administração municipal
ruído
cidadania
desenvolvimento regional

geografia oficial
transversalização
poluição sonora
mulheres
geotecnologia
autonomia municipal
finanças públicas
ODS
ideologias
pareceres

ibam
instituto brasileiro de administração municipal

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Edição nº 299
Setembro/2019

ISSN 0034-7604

- **Geotecnologia como instrumento de planejamento e gestão da administração municipal brasileira**
- **'Nenhum direito a menos': a pertinência do debate das políticas públicas para as mulheres**
- **Autonomia de municípios fluminenses que dependem da indústria do petróleo**
- **Poluição sonora: o grande mal do meio urbano brasileiro**

Pareceres

- **A concessão de direito real de uso de terrenos como incentivo ao desenvolvimento econômico e social do município**
- **Cassação de alvará de funcionamento de estabelecimentos por crime de receptação**
- **Há responsabilidade subsidiária do município por dívidas trabalhistas, em caso de inadimplemento de acordo celebrado entre contratada e seu empregado?**

Aos Leitores

Muito bom poder repetir o que foi dito no número anterior: a RAM 299 "já está disponível. Como sempre, o temário procura trazer a atualidade dos debates que interessam ao setor público segundo visão técnica e crítica."

Os autores deste número têm muita proximidade com o IBAM. Três trabalham na casa, um é consultor e dois são ex-integrantes da equipe do Instituto.

O artigo cujo título é "Geotecnologia como instrumento de planejamento e gestão da administração municipal brasileira", escrito por Eduardo Rodrigues e Leonardo Amaral, mostra que as geotecnologias são ferramentas de amplo espectro que podem apresentar o comportamento espacial de tudo que está na superfície do planeta, transformando sua localização, extensão e formato em informação. Neste contexto é que o artigo se movimenta, mostrando que a implementação de políticas públicas dialoga com os Sistemas de Informação Geográfica – SIG. Sua leitura contribui, portanto, para que se conheça a ferramenta e suas características, a evolução de sua utilização no país e a relação que guarda com o aperfeiçoamento da legislação e dos planos que tratam da dimensão urbana dos Municípios, além de favorecer o exame da dimensão espacial das políticas públicas.

Juliana Leite retrata em seu trabalho, denominado "'Nenhum direito a menos': a pertinência do debate das políticas públicas para as mulheres", a urgência dos investimentos políticos e financeiros em ações e programas que reafirmam direitos sociais e corrigem injustiças históricas, particularmente aquelas voltadas para as mulheres. Além de sinalizar para questões que incidem fortemente sobre a população feminina, o texto discute a necessidade da transversalização do olhar de gênero para todas as políticas públicas temáticas. Antes de chegar a este ponto, o conceito de gênero é apreciado, facilitando aos leitores não familiarizados com o assunto a oportunidade de saber, de forma breve e objetiva, de que trata o sistema sexo/gênero.

A autonomia municipal, tema especialmente recorrente nos trabalhos do IBAM, recebe de Elis de Oliveira Pinheiro, autora de "Autonomia de municípios fluminenses que dependem da indústria do petróleo", abordagem que remete o leitor para as implicações sócio-econômicas-espaciais de tal prerrogativa constitucional. Leva-o, ainda, a refletir sobre questões que relacionam legislação e desenvolvimento local. O impacto da exploração do petróleo e da arrecadação dos *royalties*, suas consequências sobre as políticas públicas locais e a influência da globalização e dos centros decisores da indústria, geralmente situados a grande distância e até em outros países, formam o cenário sobre o qual se examina a autonomia municipal, possivelmente em processo de perda de significado face ao poder econômico e à lógica do mercado. Um texto para ler e reler, abrindo mão de certos olhares inocentes sobre a real liberdade que têm os municípios de se auto gerir.

O artigo de Jean Marc Weinberg Sasson, cujo título é "Poluição sonora: o grande mal do meio urbano brasileiro", aborda, com importante destaque, a complexa rede de interferências que ruídos não controlados podem trazer para as cidades e as pessoas. O autor faz alentada recuperação da legislação sobre o assunto, apoiando-se, inclusive, em jurisprudência relevante para o gestor municipal. Indica, ainda, os males que são oferecidos para a saúde das pessoas, com exemplos surpreendentes. Vale a pena ficar sabendo ...

Os pareceres, como sempre acontece, formam um tríptico de soluções para situações práticas. Tratam de assuntos que vão de concessão de direito real de uso e patrimônio municipal, projeto de lei de vereador e cassação de alvará, a convênios e contratos e responsabilidade do Município.

Boa leitura e até a próxima RAM!

Índice

04 Geotecnologia como instrumento de planejamento e gestão da administração municipal brasileira
Eduardo Rodrigues e Leonardo Amaral

17 "Nenhum direito a menos": a pertinência do debate das políticas públicas para as mulheres
Juliana Leite

31 Autonomia de municípios fluminenses que dependem da indústria do petróleo
Elis de Oliveira Pinheiro

41 Poluição sonora: o grande mal do meio urbano brasileiro
Jean Marc Weinberg Sasson

Pareceres

49 A concessão de direito real de uso de terrenos como incentivo ao desenvolvimento econômico e social do município
Ana Carolina Couri de Carvalho

52 Cassação de alvará de funcionamento de estabelecimentos por crime de receptação
Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos

56 Há responsabilidade subsidiária do município por dívidas trabalhistas, em caso de inadimplemento de acordo celebrado entre contratada e seu empregado?
Priscila Oquioni Souto

Expediente

A *Revista de Administração Municipal* é uma publicação *on-line* do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, inscrita no Catálogo Internacional de Periódicos sob o n° BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas n° 2.215.

Editoria

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

Conselho Editorial

Alberto Costa Lopes, Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, 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 Méllo, 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
Avenida Ceci, 2081
CEP 04065-004 • São Paulo • SP
Tel./Fax: (11) 5583-3388
Email: ibamsp@ibam.org.br

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

GEOTECNOLOGIA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL BRASILEIRA

Eduardo Rodrigues* e Leonardo Amaral**

Resumo: O artigo apresenta a importância das geotecnologias para a implementação de políticas públicas pela administração municipal. Visa, ainda, contribuir para compreensão dos desdobramentos de cenário, uso e difusão das geotecnologias como ferramenta, além de analisar os principais entraves e avanços decorrentes da adoção do Sistema de Informação Geográfica – SIG. Após discussão dos usos e aptidões para a gestão e organização territorial, buscou-se contextualizar sua utilização no território nacional, a fim de compreender motivações que evidenciam a necessidade de difusão do uso do geoprocessamento entre as Prefeituras como forma de facilitar a gestão dos Municípios.

Palavras-chave: geotecnologia; planejamento territorial; administração municipal.

Introdução

No final da década de 1960, o Canadá tornou-se precursor na utilização do Sistema de Informação Geográfica – SIG, conjunto de tecnologias orientadas a coletar, processar, analisar e disponibilizar dados e informações espaciais. A primeira tentativa foi com o intuito de cruzar os mapas florestais com os de focos de incêndio. Contudo, não lograram êxito, pois os *softwares*[1] e *hardwares*[2] eram precários e necessitavam de mão de obra muito especializada. Entre os anos de 1970 e 1990, através do surgimento das novas tecnologias durante a Revolução Técnico-Científico-Informacional, o uso do SIG passou a ser difundido como alternativa para a gestão de banco de dados e espacialização dos mesmos (TOMLINSON, 1998).

Esse momento de intensa difusão tecnológica - quando começou a ficar cada vez mais evidente a importância de se evitar descontinuidades na geração e sistematização da informação – agregou facilidade à difusão do conhecimento, principalmente no que se refere às tomadas de decisão, uma vez que o desenvolvimento dos computadores, em especial o surgimento dos microprocessadores, aprimoraram de forma significativa o gerenciamento de dados e o domínio informacional (FRAVIN, 2009).

Influenciadas por essa nova tendência, empresas, instituições governamentais, não-governamentais e universidades passaram a investir no uso das geotecnologias como

* ***Eduardo Rodrigues Marins****: geógrafo, com MBA em Gestão Ambiental e especialização em Geoprocessamento. Assessor Técnico de projetos do IBAM.*
Endereço eletrônico: *eduardo.rodrigues@ibam.org.br*

** ***Leonardo Amaral:*** *geógrafo. Colaborou em projetos de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do IBAM.*
Endereço eletrônico: *amaral.leot@gmail.com*

[1] Software: é um conjunto de programas de computador, que realiza procedimentos, dotado de regras, documentos e dados associados.
[2] Hardware: é a parte física do computador, ou seja, o conjunto de aparatos eletrônicos, peças e equipamentos que fazem o computador funcionar.

ferramentas de auxílio para desenvolver projetos de grande e pequena escala através de *softwares* livres[3], gratuitos[4] e pagos[5].

No Brasil, o professor Jorge Xavier da Silva, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), foi o primeiro a implementar o SIG, criando o SAGA (Sistema de Análise Geo-Ambiental), em 1983. Segundo Moreira (2005), em meados da década de 1980, as geotecnologias começam a se dispersar por outros estados brasileiros, fazendo com que mais pesquisadores desenvolvessem diferentes programas computacionais de acordo com suas exigências. Os principais SIGs desenvolvidos nas décadas de 1980 e 1990, além do SAGA, foram: MaxiCAD, Sagre, Sitim, SGI e Spring.

É interessante ressaltar que o geoprocessamento pode ser aplicado a qualquer objeto ou fenômeno localizado espacialmente que possa ser expresso por meio de dados, processando de modo informatizado o componente espacial[6] de tais dados. As geotecnologias são conjunto de tecnologias para coletar, processar, analisar e disponibilizar dados e informações espaciais. Ou seja, o geoprocessamento envolve diversos métodos de análise de dados espaciais; já as geotecnologias abrangem a informática na utilização de informações espaciais que nos permitem executar geoprocessamento. As ferramentas computacionais modeladas e utilizadas por pessoas, para geoprocessar e integrar dados de diversas fontes em banco de dados georreferenciados[7], são conhecidas como Sistema de Informação Geográfica (SIG). Desta maneira o SIG, assim como as geotecnologias, como, por exemplo, a topografia, fotogrametria, sensoriamento remoto e banco de dados, nos permite executar o geoprocessamento (Figura 1).

Figura 1: Relação entre Geoprocessamento e Geotecnologia.

Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de Medeiros, 2012.

A partir dos anos 1990, o geoprocessamento tornou-se mais acessível no Brasil, e, desde então, seu uso foi consolidado, principalmente em ambientes acadêmicos e empresas de consultoria. No entanto, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, realizada pelo IBGE em 2015, mostrou baixa adesão do uso de SIG e da estruturação de Base Cartográfica Digital[8] por parte das Prefeituras Municipais. O estudo mostrou que, dos 5.570 Municípios brasileiros, apenas 572 utilizavam SIG no auxílio à sua gestão e 1.152 possuíam Base Cartográfica digitalizada.

[3] *Software* livre: São programas de fácil acesso, que permitem a adaptação do código-fonte pelo usuário, de acordo com suas necessidades, possibilitando o compartilhamento de cópias e alterações que melhorem o software (Ex: QGis).
[4] *Software* gratuito: Não há necessidade de aquisição de licenças para uso. O usuário, no entanto, não tem permissão para alteração do código-fonte (Ex: *Spring*).
[5] *Software* pago: Só pode ser utilizado através da aquisição de uma licença comercial, geralmente paga. Além de possuir inúmeras restrições de uso e adaptação do software (Ex: ArcGis).
[6] Componente espacial dos dados: elemento que compõe os dados sobre objetos e fenômenos na superfície terrestre, permitindo sua localização a partir de sistema de coordenadas.
[7] Georreferenciamento: procedimento que associa componente espacial a dado(s) acerca de determinado objeto ou fenômeno.
[8] Base cartográfica digital: termo comumente utilizado para se referir a um conjunto de dados e/ou informações espaciais organizados na forma de mapas, castas e plantas em formato digital/informatizado, permitindo seu uso direto em procedimentos de geoprocessamento.

Segundo FAVRIN (2009), o território é a base das análises pertinentes ao geoprocessamento. Assim, nota-se a necessidade de obter melhor gestão e planejamento territorial, sendo fator motivacional para o desenvolvimento das geotecnologias. Ainda sobre essa perspectiva, CASTRO (2009, p. 38) afirma que:

> *"Nessa ótica, o geoprocessamento pode ser entendido como uma ferramenta fundamental no planejamento e na gestão do território, ao unir numa única base de dados de natureza diversa, notadamente descritiva e gráfica, com capacidade de síntese e estando dotados de ferramentas de análise espacial, permitindo que os técnicos obtenham uma visão integrada no meio físico e socioeconômico".*

Quando se estuda o espaço geográfico, nota-se a relevância das representações desse espaço, apesar de ser complicado analisá-lo dentro da sua dimensão real. Essa atividade fica destinada à cartografia, a qual tem por objetivo retratar a realidade em que o homem vive, utilizando os mapas enquanto instrumento de representação (BERNASKI; WATZLAWICK, 2007).

Através dos mapas e bancos de dados, a administração pública pode aplicar de forma eficaz o planejamento em todo o seu território, melhorando o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida da população, pois possibilita aos gestores a visão mais ampla do Município.

Dessa forma, aliar o uso de geoprocessamento à tomada de decisão da administração municipal apresenta-se como alternativa para que os Municípios possam desenvolver gestão mais assertiva do território. Como exemplos de aplicação de geotecnologias para gerar dados passíveis de geoprocessamento importantes aos Municípios pode-se citar o cadastramento urbano e ambiental, onde é comum o uso do levantamento topográfico como método direto, e a de sensoriamento remoto, como método indireto para se obter dados espaciais. Concomitantemente, é importante a manutenção de SIGs, uma vez que são utilizados para o tratamento dos dados e informações levantadas, bem como para a criação de outros dados e informações por meio de análise espacial.

Utilização, eficiência e entraves das geotecnologias na gestão municipal

Por conta de seus atributos, o uso do SIG passou a ser incorporado como importante ferramenta para a gestão municipal. Tradicionalmente, as análises realizadas em vista do desenvolvimento e organização dos Municípios eram apenas baseadas em processamento de dados estatísticos através de diferentes tipos de gráficos (CORDOVEZ, 2002). O geoprocessamento possibilitou a espacialização desses dados, transformando-os em informações geográficas que facilitam a compreensão do comportamento espacial de objetos e fenômenos nos Municípios.

No planejamento urbano e ambiental dos Municípios brasileiros, os mapas – principal forma de visualização de dados e informações geográficas – são de suma importância para o planejamento de intervenções no espaço urbano e rural. Sem eles, entender e visualizar o território torna-se tarefa muito mais complexa e imprecisa.

Para que as Prefeituras consigam modernizar seu modelo de gestão, é importante sistematizar as informações para gerar e aplicar conhecimento geográfico, o que envolve equipes que incluem especialistas e o aparelhamento (software e hardware) que possibilite a construção de base de dados espaciais capaz de atender às demandas de cada Município.

O processo de implementação do SIG nas Prefeituras deve seguir os padrões da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE[9]. Segundo a Global Spatial Data Infrastructure - GSDI (2004), a padronização das redes geodésicas, dados geográficos e seus atributos, meta dados, tecnologias,

[9] Para acessar a base de dados completa no site, disponível em: <https://www.inde.gov.br/>. Acesso em: 19 jul. 2019.

normatizações, acordos políticos e de cooperação dos indivíduos e organizações em seus diferentes níveis - local, regional, nacional ou transnacional - é tendência global que busca favorecer a interoperabilidade dos dados. Trevisan reitera que:

> *"O mapeamento em escala cadastral urbana não dispõe de diretrizes básicas e normas técnicas para a padronização. Os dispositivos legais que sugerem a necessidade do município promover o seu mapeamento municipal são a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Sendo assim, cada município, ao seu modo, estabelece diretrizes e regras para promover o mapeamento de seus espaços urbanos e dessa forma surgem divergências quanto a geometria, formatos de arquivos, toponímia, escalas, limites, metadados e referenciais geodésicos" (TREVISAN, 2009, p. 33 apud IBGE, 2006).*

Segundo levantamentos realizados pelos autores deste artigo, a partir de consultas pela internet e observações empíricas, grande parcela dos Municípios brasileiros conta apenas com base cartográfica digital produzida por órgãos federais e estaduais. Os órgãos federais que disponibilizam suas bases são: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais - CPRM, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e a Agência Nacional das Águas - ANA. Geralmente, essa base é composta por conjunto de dados relacionados às malhas rodoviárias e hidrográficas, às cartas topográficas, às unidades de conservação, aos tipos de solo e outros dados que auxiliam no planejamento municipal. Entretanto, essas bases produzidas pelos governos federal e estaduais, na maioria dos casos, encontram-se em escala cartográfica que não possui o detalhamento adequado para desenvolver e planejar projetos em escala municipal.

Outro fator que contribui para a imprecisão das bases cartográficas é a edição dos dados em programas de CAD - Computer Aided Design), de uso mais consolidado entre as Prefeituras. Uma limitação dos arquivos em formato *dwgé* é a falta de integração a dados alfanuméricos, o que significa que não são associados atributos de informações aos elementos espaciais, limitando as possibilidades de análise. É preciso considerar, por exemplo, a necessidade de aperfeiçoamento da base de dados georreferenciada, correção de sistema de projeções e coordenadas, conversão e ajuste de dados em estrutura CAD para a estrutura de SIG. Os dados editados em programas CAD costumam não estar georreferenciados, podendo apresentar diferenças escalares, áreas imprecisas, limites inexistentes, entre outros problemas.

"Os Municípios precisam construir sua própria base cartográfica digital, levando em consideração as características de seus territórios – que podem demandar a geração, atualização ou análise de dados específicos".

Um dos motivos para a ocorrência dos problemas mencionados é o fato de que o programa CAD não foi planejado para tratar amplas áreas da superfície terrestre, mas sim para ambientes de desenvolvimento de projetos com muito mais detalhes (plantas), representando uma área menor.

Os Municípios precisam construir sua própria base cartográfica digital, levando em consideração as características de seus territórios – que podem demandar a geração, atualização ou análise de dados específicos. Neste sentido, Trevisan (2009) afirma que o projeto de implementação do geoprocessamento por parte das Prefeituras deve conter duas etapas: planejamento estratégico e planejamento executivo. Na primeira, há definição de metas para direcionar o processo de desenvolvimento, enquanto a segunda, consiste na elaboração do plano de implantação, contendo as atividades técnicas a serem executadas, devendo ir além das metas de melhorias de arrecadação tributária e sendo utilizado como uma ferramenta orientada a

melhorar a capacidade de gestão e qualidade dos serviços prestados à população.

Cada Município, no entanto, apresenta particularidades também no contexto político, bem como em relação aos recursos disponíveis e aos objetivos. Sendo assim, não existe modelo exato para a implantação do geoprocessamento nas Prefeituras, mas é importante, para seu desenvolvimento, que se leve em consideração a função dos seus usos na instituição (DAVIS et al, 1997).

Merece destaque o fato de que a cultura político-administrativa do país é marcada pela descontinuidade de estratégias e ações quando ocorrem eleições com mudanças de gestão. Assim, a conservação da base cartográfica digital é extremamente importante para facilitar a continuidade ao plano de desenvolvimento do Município no momento da transição de gestão pós eleições.

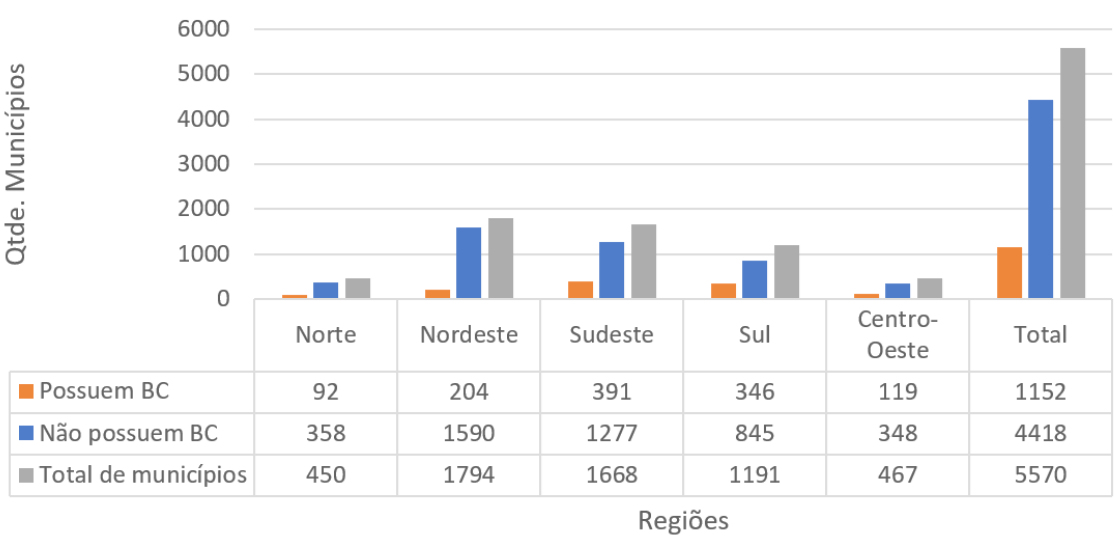
Seria desejável o compartilhamento das bases cartográficas e dos dados espaciais entre as diferentes gestões, proporcionando transparência nesse processo e dando continuidade aos projetos que foram iniciados pelo governo anterior. A não disponibilização dos dados dificulta a avaliação das políticas públicas anteriormente implementadas, como, por exemplo, a realocação e implementação de serviços urbanos (habitação, saúde, educação, entre outros) relativos ao ordenamento físico e territorial.

Cenário da geotecnologia nos Municípios brasileiros

Periodicamente, o IBGE realiza, por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, o levantamento de dados referentes à estrutura, à dinâmica e ao funcionamento das instituições públicas municipais. Em 2015, essa pesquisa foi realizada nos 5.570 Municípios do Brasil e envolveu o levantamento de dados relacionados ao geoprocessamento. Os questionários foram enviados para as Prefeituras, sendo respondidos da seguinte forma: (Sim) - Municípios que possuem Base Cartográfica Digital e Sistema de Informação Geográfica; (Não) - Municípios que não dispõem de forma autodeclaratória; há ainda os que não sabem informar e os que se recusaram a responder à pesquisa.

Conforme mostra o Gráfico 1, cerca de 1.152 Municípios possuem base cartográfica digitalizada, número que corresponde a 21% do total de Municípios brasileiros.

Gráfico 1: Comparativo de Municípios que possuem e não possuem Base Cartográfica digitalizada por Região.



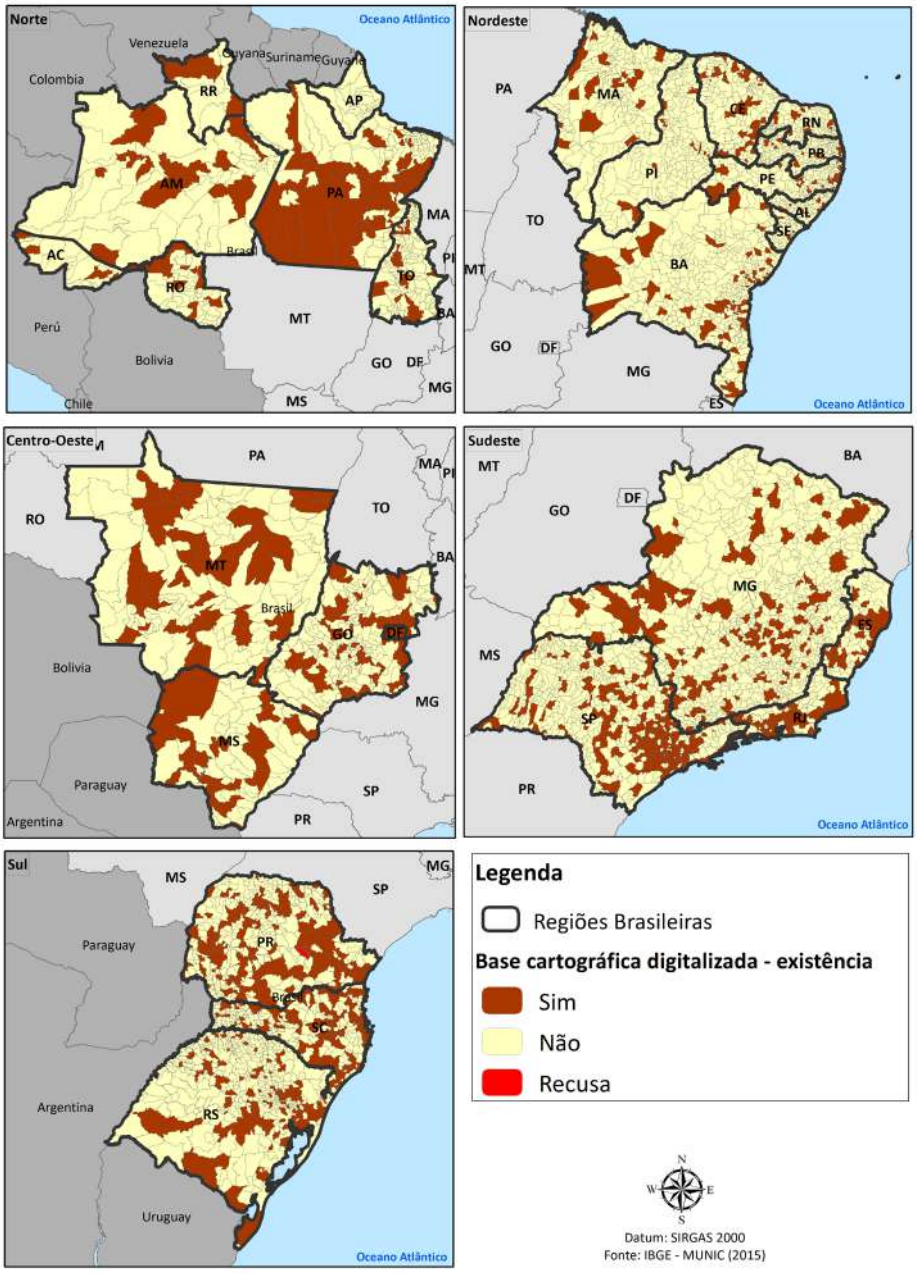
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Possuem BC	92	204	391	346	119	1152
Não possuem BC	358	1590	1277	845	348	4418
Total de municípios	450	1794	1668	1191	467	5570

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados da MUNIC/IBGE, 2015.

Com base na análise do Gráfico 1, cabe ressaltar discrepância no número de Municípios de cada região do país. Se compararmos as médias das regiões com a média nacional (21%), apenas a região Nordeste está bem abaixo com 11%; a região Norte, com 20%, fica bem próxima da média. Já as regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul atingiram percentual superior à média nacional, com 23%, 25% e 29%, respectivamente.

Observados os estados de cada região, constatou-se que na região Nordeste não houve percentual superior ou igual à média nacional, destaque para o Ceará, com 20% (36) dos Municípios com base cartográfica. Outros estados de diferentes regiões chamaram atenção apresentando médias mais elevadas que os demais, a saber: Rio de Janeiro (46%), Santa Catarina (34%), Pará (31%) e Espírito Santo (31%) (Figura 2).

Figura 2: Existência de base cartográfica digitalizada por regiões brasileiras.



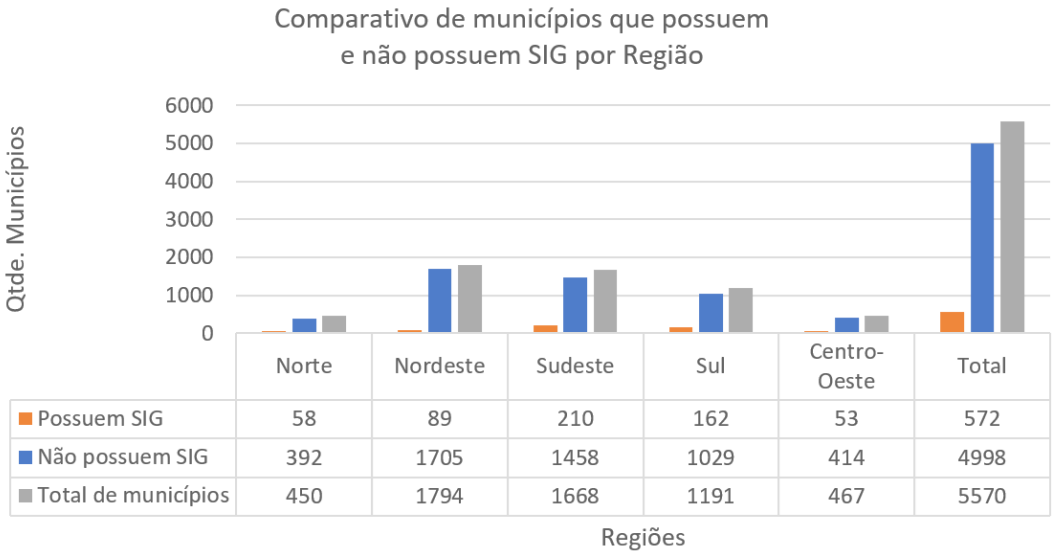
Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados da MUNIC/IBGE, 2015.

Constatou-se, também, que 572 Municípios brasileiros possuem SIG implementados nas Prefeituras, ou seja, cerca de 10% dos Municípios do país possuía esse tipo de estrutura instalada (Gráfico 2).

geográfica foi o Amapá (Figura 3).

Analisando os dados reunidos pela MUNIC, vale destacar que os Municípios com maior contingente populacional são os que acabam

Gráfico 2: Comparativo de Municípios que possuem e não possuem Sistema de Informação Geográfica - SIG por Região.



	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Possuem SIG	58	89	210	162	53	572
Não possuem SIG	392	1705	1458	1029	414	4998
Total de municípios	450	1794	1668	1191	467	5570

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados da MUNIC/IBGE, 2015.

Baseado na análise do Gráfico 2, as regiões Centro-Oeste, Sudeste, Norte e Sul estão acima da média nacional (10%) nessa categoria, com percentuais de11%, 13%, 13% e 14% respectivamente, enquanto a região Nordeste segue abaixo da média, com 5% de Municípios com SIG. Dentre todas as capitais dos estados e mais o Distrito Federal, apenas quatro não possuíam SIG: Porto Velho (RO), Boa Vista (RR), Belém (PA) e Macapá (AP), todas situadas na Região Norte do país.

Em alguns estados a proporção de Municípios com SIG foi superior à média nacional (10%): Santa Catarina (21%), Pará (22%), Espírito Santo (26%) e Rio de Janeiro (28%). O único estado cujos Municípios informaram a inexistência tanto de base cartográfica digitalizada quanto de sistema de informação

possuindo mais acesso aos serviços de Sistema de Informação Geográfica ou Base Cartográfica digitalizada, ou ambos. Em geral, isso está associado a alguns fatores: maior captação de recursos (tributos), demandas por ordenamento e controle territorial, demandas por gestão e planejamento da oferta de serviços, maior pressão de atores sociais e outros públicos estratégicos[10] relevantes sobre a qualidade da gestão pública, maior demanda de acesso e utilização de dados e informações e maior disponibilidade de mão de obra qualificada.

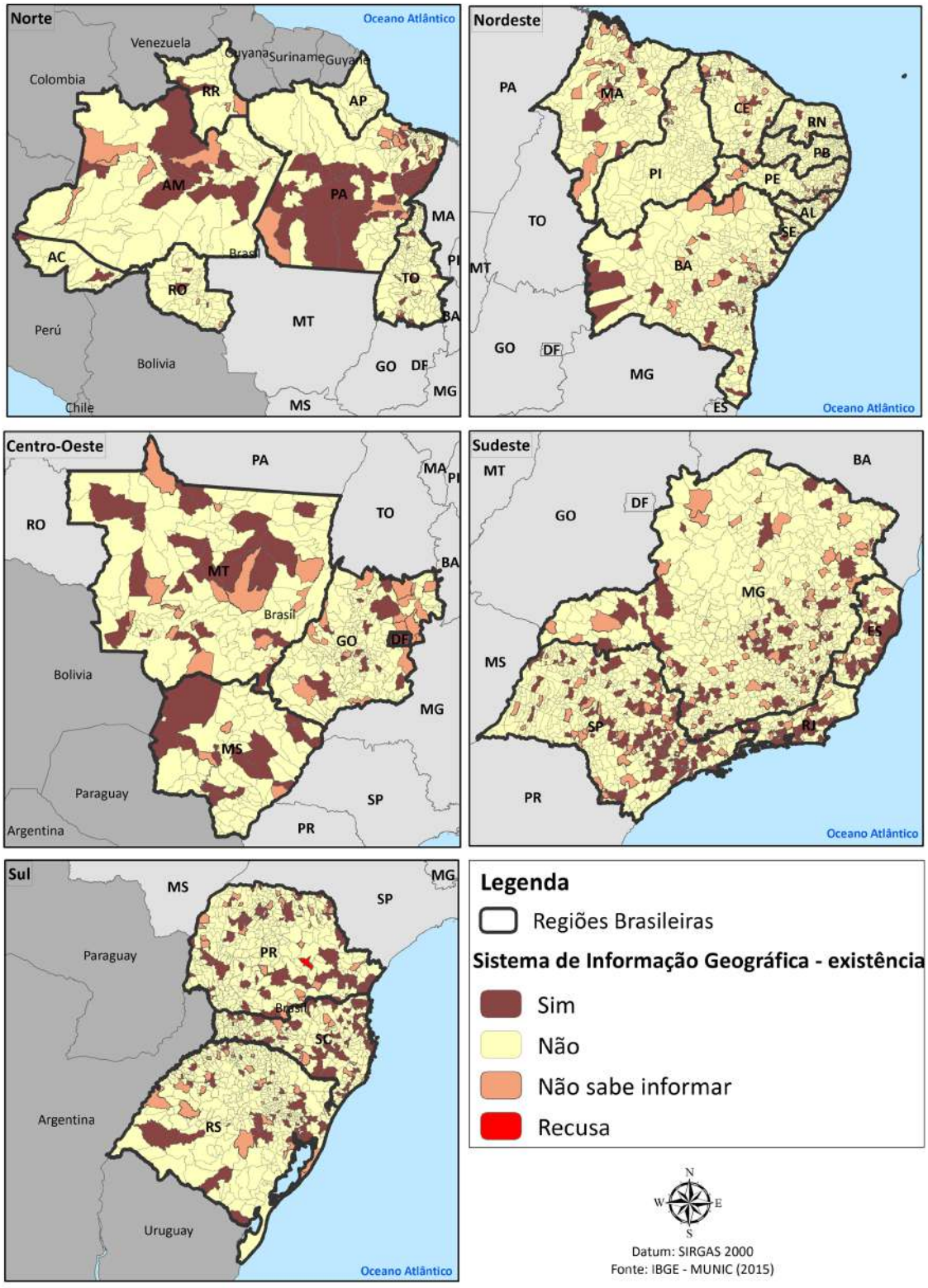
Dos 41 Municípios brasileiros que possuem mais de quinhentos mil habitantes, 37 dispõem de SIG e base cartográfica digital. O quadro 1 apresenta os 20 Municípios mais populosos, onde apenas um[11] não possui SIG e dois[12] não possuem base cartográfica digitalizada.

[10] Públicos estratégicos: Uma pessoa ou grupo que tem interesse em uma empresa, negócio ou indústria, podendo ou não ter feito investimento neles, conhecidos como *stakeholders*.

[11] Belém - PA.

[12] Belém – PA e São Gonçalo – RJ.

Figura 3: Existência de sistema de informação geográfica por regiões brasileiras.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados da MUNIC/IBGE, 2015.

Quadro 1: Relação dos Municípios mais populosos associados à existência de SIG e base cartográfica.

Município	Estimativa populacional	SIG	BC	Município	Estimativa populacional	SIG	BC
São Paulo - SP	11.967.825			Belém - PA	1.439.561		
Rio de Janeiro - RJ	6.476.631			Goiania - GO	1.393.579		
Salvador - BA	2.921.087			Guarulhos - SP	1.324.781		
Brasília - DF	2.789.761			Campinas - SP	1.164.098		
Fortaleza - CE	2.591.188			São Luis - MA	1.073.893		
Belo Horizonte - MG	2.502.557			São Gonçalo - RJ	1.038.081		
Manaus - AM	2.057.711			Maceió - AL	1.013.773		
Curitiba - PR	1.879.355			Duque de Caxias - RJ	882.729		
Recife - PE	1.617.183			Natal - RN	869.954		
Porto Alegre - RS	1.476.867			Campo Grande - MS	853.622		
Possuem		Não possuem			Não soube informar		

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados da MUNIC/IBGE 2015.

O quadro acima mostra os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro como primeiro e segundo, respectivamente, em termos de quantitativo populacional. O fato de o Rio de Janeiro ser considerado integralmente urbano e São Paulo possuir urbanização extremamente densa, faz com que as demandas por planejamento, mencionadas anteriormente, sejam ainda mais intensificadas nesses Municípios e, portanto, compreendem maior necessidade de implantação das técnicas de geoprocessamento para suas gestões. Por isso, ao acessar seus portais de transparência de dados cartográficos, é possível perceber que ambos dispõem de acervos muito bem estruturados.

No caso de São Paulo, foi implementado o GEOSAMPA[13], uma plataforma interativa de mapas que conta com uma base de dados com mais de 180 camadas temáticas sobre a cidade que permite análises, tanto quantitativas quanto qualitativas, sobre as condições urbanas do Município. No Rio de Janeiro, o Instituto Pereira Passos - IPP lançou em 2001 o site Armazém de Dados, na busca de transparência e desenvolvimento de informações estatísticas e cartográficas. Em 2017, o Armazém de Dados passou a se chamar DATA-Rio após uma reformulação em sua estrutura, tornando-se um portal de acesso a informações mais interativo e ágil para toda a população, com uma base que possui mais de 2000 arquivos, entre camadas vetoriais e documentos como mapas, artigos e relatórios. Segundo o próprio site do instituto, a iniciativa do DATA-Rio[14] busca aliar colaboração, participação e transparência para os cidadãos.

No entanto, a necessidade da implantação do Geoprocessamento nos Municípios não precisa se restringir apenas ao surgimento das demandas. Ela também pode ser compreendida como forma de desenvolvimento de Municípios menores, com o intuito de pensar seu território de maneira mais sistematizada em detrimento de um melhor controle e ordenamento territorial. Estratégia que pode refletir no desenvolvimento econômico a partir da possibilidade da melhoria de captação de recursos, sendo essa uma das várias formas de retorno financeiro.

[13] Para acessar a base de dados completa no site, disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx>. Acesso em: 19 jul. 2019.

[14] Para acessar a base de dados completa no site, disponível em: <http://www.data.rio/>. Acesso em: 19 jul. 2019.

Considerações finais

As geotecnologias são ferramentas aptas para integrar o comportamento espacial desses elementos presentes na superfície do planeta ao processo de geração de informações sobre eles, através da sua localização, extensão e formato. Com o avanço e a diminuição dos preços das tecnologias, a perspectiva é que melhore o cenário dos Municípios brasileiros.

Incentivar a difusão e desenvolvimento dessas ferramentas nas prefeituras, por parte do governo federal e estadual, é necessário para que Municípios de pequeno e médio porte, que acabam não possuindo recursos para investir em geotecnologia, consigam ter acesso às mesmas, além de capacitar o servidor para utilizar os programas.
Na elaboração dos Planos Municipais, estudos técnicos que regulam, fundamentam e instruem propostas e aplicações de políticas públicas nos Municípios brasileiros, identificam-se as questões que atingem a qualidade de vida da população. Ter uma base cartográfica digital na escala municipal e um SIG contribui muito no levantamento de dados, planejamento, execução e monitoramento das ações.

Além de ser útil no decorrer da elaboração dos planos municipais, se faz necessário dar continuidade na utilização dos SIGs para a execução das políticas públicas e, com isso, direcionar melhor os investimentos públicos das secretarias municipais.

As imagens[15], a seguir, ilustram como as geotecnologias contemplam as responsabilidades e objetivos das diferentes secretarias que integram o Governo Municipal.
O uso das Geotecnologias possibilita uma melhor leitura da realidade local. Portanto, para Municípios que estão em vias ou em busca de desenvolvimento urbano, recorrer ao uso desta ferramenta é uma forma interessante de antecipar futuros problemas decorrentes de crescimento urbano desorganizado, sem planejamento.

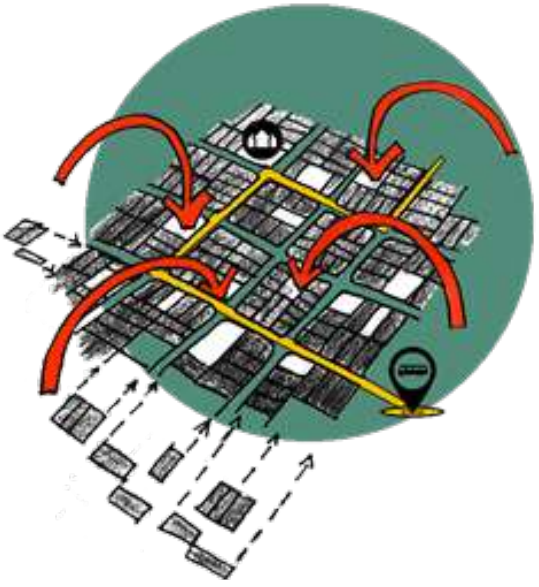
Planejamento e monitoramento das infraestruturas

• Localizar e mapear as redes de infraestrutura (esgotamento sanitário, água, luz, telefone, drenagem, entre outras.).
• Analisar o território para implementação de novas unidades de educação, saúde e segurança.
• Monitorar as ocorrências.

• Identificar e planejar as áreas de esporte, lazer e cultura.
• Levantar e monitorar as áreas de preservação e conservação.
• Localizar as áreas de patrimônio histórico e cultural.

[15] Imagens elaboradas por Ana de Souza (Desenvolvimento Urbano e Meio-Ambiente/IBAM).

Gerenciamento do Uso e Ocupação do Solo



• Gerenciar a dispersão da urbanização e segregação socioespacial.
• Mapear as habitações de interesse social.
• Planejar e fiscalizar a mobilidade e acessibilidade urbana.
• Elaborar o cadastro técnico multifinalitário municipal.

• Planejar o uso e ocupação do solo.
• Gerir as áreas naturais vulneráveis às ações antrópicas.
• Mapear as estruturas fundiárias.

Leve-se ainda em consideração que até mesmo os Municípios menores, que dispõem de poucos recursos, podem utilizar o Geoprocessamento, uma vez que existem disponíveis algumas ferramentas de fácil acesso e baixo custo, como os *softwares* livres, suficientemente capazes de possibilitar uma mínima análise para realização de planejamento territorial.

Em síntese, a reflexão realizada teve como propósito expor as possibilidades de uso da geotecnologia na zona urbana e rural, como forma de despertar o interesse das Prefeituras e demais esferas governamentais a buscarem medidas e métodos para implementar estas ferramentas com a finalidade de melhorar o planejamento, monitoramento e gerenciamento do território municipal.

Referências bibliográficas

BERNASKI, S; WATZLAWICK, L. F. A cartografia e sua utilização nas análises ambientais. *Revista Eletrônica Lato Sensu*, Ano 2, n.1, julho de 2007.

CASTRO, C. M. S. *Análise da utilização do geoprocessamento na administração municipal*: alcances e limitações dos programas governamentais de disseminação das geotecnologias. 2009. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental Urbana, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

CORDOVEZ, J. C. G. Geoprocessamento como ferramenta de gestão urbana. In SIMPÓSIO REGIONAL DE GEOPROCESSAMENTO E SENSORIAMENTO REMOTO, 2002, Aracajú. *Anais*... Aracaju: GEONORDESTE, 2002.

DAVIS, C. et al. SIG em Prefeituras. In: FERRARI, R. *Viagem ao SIG*: planejamento estratégico, viabilização, implantação e gerenciamento de sistemas de informação geográfica. Curitiba: Sagres, 1997.

FAVRIN, V. G. *As geotecnologias como instrumento de gestão territorial integrada e participativa.* 2009. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GLOBAL SPATIAL DATA INFRASTRUCTURE (GSDI). The SDI cookbook. [S. l.]: GSDI, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Caderno de estudo*: Introdução à geotecnologia. Rio de Janeiro: IBAM, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de informações básicas municipais*: perfil dos municípios brasileiros 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/>. Acesso em: 28 dez. 2018

MAANTAY, J.; ZIEGLER, J. *GIS for the urban environment.* Redlands: Esri Press, 2006. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Juliana_Maantay/publication/318708035_GIS_for_the_Urban_Environment/links/5978b3a2a6fdcc30bdc31df1/GIS-for-the-Urban-Environment.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

MEDEIROS, A. M. L. *Artigos sobre conceitos em geoprocessamento*. Disponível em: <http://andersonmedeiros.com/e-book-sobre-conceitos-emgeoprocessamento/>. Acesso em: 19 jul. 2019

TREVISAN, Fernanda Lodi. *Geoprocessamento na administração municipal*: analise sobre o processo de construção e atualização do cadastro imobiliário urbano nas Prefeituras da Região Metropolitana de Campinas SP. 2009. 144 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286847>. Acesso em: 19 jul. 2019.

TOMLINSON, Roger. The Canada geographic information system. In. FORESMAN, Timothy W. *The history of geographic information systems:* perspectives from the pioneers. New Jersey: Prentice Hall, 1998. p. 21-32.

Sites consultados

https://www.inde.gov.br/
http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx
http://www.data.rio/

CONCURSOS PÚBLICOS

Seleção imparcial dos melhores profissionais

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

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

instituto brasileiro de administração municipal

Ibam
Soluções para o Município
há mais de 65 anos.

Saiba mais visitando
www.ibam.org.br

“NENHUM DIREITO A MENOS”: A PERTINÊNCIA DO DEBATE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES

Juliana Leite*

Resumo: Nos últimos anos, temos acompanhado o desmonte de muitas políticas identitárias no país, sobretudo as direcionadas às mulheres. A redução dos investimentos das políticas públicas para as mulheres atinge não só a própria população feminina, como também possui impactos significativos na sociedade como um todo. O aumento do número de casos de feminicídio nesse ano é um claro indício desse cenário. Dessa forma, o presente artigo traz algumas reflexões estratégicas para as gestões públicas compreenderem a importância da manutenção dessas ações e programas, bem como da transversalização do olhar de gênero das demais políticas temáticas.

Palavras-chave: gênero; movimentos feministas; políticas públicas para mulheres; ODS; transversalização; articulação e orçamento.

Introdução

Para além das questões político partidárias, os direitos das mulheres passaram a ter maior visibilidade institucional no Brasil a partir de 2002 com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR). E, agora, passada uma década e meia, torna-se oportuno observar o caminho percorrido, resgatando algumas lições aprendidas ao longo desses anos. O recrudescimento dos casos de violência contra mulheres, sobretudo do feminicídio[1], e o debate de supressão do tema de gênero na Base Nacional Comum Curricular[2] também constituem fatores de alerta que apontam a reatividade do país em apostar em mudanças culturais que respeitem a diversidade.

Apesar das incertezas do atual governo federal, existem referências internacionais que indicam a pertinência dos investimentos nas políticas para as mulheres como, por exemplo, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Mesmo que o país seja signatário em outros documentos, tratados e convenções[3], atualmente a plataforma da ONU está em evidência ao propor uma agenda para ser desenvolvida até 2030, em que 17 temas-chaves

* ***Juliana Leite:*** *Cientista Social (UFF) com Especialização em Gênero e Sexualidade (CLAM/UERJ, 2016); assessora técnica do Programa de Gênero e Políticas Públicas do IBAM e professora de sociologia da Rede Pública Estadual de Ensino do RJ; representa o IBAM como conselheira suplente do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM).*
Endereço eletrônico: *juliana@ibam.org.br*

[1] As informações podem ser acessadas através do site, disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/nos-primeiros-11-dias-do-ano-33-mulheres-foram-vitimas-de-feminicidio-17-sobreviveram-23365950>. Acesso em: 11 fev. 2019.
[2] As informações podem ser acessadas através do site, disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/especialistas-criticam-supressao-genero-base/>. Acesso em: 11 fev. 2019.
[3] Para mais informações sobre as principais convenções e tratados que promovem os direitos das mulheres dos quais o Brasil é signatário, acessar o site do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/documentos-internacionais>. Acesso em: 05 set. 2018.

são detalhados em 169 metas, com vistas a erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões. Os direitos das mulheres se inserem especificamente no ODS 5 "Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas", observando-se, entretanto, o esforço de transversalização desta perspectiva em todos os demais objetivos, uma vez que a ONU reconhece seus "efeitos multiplicadores no desenvolvimento sustentável"[4].

Um dos argumentos para os investimentos em políticas para as mulheres apontado em vários relatórios nacionais e internacionais é a melhoria da qualidade de vida das famílias, sobretudo porque indicadores sociais confirmam a tendência das mulheres como protagonistas do sustento das unidades familiares. De acordo com o Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, em 1995, quando o levantamento começou a ser feito, as mulheres representavam 22,9 das chefes de família. Em 2015, elas são 40%[5].

Diante dessas pontuações e sabendo do impacto das decisões políticas na promoção da autonomia das mulheres recupero neste artigo alguns elementos que podem contribuir para a atuação das gestões municipais e estaduais. Nossa discussão tem como pauta dialogar brevemente sobre os seguintes aspectos: O que significa perspectiva de gênero? Por que é importante ter um organismo de políticas para as mulheres no âmbito do executivo? O que quer dizer transversalidade de gênero nas políticas públicas?

As reflexões foram construídas a partir dos estudos e pesquisas realizados pelo IBAM no Programa de Gênero e Políticas Públicas (PGPP), criado em 1989[6], e das observações das políticas públicas desenvolvidas no estado do Rio de Janeiro, uma vez que a instituição sempre integrou o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM)[7], como organização de assessoria técnica da sociedade civil. Somadas a esses acúmulos institucionais, as análises apresentadas possuem meu olhar como assessora técnica especializada no tema, conselheira do CEDIM e feminista, que acompanhou os avanços e retrocessos do tema nos últimos anos.

A emergência do cenário de questionamento de instrumentos e instituições democráticas demonstrou que a consolidação dos órgãos executivos e de deliberação das políticas para as mulheres na estrutura do governo era tênue. Exposta a fragilidade institucional com que os direitos conquistados podem retroceder, recupero fatos e conceitos que evidenciam a necessidade da articulação social para que não tenhamos nenhum direito a menos para as mulheres.

Afinal, o que é gênero?

Nos últimos anos, foram suscitadas muitas dúvidas e polêmicas sobre o tema, especialmente sob a narrativa da chamada ideologia de gênero. Na maioria dos casos, os questionamentos não necessariamente se direcionaram a reflexões sobre a complexidade das relações entre homens e mulheres, mas sim à reprodução de discursos que reafirmam papéis sociais. Ou seja, não se dialogava claramente sobre as inúmeras desigualdades sociais entre homens e mulheres que podem

[4] Para mais detalhes sobre os ODS, acessar através do site, disponível em: <http://www.agenda2030.com.br>. Acesso em: 05 set. 2018.

[5] Para acesso a base de dados completa acesse o site, disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_pobreza_distribuicao_desigualdade_renda.html>. Acesso em: 12 fev. 2019.

[6] O PGPP tem como objetivo subsidiar e instrumentalizar gestoras/es públicos na formulação de ações que reconheçam e atendam as demandas das desigualdades de gênero. Ao longo dessa trajetória, 82 projetos de assessoria técnica e pesquisa foram realizados em prefeituras, governos estaduais, federais, organismos internacionais e organizações privadas.

[7] O CEDIM RJ foi criado em 1987 e regulamentado pela Lei Estadual nº 2.837 de 19/11/1997. Para mais informações pode acessar através do site, disponível em: <http://www.cedim.rj.gov.br/historico_cedim.asp>. Acesso em: 11 fev. 2019.

ser observadas no cotidiano e envolvem, por exemplo, desde a execução de tarefas domésticas à representação dos corpos nas mídias. Por isso, neste primeiro momento, é importante deixar claro que quando falamos sobre gênero, a proposta é exercer nosso poder de alteridade, de nos colocarmos no lugar do outro e desconstruir padrões.

O patriarcalismo centra na figura masculina a autoridade e a referência das diversas esferas da vida, como na figura paterna provedora da família ou no líder político que resolve as mazelas da corrupção. Embora seja um sistema complexo que possui mensagens subjetivas que muitas vezes não são notadas à primeira vista, cabe pontuar que dentro dessa lógica a valorização direta dos homens e das suas propriedades privadas são base da reprodução das assimetrias de gênero. Isso significa que há uma tradição e/ou naturalização do pertencimento dos homens na maioria dos espaços/lugares, o que influencia na percepção social sobre a restrição e submissão do acesso a quem não se enquadra nesse perfil.

Contudo, torna-se fundamental qualificar o entendimento de "homem" e "mulher" para não cairmos no enquadramento de categorias universais, sem contemplar sua diversidade. Dessa forma, o conceito de gênero não está isolado das noções de classe e raça, especialmente, pelas condições do escravismo e colonialismo que dão o tom da estrutura social desigual do país. Homens brancos e abastados são o retrato do patriarcado. Por outro lado, mulheres negras e pobres constituem o principal alvo de opressão para a manutenção da base de privilégios das demais categorias.

Também se faz necessário introduzir conceitos e trajetórias do termo, como sua estreita ligação com o movimento feminista. Embora a luta das mulheres por melhores condições de vida e direitos civis e sociais seja histórica, foi nas décadas de 60 e 70 que o debate e as manifestações ganharam maior visibilidade. Nesse sentido, gênero se tornou uma discussão central a partir da sua contraposição ao determinismo biológico e ao entendimento de sexo.

ALGUMAS DAS PRINCIPAIS CONQUISTAS DAS MULHERES NO BRASIL

Passeata dos cem mil - 1968
Fonte: Jornal do Brasil

'Lei do divórcio' - 1977
Fonte: Arquivo Senado Federal

'Lobby do Batom' - 1987
Fonte: Arquivo Câmara dos Deputados

'50 anos de feminismo na América do Sul' - 2000
Fonte: Tory Oliveira

'Criação da Lei Maria da Penha' - 2006
Fonte: Paulo Pinto

'Primavera feminista' - 2015
Fonte: Blog do Miro

Fonte: Imagem adaptada por IBAM.

Sobre este viés, o que se começou a discutir de forma mais intensa é que nascer com órgãos reprodutores masculinos ou femininos define sexo, mas não define, e nem delimita, quais os comportamentos, hábitos, trabalhos, dentre outros aspectos, que as pessoas podem ter. Apesar de termos corpos diferentes, aprendemos os códigos, normas e performances do que é ser homem e do que é ser mulher na sociedade. Portanto, é através da cultura que vamos identificar as construções das representações femininas e masculinas.

O fato de muitas famílias vestirem meninas de rosa e meninos azul; a grande maioria das famílias ter mulheres como as responsáveis pelas tarefas domésticas e homens só se preocuparem com o trabalho fora de casa; e a sexualidade das mulheres ser mais controlada que a dos homens, constituem significativos exemplos sobre essa influência sociocultural na consolidação das assimetrias entre homens e mulheres. Embora esses exemplos sejam muito presentes na realidade brasileira, outras culturas também possuem representações muito próximas, quando não, as mesmas. Observar como são expostas tais diferenças ajuda a entender como as desigualdades entre homens e mulheres são ressignificadas em hierarquias e relações de poder. Na prática, o que ocorre é: as diferenças biológicas viram sinônimo de desigualdades sociais. Por isso, o sistema sexo/gênero possui como debate principal a desnaturalização da opressão contra as mulheres, colocando em cena seu caráter cultural.

Importantes autoras como Gayle Rubin (1975)[8], Joan Scott (1986)[9], Judith Butler (1990)[10], Carole Pateman (1988)[11], Heleith Safiotti (1969)[12], dentre outras[13], contribuíram com diferentes perspectivas para este debate que desconstrói a rigidez dos padrões de gênero. Mesmo que esses trabalhos possam parecer, à primeira vista, especificamente acadêmicos para um modelo de gestão pública mais pragmático, suas reflexões subsidiam a construção de políticas públicas atentas às principais lacunas da garantia dos direitos das mulheres.

Por isso, ainda que não nos debrucemos sobre toda essa produção, torna-se pertinente destacar a definição de gênero como categoria de análise histórica, conforme descreve Scott (1986):

> *"Gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é uma forma primeira de significar as relações de poder". (pág. 21)*

Esta perspectiva enfoca a reflexão sobre as experiências masculinas e femininas do passado e a relação com as práticas atuais. A proposta é pensar sobre a estrutura e o funcionamento das relações sociais para que se reconheçam as diferenças e desigualdades. A divisão sexual do trabalho, o uso do tempo, os direitos sexuais e reprodutivos são questões que permeiam os estudos de gênero e demonstram os lugares de privilégio dos homens, uma vez que seus direitos não são questionados e podem ser exercidos de maneira ampla e cotidiana. Logo, não se trata

[8] Em 1975, Rubin publicou "O tráfico de mulheres: notas sobre a economia política do sexo" que marcou os estudos de gênero por descrever o sistema sexo/gênero. Para mais informações, pode acessar através do site, disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/1919>. Acesso em: 08 jul. 2018.

[9] Em 1986, Scott publicou "Gênero: uma categoria útil de análise histórica", em que afirma ser importante relativizarmos as definições de feminino e masculino. Para acessar o texto completo através do site, disponível em: <http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/Genero%20-%20Joan%20Scott[1].pdf>. Acesso em: 08 jul. 2018.

[10] Em 1990, Butler publicou "Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade", no qual questiona se o sexo seria uma estrutura dada, isenta de questionamentos em vista de sua indiscutível materialidade.

[11] Em 1988, Pateman publicou "O contrato sexual", no qual discute, a partir das teorias contratualistas, a dominação prévia dos homens sobre as mulheres.

[12] Em 1969, Safiotti publicou "A mulher na sociedade de classes", em que reflete sobre a naturalização do papel social convencional da mulher. Outros questionamentos suscitados por ela são a divisão sexual do trabalho, a maternidade, o casamento e a sexualidade.

[13] Para mais informações saber outras importantes autoras feministas, acessar o site, disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/03/09/12-livros-feministas-que-voce-precisa-conhecer/>. Acesso em: 08 jul. 2018.

de colocar homens e mulheres em oposição e conflito, mas de analisar quais direitos homens (brancos e negros) e mulheres (brancas e negras) têm usufruído ao longo da história no espaço público e privado/doméstico.
Reconhecer e compreender essas assimetrias históricas que ainda possuem forte incidência nos dias atuais é um exercício contínuo que gestores e técnicos devem fazer, na medida em que se vejam como responsáveis pelas ações do Estado. É parte do modelo de gestão pública construir pontes entre sua estrutura de funcionamento e os processos decisórios que levam à qualidade de vida das pessoas. Analisaremos o papel das políticas públicas nesse âmbito do exercício e garantia da cidadania das mulheres no próximo item.

Por que é importante ter políticas públicas para as mulheres?

O entendimento de Estado Democrático de Direitos pressupõe a isonomia como um dos princípios fundamentais garantidos na Constituição de 1988. Ou seja, de acordo com o Art 5º, inciso I, "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição". Mas, apesar de institucionalizados, os direitos das mulheres são recorrentemente inobservados, violados e questionados em diferentes âmbitos, como, por exemplo, na sub-representação feminina na política ou nos casos de assédio/violência, dentre vários outros. Nesse contexto, as políticas públicas se inserem com o papel não só de garantir direitos, como também de contribuir para mudanças culturais e melhoria nas condições da sociedade como um todo.

Para ilustrar esse impacto das políticas públicas para as mulheres, podemos citar a implementação da Central de Atendimento à Mulher, o Ligue 180. Criado em 2005, com a promulgação da Lei Maria da Penha, o canal recebe denúncias de casos de violência contra a mulher de todo o país. Após mais de dez anos de funcionamento, foram registrados cerca de seis milhões de atendimentos, no balanço de 2017[14]. Embora, à primeira vista, esse número possa sinalizar aumento de mulheres que sofrem a violência, uma reflexão mais apurada revela que esta política deu visibilidade ao tema que antes costumava ser inibido pelo medo das vítimas.

O aumento da publicização dos casos na mídia também constitui outro fator de pressão para o tema. As 33 ocorrências de feminicídios nas primeiras duas semanas de 2019[15] destacadas nos diversos meios de comunicação evidenciam o fundamental papel do Estado e das suas competências do executivo, legislativo e judiciário no enfrentamento à violência estrutural. Seja no sistema de justiça, como

Sociedade

Cearense relata crime de ódio

VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

VÍTIMAS DE FEMINICÍDIO

Em 11 dias, 33 mulheres foram mortas no país e 17 sobreviveram

50

33

2,59

62

92.323

73.669

Fonte: Capa da seção "Sociedade", do Jornal O Globo, do dia 12 de janeiro de 2019.

[14] Para mais informações, acessar através do site, disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/03/ligue-180-realizou-mais-de-um-milhao-de-atendimentos-a-mulheres-em-2016>. Acesso em: 04 out. 2018.

[15] As informações podem ser acessadas através do site, disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/nos-primeiros-11-dias-do-ano-33-mulheres-foram-vitimas-de-feminicidio-17-sobreviveram-23365950>. Acesso em: 11 fev. 2019.

no investimento nos serviços de atendimento psicossocial, os poderes institucionalizados são os principais responsáveis por garantir a segurança das mulheres em seus diversos níveis de atuação e gestão.

Mesmo que tenhamos avançado na reflexão sobre a importância de algumas questões, as políticas públicas têm sido construídas de forma universal, ou seja, sem levar em consideração a diversidade das identidades. Grande parte das instituições e entidades públicas reproduzem práticas hegemônicas, ou seja, desenham e implementam ações e programas que não incorporam as diferentes necessidades e diversidades de homens e mulheres face ao reconhecimento da equidade de direitos.

Embora algumas experiências tenham impactos positivos de incidência, muitas gestões não conseguem articular questões estruturais das relações sociais. Bandeira e Almeida (2013) chamaram a atenção para essa questão:

> *"As políticas públicas para as mulheres têm centralidade no feminino essencializado, como parte da reprodução social e da manutenção da família, o que implica não priorizar os significados estabelecidos no relacionamento entre os sexos ou a autonomia das mulheres. Com frequência baseiam-se em práticas assistencialistas, executadas pontualmente para determinado grupo. Tais políticas, em geral, acabam por restringir a mudança das formas sociais estruturais, uma vez que reforçam a ideologia patriarcal". (p.38)*

O que as autoras querem dizer é que a maneira como essas ações foram e são introduzidas não possuem a capilaridade necessária para o questionamento das desigualdades de gênero. Isto é, executam-se projetos e programas que atingem alguns grupos importantes, mas são iniciativas que não possuem sustentabilidade/continuidade dos seus impactos.

"Mesmo que tenhamos avançado na reflexão sobre a importância de algumas questões, as políticas públicas têm sido construídas de forma universal, ou seja, sem levar em consideração a diversidade das identidades".

Um exemplo significativo dessa situação é o investimento de muitas gestões municipais e estaduais em cursos de geração de renda para mulheres. Mesmo que sejam necessários para fomentar a autonomia econômica, muitos se direcionam a corte e costura, bordado, confeitaria, dentre outras atividades ligadas à reprodução do trabalho doméstico (trabalho reprodutivo), como se fossem atividades essencialmente femininas, e, com isso, as mulheres não pudessem acessar outros tipos de atividade. Dessa forma, não há questionamentos dos papéis masculinos e femininos, ou ainda, sobre a articulação dessas formações com uma cadeia produtiva local. Essas iniciativas, quando não pensadas estruturalmente, terão resultados limitados. Mesmo que façam alguma diferença na vida de algumas pessoas, não estão articuladas com o mercado.

Um caminho para se pensar a mudança desses modelos, sobretudo no mercado de trabalho (trabalho produtivo), é a ampliação/diversificação dos investimentos nas formações das mulheres, notadamente quando a questão de classe se coloca. Existem tanto demandas por cursos profissionalizantes, universitários, como também para instrumentalização nas áreas de empreendedorismo, economia solidária e criativa. O cerne da discussão se direciona à elaboração de ações que não limitem a mulher ao espaço doméstico, mas promovam sua participação mais equitativa no espaço público.

Neste contexto, fica evidente que o desafio nas políticas públicas para as mulheres passa, inicialmente, por uma construção integrada e que incida sobre a cultura machista e sexista. E, embora tenhamos utilizado mais exemplos da área de educação, geração de renda e autonomia econômica, esse olhar deve ser direcionado

a todas as áreas de direitos, como saúde, segurança pública, planejamento urbano, etc.

Por outro lado, o aporte de recursos e a definição de estratégias de longo prazo também se tornam decisivas no desenvolvimento da perspectiva de gênero. Como analisa Prá (2013), é urgente que essas políticas deixem de ser vistas como gastos para se efetivarem como investimento social.

Ao longo do processo de descentralização administrativa preconizado pela Constituição Federal de 1988, estados e Municípios se tornaram corresponsáveis na gestão dos serviços, porém as orientações sobre a distribuição dos recursos ficam a cargo de legislações específicas, como na área da saúde, educação e assistência social, ou pelos critérios estabelecidos pelos gestores. No caso das políticas públicas para as mulheres, ainda não há nenhuma regulamentação direta, no âmbito federal, que oriente o orçamento para a aplicação em ações de enfrentamento a desigualdades entre homens e mulheres.

"Ao longo do processo de descentralização administrativa preconizado pela Constituição Federal de 1988, estados e Municípios se tornaram corresponsáveis na gestão dos serviços..."

Sejam fatias orçamentárias explícitas e específicas para as políticas públicas para as mulheres ou abertas para a autonomia e poder discricionários das/os gestoras/res, o que importa nesse momento é perceber o debate sobre os arranjos da destinação dos recursos como estratégico para a redução das desigualdades de gênero na estrutura do Estado e da sociedade. Não há como articular ações sem orçamento digno garantido.

A convocação das Conferências Municipais e Estaduais de Políticas para as Mulheres, por meio de decreto federal, constitui um dos espaços de reflexão desse aspecto dos recursos, uma vez que compromete e envolve os três níveis governamentais. Na 4ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres (CNPM)[16], realizada em 2016, foi discutida a construção de um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres que propunha, além da elaboração de indicadores de monitoramento das ações governamentais, a criação de um Fundo Nacional para o repasse de recursos para estados e Municípios. Apesar dos esforços dos movimentos feministas e de mulheres, a deliberação não foi levada adiante. Mas, no final do ano passado, o governo federal lançou nova chamada para Municípios e estados se mobilizarem para a 5ª CNPM[17], o que constitui mais uma oportunidade de reforçar e aprofundar os acordos para a área.

Em alguns estados e Municípios existem fundos de políticas para as mulheres criados por lei, mas tanto a destinação de recursos para a unidade orçamentária, quanto a operacionalização dos mesmos são questões que necessitam de acompanhamentos contínuos da sociedade civil e articulação afinada entre executivo, legislativo e judiciário. No estado do Rio de Janeiro, existe um fundo ligado ao Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM) regulamentado pela Lei Nº 2837/1997[18]. Em 2013, esse fundo recebeu um aporte através de emenda parlamentar[19] da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, porém a verba não foi transferida de fato, mesmo com a ação do CEDIM.

[16] As informações de discussão da 4ª CNPM podem ser acessadas através do site, disponível em: <http://www.spm.gov.br/4cnpm/assuntos/Documentos>. Acesso em: 08 jul. 2018.

[17] Para mais informações, acessar, através do site, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9585.htm>. Acesso em: 10 maio 2019.

[18] Para mais informações da redação da lei, acessar, através do site, disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br>. Acesso em: 11 set. 2018.

[19] Em, 2013 a ex-deputada estadual Inês Pandeló fez uma emenda parlamentar, aprovada pelos demais deputados/as da ALERJ, em que aportava R$ 50 mil ao Fundo Estadual dos Direitos da Mulher. Para mais informações da redação, acessar, através do site, disponível em: <http://www.cedim.rj.gov.br/detalhe_noticia.asp?id=173>. Acesso em: 11 set. 2018.

Situações como esta demonstram a urgência de políticas públicas para as mulheres que sejam pensadas de forma sistêmica: elaboração de estratégias que atinjam aspectos estruturais da desigualdade entre homens e mulheres, como, por exemplo, a criação de creches e a inclusão da discussão de igualdade de gênero nas escolas; recursos específicos para essas ações com a perspectiva de investimento social dentro do orçamento estadual e municipal; atuação alinhada entre os três poderes; e, principalmente, gestores/as atentos/as ao diálogo com o movimento feminista e de mulheres, seja através dos conselhos de direitos das mulheres ou mesmo na aproximação com as ruas.

Sem essa visão mais complexa e integrada dos atores do sistema de garantia de direitos, as propostas se constroem de forma mais superficial e pueril. Farah (1999) afirma que:

> *"Trata-se, assim, de propostas políticas que partem da visão de que é necessário reconhecer a vivência diferenciada de mulheres e homens, a qual evidencia desigualdades que precisam ser superadas para garantir às mulheres a plena cidadania" (p.79)*

A partir dessa reflexão da autora sobre plena cidadania, entende-se a urgência da articulação de fato das áreas de direitos. Ou seja, coloca-se em evidência a ideia de transversalidade das políticas para as mulheres. Veremos, a seguir, algumas pontuações e recomendações às administrações públicas sobre essa questão.

Porque é importante trabalhar a transversalidade das políticas públicas para as mulheres?

A transversalização não é algo exclusivo das políticas para as mulheres, mas uma orientação da governança e do planejamento integrado da administração pública. Deve ser um interesse público comum articular as áreas para equilibrar as correlações de força e atender com mais eficiência a população.

Na medida em que o Estado institucionaliza as políticas públicas para as mulheres, a transversalidade desta perspectiva também deve fazer parte do escopo de atuação da gestão pública. Atuar na integralidade das demandas significa compreender além da construção da identidade (do ser mulher), uma vez que também é necessário incorporar os desdobramentos das condições de vida das mulheres, em seus diversos âmbitos. Deve-se ter um olhar atento para as ações já desenvolvidas e para o planejamento de novas que incidam sobre as questões da saúde da mulher, do acesso à moradia, ao saneamento básico e à mobilidade da mulher, dentre outros aspectos.

Nesse sentido, a transversalização das políticas para as mulheres tem como proposta perpassar e atravessar as demais ações a fim de garantir a equidade de gênero. Além de uma estrutura horizontal, a ideia é promover a interação entre as áreas, construindo, assim, um processo de trabalho mais flexível (Silva, 2011).

Mesmo sendo uma perspectiva de referência, a transversalização de gênero (ou *gender mainstreaming*) se tornou conceito e prática mais visível, a partir das orientações da IV Conferência Mundial da Mulher, em 1995. Embora, debatida nas conferências anteriores[20], foi somente em Beijing que o tema foi consolidado como uma recomendação importante no documento final de orientações para os países signatários. A partir deste momento, as mulheres garantem sua cidadania respeitada nas dimensões econômica, política, cultural e social e, suas repercussões, nas esferas jurídicas e administrativas (Bandeira e Almeida, 2013).

Como um dos desdobramentos deste marco, o *gender maninstreaming* foi adotado pelos países da União Europeia, já na década de 90, que o elencaram entre as principais ações de enfrentamento às desigualdades entre homens e mulheres. No Brasil, Prá (2013) relata que:

[20] Para mais informações pode acessar através do site, disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/documentos-internacionais>. Acesso em: 22 jul. 2019.

> *"Em resposta à ação compartilhada por organizações não governamentais (ONGs), por fóruns e redes da sociedade organizada, o Estado passa a incorporar a ideia da transversalidade de gênero em seus Programas Plurianuais (PPA) a partir de 2004. O mesmo ocorre nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres desde 2005. Em decorrência, atualmente ganham força e legitimidade às reivindicações para que recebam apoio institucional, projeção no tempo e uma abrangência nacional para que alcancem o conjunto da população e não apenas grupos específicos" (p.21 e 22)*

A realização de quatro conferências nacionais de políticas para as mulheres, no período de 2003-2015, trouxe subsídios pertinentes para o processo de intersetorialidade e transversalidade das ações governamentais, como, por exemplo, a discussão sobre os direitos das trabalhadoras domésticas que envolveu a SPM e os Ministérios do Trabalho e da Previdência[21]. Estimulados pela esfera federal, muitos Municípios e estados também organizaram esses espaços para discutir as principais pautas da agenda feminista e fomentar o diálogo entre essas áreas.

Contudo, observa-se que as conferências produziram momentos importantes, mas pontuais de reflexão sobre a articulação entre temas como: mercado de trabalho, direitos sexuais e reprodutivos, educação, violência contra a mulher, dentre outros. Número significativo de gestões estaduais e municipais não conseguiu construir capilaridade na máquina pública para acompanhar sistematicamente a transversalização das políticas para as mulheres.

O mesmo ocorre com a interseccionalidade de gênero e raça que evidencia a necessidade de articulação e análise das interconexões dos sistemas de opressão entre homens e mulheres e entre brancos e não brancos (Crenshaw, 2002). Alvo de intensos debates pelas mulheres negras, a aplicação desta perspectiva nas políticas públicas não tem sido desenvolvida de forma ampla. A produção de indicadores, como o Retrato da Desigualdade de Gênero e Raça[22] e o Mapa da Violência 2015: Homicídios de Mulheres no Brasil[23], evidenciam a pluralidade de violações impostas às mulheres negras. Segundo o IPEA, as negras são as que ganham menos em relação às mulheres brancas e aos homens brancos e não brancos, apesar de

Fonte: ANDES (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior). https://www.andes.org.br

possuírem mais anos de estudo do que homens negros. E para a FLASCO, em 2013, morreram assassinadas, proporcionalmente ao tamanho das respectivas populações, 66,7% mais meninas e mulheres negras do que brancas.
Tendo em vista esse cenário, nota-se que grande parte das políticas públicas não atendem à multiplicidade das desigualdades estruturantes da sociedade, como gênero e raça, ou ainda idade/geração. O direcionamento está, à

[21] Para mais informações, acessar o relatório do Grupo de Trabalho sobre Trabalho Doméstico, através do site, disponível em:<http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/relatorio%20do%20grupo%20de%20trabalho%20A5%20b.pdf>. Acesso em: 04 out. 2018.
[22] Para mais informações, acessar, através do site, disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/infograficos_pobreza_distribuicao_desigualdade_renda.html>. Acesso em: 08 jul. 2018.
[23] Para mais informações, acessar, através do site, disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2018.

priori, na dimensão de classe, na exclusão socioeconômica que fomenta projetos de caráter universal, sem olhar as especificidades dos sujeitos. Neste contexto Bandeira (2013) alerta que:

> *"A dificuldade em se transversalizar de maneira adequada à perspectiva de gênero nas análises econômicas e de planejamento foi identificada como uma das causas desse aumento mundial da pobreza. Mesmo nos países em que as mulheres alcançaram o nível de educação equivalente ao dos homens e em que há proteção contra a discriminação (como nos EUA e na UE), em alguns setores aumentou o desemprego entre elas e a natureza precária de seu trabalho" (p.41)*

Observa-se que mesmo com um caráter social complexo, a transversalização possui um estratégico impacto na dimensão econômica. Ao reconhecer que mulheres possuem historicamente um acesso restrito ao espaço público e ao mercado de trabalho formal, compreende-se a feminização da pobreza[24] e a necessidade da implementação de ações que revertam esse cenário. Segundo o IPEA, após as recomendações de Beijing, tornou-se urgente investigar "por um lado, a existência do aumento da pobreza em um grupo da sociedade e, por outro, o aumento das desigualdades entre homens e mulheres".

Dessa forma, para superar as restrições das mulheres no acesso aos direitos fundamentais, deve-se investir em políticas que garantam a autonomia social, econômica, política das mulheres em sua ampla diversidade. Macedo (2008) destaca que para a transversalização ser de fato implementada, as gestões públicas precisam considerar diversos fatores, como:

> *"A construção da vontade política necessária, alocação de recursos/orçamentos compatíveis com a magnitude das propostas, desenvolvimento de uma infraestrutura específica e investimento em treinamento e capacitação de pessoal. Em que pese a importância de cada um dos fatores mencionados, o último ponto é uma questão-chave para o sucesso da proposta de transversalização porque, nesse processo, é fundamental não apenas a formação técnica em torno de novos conhecimentos e habilidades, mas a modificação das consciências e comportamentos relacionados a gênero e raça/etnia" (p.1162)*

O desafio que se coloca para os Municípios e estados para a transversalização não se restringe somente à transformação social das desigualdades de gênero e raça, mas também é necessário investir no diálogo e integração da própria constituição governamental.

Os Planos Nacionais e os Planos Plurianuais (PPAs), por exemplo, são instrumentos importantes, mas que ainda pouco dialogam. Na nota técnica emitida pelo IPEA[25] sobre as possibilidades de transversalização de gênero, essa questão é colocada, sobretudo como um dilema na utilização dos recursos para as políticas para as mulheres. Por isso, uma das principais recomendações às gestões públicas é o levantamento das ações direcionadas à população feminina nos PPAs vigentes e a articulação na elaboração dos próximos.

Considerações Finais

As reflexões expostas neste artigo dialogam sobre a importância de incorporar o olhar de gênero na formulação de políticas públicas e seus impactos na sociedade como um todo. No atual cenário de cortes e/ou reformulações das ações para mulheres, torna-se fundamental que as gestões públicas relembrem os compromissos firmados pelo Estado brasileiro nas convenções internacionais e a estrutura construída ao longo de mais de uma década. Todo este árduo trabalho não deve ser encarado como algo menor frente aos desafios econômicos,

[24] No Brasil, o conceito feminização da pobreza foi discutido pelo IPEA (2005) em uma investigação sobre o acesso das mulheres a diretos entre 1983 a 2003. Para mais informações pode acessar através do site, disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1137.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2018.

[25] "Planejamento e Financiamento das Políticas para as Mulheres: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015". Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6522>. Acesso em: 12 set. 2018.

especialmente, se compreendermos que o avanço deste campo caminha ao lado do social. O aumento significativo dos índices de violência contra a mulher[26], bem como da feminização da pobreza evidenciam a pertinência do debate sobre a consolidação de investimentos direcionados às políticas públicas para as mulheres e a transversalização desta perspectiva nas demais áreas da gestão pública, de forma a garantir direitos sociais amplos e integrados.

Ainda se faz necessário reforçar os aportes que o conceito de gênero como categoria de análise pode oferecer às gestões públicas, uma vez que reconhecer a estrutura histórica das assimetrias entre homens e mulheres possibilita a implementação de ações que não reproduzem os papéis masculinos e femininos tradicionais.

E, retornando para início da argumentação deste texto, as articulações político-partidárias não podem definir ou redefinir as competências institucionais do poder executivo. A principal responsabilidade que aqui enfatizamos é assegurar políticas que sejam estruturadas para reduzir as desigualdades e oferecer condições necessárias para mudanças de paradigmas. Neste contexto, as políticas públicas para as mulheres se inserem e devem configurar entre as prioridades de atuação porque estão a serviço de uma sociedade mais justa e equitativa.

instituto brasileiro de administração municipal

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

[26] Segundo levantamento do Fórum Brasileiro de Segurança Públicas, em 2017 houve um aumento de 6,1% dos registros de homicídios contra mulheres em relação ao ano anterior. Para mais informações, acessar, através do site, disponível em: <http://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/pesquisa/12o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-fbsp-2017/>. Acesso em: 14 set. 2018.

Referências bibliográficas

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 29 n. 2, Maio/Agosto 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200008>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BANDEIRA, L.; ALMEIDA, T. A transversalidade de gênero nas políticas públicas. *Revista do CEAM*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 35-46, 17 dez. 2013. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/10075>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. 12 livros feministas que você precisa conhecer: livros feministas: fundamentos para uma leitura crítica do mundo social. *Blog da Boitempo*, São Paulo, 09 mar. 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/03/09/12-livros-feministas-que-voce-precisa-conhecer/>. Acesso em: 08 jul. 2018.

BLOWER, Ana Paula, FERREIRA, Paula; GRANDELLE Renato. Nos primeiros 11 dias do ano, 33 mulheres foram vítimas de feminicídio e 17 sobreviveram. *O Globo*, 12 jan. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/nos-primeiros-11-dias-do-ano-33-mulheres-foram-vitimas-de-feminicidio-17-sobreviveram-23365950>. Acesso em: 11 fev. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 06 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Plano nacional de políticas para as mulheres*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm/i-pnpm/I%20PNPM.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *II Plano nacional de políticas para as mulheres*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm/comite-de-monitoramento-do-ii-pnpm/Livro_II_PNPM_completo08.10.08.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Relatório final da 4ª conferência nacional de políticas para as mulheres*. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/4cnpm/assuntos/Documentos>. Acesso em: 08 jul. 2018.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Relatório do grupo de trabalho*: trabalho doméstico - realização de estudos sobre os impactos socioeconômicos de uma proposta de ampliação dos direitos assegurados aos trabalhadores e trabalhadoras domésticas previstos na Constituição Federal. Brasília: SPM, 2011. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/relatorio%20do%20grupo%20de%20trabalho%20A5%20b.pdf>. Acesso em: 04 out. 2018.

BRASIL. *Decreto N. 9.585, de 27 de novembro de 2018*. Convoca a V Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9585.htm>. Acesso em: 10 maio 2019.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero*: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA MULHER. Disponível em: <http://www.cedim.rj.gov.br/historico_cedim.asp>. Acesso em: 11 fev. 2019.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA MULHER. Fundo especial da mulher. *CEDIM Noticias*, 11 dez. 2013. Disponível em: <http://www.cedim.rj.gov.br/detalhe_noticia.asp?id=173>. Acesso em: 11 set. 2018.

COSTA, Joana Simões; PINHEIRO, Luana; MEDEIROS, Marcelo; QUEIROZ, Cristina. *A face feminina da pobreza*: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil. Brasília: IPEA, 2005. (Texto Para Discussão, 1137). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1137.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2018.

FARAH, Marta Ferreira dos Santos. Gênero e Políticas Públicas na esfera local de governo. *O&S*, Salvador, v.6, n. 14, Janeiro/Abril, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92301999000100003>. Acesso em: 22 jul. 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *12º anuário brasileiro de segurança pública*. [s.l.]: FBSP, 2018. Disponível em: <http://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/pesquisa/12o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-fbsp-2017/>. Acesso em: 14 set. 2018.

GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 2837, de 19 de novembro de 1997*. cria o conselho estadual dos direitos da mulher - CEDIM/RJ e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.NjU1NTAwNTQ0NmQ5P09wZW5Eb2N1bWVudCZTdGFydD0xJkNvdW50PTE1JkV4cGFuZD0x>. Acesso em: 11 set. 2018.

IPEA. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: IPEA. *Brasil em desenvolvimento*: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009. v. 3. (Brasil: o estado de uma nação). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3733?locale=pt_BR>. Acesso em: 22 jul. 2019.

IPEA. Indicadores - Pobreza, distribuição e desigualdade de renda. In: IPEA. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_pobreza_distribuicao_desigualdade_renda.html>. Acesso em: 12 fev. 2019.

IPEA. Infográficos - pobreza distribuição desigualdade renda. In: IPEA. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/infograficos_pobreza_distribuicao_desigualdade_renda.html>. Acesso em: 08 jul. 2018.

MACEDO, Márcia dos Santos. Políticas sociais e diversidade: o desafio de transversalizar gênero e raça. *Bahia análise & dados*, Salvador, v. 17 n. 4 p. 1115-1165 jan./mar., 2008.

OBSERVATÓRIO BRASIL DA IGUALDADE DE GÊNERO. *Principais documentos internacionais para a promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero*. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/documentos-internacionais>. Acesso em: 05 set. 2018.

PAIVA Thais. Especialistas criticam supressão do debate de gênero da Base. *Centro de Referências em Educação Integral*, NOTÍCIAS – REPORTAGENS. 12 abr. 2017. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/especialistas-criticam-supressao-genero-base/>. Acesso em: 11 fev. 2019.

PATEMAN, Carole. *O contrato sexual*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

PINHEIRO, Luana. *Planejamento e financiamento das políticas para as mulheres*: possibilidades para o plano plurianual 2012-2015. Brasília: IPEA, 2011. (Nota Técnica 8). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6522>. Acesso em: 22 jul. 2019.

PLATAFORMA AGENDA 2030. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br>. Acesso em: 05 set. 2018.

PORTAL BRASIL. Ligue 180 realizou mais de um milhão de atendimentos a mulheres em 2016: o número foi 51% superior ao registrado no ano de 2015, quando 749.024 mulheres foram atendidas pela central. *Governo do Brasil. Cidadania e Justiça*. 07 mar. 2017 atualização 23 dez. 2017. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/03/ligue-180-realizou-mais-de-um-milhao-de-atendimentos-a-mulheres-em-2016>. Acesso em: 04 out. 2018.

PRÁ, Jussara Reis; SCHINDLER, Eduardo. Políticas públicas de gênero e novas institucionalidades. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES, 1., 2013, Araraquara. *Anais* [...]. Araraquara: UNESP, 2013. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspublicas/encontrosinternacionais/pdf-st08-trab-aceito-0595-14.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2019.

RUBIN, Gayle. *O tráfico de mulheres*: notas sobre a economia política do sexo. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/1919>. Acesso em: 08 jul. 2018.

SAFFIOT, Heleieth. *A mulher na sociedade de classes*: mito e realidade. Rio de Janeiro: Expressão Popular, 2013.

SCOTT, Joan. *Gênero*: uma categoria útil de análise histórica. Disponível em: <http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/Genero%20-%20Joan%20Scott[1].pdf>. Acesso em: 08 jul. 2018.

SILVA, Ermildes Lima da. Transversalidade de gênero e intersetorialidade: estratégias de enfrentamento à violência contra as mulheres. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 4. ; ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 11., 2016, Vitória. *Anais* [...]. Vitória: UFES, 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/EINPS/article/view/12986>. Acesso em: 22 jul. 2019.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2015*: homicídio de mulheres no Brasil. Brasília: OPAS/OMS; ONU Mulheres; SPM; Flacso, 2015. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2018.

AUTONOMIA DE MUNICÍPIOS FLUMINENSES QUE DEPENDEM DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO

Elis de Oliveira Pinheiro*

Resumo: Esse artigo analisa a redefinição política da autonomia municipal ocasionada pela prosperidade das cidades dependentes da Indústria do Petróleo. Pretende-se, para tanto, compreender a dimensão do crescimento econômico, bem como as dinâmicas e relações de poder ocorridas nesse território nos últimos anos, a fim de identificar o que tem contribuído exclusivamente para a atividade econômica e o que pode impulsionar o desenvolvimento regional.

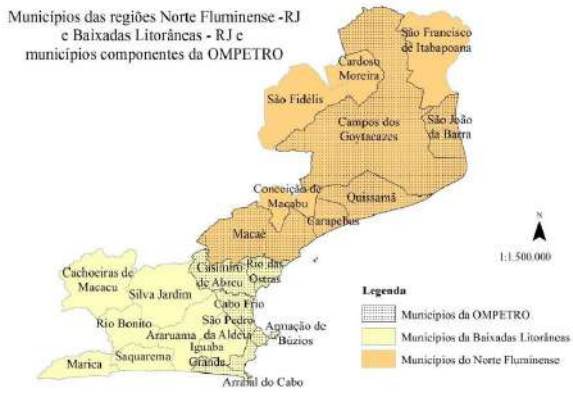
Palavras-chave: autonomia municipal; desenvolvimento regional; petróleo.

Introdução

Durante as últimas duas décadas, cidades produtoras de petróleo vêm passando por transformações em função do impacto das atividades petrolíferas nelas instaladas. Contudo, nem todo impacto é benéfico o suficiente para os municípios afetados, posto que é possível identificar sinais de que o desenvolvimento socioeconômico não tem acompanhado as transformações que a Indústria do Petróleo vem proporcionando a esses territórios, em termos de mobilização de recursos financeiros, presentes, principalmente, na arrecadação dos royalties do petróleo e no aquecimento da dinâmica econômica local.

Os municípios em análise são os integrantes da Organização dos Municípios Produtores do Petróleo – OMPETRO, composta por produtores de petróleo e gás da Bacia de Campos[1] (definidos pelas Leis 7.990/89 e 9.478/97), bem como os municípios limítrofes da zona de produção principal da mesma bacia. Tais municípios estão situados no estado do Rio de Janeiro, e pertencem às mesorregiões de governo do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas, e Região Metropolitana. Onze municípios pertencem à organização: Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Rio das Ostras, Quissamã e São João da Barra e, mais recentemente, incorporado em 2006, Niterói e Arraial do Cabo, conforme se observa no mapa da figura 1:

Figura 1: Mapa dos municípios das regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas e os municípios que compõem a Ompetro



Fonte: Bellini e Stephan (2015, p. 48)

Cumpre ressaltar que a Ompetro não poderia se limitar aos municípios da mesorregião Norte Fluminense, pois, apesar de ter sido pioneira

* ***Elis de Oliveira Pinheiro:*** *mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas, advogada e consultora técnica do IBAM.*
Endereço eletrônico: *elisdeoliveirapinheiro@gmail.com*

[1] Informações extraída da História da Ompetro, disponível em: <http://www.ompetro.org.br/index.php/institucional/historia-da-ompetro>. Acesso em: 27 jun. 2019.

na atividade de exploração de petróleo na Bacia de Campos, a mesorregião das Baixadas Litorâneas se tornou também local de moradia de trabalhadores e área de instalação de empresas ligadas à atividade. Piquet (2003) relembra que, antes do início da exploração mineral, a região Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas permaneceram estagnadas e em processo de pauperização, constatado pela queda nos índices de produtividade e também pelo desemprego.

Na visão de Monié (2003, p. 271), a chegada da Petrobras na cidade de Macaé em 1977, juntamente com empresas terciárias, significou uma "ruptura na formação da estrutura produtiva territorial local", assim como se tornou a "salvação" do ponto de vista econômico para toda a região, segundo definiram Bellini e Stephan (2014, p. 5).

Monié (2003, p. 263) relata que esse divisor de águas "logo alcançou extensão regional que possibilitou vigoroso crescimento econômico para todos os municípios da Bacia de Campos na década de 80", e os inseriu entre os municípios com os maiores PIBs do país.

Contudo, Piquet (2003, p. 6) pondera que até 1985 a produção de recursos minerais extraídos da plataforma continental não era sujeita ao pagamento de "indenizações", ou seja, apenas as produções em terra eram indenizáveis. Isso significa que os municípios confrontantes com poços em exploração em alto mar só passaram a ser indenizados a partir de alteração legislativa[2]. Essa transformação do perfil produtivo foi mais intensa na zona litorânea, como resultado do dinamismo das atividades industriais e terciárias, cuja expansão contou com força demográfica, a qual, para Monié (2003), destoava do cenário de êxodo populacional, que vinha acontecendo anteriormente em função do declínio das atividades produtivas rurais.

A Bacia de Campos representa a principal área petrolífera em exploração no Brasil, abrange cerca de 100 mil quilômetros quadrados e estende-se do estado do Espírito Santo, nas imediações da cidade de Vitória, até Cabo Frio, no litoral norte do estado do Rio de Janeiro.

Em 1989, o Rio de Janeiro já era responsável por 57,8% da produção nacional, e, atualmente, a produção da Bacia de Campos equivale a 80% da produção nacional, tendo o Produto Interno Bruto – PIB da Bacia de Campos sido estimado em cerca de 18 milhões de dólares.

"Piquet (2003) relembra que, antes do início da exploração mineral, a região Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas permaneceram estagnadas e em processo de pauperização..."

O sucesso na exploração de poços de pré-sal[3], e a sua alta rentabilidade modificaram o marco regulatório do setor para que contemplasse melhor o interesse nacional no sentido de autorizar maior participação nos resultados por parte da União, especialmente através dos *royalties*, dispondo de maior domínio da riqueza potencial e evidentemente em proveito da sociedade.

Todavia, a queda dos preços da *commodity*, em 2014, desencadeou um efeito imediato de diminuição do valor dos royalties, ou seja, a queda da cotação do petróleo no mercado internacional e o encolhimento do valor desses *royalties* reduzem as perspectivas para investimentos econômicos e sociais nas regiões

[2] Vide Lei n. 7.453/1985.

[3] De acordo com o ex-Presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, a camada pré-sal tem baixo risco exploratório o qual "se mede por sucesso de poços pioneiros, que no pré-sal é de 87%. No mundo esse número é de 20% a 25%. Por isso, numericamente, o risco exploratório é baixo", íntegra da entrevista, disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,risco-exploratorio-no-pre-sal-e-baixo-diz-gabrielli,80353e>. Acesso em: 08 ago. 2019.

produtoras e não produtoras do petróleo. Cabe destacar que as regiões produtoras recebem diretamente todos os efeitos nocivos da exploração, estando sujeitas aos impactos ambientais relacionados com as atividades do setor.

O objetivo desse trabalho é mostrar como a dinâmica do desenvolvimento socioeconômico dos municípios, pautado na dependência da Indústria do Petróleo, se articula com a autonomia municipal. Em outras palavras, se a atuação dos municípios tem sido relevante no processo de atração de potenciais financeiros provenientes dos royalties, podendo contribuir com a qualidade de vida dos moradores desses municípios, onde a atividade petrolífera tem assumido protagonismo econômico significativo no lugar do poder local.

A inquietação deste artigo, portanto, não se centraliza na substituição do setor petrolífero pela autonomia constitucional desses municípios, mas no fenômeno do enfraquecimento do governo local, pela interferência do setor petrolífero, tornando deficiente o exercício essa prerrogativa.

A redefinição da autonomia municipal durante o crescimento econômico

Em se tratando de cidades ricas em recursos minerais, projeta-se um desenvolvimento substantivo, conceituado como a articulação de crescimento com distribuição de renda, com mudança social, ou "um ciclo virtuoso entre consumo, investimento e produção ampliados e regionalizados" (Brandão, 2017, p. 66), trazendo fortes impactos, especialmente para as regiões consideradas historicamente "perdedoras"[4], como é o caso das cidades da Ompetro, cuja maioria são conhecidas historicamente pela ausência de dinamismo econômico local, decorrente do predomínio de atividades agrícolas, até a chegada da Indústria do Petróleo (Monié, 2003).

Ocorre que tais cidades seguem a dinâmica da produção de commodities, sendo caracterizadas pela alta especialização em atividades extrativistas. Os territórios petrolíferos possuem "locacionalidade" rígida, isto é, vantagens vinculadas ao ambiente local que impedem a transferência da produção do recurso para outros lugares, e em função disso, parte das empresas que lá estão instaladas são transnacionais e centros de decisão encontram-se fora do país, redefinindo a natureza das relações sociais e do poder público local, revelando a existência de relações de dominação e exploração existentes nos municípios da Ompetro.

No âmbito dos impactos ambientais das atividades petrolíferas, a figura 2 retrata a paisagem modificada por novas territorialidades, as quais se sobrepõem às práticas sociais contidas nos territórios. Tais territorialidades se exemplificam também na figura 3, com o vazamento de petróleo de um campo operado pela empresa americana Chevron, no litoral norte fluminense em 2011:

Figura 2: Retrato das novas territorialidades impostas pelo mercado global em contraste com as antigas do local, na Foz do Rio Macaé.

Fonte: O Globo (2011)

[4] De acordo com o ex-Presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, a camada pré-sal tem baixo risco exploratório o qual "se mede por sucesso de poços pioneiros, que no pré-sal é de 87%. No mundo esse número é de 20% a 25%. Por isso, numericamente, o risco exploratório é baixo", íntegra da entrevista, disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,risco-exploratorio-no-pre-sal-e-baixo-diz-gabrielli,80353e>. Acesso em: 08 ago. 2019.

Figura 3: Imagem captada pela NASA da área do vazamento de óleo do campo do Frade, na Bacia de Campos, destacando a macha no oceano – Reprodução.

Fonte: O Globo (2011)

O agravante do *modus operandi* capitalista é que, além de retirar os recursos naturais do território, retira desses espaços o poder de definir o destino dos recursos locais (PORTO-GONÇALVES, 2006). E essa retirada de poder traduz a forma contemporânea de desterritorialização, na medida em que são retirados, além dos recursos, um feixe de elementos relacionados com a produção da sociabilidade e ligados às vivências desses territórios, como os laços afetivos do local, bem como a identidade social do espaço, através de sua apropriação por atores externos.

O discurso da desterritorialização aparece como parte integrante da ideologia neoliberal, especialmente na medida em que desvaloriza o poder do Estado e enaltece as virtudes da fluidez dos mercados (HAESBAERT, 2004, p. 44). Nesta perspectiva, é possível observar que os territórios do petróleo vivenciam o que Milton Santos em "O Retorno do território" (2005, p. 259) denominou de democracia do mercado: "O território é o suporte de redes que transportam regras e normas utilitárias, parciais, parcializadas, egoístas do ponto de vista dos atores hegemônicos."

Essa estrutura econômica "ao mesmo tempo em que desorganiza as estruturas sócio produtivas preexistentes, são quase nulos seus efeitos indutores regionais, pois a cadeia produtiva na qual se inserem é nacional e/ou internacional." (Piquet, 1990, p. 75). Neste sentido, a dinâmica econômica regional interna sofre limitações estruturais no campo não só econômico, como territorial e ambiental.

Essas limitações decorrem da forma do aproveitamento dos bens minerais, "fundados em vantagens competitivas estáticas e absolutas, com pouca capacidade de diferenciação, pois padronizados e de processamento contínuo e em grande parte submetidos à definição da demanda e preços internacionais." (BRANDÃO, 2017, p. 47). Outro fator que se identifica como limitação estrutural à dinâmica econômica interna são as vulnerabilidades do crescimento econômico inerentes à dependência da produção de *commodities*, cujos preços e níveis da demanda variam conforme o mercado internacional.

O protagonismo produtivo no mercado internacional de *commodities* contribui para a atração de grandes projetos de investimento nos municípios ricos em recursos minerais que se sobrepõem aos padrões de ocupação do território nacional (Piquet, 1990, p. 73). Isso significa que todo o planejamento desses territórios se redefine de acordo com os interesses do capital estrangeiro e seus empreendimentos que "são, desde a sua origem, muito mais segmentados e socialmente excludentes (ou seletivos)".

Brandão (2017) complementa essa visão:

> *Grande parte dos efeitos multiplicadores e aceleradores de expansão e massificação do consumo dos mercados domésticos, que poderiam ter transformado mais profundamente as estruturas regionais mais débeis acabaram ensejando a expansão da participação dos componentes importados, do exterior ou os ofertados pelas empresas localizadas no Brasil, mas extra regionais.*
>
> *Ou seja, ocorreram vazamentos de renda, pois essas regiões não desenvolveram ou desdobraram relações de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades potentes. (BRANDÃO, 2017, p. 66).*

Assim, o planejamento regional tradicional, no contexto de sua internacionalização, perde completamente seu espaço no âmbito da articulação de interesses de agentes econômicos e dos setores públicos nacional, estadual e municipal, afetando a promoção do bem-estar da população local. Uma evidência da perda de espaço pelo planejamento

regional para o capital estrangeiro são os recorrentes incentivos fiscais, concedidos aos empreendimentos (BRANDÃO; FERNÁNDEZ, 2008), diminuindo recursos que poderiam ser convertidos ao território explorado, inclusive no intuito de reparar as externalidades negativas causadas pela exploração de recursos minerais.

A participação utilitária da administração pública local nos processos de tomada de decisão, no âmbito desses empreendimentos, reflete um "planejamento regional" alheio às demandas locais. Saliente-se que autonomia financeira e administrativa desses municípios, garantida pela Constituição de 1988, não se resume ao mero recebimento de repasses federais, nem de rendas da extração de recursos naturais. Na verdade, a autonomia municipal tem muito mais a ver com o protagonismo do poder local no processo de decisão de alocação de recursos públicos. Como Oliveira (2010, p. 174) explica, "é melhor que cada município, próximo de seus cidadãos, e conhecedor direto dos problemas de sua localidade, eleja as respectivas ações e políticas necessárias para satisfazer os interesses de sua população."

Rolnik (2008) analisa a dificuldade da gestão do território municipal:

> *(...) o nosso território não foi jamais objeto de pactuação, ou seja, de estabelecimento de regras claras que incluem e dialogam com o conjunto de atores governamentais e não governamentais ali presentes e atuantes, e que consideram a especificidade socioeconômica ambiental e cultural do espaço sobre o qual pretendem incidir. (ROLNIK, 2008, p. 07-08)*

É importante estruturar um sistema nacional de investigações e avaliações de políticas territoriais, com alta capacitação no entendimento e no enfrentamento das nossas históricas mazelas socioespaciais, como explica Brandão (2017):

> *Tais sistemas, de políticas e de pesquisas territoriais, deveriam ter por base a integração, a multidimensionalidade, a multiescalaridade e a transversalidade das políticas públicas no território, serem concebidos e implementados em múltiplas escalas espaciais e bem articular níveis de governo. Assim, a questão das especificidades de nosso pacto federativo deveria ser central nestas. (BRANDÃO, 2017, p. 88)*

O caso dos municípios produtores de petróleo ilustra bem esse conflito de interesses, e por isso vale trazer alguns apontamentos acerca da sua autonomia. A autonomia municipal nesse cenário é influenciada pelas peculiaridades da riqueza mineral envolvida, da sua relevância para a nação, além de termos socioeconômicos e geográficos. Sendo assim, seria equivocado considerar essas influências externas na autonomia como uma tendência ao esvaziamento da competência municipal. Na verdade, o que ocorre nas regiões petrolíferas é fragmentalismo funcional ao capital global (BRANDÃO; FERNÁNDEZ, 2008). Neste caso, portanto, a autonomia municipal continua existindo, porém com uma função adicional relacionada à priorização das demandas do mercado.

Nesse sentido, o mercado internacional tende a utilizar a autonomia municipal, não para atender aos anseios da comunidade local, mas para eliminar barreiras ao capital internacional (OLIVEIRA, 2013, p. 290). Em outras palavras, o poder local lança mão de políticas de promoção de dinamismo econômico, muitas vezes equivocadas do ponto de vista do interesse local, despreocupando-se com a as futuras gerações.

Portanto, a autonomia constitucionalmente garantida tem sido utilizada equivocadamente: 1- Pelos grupos econômicos da Indústria do Petróleo, que operam em escalas supralocais estimulando territorialidades sem governo; 2- Pelos próprios municípios produtores - mesmo no caso dos municípios integrantes da região da Ompetro – pois quando disputam entre si rendas petrolíferas, fragmentam sua influência política para o bem viver local.

Analisando a atuação dos empreendimentos, verifica-se que eles visam à garantia das condições de seu pleno funcionamento. Algo diferente disso só ocorre quando esses empreendimentos têm seu patrimônio

ameaçado, e por essa razão desenvolvem ações locais, mas no sentido de reduzir o nível de tensão social, apenas (PIQUET, 1990, p. 75). As ações locais desses empreendimentos ocorrem motivadas também pelas externalidades negativas provocadas pelo setor petrolífero, no intuito de reparar e não de prevenir. Compromissos prévios impulsionados pelo agente público seriam mais interessantes do que Termos de Ajustamento de Conduta e compensação ambiental, por exemplo.

Isso porque a responsabilidade social da empresa se circunscreve à atividade empresarial, de modo que não cabe à empresa, nem a estatais econômicas, o estabelecimento de políticas sociais e sim ao setor público. O papel do Estado na implementação de políticas públicas é extremamente importante, sendo a forma legítima que ele dispõe para intervir nesse processo dominante, tendo capacidade de universalização, coerção e regulamentação e poder de adotar medidas e penalidades que assegurem sua governabilidade. Em outras palavras, o mercado não substitui o Estado e ambos necessitam de um governo societário (SILVA; BASSI, 2012) ou seja, de um governo que dialoga com o mercado, e ambos cooperam para o dinamismo econômico.

"... a responsabilidade social da empresa se circunscreve à atividade empresarial, de modo que não cabe à empresa, nem a estatais econômicas, o estabelecimento de políticas sociais e sim ao setor público".

Brandão (2017, p. 89, 90) analisa que essa dinâmica nas regiões brasileiras reforça cada vez mais a reconcentração espacial de riqueza, sobretudo no Sul-Sudeste e Litoral, através das "concessões privadas da infraestrutura e internacionalização no setor de prospecção de petróleo". Ou seja, nas regiões produtoras de petróleo constata-se apenas a manutenção dos empreendimentos em andamento, fortalecendo capacidades e potencialidades já instaladas. Desta forma, utilizam-se os recursos e a lei para perpetuar uma ordem social concentradora, dentro da lógica empresarial – a do lucro e da eficácia (PIQUET, 1990, p. 75, 76).

Retomada da autonomia municipal para o desenvolvimento local

Serra (2005) destaca diferentes propósitos, que podem ou não ser conjugados, para a utilização dos royalties decorrentes da produção mineral. Dentre eles, dois dependem exclusivamente da atuação estatal e podem ter a cooperação do ente municipal:

- Como recurso compensatório aos impactos territoriais de adensamento ocasionados pelas atividades de Exploração de Petróleo e Gás;
- Como promotor de políticas de justiça intergeracional.

Essas duas formas de atuação podem equilibrar a balança entre a atividade econômica e o desenvolvimento regional, para que o território explorado não se torne um ambiente incapaz de se desenvolver depois que a "era do petróleo" findar.

Na atuação direta do setor público, a reparação das externalidades pode ser realizada pelos municípios em prol do interesse local, mediante a regulação direta, na qual se estabelece normas proibitivas e limites na atividade petrolífera no território.

A atuação indireta estatal realiza o combate das externalidades através do mercado, promovendo ambientes institucionais de negociação, a concessão de subsídios governamentais para o desenvolvimento privado de tecnologias que inibam práticas na contra mão do desenvolvimento sustentável, assim como um regime fiscal que preveja multas e tributos que controle o avanço da degradação ambiental causada pela extração mineral, concretizando o que preceituam os artigos 23 e 30 da Constituição Federal, nos quais estão elencadas competências dos municípios, em regime de cooperação com União e Estados ou em exclusividade.

Cumpre notar que na atuação indireta, o setor público acaba construindo uma relação de parceria com o ente privado, na medida em que esse formato prioriza a permanência e continuidade da atividade econômica em seu território, desde que respeitados os limites pactuados. Portanto, do ponto de vista econômico, esse formato se mostra realista, por não afastar ou promover a fuga de investimentos do país no segmento petrolífero e alinhado com a política nacional na área de negócios do setor do petróleo.

Cabe acrescentar que no Brasil os *royalties* não foram pensados para uma vinculação específica, e assim permaneceu por muitos anos. Depois da descoberta da camada pré-sal, os *royalties* passaram a ser parcialmente destinados, através do Fundo Social - FS, instituído pela Lei do pré-sal. O FS inaugurou novo ciclo do aproveitamento dos *royalties*, caracterizado pela atuação direta do setor público e pioneira no país, assim como em outros países, de reverter uma parcela da arrecadação para fins sociais e para o desenvolvimento regional. Em 2016, o valor repassado ao fundo representava quase 20% do valor total das participações governamentais, sobre a exploração de petróleo, totalizando no ano 2017, até setembro, R$ 6.229 bilhões[5].

Por fim, é importante frisar que, de acordo com Serra (2005, p. 46), reputa-se equivocado justificar a arrecadação dos *royalties* pelo adensamento urbano provocado no local onde se dá a atividade industrial petrolífera, pois existe estrutura industrial de grande porte em outros segmentos produtivos e nem por isso todos os municípios e estados onde estão sediados tais projetos são compensados desta maneira.

A real razão que justifica a compensação, melhorando a estrutura da comunidade localizadas nas regiões de petróleo, é a qualidade finita do adensamento urbano:

> *Sobre o território que atende à produção petrolífera são imobilizados capitais cuja função deixa de existir quando do esgotamento do petróleo. São estruturas industriais, equipamentos de infraestrutura terrestre e portuária, escritórios de serviços, que se cristalizam nestas regiões e que, muitas vezes, podem responder pela dinâmica de crescimento local ou regional. É somente a qualidade finita destes impactos territoriais, e não sua magnitude, que pode justificar a necessidade crucial de aplicação de parte dos recursos de royalties nas regiões produtoras.*
> *(...)*
> *É verdade que qualquer município ou região, seja qual for sua estrutura produtiva, corre o risco da obsolescência de seu estoque de capital, do esvaziamento econômico (por motivos endógenos ou exógenos), e não por isso são beneficiários dos royalties. Contudo, os estados e municípios atingidos pela atividade de exploração de um recurso não renovável, inexoravelmente, vivenciarão um período de fuga de capitais móveis e obsolescência do imobilizado. Este aspecto previsível dos movimentos de saída de capitais e de pessoas nos territórios que atendem à atividade de exploração de recursos não renováveis aponta para a justeza da aplicação de royalty nessas regiões. Ora, se uma região é intensamente impactada pela atividade petrolífera, maior será, de igual modo, seu esvaziamento econômico quando findarem as reservas. (SERRA, 2005, p. 46)*

Desta forma, a principal função do setor público no aproveitamento dos *royalties*, e em especial da articulação dos municípios envolvidos, é a de promover políticas públicas de justiça intergeracional, uma vez que eles não se limitam à finalidade fiscal, pelo contrário, tais recursos podem ser aplicados pela vertente do controle do ritmo de exploração de um recurso escasso, de investimento no desenvolvimento científico e tecnológico do uso da riqueza mineral, para diversificação da malha energética renovável e produtiva, sempre visando compensar gerações futuras por não mais usufruírem do recurso mineral (SERRA, 2005, p. 50).

O que se depreende das possibilidades de fruição dos *royalties* é que a cooperação fiscalizatória, regulatória e planejadora dos municípios seria muito benéfica ao interesse local, sendo tais recursos melhor servidos ao desenvolvimento regional. Ressalte-se que isso não implica a transferência da responsabilidade desses recursos para os Estados, na verdade, o que se busca neste estudo é promover a reflexão sobre a importância de se pensar arranjos municipais de cooperação, sem prejuízo do trabalho que a Ompetro vem desempenhando. Inclusive,

é de se recordar que a Ompetro se articulou para impedir a desconcentração das rendas petrolíferas e bloquear alterações no rateio dos na Lei do pré-sal nº 12.351/2010[6].

Isto posto, em que pesem as significativas modificações legislativas para a redução das externalidades negativas, se a regulação exercida através da União tem se revelado "branda", menor ainda é atuação dos municípios em estudo, mesmo articulados como Ompetro.

Considerações finais

Buscou-se neste estudo demonstrar como as cidades, cujas atividades econômicas são dependentes da Indústria do Petróleo, no estado do Rio de Janeiro, são molduradas pelo "quadro macro institucional indefinido, que favorece o surgimento de um regionalismo de corte globalista e neoliberal" (PIQUET, 2003, p. 16). Portanto, o que se vê no horizonte do desenvolvimento regional da Bacia de Campos é a manutenção do status quo, do acirramento da concorrência entre as cidades da Ompetro, tendo em vista o não enfrentamento da questão da "prefeiturização da gestão das rendas petrolíferas" (CRUZ, 2013, p. 304), isto é, a utilização da autonomia municipal como ferramenta do mercado.

Portanto, embora a ascensão da Indústria do Petróleo na Bacia de Campos ao longo dos anos tenha gerado expectativas para o desenvolvimento local e a redução de desigualdades sociais e regionais, o perfil rentista e de dependência do setor petrolífero, que vem sendo replicado por tais municípios, não tem cooperado para esse fim, pelo menos não de forma prioritária e perene.

Embora este trabalho tenha reconhecido que a região passou por melhoria nas condições de vida da população local, promovida pela modernização industrial, a inserção do país no mercado produtivo globalizado só evidencia que o Estado está subordinado às necessidades produtivas das empresas do setor petrolífero. Essa interferência do mercado atinge a composição dos orçamentos e a escolha dos gastos públicos municipais, reorientando a agenda local.

Note-se que não basta reconhecer que os municípios integrantes da Ompetro apresentaram desenvolvimento econômico expressivo, pois não se pode precisar se esse desempenho continuará o mesmo quando as reservas de petróleo da Bacia de Campos se esgotarem, e por isso reitera-se a importância da atuação municipal em todo o processo, e, principalmente, durante o período de prosperidade.

Por fim, outro apontamento que reforça a urgência de se avocar a cooperação efetiva municipal e intermunicipal no controle e fiscalização das riquezas extraídas desses territórios, consiste na compreensão de que o marco regulatório da Lei do pré-sal não foi destinado a tratar o desenvolvimento das regiões produtoras, e enquanto não houver uma atuação específica que coloque os municípios no protagonismo das decisões que lhe afetam diretamente, permanecerá o descompasso entre os ganhos econômicos e os ganhos no desenvolvimento regional.

[6] Informação extraída da História da Ompetro, disponível em: <http://www.ompetro.org.br/index.php/institucional/historia-da-ompetro>. Acesso em: 27 jun. 2019.
A propósito, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4917/RJ) foi impugnado, junto ao STF, dispositivos da Lei nº 12.734/2012 destinados ao estabelecimento de nova política de distribuição de royalties de petróleo entre os estados produtores e não produtores. A ação está pendente de julgamento definitivo, tendo sido deferida medida liminar, pela Exmª Ministra Relatora Cármen Lúcia Antunes da Rocha, suspendendo os efeitos das alterações normativas, isto é, por enquanto está mantida a partilha entre os municípios e estados produtores.

Referências bibliográficas

BELLINI, Juliana Higa; STEPHAN, Ítalo. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado nos municípios produtores de petróleo e gás das regiões norte fluminense e baixadas litorâneas. *GEO UERJ*, Rio de Janeiro, n. 27, p. 42-63, 2015.

BELLINI, Juliana Higa; STEPHAN, Ítalo. O reordenamento territorial nos territórios do petróleo. *In*: CONGRESO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS TERRITORIALES E AMBIENTALES, 6, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://livrozilla.com/doc/600630/juliana-higa-bellini--italo-caixeiro-stephan>. Acesso em: 08 ago. 2019.

BRANDÃO, C. A. *Dinâmicas e transformações territoriais recentes*: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para discussão 2460).

BRANDÃO, C; FERNÁNDEZ, V. R.(Org.). *Escalas y políticas del desarrollo regional*: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008.

BRASIL. *Lei n. 7.453, de 27 de dezembro de 1985*. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, que "dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7453.htm>. Acesso em: 08 ago. 2019.

BRASIL. *Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989*. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm>. Acesso em: 08 ago. 2019.

BRASIL. *Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997*. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm>. Acesso em: 08 ago. 2019.

CRUZ, J. L.V. Os desafios da construção do desenvolvimento no Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n.2, p. 47-80, jul., 2013.

FERNANDES, CAMILA FORMOZO. *A Evolução da Arrecadação de Royalties do Petróleo no Brasil e seu Impacto sobre o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro.* 2007. 72 p. Monografia (Bacharelado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização*: do fim dos territórios à multi-territorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

MONIÉ, F. Petróleo, industrialização e organização do espaço regional. In: PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. V.1, p. 257 a 285.

NATAL, J. *Desenvolvimento e políticas públicas na região serrana fluminense*: uma região perdedora. Rio de Janeiro: Memória Visual, 2013.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. O crescimento econômico do Rio de Janeiro (2006-2016) posto a perder: a ausência de políticas territoriais e de ordemento do território comprometendo a possibilidade de desenvolvimento. In: Floriano José Godinho de Oliveira; Cláudia Maria Tavares Lima Werner e Patrícia Tavares Ribeiro. (Org.). *Políticas públicas*: interações e urbanidades. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, v. I, p. 233-253.

OLIVEIRA, T. *O poder local e o federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PIQUET, Rosélia. Grandes projetos e tendências na ocupação do território: a modernização excludente. *Espaço & Debates*, v. 31, p. 72-81, 1990.

PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. V.1.

PORTO-GONÇALVES, Carlos W. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

ROLNIK, R. Pactuar o território: desafio para a gestão de nossas cidades. *Revista Princípios*, São Paulo, v. 97, p. 22-27, ago./set., 2008.

SANTOS, M. O retorno do território. *OSAL: Observatório Social de América Latina*, Buenos Aires, a. 6, n. 16, jun., 2005.

SERRA, Rodrigo Valente. *Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil*. 2005. 289 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

SILVA, C. L. da; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, C. L. da (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento local*: instrumentos e preposições de análise para o Brasil. Petrópolis: Vozes, 2012, p.15-38.

POLUIÇÃO SONORA: O GRANDE MAL DO MEIO URBANO BRASILEIRO

Jean Marc Weinberg Sasson*

Resumo: Atualmente, pode-se afirmar que um dos maiores problemas urbano-ambientais nos municípios brasileiros é a poluição sonora. Segundo a Organização Mundial da Saúde, o nível máximo de decibéis provocado por ruídos provenientes de atividades urbanas poderia atingir, até 50 decibéis, a partir do qual começa-se a sentir os maus efeitos. No entanto, o que se tem visto no cenário brasileiro é o total descaso do Poder Público em mitigar tanto quanto possível a propagação de ruídos incômodos aos habitantes em desacordo com as normas vigentes, como a Lei Federal nº 9.605/1998, conhecida como a Lei de Crimes Ambientais, a Lei de Contravenções Penais - Decreto Lei nº 3.688/1941 – a Norma Brasileira Registrada (NBR) nº 10.151 e a Resolução CONAMA 01/1990. Foram utilizadas bibliografias referenciadas para compor o diagnóstico do contexto e as condições atuais, bem como a exposição da legislação sobre o tema, com propostas, ações e resultados do escopo analisado. Assim, o artigo busca apontar a importância de se atentar para este problema usual dos centros urbanos que afeta a saúde humana e contribui para uma melhor gestão pública urbana e ambiental

Palavras-chave: poluição sonora; ruído; legislação.

Introdução

Atualmente, pode-se afirmar que o maior problema urbano-ambiental nos municípios brasileiros, do menor ao maior, é a poluição sonora. Provocada por propagandas-volantes, buzinas e sirenes, casas noturnas, bares, transporte urbano em geral, construções e templos religiosos, a poluição sonora é definida como o excesso de ruídos que afeta a saúde física e mental dos cidadãos.

É assim considerada, pois, diferentemente da gestão dos resíduos sólidos e saneamento básico que hoje estão no foco da gestão urbana brasileira, embora careçam de solução definitiva, há flagrantes e constantes violações diárias, em todas as zonas e classes sociais da cidade, o que vem a configurar o "caos" da paisagem urbana a despeito da existência de padrões técnicos e legais sobre o assunto e para as quais o Poder Público se mantém inerte sem a elaboração de políticas públicas orientadas para este fim.

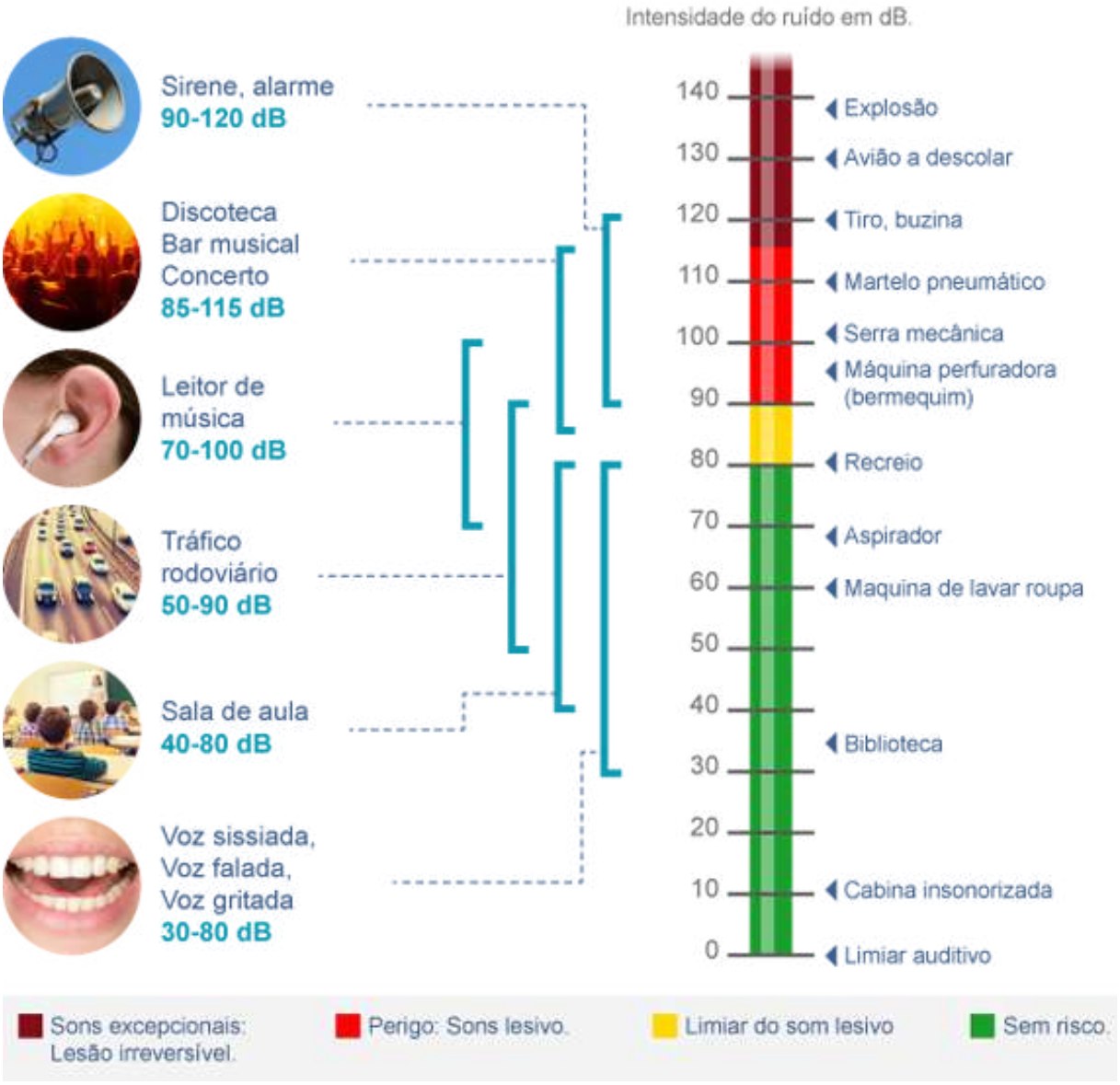
A busca pela saúde humana e pelo equilíbrio ambiental é tutelada pelo art. 225 da Constituição Federal de 1988, que estabelece como um direito do Ser Humano "o meio ambiente ecologicamente equilibrado". Neste aspecto, para a obtenção da "sadia qualidade de vida", seguramente, a poluição sonora deveria ser inviabilizada ou, na impossibilidade, ao menos mitigada.

Fenômenos como a industrialização e a urbanização são fontes incessantes de poluição, inclusa a sonora, cujos efeitos são imperceptíveis. O que é incômodo para um, pode não ser para o outro, sendo, portanto, uma avaliação subjetiva. Desta forma, o que poderia ser considerado como intolerável no âmbito dos ruídos e da sonoridade no ambiente urbano?

* ***Jean Marc Weinberg Sasson:*** *Mestre em Engenharia Ambiental e Urbana pela PUC-RJ e Universidade Técnica de Braunschweig, na Alemanha. Especialista em Direito Ambiental pela PUC-RJ e em Gestão Ambiental pela COPPE/UFRJ. Advogado do escritório Tabet Advogados.*

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS)[1], o nível máximo de decibéis ("dB") provocado por ruídos provenientes de atividades urbanas poderia atingir até 50 decibéis. A partir deste nível tolerável, começa-se a sentir os maus efeitos, como dificuldades intelectuais, falta de concentração e muita tensão.

Por exemplo, acima dos 65 dB, os indivíduos podem apresentar colesterol elevado, imunidade baixa e aumento dos índices de morfina, podendo torná-lo quimicamente dependente do cigarro e de outras drogas lícitas e ilícitas. Acima dos 70 dB, há incidências de zumbidos, tontura e aumento do potencial de infarto, além de afetar as estruturas de audição,



Fonte: http://www.cochlea.org/po/ruido

[1] ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE - OMS. Relatório de avalição sobre as condições ambientais de saúde na Europa. Para mais informações pode acessar o site, disponível em: <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf?ua=1>. Acesso em: 15 maio 2019.

levando, progressivamente, a perdas auditivas. Caso o indivíduo esteja sujeito diariamente, durante oito horas seguidas, a ruídos com intensidade superior a 85 decibéis, poderá acusar surdez.

Em que pese a nocividade da poluição sonora à população, não se verifica efetivo controle urbanístico-ambiental realizado pelo Poder Público nos grandes centros urbanos para mitigar este problema. Neste sentido, descreve Hely Lopes Meirelles[2] sobre o dever do Poder Público em amenizar este distúrbio urbano:

"Os ruídos incômodos constituem outro ponto relevante para a polícia da atmosfera, visto que são altamente prejudiciais à vida psíquica dos cidadãos. Indústrias existem, excessivamente ruidosas, que, por isso mesmo, devem funcionar afastadas dos centros habitados ou com dispositivos destinados a impedir a propagação de seus ruídos. A ciência médica já proclamou os efeitos prejudiciais dos ruídos persistentes, estridentes e incômodos, responsáveis em boa parte pelos distúrbios nervosos dos cidadãos. (...) é dever do Poder Público amenizar tanto quanto possível a propagação de ruídos incômodos aos habitantes, especialmente em horas de repouso. (...)"

Como se sabe, cabe ao município regular e fiscalizar a matéria. Em virtude da autonomia político-administrativa municipal, compete à legislação municipal estabelecer preceitos de conduta que assegurem o ordenamento de seu território, desde que presente o interesse local (CF, art. 30, I). Deste modo, a matéria relativa ao controle da poluição sonora encarta-se na competência administrativa implícita do município prevista no art. 30, I c/c art. 23, VI, e na competência legislativa suplementar prevista no art. 30, II da Constituição Federal.

Em outras palavras, a poluição sonora deve ser fiscalizada e combatida pelo município, cabendo legislar desde que necessário ao interesse local, em consonância às normas federais e estaduais já existentes.

No entanto, atualmente, não há Lei Federal que regulamente o tema, ao passo que estados e municípios já vêm disciplinando a matéria na chamada "Lei do Silêncio". No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, desde 1977 a matéria já se encontra amparada pela Lei Estadual nº 126/77, ao passo que municípios como Rio de Janeiro e São Paulo também contam com legislação própria, respectivamente, Lei Municipal nº 6179/2017 e Lei Municipal nº 16.402/2016.

"... a poluição sonora deve ser fiscalizada e combatida pelo município, cabendo legislar desde que necessário ao interesse local, em consonância às normas federais e estaduais já existentes".

Apesar de não encontrar previsão específica em legislação federal, a poluição sonora é prevista, ainda que de maneira genérica, como infração e crime ambiental, respectivamente, nos termos dos arts. 70 e 54 da Lei Federal nº 9.605/98 e, até mesmo, poderá ser caracterizada como contravenção penal nos termos do art. 42 da Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688/41).

É perfeitamente factível enquadrar a poluição sonora no tipo penal supracitado por constituir em ruído capaz de produzir incômodo ao bem-estar, ao sossego ou malefícios à saúde humana. O infrator que reiteradamente produz ruídos em um mesmo local, como, por exemplo, em uma praça, rua, avenida ou qualquer outro logradouro público ou privado estará sujeito às sanções penais e administrativas, como multas, interdições e até mesmo de reclusão.

Ainda que o tipo penal possua conceitos jurídicos abstratos, como, por exemplo, ser incapaz de definir o que seria o excesso de

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 356/60

ruídos capaz de causar incômodo ou malefícios à saúde humana, merece esclarecer que caberá ao CONAMA estabelecer os padrões compatíveis com o meio ambiente equilibrado e necessário à sadia qualidade de vida, de acordo com o que dispõe o inciso II do art. 6º da Lei nº 6.938/81.

Desse modo, os índices de poluição sonora aceitáveis no território nacional são estabelecidos conforme as Resoluções do CONAMA e são determinados de acordo com a Norma Brasileira Registrada (NBR) nº 10.151, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que classifica os ruídos permitidos segundo a zona, horário e usos.
Os ruídos deverão respeitar os limites impostos na Resolução CONAMA nº 01/90 que dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda, considerando sempre os locais, horários e a natureza das atividades emissoras, com vistas a compatibilizar o exercício das atividades com a preservação da saúde e do sossego público.

Independentemente do que dispuserem leis estaduais ou municipais, é imperioso que se obedeçam aos limites MÍNIMOS ditados naquela Resolução, que se reporta, quanto aos níveis sonoros, ao contido na NBR 10.151, da ABNT. Essa norma fixa os níveis de ruído segundo critérios de zoneamento:

Tabela 1: Nível de critério de avaliação NCA para ambientes externos, em dB (A)

Tipos de áreas	Diurno	Noturno
Áreas de sítios e fazendas	40	35
Área estritamente residencial urbana ou de hospitais ou de escolas	50	45
Área mista, predominante residencial	55	50
Área mista, com vocação comercial e administrativa	60	55
Área mista, com vocação recreacional	65	55
Área predominante industrial	70	60

Em relação ao horário, deve-se respeitar os critérios estabelecidos na mesma NBR, tal como no item 6.2.2:

"6.2.2 Os limites de horário para o período diurno e noturno da tabela 1 podem ser definidos pelas autoridades de acordo com os hábitos da população. Porém, o período noturno não deve começar depois das 22hs e não deve terminar antes das 7hs do dia seguinte. Se o dia seguinte for domingo ou feriado, o término do período noturno não deve ser antes das 9hs".

Estabelecidos os limites para fins de enquadramento, caberá ao Poder Público aferir se a atividade opera dentro dos limites estabelecidos mediante o uso de equipamento, eis que é o único meio técnico hábil a se provar o nível de pressão sonora e intensidade dos sons. Assim, se o nível de ruído estiver acima dos limites ali estabelecidos, presume-se que possam resultar em danos à saúde humana.

Esta aferição, nos termos da NBR nº 10.151 da ABNT, não poderá ser realizada por qualquer instrumento, e sim por um decibelímetro devidamente certificado pela Rede Brasileira de Calibração (RBC) ou pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), renovada no mínimo a cada dois anos.

Neste sentido, os Tribunais brasileiros têm decidido que a configuração da poluição sonora deve ser comprovada por meio de medições com uso de equipamento adequado.

No exemplo a seguir, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul estabeleceu que os níveis de som devem ser aferidos em decibéis por medidores de intensidade de som, aparelhos que seguem as normas da ABNT, para que o dano ambiental seja auferido e configurado. Confira-se:

> "APELAÇÃO CIVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POLUIÇÃO SONORA. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. AUSÊNCIA DE PROVA TÉCNICA. ABNT. JUÍZO DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDO. A poluição sonora, para ensejar a responsabilização do seu causador, há de ser comprovada por meio de regras técnicas e não subjetivamente. Conforme a jurisprudência desta Câmara Cível, os níveis de som devem ser aferidos em decibéis por medidores de intensidade de som, aparelhos que seguem as normas da ABNT. A legislação municipal de

Santa Maria igualmente remete-se às referidas normas técnicas, desservindo para a prova do ilícito ambiental alegado a mera declaração do fiscal municipal. O dano ambiental não há de ser presumido, mas provado. Ante a falta de prova do ilícito, a improcedência da demanda se impunha. NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70047073895, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Kraemer, Julgado em 13/06/2013) (TJ-RS, Relator: Eduardo Kraemer, Data de Julgamento: 13/06/2013, Vigésima Segunda Câmara Cível)".

Contudo, deve-se ressaltar que há precedente no Supremo Tribunal Federal envolvendo a matéria que considerou a prova testemunhal como suficiente para comprovar a materialidade do crime de poluição sonora.

"RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PENAL. PROCESSUAL PENAL. CRIME AMBIENTAL. POLUIÇÃO SONORA. AUSÊNCIA DE PROVA PERICIAL. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA SENTENÇA CONDENATÓRIA. INSUBSISTÊNCIA. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO. I - Nulidade da sentença condenatória em virtude da não realização da prova pericial visando à comprovação da prática de crime ambiental (poluição sonora). II - Alegação insubsistente, pois, conforme assentou o acórdão impugnado, a materialidade do delito foi comprovada pela prova testemunhal. III - Esse entendimento vai ao encontro de jurisprudência consolidada desta Corte no sentido de que "embora a produção da prova técnica seja necessária para esclarecer situações de dúvida objetiva acerca da existência da infração penal, o seu afastamento é sistemático e teleologicamente autorizado pela legislação processual penal nos casos em há nos autos outros elementos idôneos aptos a comprovar a materialidade do delito" (HC 108.463/MG, Rel. Min. Teori Zavascki). IV - Recurso ordinário não provido. (RECURSO ORDINÁRIO E M HABEAS CORPUS 117.465 DISTRITO FEDERAL 2ª Turma, 04.02.2014.)" (g.n.).

Na decisão a seguir, vislumbra-se importante decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que delimitou atividade particular, determinando a instalação de isolamento acústico em prol do direito de vizinhança:

"(...) No prazo de 60 dias, providenciar obra de isolamento acústico do salão de festas, suficiente para que os níveis de ruído não sejam superados, comprovando o cumprimento nos autos. Desde já, fixa-se multa diária no valor de R$ 1.000,00 para o caso de descumprimento do preceito. Além da multa, se as obras não forem feitas de forma eficiente no prazo estabelecido, o local deverá ser fechado e proibidos quaisquer eventos, até o cumprimento.." (...) A adequação acústica no salão de festas deverá obedecer aos parâmetros estabelecidos na NBR 10151/00 e 10152/87 da ABNT, como acima determinado. EMENTA: "Direito de vizinhança Salão de festas Barulho excessivo proveniente do som, durante a realização das festas Perturbação do sossego dos vizinhos. Sentença reformada!." (Apelação nº 0008618-39.2005.8.26.0072 TJSP, Manoel Justino Bezerra Filho - RELATOR, julgada em 12 de novembro de 2012. Apelante LINCOLN ANTONIO CLAUDINO PEDROSO, e apelado LOJA MAÇONICA JUSTIÇA E AMOR)."

"... é necessário que a atividade potencialmente causadora de perturbação do sossego público sofra avaliação técnica dos índices de pressão sonora".

Vale frisar, ainda, que, recentemente, foi publicada a Medida Provisória nº 881/2019 que assegurou em seu art. 3º, II a liberdade de desenvolvimento de atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, observadas as normas de proteção ao meio ambiente, incluídas as de combate à poluição sonora e à perturbação de sossego.

Desta forma, é necessário que a atividade potencialmente causadora de perturbação do sossego público sofra avaliação técnica dos índices de pressão sonora, sendo exigido que o empreendedor/infrator contrate medição a ser feita por profissional habilitado junto ao CREA, o qual deverá apresentar laudo acompanhado da competente ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) para a emissão de alvará pelo poder público municipal frente às normas do Plano Diretor do Município, se houver, além da verificação da regular expedição de "habite-se" para o prédio onde, eventualmente, se situa a atividade.

Neste cenário, revela-se preponderante que cada município brasileiro equipe suas secretarias com os instrumentos necessários de fiscalização e, sobretudo, defina critérios e regras específicas sobre a poluição sonora no ordenamento local por meio de lei que altere o seu código de posturas, de forma a propiciar melhor entendimento e facilidade de observância e aplicação da lei pelos administrados e pela própria administração.
Mais do que isso, dada a situação cada vez mais frequente em todos os municípios de infrações por excesso de ruídos, os gestores devem incluir ações preventivas e corretivas dos excessos e instituir programas e políticas públicas que conscientizem e mitiguem os efeitos adversos dos ruídos urbanos, tal como o fez, por exemplo, a Prefeitura de São Paulo com o Programa de Silêncio Urbano (PSIU)[3].

Aos incomodados pelos ruídos e poluição sonora, não se mudem! Denunciem.

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

instituto brasileiro de administração municipal

WebISS

SEDE
Rio de Janeiro
Rua Buenos Aires, 19
Centro • Rioode 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

[3] Para acessar a base de dados completa no site, disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/zeladoria/psiu/index.php?p=8831>. Acesso em: 19 jul. 2019

Referências bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano ambiental*: uma abordagem conceitual. 1. ed., 2. tir. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *ABNT NBR 10151*: acústica: medição e avaliação de níveis de pressão sonora em áreas habitadas: aplicação de uso geral. Rio de Janeiro: ABNT, 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *ABNT NBR 10152*: acústica: níveis de pressão sonora em ambientes internos a edificações. Rio de Janeiro: ABNT, 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 06 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941*. Lei das Contravenções Penais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm>. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 24 jul. 2019.

CARVALHO, Maria Aparecida Adalberto de; PASLAUSKI, Silvana Regina. A poluição sonora e a eficácia da legislação no que tange à fiscalização das casas noturnas e similares. In: COSTA, Beatriz Souza. *A poluição ambiental e seus reflexos em uma sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução CONAMA nº 1, de 8 de março de 1990*. Dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=98>. Acesso em: 24 jul. 2019.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Crimes ambientais*. Saraiva: São Paulo, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros. 2000

MAGRINI, Rosana Jane. Poluição sonora e alei do silêncio. *Revista Jurídica*. v. 216, out.,1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE - OMS. *Relatório de avalição sobre as condições ambientais de saúde na Europa*. disponível em: <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf?ua=1>. Acesso em: 15 maio 2019.

RIO DE JANEIRO. *Lei nº 126, de 10 de maio de 1977*. Dispõe sobre a proteção contra a poluição sonora, estendendo, a todo o Estado do Rio de Janeiro, o disposto no decreto-lei nº 112, de 12 de agosto de 1969, do ex- Estado da Guanabara, com as modificações que menciona. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/214196/lei-126-77>. Acesso em: 24 jul. 2019.

RIO DE JANEIRO (RJ). *Lei nº 6179 de 22 de maio de 2017*. Dispõe sobre medidas para o combate eficaz à poluição sonora no Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/da65a6361caf879083257f460066ebb6/c1267556369cc14883258128005f5de6?OpenDocument>. Acesso em: 24 jul. 2019.

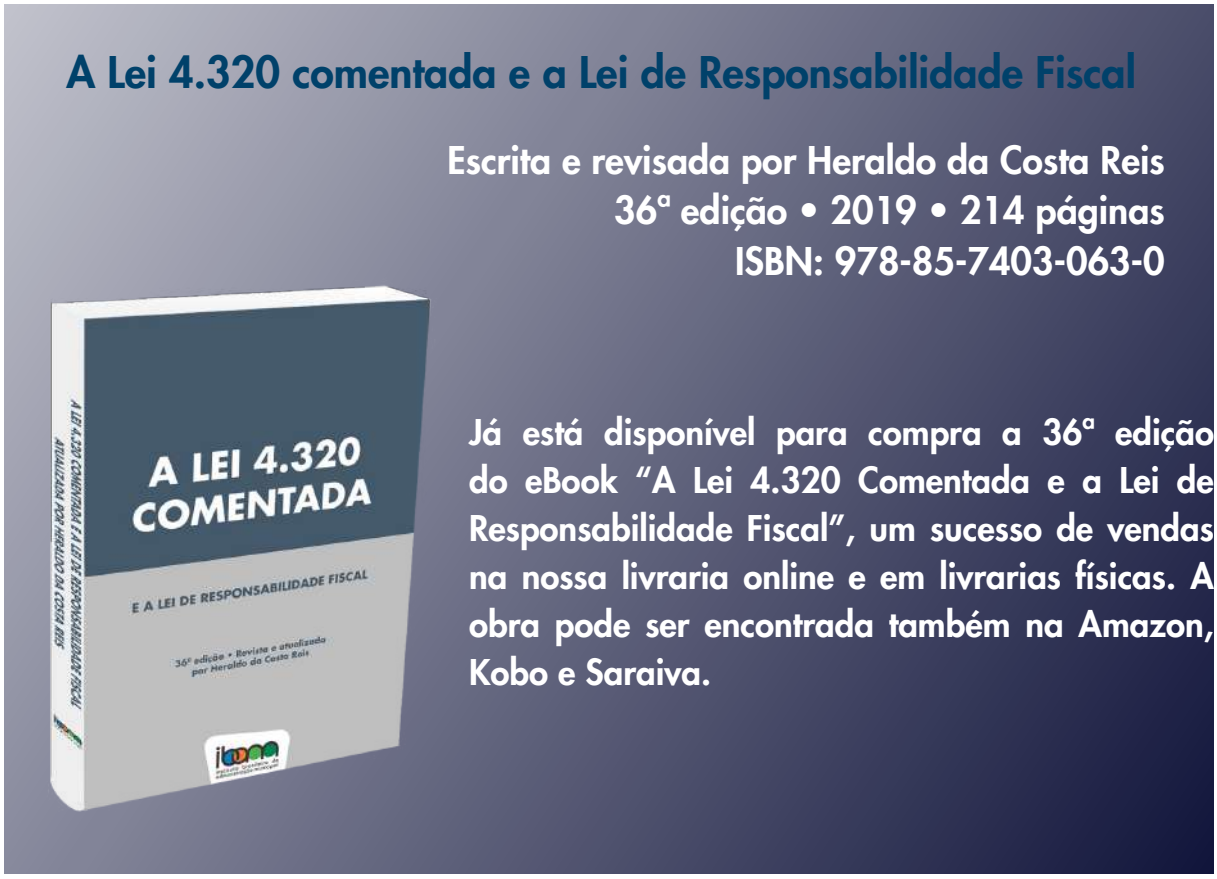
SALIBA, Tuffi Messias. *Manual prático de avaliação e controle do ruído* – PPRA. 8. ed. São Paulo: LTr, 2014.

SÃO PAULO (SP). *Lei nº 16.402 de 22 de março de 2016*. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016>. Acesso em: 24 jul. 2019.

UDELMANN, Alberto. *PAIR*: perda auditiva induzida pelo ruído. Rio de Janeiro: Revinter, 2001. V. 2

Site consultado

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/zeladoria/psiu/index.php?p=8831



Parecer

A concessão de direito real de uso de terrenos como incentivo ao desenvolvimento econômico e social do município

Ana Carolina Couri de Carvalho*

Consulta

A Câmara consulente indaga a respeito da viabilidade de projeto de lei que autoriza concessão de direito real de uso de terreno da municipalidade à empresa privada, com encargos e cláusula de reversão em caso de descumprimento. Aduz que a empresa apresentou carta de intenções, em que propõe edificar no terreno e criar determinado número de vagas de emprego, o que justificaria o interesse social da medida.

Parecer

Os bens públicos pertencem à coletividade e seu uso deve atender ao interesse primário desta. Tais bens são submetidos a regime jurídico próprio, em que preponderam as regras de direito público, destinadas a garantir o bom uso desse patrimônio.

Caberá ao gestor público, diante das especificidades do caso concreto, avaliar qual instrumento adequado, considerando as regras do ordenamento. Assim, para incentivar atividades econômicas, tendo em vista o interesse coletivo (por exemplo: empregos a gerar) admite-se que o Poder Público realize concessão de direito real de uso de terrenos.

Tais incentivos devem ser objeto de planejamento e de programas públicos que não criem situações de privilégio. Com efeito, no âmbito de Programa público de incentivo ao desenvolvimento econômico e social do município, a disposição dos bens imóveis desafetados deve seguir o rito da Lei de Licitações.

Portanto, a disponibilização do patrimônio público deverá ser franqueada a todos os interessados em condições isonômicas, atendidas as condicionantes do art. 17 da Lei nº 8.666/1993. Neste sentido, nos manifestamos no parecer IBAM 0044/2014:

> *"a outorga de uso de bem público deve estar submetida à licitação em função da aplicação do chamado princípio do dever geral de licitar, insculpido no art. 37, XXI, da CRFB/88. Além disso, não foi informado o interesse público a ser atingido com a medida, o que deve nortear toda a atividade administrativa. Cabe alertar, neste sentido, que o desvio de finalidade na utilização de bens públicos configura ato de improbidade administrativa, conforme art. 10, II, IV, V da Lei n° 8429/92, punível na forma do art. 12 da mesma norma".*

Quanto à necessidade de licitação, esclarece Marçal Justen Filho:

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

> *"algumas dúvidas surgem a propósito de concessão e permissão de uso de bens públicos, que não se confundem com as concessões e permissões de serviço público.(...)* ***a obrigatoriedade de licitação deriva da necessidade de tratamento não discriminatório****. (...). Quanto à exigência de licitação, deve entender-se necessária sempre que for possível e houver mais de um interessado na realização do bem, evitando-se favorecimentos ou preterições ilegítimas.* ***Em alguns casos especiais, porém, a licitação será inexigível****, como, por exemplo, a permissão de uso de calçada em frente a um bar, restaurante ou sorveteria." (JUSTEN FILHO, Marçal. "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos." São Paulo: Dialética, 2010, p. 902).*

O STJ decidiu na mesma linha:

> *"(...) 4. In casu, consoante assentado no acórdão objurgado o recorrido só poderia outorgar o uso de área de suas dependências mediante o devido título jurídico, a saber, autorização, permissão ou concessão, título este que a autora não comprovou possuir. 5. A Permissão de uso de bem público é ato unilateral, precário e discricionário quanto à decisão de outorga, pelo qual se faculta a alguém o uso de um bem público.* ***Sempre que possível, será outorgada mediante licitação ou, no mínimo, com obediência a procedimento em que se assegure tratamento isonômico aos administrados*** *(como, por exemplo, outorga na conformidade de ordem de inscrição) (Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª Edição, páginas 853/854). (...)" (REsp 904.676/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/11/2008, DJe 15/12/2008).*

Note-se que a finalidade precípua do artigo 17 da Lei de Licitações e Contratos é a de garantir o controle da disposição do patrimônio público pelo Legislativo. Em geral, a legalidade da disposição deverá atender as seguintes condicionantes: autorização legislativa; interesse público local (devidamente justificado), avaliação prévia e licitação na modalidade de concorrência nos casos em que existir competitividade.

A autorização legislativa é regra geral para a disposição de bens imóveis em virtude da necessidade de promover a desafetação/afetação do bem. A lei autorizativa deve discriminar o bem, expor as razões de sua transferência e ainda a forma jurídica como se dará a transferência do bem. Para conferir autorização legislativa, os vereadores devem avaliar se os demais requisitos legais foram cumpridos, isto é, se existe interesse público na medida, se foi dada publicidade e conferida oportunidade a todos os interessados, se foi realizada a avaliação prévia, por exemplo, em conformidade com art. 17 da Lei n. 8.666/93.

Quanto ao estabelecimento de encargo (§4° do artigo 17 da Lei n° 8.666/93), temos a licitação como regra, dispensada apenas no caso de interesse público devidamente justificado. O interesse público de que trata o dispositivo não corresponde àquele a que se refere o caput do artigo 17. Neste caso, deve estar demonstrado que os fins a que se destina a disposição do bem apenas poderá ser alcançado em determinadas condições. Sobre o tema, em caso concreto de doação, nos manifestamos no Parecer IBAM 0426/10, nos seguintes termos:

> *"1. A doação de bem móvel público para entidade privada é legal, mas* ***cumpre ao gestor justificar, em processo administrativo, o interesse público na doação, os fins e uso de interesse social, a oportunidade e conveniência socioeconômica, discriminar e avaliar o bem, tudo nos termos do art 17, caput e inciso II, da Lei de Licitações****.*
>
> *2. Deve o gestor agir com cautela para não ferir princípios básicos da Constituição e da Administração Pública, como a isonomia e impessoalidade, o que pode configurar ato de improbidade administrativa."*

Na Consulta formulada, temos informação de que a empresa interessada gerará empregos diretos e outros fatores poderão ser conjugados na avaliação do interesse público. No entanto, eventual ato do Executivo desprovido das formalidades legais necessárias poderá caracterizar ato de improbidade administrativa. A propósito:

> *"AÇÃO CIVIL PUBLICA. Improbidade administrativa - Concessão de uso de bem imóvel para fins industriais - Dispensa de licitação em princípio admitida diante da existência de interesse público devidamente justificado, nos termos do art. 17 da Lei 8.666/93 - Caracterização da improbidade administrativa em razão de desvio de finalidade nas concessões - Sentença parcialmente reformada. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (Apelação com revisão n° 990.10.068.142-7.2ª Câmara Direito Público. TJ/SP)."*
>
> *"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Ato de improbidade administrativa. Permissão/concessão de uso de bem*

público sem licitação. IMPOSSIBILIDADE. O Contrato Administrativo exige licitação prévia, só dispensável ou inexigível nos casos expressamente previstos em lei (art. 37, XXI e 175, da CF; art. 2º da Lei 8.666/93). (STJ, Ag: 1290095, Rel: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Publicação: DJe 08/09/2010)."

Deverão, também, ser observadas as normas urbanísticas e ambientais existentes. A concessão de direito real de uso também constitui um dos instrumentos da Política Urbana, conforme art. 4º, V, "g" da Lei nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade. A sua utilização deve seguir as diretrizes gerais da Política Urbana, em prol do ordenamento e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Portanto, deve o Administrador Público observar a lei aplicável, a exemplo da Lei nº 8.666/1993 e da LOM, sendo absolutamente vedada concessão de benefícios injustificados a particulares, pessoas físicas ou jurídicas. Há de se observar, em todas as circunstâncias, a prevalência do interesse público e atenção aos princípios reitores da atividade administrativa proba.

Em suma, a escolha da modalidade jurídica de utilização e gestão do espaço público depende de decisão da Administração Pública, atendidas as condicionantes do ordenamento: autorização legislativa, avaliação do bem e interesse público devidamente justificado, tudo conforme rito estabelecido na Lei de Licitações.

É o parecer, s.m.j.

instituto brasileiro de administração municipal

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

Parecer

Cassação de alvará de funcionamento de estabelecimentos por crime de receptação

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos*

Consulta

A Câmara Municipal consulta este Instituto quanto à constitucionalidade e legalidade de projeto de lei que *"dispõe sobre a cassação de alvará de funcionamento de estabelecimentos que forem flagrados comercializando, adquirindo, transportando, estocando ou revendendo produtos oriundos de furto, roubo ou outro tipo ilícito"*.

A consulta vem documentada.

Parecer

O projeto de lei em análise busca impor penalidade administrativa de cassação do alvará de funcionamento de estabelecimentos comerciais que comercializem, adquiram, transportem, estoquem ou revendam produtos oriundos de furto ou roubo, "ou outro tipo de ilícito" (art. 1º da proposição). Trata-se, assim, de proposta de utilização do poder de polícia administrativa do Município no tocante ao licenciamento de atividades comerciais para coibir indiretamente ilícitos penais.

Ora, sabe-se que a competência para legislar sobre Direito Penal é privativa da União (art. 22, I, da CRFB), e que nos termos do art. 144, o policiamento ostensivo e a investigação criminal competem a órgãos de segurança pública federais e estaduais. Porém, um mesmo ato jurídico pode gerar repercussões em diferentes esferas do Direito. Em monografia intitulada "INDEPENDÊNCIA ENTRE ESFERAS X COMUNICABILIDADE DE INSTÂNCIAS: como o STF considera esses conceitos quando se trata das esferas administrativa e penal", Isabela de Oliveira Parisio esclarece:

> *"Acontece que, no direito, o gatilho para a atuação do sistema de justiça é a infração à norma, em sentido abstrato, e não o próprio fato em si mesmo. Dessa maneira, à conduta ilícita, determinada pelo direito objetivo, corresponde uma sanção, de modo que* ***uma mesma conduta pode ser qualificada, simultaneamente, como ilícito administrativo, penal e civil, implicando responsabilidades compatíveis com o tipo de ilícito praticado****. Nesses casos, serão impostas sanções diferentes, cada qual correspondente ao tipo de ilícito cometido." (disponível em http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/04/Isabela-Parisio-D.-Administrativo.pdf - grifo nosso)*

Com efeito, não é novidade alguma a comunicabilidade entre diferentes esferas do Direito. Alguns exemplos: se uma pessoa comete crime de injúria, difamação ou calúnia, pode também ser processada pelo ofendido por danos morais na esfera civil; se um servidor comete crime contra a administração pública, pode ser punido com demissão na esfera disciplinar; se um contribuinte comete crime de sonegação, pode ser cobrado em execução fiscal pelo Estado; se alguém comete crime ambiental,

**** Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos:***
Consultor técnico
Endereço eletrônico: *gusdacosta@gmail.com*

além de ser processada criminalmente também pode sofrer punição administrativa de multa pelos órgãos ambientais, e assim por diante.

Pertinente, ainda, ressaltar que a atuação conjunta de órgãos e entidades estatais, mesmo aqueles que não integram o sistema de justiça criminal, é importante para a prevenção e repressão à criminalidade. Isto é, não apenas os instrumentos do direito penal são meios de se combater a criminalidade, mas também atuação de órgãos de fiscalização estaduais, federais ou municipais, desde que não exorbitem de suas competências administrativas.

Importante notar que no combate a organizações criminosas complexas, muitas vezes a restrição à liberdade de indivíduos não é medida suficiente para extinguir a atividade delitiva. Muito se usa a metáfora *"enxugar gelo"* para aludir a prisões, porque quando a organização continua funcionando, uma pessoa presa será substituída por outra que cometerá os mesmos delitos, pois subsiste a organização que dá apoio e sustentação às condutas criminosas individuais.

Assim, a construção de um ecossistema legal e regulatório que impeça a proliferação de organizações e atividades criminosas, que asfixie suas fontes de financiamento e iniba a utilização de sociedades empresárias como fachada para essas atividades é fundamental para o êxito da legalidade em detrimento da delinquência.

Tal visão eleva o Município a um papel de *"coadjuvante relevante"* no combate ao crime, e se coaduna os fundamentos e finalidades do exercício do poder de polícia. É pertinente resgatar a lapidar definição contida do Código Tributário Nacional, assim reconhecida também pela doutrina:

> *"Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*
> *Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder."*

Nesse ponto, há que se salientar que esses atos antijurídicos devem situar-se no âmbito de atuação do poder de polícia municipal. Ora, o alvará de funcionamento de estabelecimentos comerciais com atenção ao respeito às posturas e normas de zoneamento é típica atividade administrativa de interesse local. A este respeito, veja-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

> *"APELAÇÃO AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO Lacração de estabelecimento comercial - Ausência de credenciamento - O DETRAN/SP lavrou a autuação nos termos da Lei Estadual nº15.276/2014 - Não verificado o abuso de direito ou ilegalidade na conduta da Administração, que agiu no regular exercício do poder de polícia e nos limites da estrita legalidade Conjunto probatório que demonstra que a apelante comercializa peças usadas sem a devida autorização Autuação legal. R. Sentença que deve ser mantida- Recurso improvido." (TJSP; Agravo de Instrumento 0241734-35.2009.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: 16ª Câmara de Direito Público; Foro de Itaquaquecetuba - 3ª. Vara Cível; Data do Julgamento: 09/03/2010; Data de Registro: 29/03/2010).*
>
> *"APELAÇÃO - AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO - Lacração de estabelecimento comercial - Ausência de credenciamento - O DETRAN/SP lavrou a autuação nos termos da Lei Estadual nº 15.276/2014 - Não verificado o abuso de direito ou ilegalidade na conduta da Administração, que agiu no regular exercício do poder de polícia e nos limites da estrita legalidade - Conjunto probatório que demonstra que a apelante comercializa peças usadas sem a devida autorização - Autuação legal - R. Sentença que deve ser mantida - Recurso improvido."(TJSP; Apelação 0005955-75.2014.8.26.0081; Relator (a): Silvia Meirelles; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Adamantina - 3ª Vara; Data do Julgamento: 21/09/2015; Data de Registro: 25/09/2015).*
>
> *"APELAÇÃO. ATO JUDICIAL IMPUGNADO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. MANDADO DE SEGURANÇA. PODER DE POLÍCIA. Desmanche de automóveis sem credenciamento. Conduta capitulada no art. 10, I, da Lei 15.276/2014. Lacração cautelar e cassação do alvará de funcionamento do estabelecimento comercial.*

Possibilidade. Inteligência do art.8º, §3º, da Lei 15.276/2014. Auto de infração que proporcionou o exercício do direito de defesa na seara administrativo pelo impetrante. Higidez da autuação. Não configuração dos pressupostos da impetração. Inocorrência do direito líquido e certo."(Sentença mantida. RECURSO NÃO PROVIDO." nº 1005421-35.2014.8.26.0269, Rel. Des. José Maria Câmara Junior, j. 29.04.2015).

É comum que a penalidade administrativa se aplique após a condenação penal, em decorrência de expressa previsão legal. Assim, a cassação do alvará seria uma consequência administrativa imposta àqueles que cometem crime de receptação, que constitui, resumidamente, na comercialização e estoque de produtos oriundos de atividade criminosa. Na proposição, no entanto, não há qualquer referência à comunicabilidade entre instâncias administrativa e penal.

Ainda que as esferas administrativa e penal sejam independentes, uma legislação bem-feita prevê as hipóteses em que uma condenação penal tenha repercussões na esfera administrativa. E não só, deve prever as hipóteses em que a absolvição criminal repercute na esfera administrativa, o que ocorre quando se constata a inexistência do fato ou a negativa de autoria. O projeto de lei nada diz a respeito do assunto, havendo lacuna quanto a esse aspecto.

Ademais, as ações municipais de polícia administrativa devem respeito à garantia constitucional inscrita no inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal, que impede que a pena ultrapasse a pessoa do condenado ou criminoso. Assim, por exemplo, se a sociedade empresária possui vários sócios e apenas um deles cometeu o ilícito penal, não se poderá cassar o alvará de localização e funcionamento do estabelecimento - evidentemente, caso não tenha havido participação, ativa ou passiva, dos outros sócios.

Observa-se que a proposição em análise não estabelece qualquer limitação nesse sentido, estabelecendo em seu art. 2º que basta a constatação da *"fiscalização municipal"* para que se promova o cancelamento do alvará como *"medida acautelatória dos interesses da administração"*.

Embora seja viável, em tese, o estabelecimento de sanções administrativas em decorrência do crime de receptação, o Estado Democrático de Direito (art. 1º, da CRFB) pressupõe o exercício comedido do poder em todas as suas dimensões, inclusive no policiamento administrativo.

Desse modo, os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade exigem que as leis não sejam arbitrárias, excessivas, incoerentes e desponderadas, sob pena de invalidade. É pacífico que a ofensa aos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade representa vício de inconstitucionalidade, conforme já decidiu inúmeras vezes o STF (vide ADI 855-PR, ADI 1896-DF, ADI 2667-DF, entre outras).

Assim, a prerrogativa de legislar a respeito de temas de interesse local deve observar aos princípios da isonomia, da livre iniciativa, do livre exercício das atividades econômicas lícitas, bem como os já mencionados postulados da razoabilidade, proporcionalidade. Consoante as lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

> *"o poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger; a sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem-estar social; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais" (Direito Administrativo, 11ª Edição, Atlas, São Paulo, p. 115).*

Uma vez observado o contraditório e a ampla defesa, bem como os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, não necessita o Município de aguardar a sentença condenatória na esfera criminal para promover a cassação do alvará. As esferas administrativa e criminal, como afirmado, são independentes. A cassação, nesse caso, estaria fundamentada no descumprimento das normas municipais que regulamentam o funcionamento de estabelecimentos.

A jurisprudência tem se manifestado pela validade da punição administrativa para fatos que configuram também fatos tipos de crimes, mesmo que não possuam ligação direta com a questão do zoneamento e localização. Nesse sentido, encontra-se manifestação

jurisprudencial admitindo a cassação de alvará de comerciante ambulante em função da prática de sonegação fiscal, ou comercialização de produtos em situação fiscal irregular:

> *"Vendedor ambulante. Alvará de localização. Se o vendedor ambulante, precariamente autorizado pelo município, aproveita-se desta atividade para adquirir mercadorias estrangeiras e, na atividade de vendedor ambulante, comercializá-las, em situação fiscal irregular, a hipótese exige cassação da autorização com base no código de posturas municipal. Apelação improvida." (Apelação Cível nº 591100060, primeira câmara cível, TJRS, relator: Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, julgado em 04/02/1992).*

> *"MANDADO DE SEGURANÇA Impetrante que exerce sua atividade na "Feira da Madrugada" Pretensão à anulação do cancelamento da permissão de uso, bem como a reabertura dos boxes, sob alegação de que as mercadorias comercializadas não são falsificadas ou piratas Descabimento Ausência de direito líquido e certo - Impetrante que não comprovou a origem lícita da mercadoria apreendida Ato administrativo decorrente do Poder de Polícia Competência da Guarda Civil Metropolitana para fiscalizar tal ato, perfeitamente válido Sentença reformada Recursos providos. PRELIMINARES Ilegitimidade passiva e litigância de má-fé Rejeitadas." (TJSP; Apelação 0006334-71.2012.8.26.0053; Relator (a): Wanderley José Federighi; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 13ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 18/09/2013; Data de Registro: 02/10/2013).*

A cassação do alvará se fundamentaria, nesses casos, no poder de polícia municipal de regulamentar o funcionamento - separadamente ao problema da localização - dos estabelecimentos (o qual a presente propositura não aborda, ficando adstrita ao alvará de funcionamento). Uma vez desrespeitadas essas normas de funcionamento, o Município estaria apto a revogar o alvará de funcionamento.

Sempre há, contudo, necessidade de um processo administrativo que garanta a parte acusada plena oportunidade de defesa. Vale dizer, o Município, nesse caso, assume a obrigação de garantir o devido processo administrativo imprescindível para legalidade da medida de cassação. A manifestação dos tribunais sobre a exigência de se respeitar todas as prerrogativas e direitos processuais na cassação de alvará é farta.

No caso da proposição em apreço, o art. 2º, parágrafo único, permite-se que a cassação do alvará de funcionamento dê-se somente com base em *"matérias veiculadas em órgãos de imprensa"*, além do *"boletim de ocorrência"*. Ora, o boletim de ocorrência é apenas a comunicação de um fato a ser investigado, e a matéria de jornal isoladamente nada comprova. Essa previsão viola direitos individuais, permitindo a cassação de alvará com fundamento em provas muito tênues, deixando o Município, inclusive, vulnerável a responsabilização.

Pelo mesmo fundamento, afigura-se inviável que a legislação deixe em aberto que a cassação do alvará se dê em razão de "qualquer ilícito", como consta do art. 1º da propositura. Uma lei que preveja penalidade tão drástica de interdição de uma atividade comercial, e assim restringe de forma peremptória o direito de propriedade e o exercício do trabalho e da livre iniciativa, deve prever taxativamente os ilícitos que a fundamentem.

Para dar efetividade a uma lei com essa louvável finalidade, seria salutar que estivessem previstas situações concretas aptas a caracterizar administrativamente, em conjunto com outras evidências, o ilícito de receptação, como por exemplo a não comprovação da origem legal do produto pelo estabelecimento, mediante apresentação de notas fiscais, recibos e documentos relativos ao fornecimento das mercadorias. Nada disso prevê o projeto de lei, o que demonstra a necessidade de seu aperfeiçoamento.

É de se concluir que o projeto de lei tal como redigido não reúne condições para validamente prosperar. Entretanto, a penalidade administrativa de cassação do alvará de funcionamento em razão do crime de receptação é medida viável, desde que seja estabelecido processo administrativo em que seja assegurada a ampla defesa, o contraditório, e que haja limitações ao exercício do poder de polícia que impeçam prejuízos a terceiros não implicados nos ilícitos penais.

É o parecer, s.m.j.

Parecer

Há responsabilidade subsidiária do Município por dívidas trabalhistas, em caso de inadimplemento de acordo celebrado entre contratada e seu empregado?

Priscila Oquioni Souto*

Consulta

Indaga o consulente se, celebrado acordo entre a contratada e seu empregado em audiência trabalhista, o Município, contratante, pode responder subsidiariamente em caso de inadimplemento deste acordo.

A consulta não veio documentada.

Parecer

Inicialmente, para o escorreito deslinde da questão em tela, pedimos vênia para transcrição do art. 71 da Lei nº 8.666/93, com especial atenção para o seu § 1º. Vejamos:

> *"Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.*
>
> ***§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.***
>
> *§ 2º A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991." (Grifos nossos).*

Como decorrência grande discussão que se travou no âmbito do TST acerca da terceirização no âmbito da Administração Pública e aplicação da Súmula 256 deste Tribunal Superior, fora editada a Súmula 331 do TST:

> *"331 - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - LEGALIDADE - REVISÃO DO ENUNCIADO N.256.*
> *I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei n. 6.019, de 3.1.74).*
> *II - A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da Constituição da República).*
> *III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n. 7.102, de 20.0.83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade a subordinação direta.*

* ***Priscila Oquioni Souto:*** *Assessora jurídica do IBAM.*
Endereço eletrônico: *Priscila.oquioni@ibam.org.br*

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (artigo 71 da Lei n. 8.666/93)."

Note-se, por oportuno, que a redação da Súmula 331 acima transcrita estendia à Administração Pública a responsabilidade pelo pagamento de obrigações trabalhistas do particular contratado em flagrante contrariedade ao disposto no art. 71, § 1º, da Lei nº 8.665/93.

Neste contexto fático, nos idos de 2010, o Governador do Distrito Federal, à época, ingressou no STF com uma ação declaratória de constitucionalidade do § 1º do art. 71 da Lei nº 8.666/93, a qual foi julgada procedente nos seguintes termos:

"EMENTA: RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. Subsidiária. Contrato com a administração pública. Inadimplência negocial do outro contraente. Transferência consequente e automática dos seus encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, à administração. Impossibilidade jurídica. Consequência proibida pelo art. 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666/93. Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, procedente. Voto vencido. É constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666, de 26 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995." (STF. Pleno. ADC nº 16. Rel. Min. Cezar Peluso. Julgamento: 24/11/2010. DJe-173 DIVULG 08-09-2011 PUBLIC 09-09-2011).

Segundo a fundamentação trazida pelo Procurador Geral da República, à época: "a fiscalização tem por objetivo imediato a preservação da higidez contratual, mas o dever de fiscalizatório também decorre da função socioambiental do contrato administrativo, que submete a realização dos interesses imediatos da Administração Pública à proteção da sociedade constitucional e, em particular, dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores".

Da conjugação do cenário trazido pelo Procurador Geral da República com o postulado da legalidade, ao julgar procedente a ADC nº 16, o STF assentou o entendimento segundo o qual nas hipóteses em que a contratada não satisfizer as verbas trabalhistas devidas, poderá haver atribuição da responsabilidade à Administração Pública somente mediante a comprovação de omissão na fiscalização do cumprimento das obrigações pelo contratado.

Vale destacar, à guisa de informação, que, para assentar o referido entendimento, concluiu-se que o § 6º do art. 37 da Constituição Federal (utilizados pelo TST, antes da ADC nº16, como um dos fundamentos para afirmar a responsabilidade solidária do ente público nas hipóteses em que figurasse como tomador de serviços) não encerra obrigação solidária do ente público quando arregimenta mão de obra mediante prestadores de serviço. Isto porque, a responsabilidade contratual da Administração Pública (a que emerge de situações como a ora discutida) diverge da responsabilidade extracontratual que se origina do dano.

Consoante a manifestação da Min. Cármem Lúcia no bojo da referida ADC nº 16:

"A responsabilidade contratual da Administração Pública é uma coisa; a responsabilidade extracontratual ou patrimonial, que é esta que decorre do dano, é outra coisa. O Estado responde por atos lícitos, que são aqueles do contrato, ou por ilícitos, que são os danos praticados. Então, são duas realidades. O § 6º do art. 37 da Constituição só trata da responsabilidade administrativa extracontratual por atos ilícitos."

À luz do entendimento firmado pelo STF, o TST alterou a Súmula 331 do TST, cujo teor atual é o seguinte:

"CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011.

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral."

De tudo que fora exposto até aqui, resta claro que o Município somente responderá pelas dívidas trabalhistas da contratada caso tenha se omitido em seu dever de fiscalizar o contrato.

Feitas estas considerações acerca do tema, indaga o consulente se o fato de empresa contratada pelo poder público ter celebrado acordo em audiência no bojo de ação trabalhista, por si só, exime o Município de responsabilização subsidiária em caso de não cumprimento do ajustado.

Para o deslinde da questão há de se aferir, em um primeiro plano, se o contrato celebrado ainda se encontra vigente. Em caso afirmativo, se a dívida reclamada em juízo possuir correlação com o contrato administrativo celebrado, caso venha a ser caracterizada a omissão do Município em seu dever de fiscalização, factível a responsabilização, na esteira de tudo que fora explicitado acima.

Por outro lado, se o contrato administrativo firmado já se encerrou, há de se observar se o acordo celebrado em juízo configurou ou não novação, isto é, se fora celebrado com ânimus novandi (intenção de novar).

Na forma do art. 360 do Código Civil, dá-se a novação, dentre outras hipóteses, quando o devedor contrai com o credor nova dívida para extinguir e substituir a anterior. Não havendo o ânimo de novar, expresso ou tácito, mas inequívoco, a segunda obrigação simplesmente confirma a primeira (art. 361 do Código Civil).

Logo, se o acordo homologado em juízo possuir de forma inequívoca o ânimus novandi, uma vez que o contrato administrativo já tenha findado, entendemos que não há que se perquir responsabilidade subsidiária do Município com arrimo no art. 363 do Código Civil, cujo teor transcrevemos abaixo:

"Art. 363. Se o novo devedor for insolvente, não tem o credor, que o aceitou, ação regressiva contra o primeiro, salvo se este obteve por má-fé a substituição."

Em sentido inverso, se a celebração do acordo em juízo não demonstra o ânimo de novar, tendo havido omissão em seu dever de fiscalização, haverá espaço para a responsabilidade subsidiária do Município pelo descumprimento do acordo firmado pela contratada.

Corroborando o entendimento apresentado, nos valemos de excertos dos seguintes julgados:

"CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. CÉDULA DE CRÉDITO BANCÁRIO. ACORDO. NOVAÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO. EXTINÇÃO DA GARANTIA. INOCORRÊNCIA. SENTENÇA MANTIDA. 1 A novação é um modo não satisfativo de pagamento, por meio do qual se extingue a obrigação primeva, constituindo-se novo negócio jurídico. Tem como requisitos a existência de obrigação anterior válida, a constituição de nova obrigação e o animus novandi. 2.Inexistentes indícios de que o acordo firmado entre o emitente da Cédula de Crédito Bancário e o Credor foi celebrado com a pretensão novatória, tem-se que a obrigação anterior não foi extinta quando da assinatura do acordo e, assim, a garantia da dívida originária não foi objeto de renúncia pelo credor, já que não houve novação. Apelação Cível desprovida." (TJ-DF. 0703780-75.2018.8.07.0010, Relator: ANGELO PASSARELI, Data de Julgamento: 16/04/2019, 5ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 26/04/2019).

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. NEGÓCIOS JURÍDICOS BANCÁRIOS. AÇÃO DE EXECUÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. PARCELAMENTO DA DÍVIDA ENTRE O CREDOR E A DEVEDORA PRINCIPAL, SEM A PARTICIPAÇÃO DOS FIADORES.

HOMOLOGAÇÃO DE ACORDO. NOVAÇÃO. INOCORRÊNCIA. Em que pese os fiadores não terem expressamente anuído com o parcelamento da dívida em execução, na petição de acordo, não há como admitir a ocorrência de novação. Hipótese em que não se configurou a extinção da obrigação, ocorrendo apenas o parcelamento da dívida em 60 vezes, sem alteração de substância, não se podendo a partir disso concluir por caracterizada qualquer das situações previstas no art. 360 do Código Civil. Houve, tão somente, o parcelamento do débito efetivamente garantido pelos agravados, circunstância que deles não retira responsabilidade pelo pagamento por conta da fiança prestada. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70056420797, Vigésima Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em 18/12/2013)". (TJ-RS - AI: 70056420797 RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Data de Julgamento: 18/12/2013, Vigésima Quarta Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 20/01/2014)

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

É o parecer, s.m.j.

instituto brasileiro de administração municipal

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

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

Acesse aqui!

SEDE

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