas e privadas. Peter Drucker argumenta que apenas quando algo

está estabelecido como disciplina sistemática ou processo organizável, a ideia realmente causa impacto, mesmo que haja o perigo de que as pessoas venham a enxergar isso como a solução para todos os problemas.

A adoção do Gerenciamento dos Processos é passo definitivo para transformar a organização funcional em sistema processador de produtos e serviços, capaz de reagir e se readaptar rapidamente às mudanças no ambiente. É elemento necessário, mas não suficiente.

A abordagem do Sincronismo Organizacional vem, muitos anos depois, estabelecer equilíbrio necessário entre as três variáveis fundamentais de qualquer organização: estratégia, processos e pessoas.

Embora o alvo principal deva ser a mudança radical do modelo de gerenciamento verticalizado tradicional, focado nas funções, para o gerenciamento horizontal das organizações, isto não pode se limitar ao redesenho dos processos.

* **Alan Melo Marinho de Albuquerque:** Sociólogo, Professor Convidado da Fundação Dom Cabral e sócio da RBG Consultores Empresariais S/C Ltda.

Endereço eletrônico: alanmelo@terra.com.br

O ambientalista do século XIX John Muir ressaltou que cada componente do ecossistema está, de uma forma ou de outra, ligado a todos os outros componentes. O famoso caso do peixe caracol, em 1981, que acabou suspendendo a construção do reator de Clinch River, nos Estados Unidos, tornou-se icônico e não disse respeito apenas a pequeno peixe que nos afeta muito pouco. Disse respeito a mexer em pequena peça do mosaico ambiental. Cada peça removida altera, mesmo que de forma mínima, o equilíbrio do quadro.

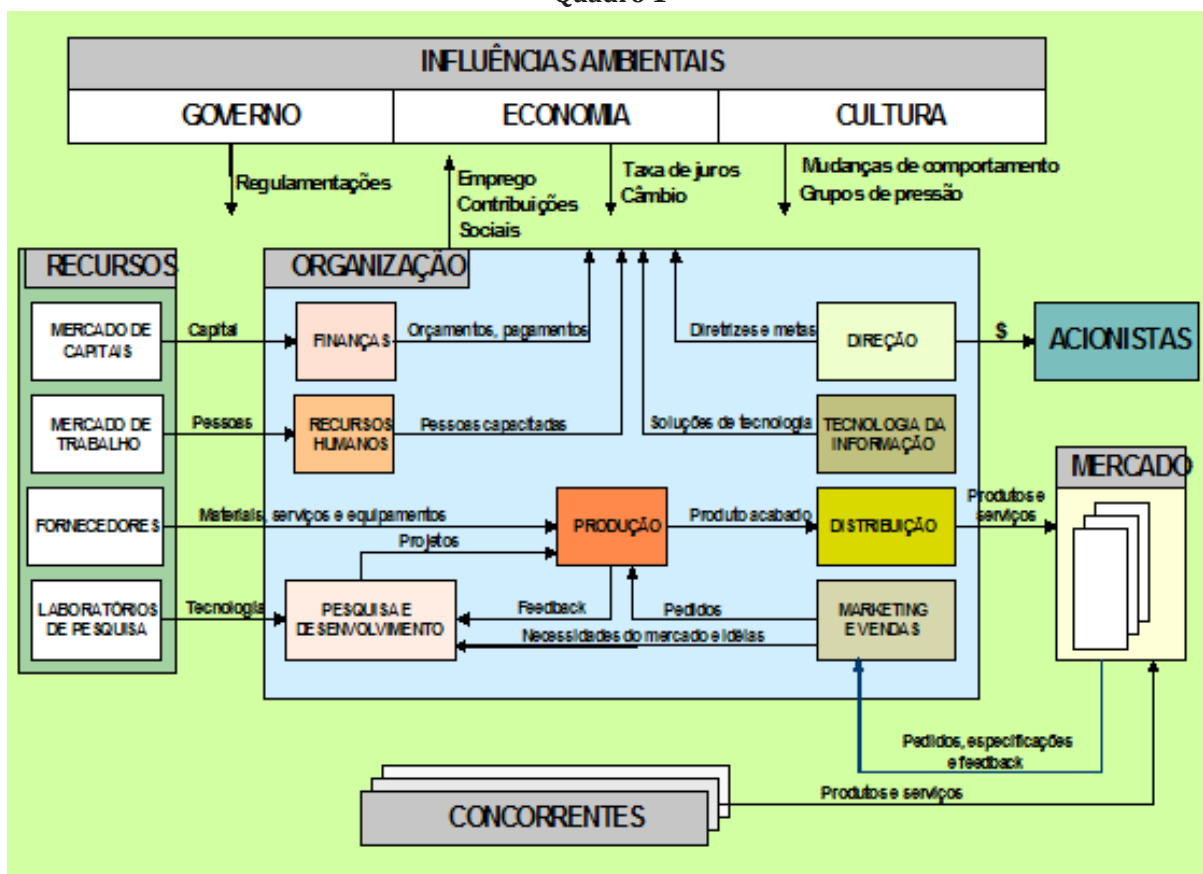
Da mesma forma, nossa abordagem entende que tudo no “ecossistema” interno e externo de uma organização (clientes, produtos e serviços, sistemas de recompensa, tecnologia, estrutura da organização, processos de trabalho e assim por diante) está conectado. Para melhorar o desempenho de um desses elementos e dos indivíduos, precisamos entender essas conexões. O mosaico atual pode não representar

quadro muito bonito, porém é um quadro. O quadro só poderá ser mudado ou ampliado por abordagem holística que reconheça a interdependência das Variáveis de Desempenho.

O Mapa de Contexto mostrado a seguir, no Quadro 1, descreve a organização não mais como conjunto de funções, mas como sistema integrado, visando a transformar insumos e entradas em saídas significativas para o mercado e clientes individuais (no caso de empresas privadas) ou para comunidades, a sociedade como um todo ou cidadãos individuais (no caso de organizações públicas).

Esse enfoque oferece a chave para abordagem global da organização, através de ação conjugada nos três elementos, ou Três Níveis de Desempenho, que garantem a qualidade da performance organizacional – o nível estratégico, o nível dos processos e o nível do trabalho, ou seja o desempenho das pessoas.

Quadro 1



Fonte: Do autor.

Obtemos o Sincronismo Organizacional quando os indicadores de desempenho estão integrados, ou seja, com o alinhamento entre os indicadores estratégicos, dos processos e das pessoas. E quando falamos em indicadores, nos referimos especialmente aos indicadores de prazo (t), financeiros (\$) e de qualidade (q), como explicado no Quadro 2 a seguir.

Modelo de implantação do sincronismo organizacional

O esforço para transformar sua organização num sistema sincronizado deve começar idealmente de cima para baixo, ou seja, por meio de empreendimento assumido pela cúpula da organização, que deve necessariamente formular ou revisar a estratégia, estabelecendo claramente indicadores a serem perseguidos no futuro, em horizontes de tempo determinados.

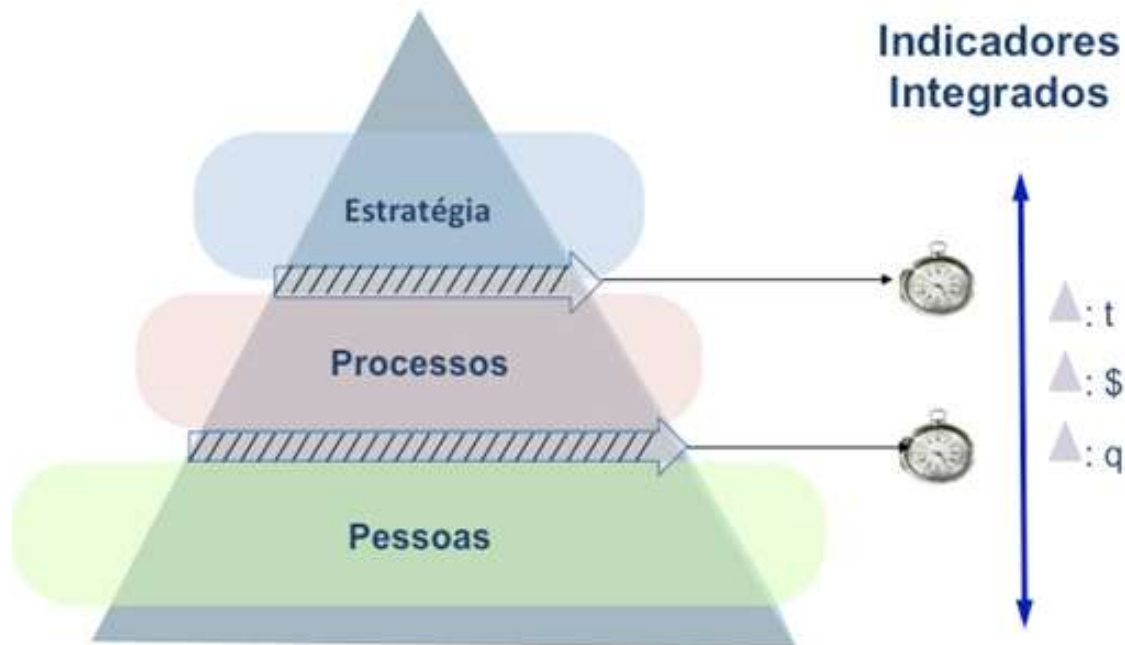
Em seguida, os processos críticos, aqueles que, pelos seus resultados, efetivamente realizam na prática a estratégia formulada, devem ser analisados, mapeados, reformulados e gerenciados a partir de indicadores de desempenho alinhados e

desdobrados dos indicadores estratégicos. Mas lembramos que estes processos são operados e gerenciados por pessoas, que precisam ser orientadas e capacitadas em relação às mudanças ocorridas no processo (o ideal é que sempre que possível tenham participado da definição destas mudanças). Além disso, é fundamental que essas pessoas tenham indicadores de desempenho desenvolvidos a partir dos indicadores dos processos em que atuam, garantindo desta forma o desdobramento e coerência entre os três níveis de indicadores (estratégia-processos-pessoas).

Sequencialmente, Quadro 3 mostra a sequência da implantação do Sincronismo Organizacional.

Sincronismo Organizacional significa na prática, de maneira simples, o modo pelo qual podemos efetivamente voltar a organização para o cliente ou usuário, garantir qualidade e produtividade nos principais processos organizacionais, obter maior agilidade e objetividade nas decisões e, enfim, transformar radicalmente nossas organizações no sentido de torná-las de fato mais competitivas ou efetivas no cumprimento de sua missão.

Quadro 2



Fonte: Do autor.

Quadro 3



Fonte: Do autor.

Compreendendo as transformações no ambiente de negócios

Não é mais novidade que as organizações precisam responder com velocidade e foco às circunstâncias e turbulências do ambiente, agindo com flexibilidade para mudar de rumo a todo instante, capacitando-se a fazer cada vez mais com cada vez menos recursos, desenvolvendo o aprendizado da organização para lidar com todas essas variáveis, propiciando o crescimento individual e a potência das pessoas que nela trabalham.

Certamente, o que está por trás disso não é apenas o fenômeno das mudanças pelas quais o mundo dos negócios está passando, mas, principalmente, a natureza das mudanças que estão ocorrendo. Como sugerem, já em 1990, George Land e Beth Jarman, especialistas na questão das transformações organizacionais, não é apenas a velocidade, a complexidade, a turbulência e a imprevisibilidade que caracterizam as mudanças de hoje, em relação às de outrora. O que torna a mudança de hoje realmente diferente é que ela é impelida pelo futuro e não mais pelas circunstâncias do passado.

Torna-se necessário, portanto, rompermos com os padrões estabelecidos no passado, possibilitando repensar de maneira profunda a razão da própria existência da organização, questionando, radicalmente a sua forma de funcionamento, assumindo circunstâncias totalmente novas, de maneira prática e profunda.

Compreendendo a evolução das práticas de gestão

Durante muitos anos, nossas organizações foram orientadas para funcionar sobre a batuta de rígidas hierarquias, utilizadas principalmente como instrumento de controle do trabalho dos indivíduos e, por consequência, para garantir a entrega dos produtos e serviços oferecidos aos nossos clientes.

A rigidez e a complexidade das estruturas organizacionais levaram muitas empresas a concentrarem poder em alguns poucos executivos de seu mais alto escalão e a perderem agilidade e competitividade. Sintomaticamente, Robert M. Tomasko (1994) lembra que, durante séculos, grandes organizações se estruturam em forma de pirâmides: a estrutura que os antigos egípcios utilizavam para sepultar seus líderes mortos.

De hoje e para o futuro, o controle administrativo poderá ser exercido em rede, com o suporte de sistemas informatizados e pela automação dos processos de trabalho. O que se requer das pessoas que integram uma organização é conhecimento, competência e comprometimento efetivo.

O que significa sincronismo organizacional, afinal?

Essa abordagem metodológica considera muito relevantes quatro ideias-chave. A primeira delas é que se torna fundamental

repensar “por que a empresa faz o que faz” e também “porque faz isso desse jeito”. Aí reside a ideia de romper com o passado e pensar como as coisas deveriam ser (Land, 1990), independentemente de como estão sendo feitas nas circunstâncias atuais. A segunda ideia básica desenvolvida é que a mudança precisa ser radical, jogando fora os paradigmas existentes e concebendo maneiras totalmente novas de realizar o trabalho organizacional. A terceira ideia é que as transformações precisam ser dramáticas, no sentido de superar ganhos marginais ou incrementais. A quarta ideia é o foco na melhoria dos processos: tudo que as organizações produzem é resultado de processos horizontais e interfuncionais e, no entanto, de modo geral elas são orientadas por funções, tarefas, estruturas, mas não por processos. Esta ideia já havia sido exposta anteriormente por Rummler e Brache (1988).

De fato, a razão fundamental que torna obsoleta a forma de administrar as organizações atualmente é a visão vertical tradicional sobre a qual ainda se baseiam suas estruturas e os organogramas.

Geary Rummler e Alan Brache (1992), consultores americanos que foram pioneiros na formulação de metodologia prática para Gerenciamento por Processos, explicam que muitos executivos não compreendem claramente seus negócios porque não entendem com o devido nível de detalhe como suas organizações desenvolvem, produzem, distribuem e entregam seus produtos e/ou serviços. Isso porque, à medida em que as organizações crescem e se tornam mais complexas, os gerentes tendem a enxergar apenas o limite de suas funções e não a organização como um todo. Nesse modelo, torna-se mais difícil perceber como cada parte efetivamente contribui para agregar valor ao cliente. As funções tornam-se então mais importantes do que os clientes e as responsabilidades se perdem entre os departamentos.

Segundo Rummler e Brache, essa mentalidade

produz “silos” dentro das organizações, de modo que os “feudos” em que se transformam os departamentos reduzem o desempenho da organização como um todo. Tentativas de “reestruturar” a empresa, mudando as “caixinhas” do organograma, geralmente resultam em esforços frustrados. A principal razão disso tudo, segundo os autores, é que “ninguém administra os espaços em branco do organograma”.

A cultura dos “silos”, na visão de Rummler e Brache, força os gerentes a resolver assuntos que poderiam ser tratados nos níveis mais baixos da organização, o que leva, inclusive, os subordinados a assumir menor responsabilidade do que efetivamente poderiam. A esse fenômeno os autores chamam de “*remanaging*”.

A abordagem inovadora está na visão horizontal dos processos organizacionais e não mais na visão vertical tradicional. A visão de processos permite determinar como a organização de fato agrega valor ao cliente, como os produtos e serviços são gerados, de que forma o trabalho é feito realmente e como o fluxo de informações e materiais acontece no tempo. Afinal, o cliente não quer saber como está organizada a Diretoria de Operações ou a Diretoria Técnica de seu fornecedor. Ele quer saber como vai ser atendido, qual a qualidade final do produto ou serviço etc.

Sincronismo Organizacional significa, portanto, voltar a empresa para seus Processos Organizacionais mais importantes, partindo de necessidades estratégicas bem definidas. Aliás, é por isso mesmo que os resultados obtidos pelo Sincronismo Organizacional costumam ser expressivos e os saltos qualitativos e quantitativos costumam ser bastante significativos em termos de produtividade e rentabilidade da organização. O foco nos Processos Organizacionais e nas interações funcionais, além do conhecimento e do comprometimento das pessoas, passa a ser preponderante em relação às rígidas hierarquias quando se trata de fazer as coisas acontecerem.

Como as organizações estão se redesenhando ?

Embora a maioria das abordagens passe pela transformação dos processos atuais (“Processos Como São”) em processos totalmente diferentes (“Como Deveriam Ser”), existem outros elementos importantes a considerar.

De acordo com Peter Drucker, com relação à reconfiguração de processos organizacionais completos “... isso se refere à questão fundamental sobre qual trabalho uma organização deveria fazer, em vez da questão mais simples de como fazê-lo” de maneira melhor.

Antes de focalizar os processos gerenciais e questionar porque e como fazemos determinadas coisas dentro da organização, é preciso reflexão fundamental e profunda sobre “O Que” a organização faz e “Por que” faz, isto é, o que verdadeiramente oferecemos aos clientes e porquê. Isso implica na prática em rever as estratégias e descobrir quais são as chamadas Questões Estratégicas Críticas para os negócios, nas atuais circunstâncias.

Como as circunstâncias mudam com frequência e os desafios competitivos mudam constantemente, também os processos organizacionais precisam ser reconcebidos e a maneira como fazemos o trabalho na maioria das vezes também precisa mudar. Torna-se portanto necessário identificar quais são os Processos Organizacionais - Chave para aquelas circunstâncias. A tarefa então é determinar com clareza onde esses processos começam, onde terminam, como se interrelacionam etc. O grande desafio é estabelecer metas de desempenho que permitam obter um salto qualitativo e quantitativo bastante significativo em termos de resultados.

Para o sucesso de qualquer esforço de implantação do Sincronismo Organizacional, é necessário, portanto, ter em mente uma razão estratégica muito clara e definida.

Tendo isso claro, a próxima pergunta, no Nível dos Processos Gerenciais, é: “os processos-chave são orientados pelos requisitos dos clientes e pela estratégia da organização?”. Neste ponto é que se trata, então, de identificar “Como São” os processos atuais e radicalmente repensar como os processos “Deveriam Ser”.

À primeira vista pode parecer insuficiente pensar que o simples questionamento e redefinição dos processos de trabalho possa produzir transformação fundamental, radical e dramática na organização.

Acontece que a essência do trabalho é que ele seja efetuado por equipes interfuncionais, envolvendo de maneira coerente e planejada as várias áreas da organização que participam da execução dos processos-chave selecionados. A atribuição de poder a diferentes departamentos e a diversos colaboradores em distintos níveis hierárquicos para produzirem transformações radicais na empresa gera um efeito extraordinário, se bem administrado, no que tange ao comprometimento e envolvimento das pessoas na solução de seus próprios problemas.

Devido à importância dos indivíduos nos processos e de seu comprometimento efetivo com os resultados esperados, torna-se necessário aprofundar o redesenho até o Nível de Cargo (Postos de Trabalho), estabelecendo-se de comum acordo com as várias equipes envolvidas na redefinição de cada processo os medidores qualitativos e quantitativos de performance das pessoas.

O estabelecimento de medidas de desempenho é essencial. Steven M. Hronec (1994) considera que elas são “sinais vitais” da organização e quantificam o modo como um processo atinge um resultado específico. Esses “sinais vitais” mostram às pessoas o que elas estão fazendo e como estão se saindo. O comprometimento dos integrantes dos cargos-chave em cada processo deve produzir resultados extraordinários, principalmente porque esses compromissos não estão sendo estabelecidos apenas entre

chefe-subordinado, mas principalmente entre os indivíduos e a organização como um todo.

Para resumir, os passos necessários para execução de esforço de implantação do Sincronismo Organizacional bem sucedido devem ser os seguintes:

- 1- repensar de maneira profunda a estratégia da organização, questionando o que e porque fazemos o que fazemos, estabelecendo metas e indicadores de desempenho estratégicos;
- 2- identificar os Fatores Críticos do Sucesso e as Questões Estratégicas Críticas da organização para obtermos saltos expressivos de competitividade e desempenho nas circunstâncias;
- 3- identificar os processos organizacionais-chave diretamente relacionados com as Questões Estratégicas Críticas da empresa;
- 4- eleger prioridades entre os processos organizacionais-chave e escolher os mais importantes;
- 5- escolher as equipes interfuncionais adequadas às circunstâncias dos processos selecionados;
- 6- treinar as equipes para o trabalho de redesenho, fornecendo os conceitos e ferramentas necessários às atividades dos grupos de trabalho;
- 7- identificar e analisar “Como É” cada um dos processos-chave selecionados;
- 8- redesenhar o processo “Como Deve Ser”, eliminando atividades que não agregam valor, incluindo atividades necessárias, corrigindo as rupturas que provocam retrabalho e perda de qualidade nas saídas do processo, automatizando atividades com a utilização adequada dos recursos de Tecnologia da Informação e estabelecendo um Sistema de Medição do desempenho do processo e das funções envolvidas com ele.
- 9- conduzir e sustentar a implementação das mudanças ao longo de todo o trabalho de redesenho;

10- promover a aprendizagem das equipes interfuncionais e o comprometimento da cúpula da organização durante todo o processo de redesenho, de maneira a criar cultura permanente de gerenciamento de processos organizacionais.

A tecnologia da informação como indutora de mudanças

Um dos fatores que tem impulsionado o redesenho dos processos é a possibilidade de automação de atividades, com aumento da agilidade, redução do tempo e facilidade para monitoração dos passos do processo (e, conseqüentemente maior qualidade no seu gerenciamento). Mas para que se possa obter todo o impacto positivo da Tecnologia da Informação, é a mudança de paradigma vigente nas organizações: a passagem do pensamento *dedutivo* para o *indutivo*.

No pensamento *dedutivo*, os gerentes partem do processo existente e buscam a otimização das tarefas já realizadas (foco na eficiência operacional). Com isso, automatizam-se atividades, integram-se sistemas, criam-se sistemas de medição do desempenho. No entanto, o pensamento *dedutivo* leva as pessoas a ignorarem os aspectos realmente importantes e a se entusiasmarem com soluções muitas das vezes triviais. O grande erro das organizações, neste caso, é ver a Tecnologia da Informação através da lente dos processos existentes. A pergunta-chave é sempre: “como podemos aproveitar as novas capacidades tecnológicas para melhorar o que fazemos atualmente?”

Já no pensamento *indutivo*, parte-se das novas capacidades tecnológicas disponíveis para identificar novas formas de fazer as coisas ou passar a fazer o que não se está fazendo ainda, ou mesmo deixar de fazer atividades antes consideradas muito importantes. O foco principal é na inovação, onde a pergunta norteadora passa a ser: “como podemos aproveitar as novas capacidades tecnológicas para fazer

aquilo que não estamos fazendo ainda?” O grande poder da Tecnologia da Informação, portanto, não está em fazer antigos processos funcionarem melhor, mas em permitir que as organizações rompam com as antigas regras e criem novas formas de trabalho. Com isso, é possível induzir demanda a partir de novas ofertas: as pessoas nem sempre sabem que desejam algo, até verem a possibilidade de tê-lo; aí, elas sentem que não podem viver sem aquilo.

Nesse novo contexto do pensamento *indutivo*, a Tecnologia da Informação disponibiliza recursos (bancos de dados, *workflow*, acesso remoto, etc) que possibilitam a criação de alternativas inovadoras e a simulação dos impactos na organização.

Evitando insucessos e frustrações

Por ser tecnologia fortemente baseada na aprendizagem organizacional, dificilmente se poderia aplicar simples *check-list* para evitar aborrecimentos ao empreender esforço desse tipo na empresa. Contudo, alguns elementos de reflexão podem ser colocados como alerta.

A primeira consideração a fazer, de acordo com nossa experiência, não está nem na tecnologia em si, mas exatamente no reconhecimento de que o Sincronismo Organizacional deve ser efetivamente introduzido como processo de aprendizagem. Não existem soluções mágicas que possam ter efeito duradouro. É essencial que a organização como um todo - e as equipes envolvidas no trabalho, em especial - esteja treinada e preparada para utilizar esse modelo de gestão, sob o risco de depositar sobre ela mais uma esperança de mudança organizacional com tímidos resultados práticos.

Como ensina Peter Senge (1990), um dos mais célebres especialistas na questão da aprendizagem organizacional, algumas considerações importantes devem ser feitas nestes casos:

- 1- é essencial adotar visão sistêmica do processo, de modo que não faz muito sentido desenvolver esforço de redesenho

para melhorar um departamento ou função específica da empresa;

- 2- romper com os modelos mentais pré-estabelecidos é condição básica para que o Sincronismo Organizacional faça sentido; redefinir processos tomando como base concepções do passado certamente levará a resultados pobres e de pouca criatividade e inovação;

- 3- as equipes interfuncionais envolvidas no esforço de redesenho têm uma oportunidade extraordinária para obter visão compartilhada do que seja o futuro da organização e sua forma adequada de gerar produtos e serviços para superar expectativas dos clientes;

- 4- “a unidade fundamental de aprendizagem nas organizações é o grupo e não os indivíduos” (Senge, 1990): a organização só será capaz de vivenciar o Sincronismo Organizacional se as equipes interfuncionais aprenderem a dialogar e a gerenciar processos em conjunto; essa é a maneira para poder fazer a organização enxergar além das perspectivas e concepções individuais de cada funcionário.

Conclusão

Na visão de Charles M. Savage (1990), a grande mudança está fundamentada na provável mudança do papel a ser atribuído às “caixinhas do organograma” das organizações no futuro: ao invés de identificar o poder e a autoridade das pessoas, deverão representar os centros de conhecimento e excelência da organização.

Além disso, é preciso ter claro que os bons resultados do Sincronismo Organizacional somente são obtidos quando envolvemos não apenas um, mas todos os principais processos-chave da empresa. Isso implica necessariamente partir de visão estratégica clara sobre os negócios e resolver através do gerenciamento por processos as questões estratégicas mais relevantes nas circunstâncias de cada organização.

Embora os ganhos com o redesenho dos processos possam ser substanciais, mais importante do que um grande efeito momentâneo e passageiro é a introdução de cultura permanente de melhoria contínua da habilidade de gerenciar a organização por processos.

Para redefinir processos é preciso adotar postura radical, criativa e inovadora. Porém isso não significa jogar fora a experiência e a cultura da organização como insumo para a aprendizagem.

Finalmente, é preciso considerar que o Sincronismo Organizacional somente se sustenta, como qualquer tecnologia ou ferramenta de gestão, se puder ser absorvida pela cultura da empresa através de processo de efetivo aprendizado (Tobin, 1993).



ENSUR

Estratégias Educacionais



- Cursos, seminários, oficinas e palestras
- Pós-graduação a distância
- Boas Práticas e Programa de Visitas Técnicas
- Projeto Político Pedagógico para Escolas de Governo



Saiba mais em
www.ibam.org.br

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Alan; ROCHA, Paulo. *Sincronismo organizacional*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRACHE, Alan; POPOFF, Frank. *The seven deadly sins of process improvement*. New Jersey: Rummler Brache Group, 1994.
- CHAMPY, James. *Reengenharia da gerência*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- DAVENPORT, Thomas H. *Reengenharia de processos*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- Peter Drucker dá aval a uma nova idéia ... *GAZETA MERCANTIL*, São Paulo, 24 jun. 1993.
- HAMMER, Michael; CHAMPY, James. *Reengenharia: revolucionando a empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- HAMMER, Michael; CHAMPY, James. *Reengineering the corporation: a manifesto for business revolution*. New York: Harper Business, 1993.
- HARRINGTON, H. J. *Aperfeiçoando processos empresariais*. São Paulo: Makron Books, 1993.
- HRONEC, Steven M. *Sinais vitais*. São Paulo: Makron Books, 1994.
- LAND, George; JARMAN, Beth. *Ponto de ruptura e transformação*. São Paulo: Cultrix, 1990.
- RUMMLER, Geary; BRACHE, Alan. *Melhores desempenhos das empresas: ferramentas para melhoria da qualidade e da competitividade*. São Paulo: Makron Books, 1992.
- SAVAGE, Charles M. *5th Generation management: integrating enterprises through human networking*. Bedford: Digital Press, 1990.
- SENGE, Peter. *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday Currency, 1990.
- TOBIN, Daniel R. *Re-educating the corporation*. New London: Oliver Wight Publications, 1993.
- TOMASKO, Robert M. *Rethinking: repensando as organizações*. São Paulo: Makron Books, 1994.



CONCURSOS PÚBLICOS

Seleção imparcial dos melhores profissionais

O **ibam** assessoria 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



SEDE

Rio de Janeiro
Rua Buenos Aires, 19, 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 visitando www.ibam.org.br

Entrevista

A INSUSTENTÁVEL LEVEZA DO SER... DESENVOLVIDO!

William Resende de Castro Junior*

William Resende de Castro Junior, nasceu na cidade de Barra Mansa, no RJ. Tem vasta experiência, atuou como Secretário de Planejamento do Município onde nasceu, Subsecretário estadual de Planejamento no Rio de Janeiro, Coordenador do Pronasci RJ – Ministério da Justiça. Participou como técnico e coordenador em trabalhos de finanças municipais, orçamento público, transporte, meio ambiente, desenvolvimento local, segurança pública, urbanismo e assistência social. Desde 2015, tem visitado dezenas de cidades em canoa, lancha, avião e carro. Atualmente é um dos coordenadores da equipe do IBAM para a revisão do Plano Diretor de Porto Velho.

RAM - Que tipo de trabalho você tem desenvolvido no IBAM?

William - Entre 2015 e 2018, participei do Programa de Qualificação da Gestão Ambiental nos Municípios do Bioma Amazônia. Voltado a técnicos ambientais, secretários de meio ambiente e Vereadores, capacitou equipes de licenciamento e monitoramento ambiental descentralizado, partilhou boas práticas ambientais e de gestão, desenvolveu mecanismos de articulação técnico-institucionais, sensibilizou as Câmaras e Vereadores ao tema ambiental. Trabalhando em parceria com as estruturas ambientais estaduais, estive no foco das discussões sobre ambiente e desenvolvimento local.

Nestes últimos 12 meses, participei ativa e diretamente da revisão do Plano Diretor de Porto Velho, a mais extensa capital brasileira, maior que Alagoas e Sergipe. Cortada pelo magnífico Rio Madeira, mergulhada na floresta, nasceu com a histórica Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, possuindo enormes hidrelétricas, terras indígenas, reservas florestais, gado e produção de grãos, além de meio milhão de moradores urbanos e rurais.

RAM - O que o anima nesses trabalhos?

William - Nas viagens que realizei àquelas



William Resende de Castro Junior

idades da Amazônia, encontrei e conversei com milhares de Vereadores e centenas de secretários e Prefeitos sobre a relação entre meio

* **William Resende de Castro Junior:** Engenheiro e assessor técnico do IBAM.

Endereço eletrônico: bill.resende@ibam.org.br

ambiente e planejamento e desenvolvimento. Tive oportunidade de conhecer conflitos, falsos dilemas e experiências de desenvolvimento local.

Os conflitos, mais do que apenas ambientais, decorrem da disputa pelo uso e propriedade da terra amazônica. Aos que exploram a floresta respeitando seus ciclos, redescobrimos os potenciais florestais não-madeireiros, farmacológicos e gastronômicos, pode bastar a propriedade coletiva ou pública. Já à pecuária e à produção de grãos para exportação, importa a grande propriedade privada, obtida em muitos casos por grilagem de terras públicas com desmatamento ilegal, venda de madeira, inserção de gado e posterior plantio de grãos. As disputas entre esses grupos têm se mostrado sangrentas e criminosas.

Um clássico falso dilema contemporâneo contrapõe o uso da floresta em pé - que interessa a quase todos - e o desenvolvimento econômico, como se um excluísse o outro. Pude constatar que a extração de açaí, babaçu, castanha, frutas nativas e plantadas, mandioca e farinha pode gerar, e gera, trabalho e renda para muitos, pois necessita de mão de obra intensiva e produz valores significativos por hectare explorado e plantado, bastando, para que floresça, de investimentos menores que os despendidos com o agronegócio exportador. A pecuária extensiva e o plantio de grãos exportáveis, ao contrário, necessita de poucos trabalhadores, gerando valores menores por hectare utilizado e que ficam concentrados apenas com o proprietário. Parece estar aí o "X" da questão: a floresta gera mais riqueza dividida para muitos, enquanto a dupla gado/grãos cria menos riqueza e para poucos.

O que me anima e empolga é perceber que tenho participado de processos que podem colocar em nossas mãos tudo o que precisamos para tornar real o esperado e necessário desenvolvimento local.

RAM - Quais experiências na Amazônia podem ensinar sobre desenvolvimento local?

William - No oeste do Amazonas, no Vale do Rio Içana, a etnia Baniwa-Coripaco criou um Plano de Desenvolvimento Local respondendo coletivamente à seguinte pergunta: "O que a gente precisa para viver e estar bem no mundo?" Listaram os recursos necessários ao desejado estilo de vida, calcularam as quantidades necessárias a todos, resgataram as boas práticas que garantiriam a existência futura dos recursos, desenharam e escreveram tudo. E avaliam os resultados periodicamente. Eis, na prática, o verdadeiro sonho de consumo de gestores públicos não acomodados! Sonhar juntos, planejar coletivamente, implantar o planejado e monitorar o resultado.

Em Xapuri, Município do Acre, dois planos de manejo da Reserva Extrativista Chico Mendes foram construídos de maneira distinta. O primeiro Plano, envolvendo todos os seringueiros, ribeirinhos e indígenas, durante meses de elaboração coletiva, era usado e lembrado quando surgia uma dúvida ou um conflito. Para solucioná-los, os moradores procuravam sua cópia já surrada, em gavetas e armários, em busca dos acordos construídos. Já o segundo plano, atualizado mais recentemente com método afastado da cultura local, com uso de mediadores apressados, envolvendo apenas representantes dos moradores, continua novinho, dentro da mesma gaveta, mas sem uso.

Em Porto Velho, na Resex Lago do Cuniã, conheci atividade coletiva de coleta de castanha, pesca de pirarucu e a única operação de captura legal de jacarés nativos no Brasil. Os moradores estão organizados em uma cooperativa que opera as atividades econômicas envolvendo mais da metade da população da reserva, e também em uma associação de moradores que funciona como um Conselho de Administração. Em inesquecível conversa com um líder comunitário, impossível não se emocionar ao ouvir: "No Cuniã não temos pobres!". Quantos de nós, gestores públicos e cidadãos, podemos dizer o mesmo de nossas cidades? Ou mesmo de comunidades menores?

Temos muito a aprender com a Amazônia e seu povo. Sonhar o futuro coletivo desejado por

cada um, e não o desejado por outros; planejar coletivamente, com calma, tempo e respeito a todos; conhecer e respeitar a natureza e seus limites; partilhar o resultado obtido entre todos; implantar o planejado; monitorar sempre todo o processo.

RAM - E como essas questões Amazônicas podem servir de referências para outras cidades?

William - As cidades brasileiras, em maior ou menor escala, quer sejam da Amazônia, do Cerrado, da Caatinga ou da Mata Atlântica, possuem sempre características e aspectos que agradam seus moradores e que precisam ser incentivados ou preservados. Simultaneamente, apresentam situações que merecem ser minoradas ou afastadas do seu dia a dia. Essa potencialização das boas características locais e a redução das ruins pode ser chamada de Desenvolvimento Local. Uma reflexão cuidadosa sobre aquelas práticas tradicionais dos indígenas, ribeirinhos e extrativistas aponta que desenvolvimento sustentável será possível se sustentarmos o desenvolvimento local com o mesmo modo de agir amazônico tradicional, e que podemos usar em nossas cidades.

O planejamento coletivo, com ferramentas e prazos adequados, de algum modo, já faz parte do cotidiano de alguns gestores, mesmo porque previstos na Constituição de 88, atualmente sob ataque. Boas práticas devem servir de inspiração, mas jamais serem simplesmente copiadas, pois desenvolvimento local não se copia; captar os sonhos coletivos é etapa essencial para se ter adesão e envolvimento; os recursos necessários devem ser cuidadosamente identificados e priorizados; os bons resultados parciais devem ser comemorados e partilhados com todos, ou com muitos; maus resultados devem levar a novas práticas. O aspecto mais desafiador para o sucesso desse modelo de planejamento do desenvolvimento consiste exatamente em saber reconhecer os limites dos recursos necessários, mas principalmente os limites impostos pela natureza. Para aqueles amazônidas, algo cotidiano. Para nós, que vivemos afastados da natureza, algo esquecido; daí as dificuldades na sustentação do desenvolvimento. Entender e buscar novos paradigmas metodológicos, mais uma vez extraindo o que a Amazônia nos oferece, parece mais do que apenas uma alternativa. Pode ser, na verdade, a única.



IBAM OFERECE NOVOS MEIOS DE ACESSO. ACESSE:



facebook.com/ibam.org



instagram.com/ibam_org



linkedin.com/company/ibamorg



Parecer

Os estabelecimentos que comercializam gasolina são obrigados a informar a seus clientes se a gasolina comercializada é formulada ou refinada?

Marcella Meireles de Andrade*

Consulta

A Câmara consulente encaminhou para análise projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos que comercializam gasolina informarem a seus clientes se a gasolina comercializada é formulada ou refinada.

A consulta segue acompanhada do referido projeto de lei.

Parecer

Sabe-se que o Município possui competência legislativa para editar normas referentes à proteção do consumidor, inserindo-se dentro do critério de seu interesse local. O art. 5º, XXXII da Carta Constitucional insere dentre os direitos e garantias fundamentais, a promoção dos direitos e a defesa do Consumidor. A defesa do consumidor também constitui princípio constitucional expresso no art. 170 da CRFB, atinente à Ordem Econômica.

Neste sentido, é essencial que os consumidores tenham acesso às informações relevantes sobre o produto que está consumindo, como o art. 6º da lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), estabelece:

“Art. 6º- são direitos básicos do consumidor:

(...)

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com

especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;”

Por outro lado, não resta dúvida de que a ingerência por parte do Município no funcionamento dos estabelecimentos comerciais, de fato, é matéria tormentosa, uma vez que importa **interferência na liberdade ao exercício de atividade econômica.**

Especificamente quanto a proposituras que obrigam particulares a afixarem placas informativas em estabelecimentos privados (art 1º deste PL), a aplicabilidade da medida está condicionada no caso concreto ao

**Marcella Meireles de Andrade: da consultoria Jurídica.*

Endereço eletrônico: marcella.meireles@ibam.org.br

atendimento dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de afronta aos princípios da livre iniciativa.

Deste modo, o controle da qualidade do combustível em circulação no país fica incumbido à Agência Nacional do Petróleo - ANP, conforme estabelece a Lei nº 9.478, de 06/08/1997, que “dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências”. Confira-se:

Art. 8º - A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

(...)

XV - regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Com efeito, cabe à ANP regular e fiscalizar as atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, com ênfase na proteção dos interesses dos consumidores quanto à qualidade e oferta dos produtos, autorizando aquelas relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis,

por meio de expedição de registro e fiscalizando-as diretamente.

Por outro lado, para a ANP todo combustível é formulado:

“Toda a gasolina produzida no Brasil, assim como em outros países, é formulada”.

(...)

“Desde que a gasolina atenda às especificações estabelecidas pela ANP, a origem da sua produção não interfere na qualidade do produto, além de não causar danos ao funcionamento dos veículos.” (disponível em: <http://www.anp.gov.br/noticias/4331-o-que-e-gasolina-formulada>).

A ANP já disciplinou a questão por meio da Portaria ANP nº 40, de 25.10.2013. Confira-se: “RESOLUÇÃO ANP Nº 40, de 25.10.2013:

O DIRETOR-GERAL SUBSTITUTO da AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pela Portaria ANP nº 178 de 21 de agosto de 2013, e da Resolução de Diretoria nº 1112, de 23 de outubro de 2013, Considerando que compete à ANP implementar a política nacional do petróleo, gás natural e biocombustíveis, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional; Considerando que é atribuição da ANP proteger os interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta de produtos; Considerando que compete à ANP especificar a qualidade dos derivados de petróleo, gás natural e seus derivados e dos biocombustíveis; e Considerando os esforços envidados pelo governo e indústria para o controle da poluição atmosférica de modo a promover a melhoria da qualidade ambiental e o bem-estar da população;

Resolve:

Seção I

Das Disposições Preliminares

Art. 1º Esta Resolução tem por objetivo

regular as especificações das gasolinas de uso automotivo, consoante as disposições contidas no Regulamento Técnico nº 3/2013, parte integrante desta Resolução, e as obrigações quanto ao controle da qualidade a serem atendidas pelos diversos agentes econômicos que comercializam o produto em todo o território nacional.

§ 1º Fica vedada a comercialização de gasolina automotiva que não se enquadre nas especificações estabelecidas por esta Resolução e de gasolina com marcador regulamentada pela Resolução ANP nº 3, de 19 de janeiro de 2011.

§ 2º A gasolina produzida por processos diversos dos utilizados nas refinarias, nas centrais de matérias-primas petroquímicas e nos formuladores, bem como a partir de matérias-primas distintas do petróleo e seus derivados, depende de autorização prévia da ANP para comercialização.

§ 3º Esta Resolução não se aplica à gasolina de aviação.

Art. 2º Para efeitos desta Resolução as gasolinas automotivas classificam-se em:
I - gasolina A: combustível produzido a partir de processos utilizados nas refinarias, nas centrais de matérias-primas petroquímicas e nos formuladores, destinado aos veículos automotivos dotados de motores de ignição por centelha, isento de componentes oxigenados;

II - gasolina C: combustível obtido da mistura de gasolina A e etanol anidro combustível, nas proporções definidas pela legislação em vigor.”

Deste modo, verifica-se que não se trata de uma medida necessária especificar ao consumidor se a gasolina é formulada ou refinada.

De fato, pode-se afirmar que a medida pretende fazer imposição desarrazoada e sem efetividade, haja vista que a matéria já se encontra disciplinada pelo órgão competente para fiscalizar a atividade de revenda de combustíveis.

A propósito, registre-se que o § 1º do art. 1º da referida Resolução, que tem por objetivo regular as especificações das gasolinas de uso automotivo, assevera ser vedada a comercialização de gasolina automotiva que não se enquadre nas especificações já previamente estabelecidas pela Resolução. Sobre o tema, ainda vale conferir as lições de Gilmar Ferreira Mendes sobre o denominado **abuso do poder de legislar por parte do Legislativo**:

“Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar” (MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm).

Ante o exposto, feitas as considerações pertinentes, verifica-se que a propositura em tela desatende ao princípio da necessidade e da razoabilidade, motivo pelo qual não merecerá prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Parecer

Eleição da modalidade licitatória cabível: convite x pregão

Ana Carolina Couri de Carvalho*

Consulta

A Câmara consulente narra que em virtude de situação pretérita ocorrida na Casa, em que se identificou, posteriormente, conluio entre o gestor (presidente), o coordenador administrativo e empresas convidadas, nenhum servidor quer participar de processo licitatório na modalidade Convite. Exigem que a gestão faça pregão para todos os processos licitatórios (prático, rápido, transparente, etc). Indaga se os servidores designados para a Comissão de Licitação podem se recusar a participar e/ou realizar a Sessão.

Parecer

A busca pela transparência e integridade de agentes públicos e instituições fundamenta-se no artigo 37 da Constituição; na Lei Anticorrupção (Lei federal nº 12.846/2013); Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011); Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013), Estatuto Jurídico das Estatais (Lei nº 13.303/2016), a Política Nacional de Inteligência, dentre outros diplomas.

O Brasil também é signatário da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE e ratificou e incorporou via Decreto nº 4.410/2002 e Decreto nº 5.687/2006 a Convenção Interamericana contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Em 12.03.19 Câmara dos Deputados aprovou dar urgência à proposta que revoga a Lei de Licitações e institui marco legal sobre a matéria. Se aprovado, o projeto será enviado ao Senado e

uma das mudanças se dará, por exemplo, com o fim da modalidade convite; inclusão de "diálogo competitivo"; criação de Portal Nacional de Contratações Públicas (PCNP) para centralizar em site oficial as informações sobre as licitações realizadas.

Todo este arcabouço traduz significativa mudança nas relações e contratações com o Poder Público.

A licitação destina-se a garantir o princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, que deverá ser processada em observância aos princípios da impessoalidade, publicidade, da probidade, julgamento objetivo, dentre outros do art. 3º da Lei nº 8.666/93.

* **Ana Carolina Couri de Carvalho:** Consultora Jurídica do IBAM

Endereço eletrônico: carolinacouri@gmail.com

Atualmente, existem seis modalidades de Licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão).

Note-se que, de acordo com a lei nº 8.666/93, em regra, a Administração leva em conta o valor do objeto do contrato como parâmetro para a adoção da modalidade licitatória.

O pregão, por sua vez, destina-se à contratação de bens e serviços comuns (art. 1º, parágrafo único da Lei nº 10.520/2002) independentemente do valor da contratação. Foi instituído para desburocratizar o processo de contratação, racionalizar a despesa pública. Pode ser presencial ou eletrônico. É realizado entre interessados do ramo do objeto pretendido, que comprovem os requisitos mínimos de qualificação exigidos.

O art. 1º da Lei nº 10.520/02 trata do pregão como uma faculdade, na hipótese de bens e serviços comuns. Já o decreto federal nº 3555/00 (art. 3º) prevê a adoção prioritária desta modalidade nos contratos que envolvam bens e serviços comuns, celebrados pela União federal. De acordo com balizamento do TCU sobre a matéria:

"Utilize obrigatoriamente a modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, quando se tratar de serviços comuns, definidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado, em conformidade com o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, e com o item 9.2.1 do Acórdão nº 2471/2008, todos do Plenário". (Acórdão 137/2010 Primeira Câmara).

A partir de uma interpretação sistemática dos dispositivos da lei nº 8.666/93 e da lei nº 10.520/02 entende-se que a autoridade responsável pela escolha da modalidade licitatória deve ser aquela que autoriza a abertura da licitação. Mas poderia ser a que definisse o objeto do certame ou justificasse a necessidade da contratação, a depender da regulamentação interna.

Com efeito, a lei nº 8.666/93 dispõe das

normas gerais sobre o tema, cabendo aos entes políticos e entidades da administração indireta adaptarem suas normas. Os procedimentos a serem observados na execução das licitações devem ser objeto de regulamentação em cada esfera federativa (arts. 115 e 118 da Lei nº 8.666/93).

No mais, de acordo com a Lei vigente, convite é a modalidade de Licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa. Esta modalidade é utilizada para contratações consideradas pela lei de pequeno vulto. Para dificultar direcionamento de convites e coibir outros abusos a lei prevê limitações, a exemplo dos arts. 22 § 6º, 23, §4º e § 5º.

Evidências sugerem que se trata de modalidade mais suscetível a fraudes. Além de poder ser realizado com 3 convidados e da inexigibilidade de publicação de edital em razão das condições estarem expressas na carta convite, o art. 32, § 1º permite a dispensa de documentação (arts. 28 a 31), no todo ou em parte, nesta modalidade.

Desta forma, caberá ao administrador público agir com base na moralidade, probidade e demais princípios, com observância da legislação vigente. O servidor, além de observância aos princípios administrativos, encontra-se regido pelo Estatuto, possui deveres funcionais que devem ser cumpridos, sob pena de ser penalizado, na forma da lei.

A lei encontra-se em plena vigência e, paralelamente, o ordenamento prevê mecanismos de combate a atos ímprobos e de corrupção, os quais devem ser acionados por qualquer cidadão diante de indícios de irregularidades no caso concreto.

Quanto ao convite, rememoramos que a lei permite (art. 51 § 1º) que em pequenas unidades administrativas a comissão seja substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente, que é o chefe da Administração Pública respectiva. Maria Sylvia

Zanella Di Pietro elucidada:

"No convite, o procedimento é simplificado: a convocação dos licitantes é feita por escrito, com cinco dias úteis de antecedência, mediante carta-convite dirigida a pelo menos três interessados, escolhidos pela unidade administrativa, e mediante afixação, em local apropriado, da cópia do instrumento convocatório, sendo facultada, ainda, a publicação do diário oficial (...). O procedimento pode ser realizado por servidor designado pela autoridade competente, não sendo obrigatória a comissão de licitação (art. 51, § 1º). (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 14ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 343)."

Por fim, diversos estados (a exemplo de SP, MG) e o DF já regulamentaram a Lei anticorrupção por decreto. Uma das maiores dificuldades enfrentadas é a falta de estruturação das controladorias internas, fortalecidas pela Lei nº 12.846/2013. A CGU auxilia municípios na regulamentação da Lei Anticorrupção e na implementação de corregedorias. Vide: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/08/cgu-auxilia-municipios-na-regulamentacao-da-lei-anticorrupcao>, acessado em 05.07.18.

Em suma, servidores não podem apenas em razão de situação pretérita recusar-se a participar do convite. Entendemos, outrossim, que eventual impossibilidade da adoção do pregão deverá ser justificada nos autos do respectivo processo pela autoridade responsável pela abertura da licitação ou outra autoridade com atribuição, conforme regramento local. De qualquer forma, diante de evidências de práticas criminosas no caso concreto e presente, servidores não poderão ser coniventes, tampouco praticar ilicitudes e, se este for o caso, deverão recusar motivadamente e acionar, imediatamente, todas as medidas e instâncias previstas no ordenamento.

É o parecer, s.m.j.

LANÇAMENTO

A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Escrita e revisada por Heraldo da Costa Reis
36ª edição • 2019 • 214 páginas
ISBN: 978-85-7403-063-0



Valor: R\$ 89,00

Áreas de interesse:

- Contabilidade Pública
- Orçamento Público
- Direito Financeiro

Adquira seu exemplar através da livraria online do IBAM.

simples e fácil, e você recebe com rapidez e segurança.

Acesse: www.ibam.org.br

Parecer

A medida provisória 873/2019 veda o desconto em folha da contribuição sindical, devendo o pagamento ser realizado diretamente pelos servidores

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso Magno*

Consulta

A consulente indaga acerca da vigência da Medida Provisória nº 873/2019. Relata que a referida MP suspendeu a possibilidade de o Município efetuar o desconto e posterior repasse da contribuição sindical ao Sindicato dos Funcionários Públicos. Diante dos fatos, questiona de que forma deve o Município proceder com relação a esta Medida Provisória e se é possível suspender o desconto.

Parecer

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, temos que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 8º, IV, assim dispôs ao cuidar da receita sindical:

"Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: (...)

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;"

Apesar da difícil redação, há que se observar que este dispositivo compreende duas espécies de contribuição: em sua primeira parte a contribuição fixada pela assembleia geral e na segunda parte 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.

Até o advento da Lei nº 13.467/2017 (denominada Reforma Trabalhista), não existiam dúvidas quanto à compulsoriedade do pagamento da contribuição sindical, que era devida por todos os participantes de determinada categoria, independentemente de manifestação de vontade destes. Não obstante, em 11 de novembro de 2017, com a entrada

* **Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso Magno:**
Consultora Jurídica do IBAM

Endereço eletrônico: maria.victoria@ibam.org.br

em vigor da Lei nº 13.467/2017, a dita reforma trouxe sensível mudança, pois transformou o caráter da contribuição sindical de obrigatório em facultativo, dependente de autorização expressa e prévia do destinatário.

Em prosseguimento, em 1º de março de 2019 foi publicada a Medida Provisória nº 873/2019 que alterou a redação de diversos artigos da CLT, de modo que, de acordo com a atual redação do dispositivo, o desconto da contribuição sindical depende de autorização prévia e expressa do membro da categoria econômica ou profissional, com o pagamento devendo ser realizado diretamente pelo empregado através de boleto ou equivalente eletrônico. Vejamos:

"Art. 545. As contribuições facultativas ou as mensalidades devidas ao sindicato, previstas no estatuto da entidade ou em norma coletiva, independentemente de sua nomenclatura, serão recolhidas, cobradas e pagas na forma do disposto nos art. 578 e art. 579." (NR)

"Art. 578. As contribuições devidas aos sindicatos pelos participantes das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão recolhidas, pagas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo, sob a denominação de contribuição sindical, desde que prévia, voluntária, individual e expressamente autorizado pelo empregado." (NR)

"Art. 579. O requerimento de pagamento da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e voluntária do empregado que participar de determinada categoria econômica ou profissional ou de profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, na inexistência do sindicato, em conformidade o disposto no art. 591.

§ 1º A autorização prévia do empregado a que se refere o caput deve ser individual, expressa e por escrito, não admitidas a autorização tácita ou a substituição dos requisitos estabelecidos neste artigo

para a cobrança por requerimento de oposição.

§ 2º É nula a regra ou a cláusula normativa que fixar a compulsoriedade ou a obrigatoriedade de recolhimento a empregados ou empregadores, sem observância do disposto neste artigo, ainda que referendada por negociação coletiva, assembleia-geral ou outro meio previsto no estatuto da entidade." (NR)

"Art. 579-A. Podem ser exigidas somente dos filiados ao sindicato:

I - a contribuição confederativa de que trata o inciso IV do caput do art. 8º da Constituição;

II - a mensalidade sindical; e

III - as demais contribuições sindicais, incluídas aquelas instituídas pelo estatuto do sindicato ou por negociação coletiva." (NR)

"Art. 582. A contribuição dos empregados que autorizarem, prévia e expressamente, o recolhimento da contribuição sindical será feita exclusivamente por meio de boleto bancário ou equivalente eletrônico, que será encaminhado obrigatoriamente à residência do empregado ou, na hipótese de impossibilidade de recebimento, à sede da empresa. (...)"

Em suma, a Medida Provisória é válida e deve ser observada pelo Município, sendo de todo ilegal a realização de desconto em folha, ainda que autorizado pelo servidor. Caso o servidor deseje realizar a contribuição deve expressar a sua vontade à entidade sindical e realizar o pagamento diretamente através de boleto ou equivalente eletrônico.

Sendo assim e assim o é, o desconto em folha deve ser imediatamente suspenso, dado que Medida Provisória nº 873/2019 encontra-se em vigor e goza de presunção de legitimidade e constitucionalidade.

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

É o parecer, s.m.j.