

# Simetria

Ano IX - Nº 13 - 2024

Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

## MUDANÇAS CLIMÁTICAS: CONFLITOS, POLÍTICAS E CONTROLE SOCIAL

### **MUDANÇA CLIMÁTICA:**

A política estadual e de alguns municípios da RMSP

### **CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS, EXPANSÃO IMOBILIÁRIA E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO PLANEJAMENTO AMBIENTAL:**

Estudo de caso da APA  
Baleia-Sahy

### **ESTUDO DE CASO SOBRE O CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DO PLANO DE MANEJO DA APA DA SERRA DA MANTIQUEIRA**

### **DESASTRE DE MINERAÇÃO EM BAIRROS DE MACEIÓ/AL:**

Análise como um fenômeno de  
expulsão e desdobramentos no  
âmbito dos direitos humanos



## **ISO 9001**

**Presidente** - Eduardo Tuma  
**Vice-presidente** - Roberto Braguim  
**Conselheiro-corregedor** - Ricardo Torres  
**Conselheiro** - Domingos Dissei  
**Conselheiro** - João Antonio da Silva Filho

## **Expediente**

**Conselheiro-presidente**  
Eduardo Tuma

**Conselheiro-supervisor**  
João Antonio da Silva Filho

**Diretor-presidente**  
Ricardo Epaminondas L. O.  
Panato

**Diretor Pedagógico**  
Gilson Piqueras Garcia

**Chefe de Gabinete**  
Marcelo Veiga

**Conselho Editorial**  
Eduardo Tuma, João  
Antonio da Silva Filho,  
Newton de Lucca, João  
Henrique Storópoli, Angélica  
Fernandes, Moacir Marques  
da Silva

**Equipe Editorial**  
Adriana Manolio, Denise  
Mancera Salgado, Djair  
Galvão Freire, Fulvio  
Giannella Jr., Gilson  
Piqueras Garcia, Nelson  
G. Nascimento, Rosane  
Segantin Keppke

## **Projeto Gráfico, Produção e Editoração**

William O. Brito, Maria  
Eduarda da Silva Santos,  
Maria Eduarda Alexandrino  
Santos

**Foto da capa**  
umbrella-EP4FEXH  
ISSN 2526-9887 (*online*)  
2526-4486 (*impressa*)

**Submissão de Artigos e  
Edições Anteriores**  
[https://revista.tcm.sp.gov.br/  
simetria/index](https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/index)

Escola Superior de Gestão  
e Contas do Tribunal de  
Contas do Município de  
São Paulo

# Sumário

**Caderno especial** “Mudanças climáticas - conflitos,  
políticas e controle social”

- 1. Mudança climática: a política estadual e de alguns municípios da RMSP - constatações e considerações**  
Giovanna Fascina P. de Oliveira; Maria Cecilia Lucchese
- 2. Conflitos socioambientais, expansão imobiliária e participação pública no planejamento ambiental: estudo de caso da APA Baleia-Sahy**  
Lygia Fraga Bellintani; Evandro Mateus Moretto
- 3. Estudo de caso sobre o controle social no âmbito do sistema nacional de unidades de conservação da natureza e do plano de manejo da APA da Serra da Mantiqueira**  
Laura Elizandra Machado Carneiro; Aline Antonia Araújo da Silva; Claudio Alvim Zanini Pinter; Fabio Rodrigo da Costa; Lenice Santana dos Santos
- 4. Desastre de mineração em bairros de Maceió (AL): análise como um fenômeno de expulsão e desdobramentos no âmbito dos direitos humanos**  
Thainá Maria dos Santos Silva Matos; Vivianny Kelly Galvão

## **Artigos**

- 5. O município na história do constitucionalismo e das constituições brasileiras (1824-1988)**  
Silvio Gabriel Serrano Nunes; Julio de Souza Comparini
- 6. Princípio orçamentário da clareza: sua evolução e correlação com princípios explícitos na constituição e nas leis contemporâneas**  
Elizabeth Valente
- 7. O regime econômico-financeiro dos contratos de concessão**  
Luis Fernando de Freitas Rosa
- 8. Financiamento do SUS e COVID 19: análise comparativa, em relação ao triênio antecedente, do impacto inicial da pandemia (2020) nos valores aplicados em ações e serviços de saúde pelos entes federativos em quatro municípios da região do Alto Tietê**  
Michele Moreira Mendonça
- 9. Impacto da transição de programas sociais no Distrito Federal: DF Sem Miséria para DF Social e Bolsa Família para Auxílio Brasil**  
Bruno Ferreira Paixão
- 10. A construção da agenda e o papel do empreendedor de políticas públicas a partir do modelo de múltiplos fluxos: a experiência do Ocupa Mãe**  
Carolina Borges

# **Carta aos leitores e leitoras**

**N**a permanente busca pela interdisciplinariedade e por diversidade, equidade, integridade e acessibilidade (DEIA), a Revista Simetria destaca nesta edição tópicos importantes do Direito Administrativo, do controle social e do Direito Ambiental.

Nunes e Comparini resgatam a história do papel do ente municipal na Constituição e no constitucionalismo. Valente chama atenção para o princípio da clareza que deve permear toda a legislação a partir da perspectiva constitucional, e é intrínseco ao exercício dos direitos e do controle social. No campo do Direito Administrativo, Rosa faz uma avaliação crítica da legislação acerca do regime econômico-financeiro das concessões, e Mendonça apresenta um estudo de caso em que avalia o impacto do financiamento do SUS antes e depois do enfrentamento à COVID-19.

No âmbito social, Paixão faz uma abordagem comparativa de programas sociais no Distrito Federal, e o artigo de Borges apresenta uma pesquisa participante sobre empreendedorismo social em políticas públicas.

O tema do Caderno Especial sobre Mudanças climáticas: conflitos, políticas e controle social coincide com a catástrofe climática recente no Rio Grande do Sul, solidarizando-se com a população e os gestores públicos, contribuindo para a discussão de alguns fatores que fazem parte das medidas de adaptação urbana aos eventos extremos. O artigo de Oliveira e Lucchese analisa as dificuldades de implantação da Política Estadual de Mudanças Climáticas na Região Metropolitana de São Paulo. Bellintani e Moretto fazem uma leitura do processo do planejamento ambiental da região de São Sebastião que precedeu, sem plena implantação, os calamitosos deslizamentos de terra no ano passado. O estudo de caso sobre a Serra da Mantiqueira, de Carneiro et al. faz enfoque avaliativo ao controle social como parte da política de preservação ambiental. O afundamento de solo provocado pela mineração em bairros de Maceió é abordado sob a perspectiva dos direitos humanos por Matos e Galvão.

Da leitura conjunta dos artigos, a percepção que se extrai é a necessidade de avançar na aplicação efetiva dos instrumentos legais acerca das políticas públicas e do controle social, ao mesmo tempo em que é imperativo e urgente integrá-las e orientá-las para as problemáticas mais complexas que se sobrepõem à revelia do planejado, como é o caso da política de adaptação às mudanças climáticas. Neste sentido, parafraseando o lema da saudosa ONG Escola de Governo, ler, pensar e agir é o convite que fazemos a você, leitora e leitor do setor público, do mercado ou da sociedade civil.

Equipe Editorial

# **Avaliadores da 13ª edição**



**Pareceristas da edição:**

Alesi Teixeira Mendes. CV: <http://lattes.cnpq.br/2473113080999082>  
Aloisio Pereira Silva. CV: <http://lattes.cnpq.br/6833147434092996>  
Amandio Martins. CV: <http://lattes.cnpq.br/2063386299431255>  
Ana Estrella Libertad Rickli Vargas. CV: <http://lattes.cnpq.br/1416364662388215>  
Claudia Lima Monteiro. CV: <http://lattes.cnpq.br/1262307068543575>  
Christianne de Carvalho Stroppa. CV: <http://lattes.cnpq.br/3679219004491225>  
Debora Sotto. CV: <http://lattes.cnpq.br/2738565660710695>  
Djonathan Gomes Ribeiro. CV: <http://lattes.cnpq.br/2805904571660438>  
Eliana Cassiano Verdade. CV: <http://lattes.cnpq.br/8016815785844537>  
Estela Macedo Alves. CV: <http://lattes.cnpq.br/2535229918434041>  
Filipe Antonio Marques Falcetta. CV: <http://lattes.cnpq.br/0752214295555534>  
Francisco Carlos Ribeiro. CV: <http://lattes.cnpq.br/1252300253668315>  
Gisela Coelho Nascimento. CV: <http://lattes.cnpq.br/8103702972642944>  
Jessica Oliveira Frade Guanaes. CV: <http://lattes.cnpq.br/3996174667821731>  
José Carlos Riechelmann. CV: <http://lattes.cnpq.br/0768909543248481>  
José Frederico Meier. CV: <http://lattes.cnpq.br/3024913809812693>  
Katia Saisi. CV: <http://lattes.cnpq.br/9703286974285404>  
Luciana Andrea Accorsi Berardi. CV: <http://lattes.cnpq.br/3465902703232945>  
Luis Eduardo Morimatsu Lourenço. CV: <http://lattes.cnpq.br/6546548409394881>  
Maira Coutinho Ferreira Giroto. CV: <http://lattes.cnpq.br/0928347847117919>  
Manuela Prado Leitão. CV: <http://lattes.cnpq.br/6553822058499839>  
Marcos Ferreira da Silva. CV: <http://lattes.cnpq.br/1975830025846114>  
Maria Lucia Salgado Cordeiro dos Santos. CV: <http://lattes.cnpq.br/0504818833095817>  
Mauricio Jorge Piragino. CV: <http://lattes.cnpq.br/1618178068384117>  
Moacir Marques da Silva Canzian. CV: <http://lattes.cnpq.br/5045980092534608>  
Nilton Gomes de Moraes. CV: <http://lattes.cnpq.br/7294766231913736>  
Rafael Peçanha Waissman. CV: <http://lattes.cnpq.br/1000765776224766>  
Samira Saleh. CV: <http://lattes.cnpq.br/1762546014669838>  
Silvio Gabriel Serrano Nunes. CV: <http://lattes.cnpq.br/4377811572164758>  
Suelem Lima Benício. CV: <http://lattes.cnpq.br/3775965437971775>  
Tatiana Tucunduva Philippi Cortese. CV: <http://lattes.cnpq.br/5664558410139621>

**Revisores da edição:**

Adriana Manolio  
Ana Brambilla  
Armando Forti  
Denise Salgado  
Fulvio Giannella Jr.  
Rosane S. Keppke

# **Caderno especial**

## **Mudanças climáticas: conflitos políticos e controle social**



# Mudança climática: a política estadual e de alguns municípios da RMSP - constatações e considerações

*Climate change: São Paulo State Policy and Some Municipalities Policies - Findings and Considerations*

*Cambio climático: política del estado de são paulo y políticas de algunos municipios - hallazgos y consideraciones*

**Giovanna Fascina P. de Oliveira**

Discente do curso de Arquitetura e Urbanismo do Departamento de Construção Civil do IFSP – Campus São Paulo, giovanna.fascina@aluno.ifsp.edu.br

**Maria Cecilia Lucchese**

Professora Doutora do Departamento de Construção Civil do Instituto Federal de São Paulo, IFSP - Campus São Paulo, cecilia.lucchese@ifsp.edu.br

## Resumo

O governo do Estado de São Paulo vem debatendo as políticas de combate à mudança climática há cerca de três décadas, criando uma série de instrumentos para a gestão climática. A escala local e a ação dos municípios é essencial para descentralizar e fortalecer o combate às mudanças climáticas. Nesse contexto, o presente artigo busca estabelecer relações entre a atuação do governo do Estado de São Paulo e as políticas de combate às mudanças climáticas de municípios da Região Metropolitana de São Paulo, constatadas a partir da análise da Política Estadual de Mudanças Climáticas, de entrevistas com gestores e técnicos do Estado, e da análise de legislação e instrumentos de gestão municipal.

**Palavras-chave:** Política estadual de mudanças climáticas. Política municipal de mudanças climáticas. Região Metropolitana de São Paulo.

## Abstract

The State of São Paulo government has debated policies to combat climate change for about three decades, creating a series of instruments for climate management. The local scale and the action of municipalities are essential to decentralise and strengthen the fight against climate change. In this context, this article intends to establish relations between the actions of the government of the State of São Paulo and the policies to combat climate change in municipalities in the Metropolitan Region of São Paulo, verified from the analysis of the State Law on Climate Change, interviews with State managers

Artigo recebido em 15/02/2024, aceito para publicação em 24/04/2024.

and technicians, and the study of legislation and municipal management instruments.

**Keywords:** State of São Paulo Law of Climate Change. Municipalities Laws of Climate Change. Metropolitan Region of São Paulo.

## Resumen

El gobierno del Estado de São Paulo viene debatiendo políticas para combatir el cambio climático desde hace cerca de tres décadas, creando una serie de instrumentos para la gestión del clima. La escala local y la acción de los municipios son fundamentales para descentralizar y fortalecer la lucha contra el cambio climático. En ese contexto, este artículo pretende establecer relaciones entre las acciones del gobierno del Estado de São Paulo y las políticas de combate al cambio climático en los municipios de la Región Metropolitana de São Paulo, verificadas a partir del análisis de la Ley Estadual de Cambio Climático, entrevistas con directivos y técnicos del Estado, y el análisis de la legislación e instrumentos de gestión municipal.

**Palabras clave:** Estado de São Paulo Ley de Cambio Climático. Municipios Leyes de Cambio Climático. Región Metropolitana de São Paulo.

## 1 Introdução

O governo do Estado de São Paulo vem debatendo as políticas de combate à mudança climática há cerca de três décadas. Em 1995 foi criado o Programa Estadual de Mudanças Climáticas Globais (PROCLIMA) que se caracterizou como um programa de estudo, análise e divulgação de trabalhos sobre mudanças climáticas, e vem sendo coordenado pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB).

Em 2005 foi criado o Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e Biodiversidade com o objetivo de conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e posicionamento em relação às mudanças do clima, tendo em vista a ratificação do Protocolo de Kyoto pelo Governo Brasileiro e o tratado mundial para combate ao efeito estufa.

Pode-se destacar, ainda, a publicação do 1º Inventário de GEE SP, inventário da emissão de Gases do Efeito Estufa do Estado de São Paulo, que avaliou o período de 1990 a 2008, e resultou na proposta da Política Estadual de Mudanças Climáticas de São Paulo, através da Lei n.º 13.798 de 2009 (Lucchese et al., 2021). O governo do Estado também atua em programas e planos de gestão territorial no âmbito da proteção ambiental e sustentabilidade e aprovou o Plano de Ação Climática em dezembro de 2022.

Nesse sentido, o governo do Estado de São Paulo se caracteriza como uma referência nacional na gestão das mudanças climáticas. Entretanto, alguns pesquisadores enfatizam que a escala municipal e as ações realizadas dentro das cidades são de grande importância para reverter e amenizar as mudanças no clima (Bueno, 2013; Sathler; Paiva; Baptista, 2019), e nesse sentido, é importante saber se a ação estadual dialoga com a ação municipal. Sathler, Paiva e Baptista (2019) apontam, ainda, para a importância dos planos de gestão integrada para o combate das mudanças climáticas.

Diante disso, este artigo busca evidenciar possíveis relações entre a ação do governo do Estado de São Paulo e as políticas municipais na RMSP nesse âmbito, além de verificar a aderência a este debate nas políticas públicas de alguns dos municípios estu-

dados, a partir das diretrizes e objetivos da Política Estadual de Mudanças Climáticas de São Paulo, de entrevistas junto a gestores e técnicos estaduais e do estudo da legislação e das formas de gestão municipal.

## 2 Metodologia

A pesquisa buscou entender como conjuntos de municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo vêm se preparando para mitigar ou se adequar aos efeitos das mudanças climáticas em suas áreas urbanas, e como o governo do Estado de São Paulo vem apoiando essas ações. Este processo foi norteado pela metodologia formulada por Sathler, Paiva e Baptista (2019), no sentido de indicar quais tipos de projetos, instrumentos e medidas deveriam ser levantadas nas políticas e no arcabouço institucional dos municípios e do estado a fim de possibilitar compreender a governança climática nesses territórios.

Já a partir de contribuições de Giulio (2019) e Bueno (2013), foi possível identificar diretrizes locais importantes para o planejamento e projeto urbano que, se presentes nos planos diretores, podem indicar se há forte intenção dos municípios na mitigação e adaptação à mudança climática, o que também embasou o estudo da legislação municipal. Ainda, buscou-se uma compreensão abrangente sobre governança climática, a partir de Barbieri e Viana (2013), que trazem um apanhado histórico (internacional e nacional) da construção de políticas públicas desse gênero.

Portanto, foram levantados dados e informações disponíveis nos sites da Secretaria Estadual de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA)<sup>1</sup> e Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), a fim de verificar como a legislação existente e os programas lidam com o desenvolvimento de inventários de emissões de gases do efeito estufa (GEE), programas de controle ou monitoramento da qualidade do ar, plano de mitigação e/ou de adaptação, existência e características de comitês ou fóruns sobre mudanças climáticas e participação em redes de conhecimento.

Posteriormente, foram realizadas entrevistas com gestores da SIMA e da CETESB. Buscou-se, a partir dessas conversas, compreender a formulação e aplicação das diretrizes e medidas da Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) (Lei Estadual nº 13.798/2009) e do Decreto Estadual nº 55.947/2010, que a regulamentou.

Em paralelo, foi realizado um levantamento exaustivo da legislação com este cunho na esfera municipal e a aderência deste debate nos planos diretores dos trinta e nove municípios da RMSP, para observar a presença, ou ausência, de medidas voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas nos planos diretores locais. Por fim, foi feita uma comparação entre as políticas municipais e a estadual permitindo compreender como se dá a interlocução entre essas esferas.

## 3 Gestão da mudança climática no governo do estado e influência da política nos municípios

Através do diálogo junto à CETESB e SIMA buscou-se compreender mais a fundo a implementação das ações propostas pela PEMC, em especial as relacionadas

1- Em 2023 a SIMA foi reestruturada e passou a se chamar Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL).

à redução de emissões de gases do efeito estufa (GEE) e de consumo de energia, preservação de sumidouros de CO<sup>2</sup> em unidades de conservação estaduais, promoção da resiliência aos efeitos das mudanças climáticas e quais eram os instrumentos de gestão integrada entre os órgãos estaduais e os municípios paulistas.

Assim, tornou-se clara a importância do papel do Programa Estadual de Mudanças Climáticas Globais (PROCLIMA), em relação à ação da CETESB no âmbito da gestão do aquecimento global, como apoiador do governo estadual para esta questão desde 1995. Entretanto, segundo as informações obtidas, não houve uma participação expressiva por parte do PROCLIMA na formulação da PEMC (Garcia, 2021).

A CETESB foi a responsável por adaptar a metodologia do Painel Intergovernamental para a Mudança do Clima (IPCC) da ONU na elaboração de inventários de emissão de gases do efeito estufa no contexto estadual. O primeiro inventário foi realizado em parceria com a Embaixada Britânica, e os dados referentes ao período entre 1990 e 2008 foram publicados pelo governo do estado em 2008 (CETESB, 2020). Nos anos seguintes, a atualização do levantamento foi realizada de forma parcial e, atualmente, a SIMA está buscando estabelecer outras parcerias, visando a elaboração de novos inventários (Garcia, 2021).

Nessa atuação de elaboração de inventários e gestão do PROCLIMA, a CETESB centra sua atuação no contato e convencimento do setor privado, não havendo uma atuação direta junto aos governos municipais. Assim, a elaboração de inventários municipais tem contado com outros agentes incentivadores e que assessoram a elaboração de metodologias locais, como o Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), citado expressamente pela funcionária da CETESB (Garcia, 2021).

Dessa forma, a Companhia Ambiental prioriza o diálogo com o setor produtivo, que levanta suas emissões e as repassa à CETESB desde 2012, quando são consolidados em relatórios anuais desenvolvidos pela Companhia, mas estes são voltados ao monitoramento interno, não sendo disponibilizados para o público em geral. Esse procedimento não está vinculado ao fornecimento de licenças ambientais para novas atividades ou para a renovação daquelas já existentes, não havendo, por ora, uma determinação legal para a redução de emissão dessas atividades (Garcia, 2021).

Já na entrevista realizada com os funcionários da CPLA-SIMA, procurou-se entender melhor o processo de elaboração e revisão da PEMC e do decreto regulamentador, e de como é feito o acompanhamento da lei, de seus efeitos legais e possíveis desdobramentos a partir dela.

Segundo os entrevistados, a PEMC foi uma lei de base bastante técnica e elaborada sem uma participação popular direta, entretanto, consideram que foi um passo importante para qualificar as políticas estaduais no âmbito das Mudanças Climáticas. A política abrange também programas e ações que já vinham sendo realizadas pela então Secretaria do Meio Ambiente (SMA)<sup>2</sup>, como a elaboração do ZEE - Zoneamento Ecológico-Econômico da Baixada Santista e a revisão do ZEE do Litoral Norte. Nesse sentido, a articulação com a população e os municípios ocorreu de forma indireta num

2 - A Secretaria foi incorporada à Secretaria de Saneamento em 2017, na administração de João Doria, e passou então a ter a estrutura gerencial do meio ambiente subordinada ao secretário de infraestrutura e meio ambiente.

momento posterior, através da capilaridade das ações, programas e leis que foram propostas pela PEMC (Scatena; Cruz, 2021).

Com relação à participação dos entes locais e sociedade civil na administração climática do Estado, ficou determinado pela PEMC a criação de um Conselho Estadual de Mudanças Climáticas, com a função de acompanhar a implantação e execução da Política Estadual, além de promover discussões visando a proposição de medidas de adaptação e mitigação (São Paulo, 2009).

Segundo os entrevistados da SIMA, o Estado vem, atualmente, buscando articular a política específica das mudanças climáticas com diferentes setores da sociedade e da administração pública de forma mais direta, como nos casos do Plano de Ação Climática e do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de São Paulo (ZEE), que estavam em desenvolvimento na data da entrevista e foram publicados em dezembro de 2022 e agosto de 2022, respectivamente (Scatena; Cruz, 2021;).

Foi lançada, também a REDE-ZEE, uma plataforma digital que concentra os dados e mapas do ZEE a fim de fortalecer o diálogo e a troca de informação com a sociedade e os gestores municipais, visando a articulação entre as políticas e instâncias de governo, com uma base comum para o olhar territorial (GAZEETA, 2022).

Numa atuação mais direta com os municípios, há o programa Municípios Paulistas Resilientes, um projeto piloto em que participavam treze municípios paulistas e a Baixada Santista em que as discussões para sua implantação se iniciaram em 2020. O objetivo do projeto é capacitar os poderes públicos locais na criação de políticas e planos municipais com medidas adaptativas ao aquecimento global (SIMA, 2022b). Existe ainda, o já consolidado programa Município Verde e Azul, que desde 2007 busca capacitar e estimular municípios a adotarem políticas locais de proteção ambiental e sustentabilidade, relacionados ao controle da poluição atmosférica e hídrica (SIMA, 2022a).

Outra questão levantada foi sobre haver alguma influência do governo do estado sobre os municípios, em sua gestão territorial, em especial na gestão do uso do solo, uma vez que esta é uma das diretrizes da PEMC. Entretanto, este é um terreno bastante pantanoso, uma vez que pela Constituição Federal entende-se que a competência para legislar o uso do solo é exclusivamente municipal, enquanto que a competência na esfera ambiental é conjunta entre estado e municípios. O entendimento dos entrevistados é que existe espaço para a atuação estadual na regulação do uso do solo local, já dado pela competência conjunta entre estado e município na aprovação de leis estaduais que estabelecem parâmetros territoriais claros para áreas de mananciais e ordenamento costeiro. Contudo, entendem que isto ainda não está claro quando se trata de mudanças climáticas, ainda que já exista um certo precedente na elaboração dos ZEEs, as orientações não possuem caráter mandatório, e sim de negociação e recomendação (Scatena; Cruz, 2021).

Diante disso, compreende-se que, de modo geral, as políticas estaduais vêm tendo a preocupação de orientar e prover informações para a tomada de decisão das prefeituras e dos próprios agentes da gestão estadual. Na maioria dos casos, os compromissos na adoção de medidas de combate à mudança do clima são de caráter opcional.

Mas parece haver uma falta de espaços para a gestão democrática, como comitês e fóruns, para articulações, negociações e troca de informações entre os entes estaduais e municipais. Mesmo que a elaboração do ZEE e do Plano de Ação Climática sejam um



passo importante e busquem suprir parte desta demanda através da realização de audiências públicas para sua discussão e aprovação, ainda é cedo para compreender os reais impactos deste trabalho.

#### 4 Gestão da mudança climática em alguns municípios da RMSP

As áreas urbanas se constituem, cada vez mais, como o principal território de “habitat humano” e, nesse sentido, são focos importantes para a formulação de políticas públicas (Bueno, 2013). Diante dessa importância, buscou-se compreender de que forma é realizada a gestão das mudanças climáticas em alguns municípios da RMSP, a partir das legislações específicas nesse âmbito, quando elas existem, e também a partir do levantamento geral dos demais instrumentos e mecanismos voltados à ação climática.

Através dos Planos Municipais de Mudanças Climáticas (PMMC) é possível identificar algumas das características da gestão climática nas cidades brasileiras (Sathler; Paiva; Baptista, 2019). No contexto da RMSP, são poucas cidades que possuem uma legislação específica voltada à questão climática, dentre seus 39 municípios, apenas São Paulo, Mairiporã, Biritiba Mirim, São Bernardo do Campo, Cotia, Embu-Guaçu, Jandira e Santana de Parnaíba possuem PMMC, como apresentado na Tabela 1.

**Tabela 1 - Síntese referente à presença das PMMC na RMSP**

Município	Subregião da RMSP	Legislação específica (Política municipal de mudanças climáticas)	Anterior à PEMC ? (nov. 2019)
São Paulo	Centro	Política Municipal da Mudança do Clima de São Paulo (Lei 14.933/5 de junho de 2009)	Sim
Mairiporã	Norte	Política Municipal de Mudanças Climáticas (Lei 2740/5 de dezembro de 2007)	Sim
Biritiba Mirim	Leste	Política Municipal de Mudanças Climáticas (Lei 1445/3 de outubro de 2007)	Sim
São Bernardo do Campo	Sudeste	Política de Enfrentamento às Mudanças Climáticas de São Bernardo do Campo (Lei nº 6.812, de 29 de agosto de 2019)	Não
Cotia	Sudoeste	Política Municipal de Mudanças Climáticas (Lei nº 1439, de 12 de dezembro de 2007)	Sim
Embu-Guaçu	Sudoeste	Política Municipal de Mudanças Climáticas (Lei Nº 2123/2008)	Sim
Jandira	Oeste	Política Municipal de Mudanças Climáticas (Lei nº 1668, de 13 de dezembro de 2007)	Sim
Santana de Parnaíba	Oeste	Política Municipal de Mudanças Climáticas (Lei nº 2835, de 29 de outubro de 2007)	Sim

Fonte: elaborado pelas autoras com base na legislação.

Ao estudar as oito leis citadas acima, foi possível notar que seis delas (Mairiporã, Biritiba Mirim, Cotia, Embu-Guaçu, Jandira e Santana de Parnaíba) possuem textos quase integralmente idênticos e, em sua maioria, foram aprovadas no mesmo período de outubro a dezembro de 2007.

As leis definem os princípios, os objetivos, as diretrizes e os instrumentos para orientar as ações no âmbito das mudanças climáticas. Além disso, é proposta a criação de um Fundo Municipal de Mudanças Climáticas em cada um desses municípios, exceto

em Cotia, em que foram vetados os artigos referentes a este fundo.

Os objetivos definidos por estas leis são bastante genéricos, relacionados ao incentivo ao uso de tecnologias mais limpas, conscientização ambiental, estímulo de práticas empresariais que visem à redução da emissão e sequestro de GEE, compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e justiça social e promoção de pesquisa e disseminação de conhecimento acerca das mudanças climáticas.

Entre suas diretrizes, estão a articulação entre o Poder Público Municipal e o setor privado, a coordenação entre políticas e programas que visam a mitigação das mudanças climáticas, a cooperação entre Município, Estado e União, facilitar a aprovação de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e promoção do desenvolvimento sustentável do país.

Sobre os instrumentos estabelecidos a fim de concretizar os objetivos e diretrizes, é definido que deve haver incentivos econômicos e financeiros para alteração de matrizes energéticas, estabelecimento de padrões ambientais para construção civil, linhas de crédito e financiamento para alterações e construções de edificações sustentáveis, criação de inventários de emissões de gases de efeito estufa das atividades econômicas do âmbito do Município, desenvolvimento de linhas de pesquisa por agências de fomento municipais (sic), planos de ação por setores ou categorias por fontes de emissão e, por fim, a proposição de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

No caso de São Paulo, pode-se considerar que a PMMC define medidas relacionadas com as principais problemáticas do município. A respeito da emissão de GEE por conta de veículos automotores, algumas das propostas da política são: redução de trajetos e circulação através do uso misto do solo, restrição do acesso de veículos de transporte individual ao centro, estímulo ao transporte não-motorizado com ênfase na mobilidade ativa, incentivos às caronas, restrição de circulação em horários críticos e Programa de Inspeção e Manutenção Veicular<sup>3</sup> (São Paulo, 2009).

Com relação às medidas relacionadas às áreas permeáveis e sumidouros de carbono, muitas das propostas são citadas na seção VI do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, lei municipal 17.975 de 8 de julho de 2023, que se refere ao uso do solo, e é válido ressaltar que elas estão alinhadas não somente à busca por redução das ilhas de calor, mas também ao oferecimento de condições de habitabilidade para a população moradora de áreas de risco e na prevenção ou minimização dos riscos decorrentes de eventos climáticos extremos.

Entre essas medidas estão a promoção da arborização urbana e recuperação das áreas de interesse para drenagem, além da recuperação da vegetação em zonas de risco e em áreas de proteção ambiental, como fundos de vale, matas ciliares, áreas de proteção aos mananciais, e em áreas de preservação permanente e na Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo.

Já com relação à Política de Enfrentamento às Mudanças Climáticas de São Bernardo do Campo, que foi publicada dez anos após a PMMC paulistana, é possível notar que as propostas relacionadas à emissão de GEE, transportes, preservação e restauração de sumidouros de carbono e uso do solo são similares.

Contudo, São Bernardo do Campo define, de forma mais contundente, medidas

3- O Programa de Inspeção e Manutenção Veicular existiu na cidade de São Paulo entre 2008 e 2014.



para promoção da resiliência urbana e a capacidade adaptativa das mudanças do clima. Entre as propostas nesse âmbito estão o monitoramento sistemático do clima e de suas manifestações no território local nas áreas mais vulneráveis e o desenvolvimento de programas e ações voltados à prevenção de danos e assistência à população de áreas vulneráveis ou atingidas por eventos decorrentes das mudanças climáticas.

Além disso, São Bernardo do Campo cita a gestão metropolitana das estratégias de mitigação das emissões de GEE e adaptação às mudanças climáticas, propondo a efetivação da articulação e cooperação com o Estado de São Paulo e os municípios da RMSP.

Em relação aos inventários de emissão de GEE, o município de São Paulo definiu em 2009, através da PMMC, que o Executivo deve publicar, a cada cinco anos, inventários de emissões antrópicas por fontes e de remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa, bem como as medidas executadas para mitigar e permitir adaptação à mudança do clima. O mesmo é exigido a cada dois anos em São Bernardo do Campo.

O estudo das Políticas Municipais de Mudanças Climáticas contribuiu para a compreender de que forma esse tipo de legislação foi trabalhada na região metropolitana de São Paulo. Entretanto, isso não é o suficiente para construir um panorama da gestão de mudança climática na RMSP. Desse modo, foi realizado um levantamento completo da legislação e do arcabouço de gestão nos trinta e nove municípios da região, seguindo os mesmos parâmetros estabelecidos por Sathler, Paiva e Baptista (2019).

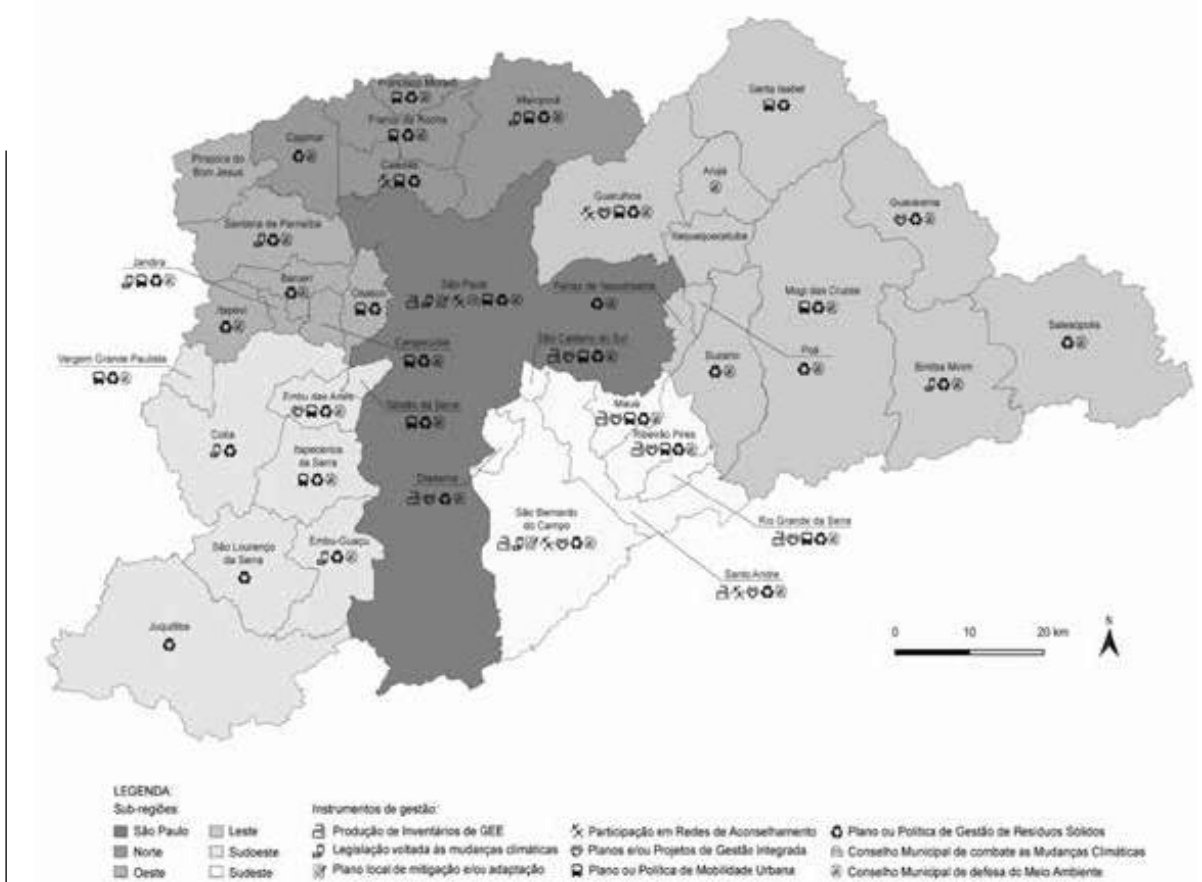
Segundo o estudo de Sathler, Paiva e Baptista (2019), a presença ou ausência de alguns instrumentos, podem auxiliar na avaliação da governança das Mudanças Climáticas em cidades brasileiras. Ou seja, municípios bem preparados para o enfrentamento da questão devem contar com pelo menos os seguintes instrumentos:

- Plano local de mitigação e adaptação
- Participação em comitês, fóruns específicos e/ou redes de aconselhamento
- Plano ou Política de Mudanças Climáticas Municipal
- Produção de inventários de GEE
- Presença de medidas voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas em planos diretores locais, planos de gestão de resíduos sólidos e planos de mobilidade urbana

Buscou-se, portanto, entender se esses instrumentos estavam presentes nos municípios, e o resultado pode ser visto na Figura 1 - Instrumentos existentes nos municípios da Região Metropolitana.

A partir dele, é possível observar que a maior parte das cidades não possuem planos, políticas, instrumentos ou corpo institucional voltados, especificamente, às mudanças climáticas. Além disso, não foi possível identificar uma presença expressiva em todos esses municípios de articulações significativas entre eles e o governo do Estado.

**Figura 1 - Instrumentos existentes nos municípios da Região Metropolitana, 2021.**



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do IBGE, 2021.

Ainda, o mapa revela que há uma concentração de mecanismos de gestão das mudanças climáticas na região do ABC e no município de São Paulo. Também foi possível identificar que a existência de PMMC em Jandira e Santana de Parnaíba, na região oeste, e em Biritiba Mirim, na região leste, não reflete necessariamente na existência de um arranjo institucional consistente para lidar com a mudança do clima. Nesses municípios, ainda que haja uma legislação específica voltada às mudanças climáticas, não há comitês específicos, não são elaborados inventários de GEE e nem existem planos de adaptação climática.

Já no que tange à gestão de resíduos sólidos e mobilidade urbana, pode-se identificar que a maior parte da RMSP possui plano ou política de gestão de resíduos sólidos e uma parcela considerável dos municípios possuem plano ou política de mobilidade urbana<sup>4</sup>. A pesquisa não teve como objetivo analisar de forma aprofundada a legislação neste âmbito, mas a princípio, pode-se considerar positivo este fato, pois são questões centrais para a mitigação e adaptação das mudanças climáticas em área urbana.

Existem também conselhos municipais voltados à defesa do meio ambiente na

2 - Entre os trinta e nove municípios da RMSP, trinta e seis possuem plano ou política de gestão de resíduos sólidos e dezanove possuem plano ou política de mobilidade urbana.

maior parte das Prefeituras, entretanto, a pesquisa não pretendeu analisar a frequência e pauta das reuniões e que tipos de deliberações são realizados nesses conselhos, portanto, não foi possível investigar a real efetividade e influência dos conselhos no âmbito da gestão climática. Sabe-se, entretanto, que o comitê do clima que assessora a prefeitura de São Paulo motivou a publicação de um plano de ação climática que aponta os compromissos do município para se alinhar aos objetivos do Acordo de Paris (Queiroz, 2021).

Além disso, foi possível, também, estabelecer a relação entre a participação dos municípios em redes de aconselhamento e o avanço da elaboração de mecanismos para a gestão da mudança do clima. Os municípios integrantes do Local Governments for Sustainability (ICLEI)<sup>5</sup> (São Paulo, Guarulhos, Santo André e São Bernardo do Campo), possuem uma maior variedade de instrumentos de gestão neste âmbito, como pode ser observado na Figura 1, já apresentada.

### 3 As intersecções entre a política estadual e as políticas municipais de mudanças climáticas

As políticas estadual e municipais voltadas à gestão das mudanças climáticas foram publicadas entre 2007 e 2009, dentro de um mesmo contexto, exceto pelo Plano de Ação Climática de São Bernardo do Campo, que foi aprovado na década seguinte. Essas leis estão em convergência com a ideia de desenvolvimento sustentável, que pode ser definido como o “processo de geração de riquezas que atende às necessidades presentes, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades [...]” (São Paulo, 2009, p.3).

Nesse sentido, a PEMC propõe uma série de diretrizes e objetivos importantes para a gestão climática, como restauração e ampliação de sumidouros de carbono, o investimento em pesquisas e inovações no âmbito das mudanças climáticas, a promoção da gestão integrada, além do planejamento urbano e sustentável, que está relacionado à criação de planos de transporte sustentável, limitações da expansão urbana, definição de padrões de desempenho ambiental e ao licenciamento ambiental de edifícios e atividades (São Paulo, 2009, 2010).

Diante disso, as PMMCs de Mairiporã, Biritiba Mirim, Cotia, Embu-Guaçu, Jandira e Santana de Parnaíba se relacionam com as medidas propostas na PEMC pois apresentam, mesmo que de forma genérica, objetivos, diretrizes e instrumentos alinhados ao uso de tecnologias mais limpas, conscientização ambiental, práticas empresariais que visem à redução da emissão e sequestro de gases do efeito estufa, e promoção de pesquisa e disseminação de conhecimento acerca das mudanças climáticas.

No caso das políticas voltadas à gestão climática da cidade de São Paulo e de São Bernardo do Campo, elas apresentam propostas mais detalhadas, e também alinhadas à PEMC, tratando de temas como transportes, energia, gerenciamento de resíduos, saúde e construção civil. E, no caso de São Bernardo do Campo, trata também da gestão integrada e promoção da resiliência e adaptação às mudanças do clima.

As leis estudadas compartilham objetivos e diretrizes em comum, entretanto, ainda que similares, podem ser consideradas isoladas. Os municípios, em sua maioria, não possuem instrumentos de gestão integrada entre si, e são poucas as pontes de diálogo identificadas entre as prefeituras e o governo estadual. Essas pontes se manifestam

de forma ainda pouco consolidada através dos novos planos e programas propostos pelo governo do estado, conforme citado anteriormente.

#### 4 Considerações Finais

Através das entrevistas com os representantes da SIMA e CETESB, foi possível compreender que parte das diretrizes propostas na PEMC se traduzem em planos e projetos já consolidados, como o exemplo do Programa Município Verde e Azul, a realização de Zoneamento Ecológico-Econômico para diferentes regiões do Estado e publicação do Plano de Ação Climática. Entretanto, há outras medidas que ainda não vigoram dentro da política estadual, como a realização de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e o Conselho Estadual de Mudanças Climáticas.

Mas também há projetos e planos que vêm sendo implementados recentemente, que apontam para uma progressiva busca de maior participação da sociedade e das prefeituras, como o Programa Municípios Resilientes.

Conclui-se ainda que na RMSP poucos municípios possuem instrumentos específicos ou consistentes para lidar com as mudanças climáticas. Também foi possível identificar que o arranjo institucional nesse âmbito se concentra principalmente no município de São Paulo e em alguns municípios do Grande ABC, relacionando-se, provavelmente, à assessoria do ICLEI.

Em relação às leis voltadas para a ação climática, observa-se que, por conta de seu caráter generalista, os tópicos abordados nessas PMMCs alinham-se às diretrizes da PEMC do Estado de São Paulo e não são conflitantes com as realidades locais. Entretanto, é problemático que municípios com contextos e demandas sociais e econômicas tão distintas assumam exatamente os mesmos objetivos e diretrizes no combate às mudanças climáticas.

Como exemplo disso, é possível comparar os municípios de Jandira e Mairiporã. Jandira é um território cujo adensamento e a qualidade habitacional seriam questões centrais a serem debatidas, enquanto em Mairiporã é fundamental tratar a questão de ser Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais e a necessidade de conservação da extensa área verde existente no município. É bastante claro que as PMMCs desses municípios parecem terem sido construídas sem grande foco nas principais demandas locais e na implementação de medidas que resultem em um combate efetivo aos eventos extremos, uma vez que, em ambos, as políticas são bastante semelhantes e apontam para medidas semelhantes.

Já nos casos dos municípios de São Paulo e São Bernardo do Campo as políticas municipais voltadas à questão climática apresentam propostas mais aprofundadas que abordam ações de adaptação e mitigação que se alinham ao contexto urbanizado desses municípios. Ainda que as similaridades sejam coerentes, uma vez que as cidades possuem contextos urbanos com características em comum, isso pode demonstrar que houve poucos avanços no debate e na definição de políticas voltadas a setores essenciais para a mitigação das mudanças do clima, já que a Política de Enfrentamento às Mudanças Climáticas de São Bernardo do Campo foi publicada dez anos após a PMMC de São Paulo.

Sob um olhar mais positivo, entretanto, São Bernardo do Campo define de forma mais contundente medidas para promoção da resiliência urbana e a capacidade adapta-

tiva das mudanças do clima. Expõe interesse em promover uma gestão climática metropolitana e apresenta a proposta para um monitoramento mais rigoroso das emissões de GEE, se comparada à lei paulistana, o que se alinha ao acirramento da emergência climática na última década.

A partir da análise de leis estaduais e também através do diálogo com técnicos da CETESB e da SIMA construiu-se, desse modo, um panorama que mostra que as políticas estaduais têm, de modo geral, um caráter consultivo, em que os compromissos na adoção de medidas de combate à mudança do clima não são mandatórios. Além disso, as principais articulações do Governo do Estado são realizadas junto à esfera privada produtiva, principalmente em relação à elaboração de inventários de GEE.

Quanto à generalidade e pouca efetividade das políticas municipais, segundo Queiroz (2021), pesquisa recente de Di Giulio mostra que ao examinar 645 cidades do Estado de São Paulo, a partir do Índice de Adaptação Urbana (UAI), criado por pesquisadores de projeto em desenvolvimento desde 2015, observou que mais da metade dos municípios possuem pouca capacidade de adaptação à mudança climática.

Observou-se também que embora as ações recentes da SIMA representem passos importantes na busca por estabelecer um diálogo mais amplo, ainda faltam espaços de gestão democrática, como comitês e fóruns específicos entre os entes estaduais e municipais para tratar a questão da mudança do clima. Portanto, apesar de existirem programas, leis e instrumentos nesse âmbito previstos pelo Governo do Estado, eles não têm grande aderência na política municipal.

## Referências

BARBIERI, A. F., VIANA, R. M. Respostas urbanas às mudanças climáticas: construção de políticas públicas e capacidades de planejamento. In: OJIMA, R.; MARANDOLA, E. (orgs.). **Mudanças climáticas e as cidades: novos e antigos debates na busca da sustentabilidade urbana**. São Paulo: Blucher, 2013. p. 57-73.

BIRITIBA MIRIM. **Lei nº 1445, de 3 de outubro de 2007**. Institui a Política Municipal de Mudanças Climáticas (PMMC) e dá outras providências. [S. l.], 3 out. 2007. Disponível em: <https://cmbiritibamirim.geosiap.net.br:8443/cmbiritibamirim/websis/siapegov/portal/index.php>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BUENO, Laura Machado de Mello. A adaptação da cidade às mudanças climáticas: uma agenda de pesquisa e uma agenda política. In: OJIMA, R.; MARANDOLA, E. (orgs.). **Mudanças climáticas e as cidades: novos e antigos debates na busca da sustentabilidade urbana**. São Paulo: Blucher, 2013. p. 23-56.

CETESB (São Paulo, SP). **1º Inventário de Emissões Antrópicas de Gases de Efeito Estufa Diretos e Indiretos do Estado de São Paulo**. São Paulo: CETESB/GESP, 2020. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/inventario-gee-sp/1o-inventario-de-emissoes-antrópicas-de-gasesde-efeito-estufa-diretos-e-indiretos-do-estado-de-sao-paulo/>. Acesso em: 13 jul. 2021.

COTIA. **Lei nº 1439, de 12 de dezembro de 2007**. Institui a Política Municipal de Mudanças Climáticas (PMMC), e dá outras providências. [S. l.], 12 dez. 2007. Dispo-



nível em: <http://leismunicipa.is/ipjch>. Acesso em: 20 set. 2021.

EMBU-GUAÇU. **Lei nº 2123, de 14 de março de 2008**. Institui a Política Municipal de Mudanças Climáticas (PMMC) e dá outras providências. [S. l.], 14 mar. 2008. Disponível em: <http://leismunicipa.is/fpoec>. Acesso em: 20 set. 2021.

GARCIA, Maria Fernanda Pelizzon. **Entrevista com a técnica da CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo**. 26 ago. 2021. (arquivo digital)

GAZEETA: Informativo sobre o desenvolvimento do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de São Paulo. São Paulo, n. 7, 2022. Disponível em: [https://smastr16.blob.core.windows.net/portalezee/sites/83/2022/12/gazeeta\\_n7\\_2022.pdf](https://smastr16.blob.core.windows.net/portalezee/sites/83/2022/12/gazeeta_n7_2022.pdf). Acesso em: 17 mar. 2023.

JANDIRA. **Lei nº 1668, de 13 de dezembro de 2007**. Institui a Política Municipal de Mudanças Climáticas (PMMC) e dá outras providências. [S. l.], 13 dez. 2007. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ukhmo>. Acesso em: 20 set. 2021.

LUCHESE, M. C.; OLIVEIRA, G. F. P. de; MARCOLINO, M. M. As diretrizes em cinco planos diretores municipais em São Paulo que podem contribuir para a minimização de emissão de gases de efeito estufa. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 14., 2021, Itabuna. **Anais dos Encontros da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**. Itabuna: Even, 2021. p. 1-18. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/ecoeco2021/389927-as-diretrizes-em-cinco-planos-diretores-municipais-em-sao-paulo-que-podem-contribuir-para-a-minimizacao-de-emissao/>. Acesso em: 2 mar. 2022.

MAIRIPORÃ. **Lei nº 2740, de 5 de dezembro de 2007**. Institui a Política Municipal de Mudanças Climáticas - PMMC e dá outras providências. [S. l.], 5 dez. 2007. Disponível em: <http://leismunicipa.is/hcrao>. Acesso em: 20 set. 2021.

QUEIROZ, Christina. Cidades contra a crise climática: pesquisas em ciências humanas e sociais ajudam municípios a elaborar planos de adaptação à nova realidade do planeta. **Pesquisa FAPESP**, n. 307, p. 40-45. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/cidades-contra-a-crise-climatica/>. Acesso em: 23 fev. 2021

SANTANA DE PARNAÍBA. **Lei nº 2835, de 29 de outubro de 2007**. Institui a Política Municipal de Mudanças Climáticas (PMMC) e dá outras providências. [S. l.], 29 out. 2007. Disponível em: <http://leismunicipa.is/hibtu>. Acesso em: 20 set. 2021.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei nº 6812, de 29 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Política de Enfrentamento às Mudanças Climáticas de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. [S. l.], 29 ago. 2019. Disponível em: <http://leismunicipa.is/xqpet>. Acesso em: 22 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 55.947, de 24 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Diário Oficial do Estado, São Paulo, v. 120, n. 119, p. 1-28, 25 jun. 2010.

SÃO PAULO (Estado). **Lei n.º 13.798, de 11 de novembro de 2009**. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2009. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13798-09.11.2009.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 14.933, de 5 de junho de 2009**. Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. São Paulo: Legislação Municipal, 2009. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14933-de-05-de-junho-de-2009>. Acesso em: 22 out. 2021.

SATHLER, D.; PAIVA, J. C.; BAPTISTA, S. Mudanças Climáticas: planejamento urbano e governança ambiental nas sedes das principais regiões metropolitanas e integradas de desenvolvimento do Brasil. **Caderno de Geografia**, v. 29, n. 56, p. 262-286, 2019.

SCATENA, Gil Kuchembuk; CRUZ, Natalia Micossi da. **Entrevista com gestor e técnica da CPLA - Coordenadoria de Planejamento Ambiental da SIMA - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente de São Paulo**. 10 set. 2021. (arquivo digital)

SIMA. **Municípios Paulistas Resilientes: Sobre o MPR**. 2022. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/municipiosresilientes/sobre-o-mpr/>. Acesso em: 19 mar. 2022a.

SIMA. **Programa Município VerdeAzul PMVA: O programa**. 2022. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/o-projeto/>. Acesso em: 19 mar. 2022b.



# **C**onflitos socioambientais, expansão imobiliária e participação pública no planejamento ambiental

*Estudo de caso da APA Baleia-Sahy*

**Lygia Fraga Bellintani:**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade da Escola de Artes, Ciências e Humanidades EACH, Universidade de São Paulo, USP e integrante do Grupo de Pesquisa em Planejamento e Gestão Ambiental - PLANGEA; bellintanilygia@usp.br

**Evandro Mateus Moretto:**

Docente do Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade da Escola de Artes, Ciências e Humanidades EACH, Universidade de São Paulo, USP e coordenador do Grupo de Pesquisa em Planejamento e Gestão Ambiental - PLANGEA; evandromm@usp.br

## **Resumo**

A especulação imobiliária e a expansão urbana resultam em conflitos definidos por disputas entre os atores com diferentes interesses e concepções a respeito das atividades permitidas no uso do solo. Para mediar tal conflito, se apresentam como mecanismos os instrumentos de planejamento ambiental. Partindo-se dessa premissa, o presente artigo possui como objetivo principal analisar os conflitos socioambientais decorrentes da expansão imobiliária dentro da Área de Proteção Ambiental municipal Baleia-Sahy através das análises e sínteses comparativas de caráter quali-quantitativas dos documentos de planejamento ambiental Plano de Manejo e do Zoneamento Ecológico Econômico do Setor Litoral Norte (ZEE-LN). Para tal, discorreu-se sobre uma revisão bibliográfica a fim de contextualizar os conflitos, os instrumentos de planejamento ambiental do uso do solo e da participação pública, seguido de integração dos resultados obtidos e discussão dos mesmos.

**Palavras-chave:** Conflitos Socioambientais. APA Baleia-Sahy. Expansão Imobiliária. Planejamento Ambiental. Uso do solo.

## **Abstract**

Real estate speculation and urban expansion result in conflicts defined by disputes between actors with different interests and conceptions regarding the activities permitted in land use. To mediate this conflict, environmental planning instruments are presented as mechanisms. Based on this premise, the main objective of this article is to analyze the socio-environmental conflicts resulting from the real estate expansion within the municipal Environmental Protection Area Baleia-Sahy through comparative qualitative and quantitative analysis and syntheses of the environmental planning documents Management Plan and the Economic Ecological Zoning of the North Coast Sector (ZEE-LN). To this end, a bibliographical review was discussed in order to con-

Artigo recebido em 27/03/2024, aceito para publicação em 18/04/2024.

textualize the conflicts, the instruments of environmental planning for land use and public participation, followed by the integration of the results obtained and their discussion.

**Keywords:** Social and Environmental Conflicts. APA Baleia-Sahy. Real Estate Expansion. Environmental Planning; Land Use.

## 1 Introdução

Decorrente principalmente do turismo, a expansão imobiliária constitui-se em um espaço de disputas políticas e socioeconômicas que comercializa espaços em formato de residências, se caracterizando como um fenômeno imobiliário de reurbanização que se prolifera no mundo inteiro e, não diferentemente, na costa litorânea do Brasil (Sousa; Matias; Selva, 2016). Ao longo do século, a zona costeira brasileira tem sido alvo de diversas formas de agressões, consequências das transformações sociais, culturais, políticas e ambientais alinhadas com o discurso desenvolvimentista (Sousa; Matias; Selva, 2016). Sendo assim, a zona costeira do Estado de São Paulo se encaixa nesse contexto, tendo como um dos focos principais das ações das empreendedoras o litoral norte paulista, em especial o município de São Sebastião.

O município de São Sebastião, uma Estância Balneária, está localizado no Litoral Norte do Estado de São Paulo, Brasil, de área total de 402,395 km<sup>2</sup>, possuindo uma extensa faixa costeira muito visada pela especulação imobiliária, principalmente na Costa Sul do município, onde também é possível observar um crescimento populacional bastante intenso, principalmente derivado do turismo de veraneio, em que se pode encontrar diversas novas construções e empreendimentos imobiliários (Jung, 2014). Além disso, o território de São Sebastião contém grande porção de Serra do Mar coberta por Mata Atlântica, sendo cerca de 70% do município parte do Parque Estadual da Serra do Mar (Cunha, 2001, apud Câmara, 1992).

Diante desse contexto de exploração do território e uso do solo desorganizado, foi-se necessário promover o ordenamento territorial e atividades em conjunto com a capacidade de suporte do ambiente. Assim, o Estado de São Paulo regulamentou, pelo Decreto Estadual nº 49.215/041, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Litoral Norte de São Paulo (ZEE-LN), de extrema importância para subsidiar as fiscalizações, o licenciamento ambiental e o planejamento ambiental do território, sendo este o principal instrumento de planejamento para uso do solo e emissão de licenciamento ambiental para obras que causam supressão da vegetação nativa dentro do município (Jung, 2014). O ZEE-LN se baseia no Decreto Federal nº 4.297/02, que estabelece o Zoneamento Ecológico-Econômico, tendo como seus principais elaboradores a União, os estados federados mediante convênio e os municípios, sendo o principal objetivo organizar as ações dos atores públicos no que tange às atividades públicas e privadas, estabelecendo, de pronto, padrões que visam à proteção ambiental de maneira geral e ao asseguramento do desenvolvimento sustentável (Jung, 2014).

Em foco neste artigo, delimitou-se a área municipal Área de Proteção Ambiental (APA) Baleia-Sahy, localizada na Costa Sul de São Sebastião, para estudo que visa analisar se os conflitos socioambientais decorrentes da expansão imobiliária são tratados dentro dos processos de planejamento ambiental da APA Baleia-Sahy, dentro do município de São Sebastião. Além disso, é uma área que possui vulnerabilidade ambiental, e,

por ser já suscetível a deslizamentos e escorregamentos, a expansão imobiliária aumenta essa vulnerabilidade.

Diante do exposto, surge o questionamento: de que forma a participação pública e os conflitos socioambientais relacionados à expansão imobiliária foram considerados no planejamento de gestão ambiental da APA Baleia-Sahy? Responder a essa questão significa dar visibilidade em como a expansão imobiliária desenfreada traz à tona questões que envolvem os conflitos socioambientais e de que forma podem ser abordados dentro do planejamento ambiental, dando ênfase em como a participação pública é tratada em tomada de decisões importantes, como e se ela é ouvida e incluída, dando um passo significativo para o engrandecimento das ações que possam ser desenvolvidas em um instrumento de planejamento ambiental que considere os conflitos e principalmente o social, sendo de extrema relevância social.

## 2 Metodologia

A metodologia do artigo possui caráter quali-quantitativa, sendo a quantitativa análises e mapeamento com imagens de geoprocessamento e espacialização do solo decorrente da expansão imobiliária na APA Baleia-Sahy, usando imagens de satélites; e a qualitativa a análise de conteúdos documentais, sendo a descrição do uso e ocupação do solo a partir dos instrumentos de planejamento ambiental, entrevista semi estruturada, buscando elementos que expliquem a história de planejamento e conflitos, história da expansão da atividade imobiliária dentro da APA, além de ouvir atores sociais envolvidos.

Para a descrição do processo de planejamento da APA, fez-se o resgate histórico dos instrumentos relacionados ao ordenamento do uso do solo, tais como o Plano de Manejo e o ZEE-LN. A fim de descrever o processo de constituição de cada um destes instrumentos, foram enfocadas as orientações do uso do solo e as formas de participação da sociedade civil - conforme define Santos (2004) - no caso representada pela ONG Instituto de Conservação Costeira, de forma a montar uma linha do tempo que ajude a compreender a configuração dos conflitos.

Na identificação das alterações relacionadas ao uso do solo que ocorreram no processo de planejamento da APA, em decorrência de pressões geradas pela expansão imobiliária, foi muito significativa a contribuição da entrevista semi estruturada com a ONG ICC, A.B., enquanto representante da sociedade civil; as análises documentais foram realizadas através de uma revisão bibliográfica destes documentos e discussão da literatura; as alterações no uso do solo também foram espacializadas a partir de imagens de satélites que possibilitaram a delimitação das áreas e a ilustração dos instrumentos de planejamento analisados.

Na análise dos conflitos decorrentes dessas alterações e como o uso do solo ocorreu espacialmente no território da APA, a partir das alterações identificadas, analisadas e especializadas, foram analisados os conflitos relacionados ao uso do solo e o contraste na valorização dos territórios para favorecer as empreendedoras em detrimento da população local de baixa renda, que acaba ficando restrita a áreas de vulnerabilidade socioambiental.

### 3 Resultados e discussão

No presente tópico está caracterizada a área de estudo e também de que forma os instrumentos de planejamento ambiental abordados neste trabalho descrevem o uso e as atividades permitidas no uso do solo na região em questão, sendo eles: Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte de 2004, o ZEE-LN de 2017, e o Plano de Manejo da APA Baleia-Sahy, com foco nas zonas que abarcam a região da APA Baleia-Sahy, sendo estas as Z4 e Z4OD; também aborda a entrevista concedida pela representante da ONG ICC, A.B., no que esclarece a participação pública no processo de planejamento e desenvolvimento do Plano de Manejo da APA Baleia-Sahy.

#### 3.1 Área de estudo: A Área de Proteção Ambiental Baleia-Sahy

A APA é uma área extensa e que possui ocupação humana em sua composição, além de fatores abióticos, bióticos e culturais que, em conjunto, contribui para a qualidade de vida da população local e da biodiversidade, tendo como principal objetivo de sua criação “proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (São Sebastião, 2020).

A Área de Proteção Ambiental (APA) Baleia-Sahy foi criada em 23 de agosto de 2013 pela Prefeitura Municipal de São Sebastião, a partir de uma mobilização social do

Movimento Preserve o Litoral Norte, com a participação direta de empresários, pescadores, Organizações Sociais Civis, Organizações Não Governamentais (ONGs) e os moradores que vivem ou são frequentadores da Costa Sul do município (São Sebastião, 2020).

Por meio da aprovação da Lei nº 2257/2013 na Câmara de São Sebastião, consta que a APA tinha uma extensão de 1.003.447,88m<sup>2</sup> que foi acrescida, posteriormente, para 3.992.742,27m<sup>2</sup> pela Lei nº 2414/2016. A APA Baleia-Sahy está localizada na Bacia Hidrográfica do Sahy (São Sebastião, 2020).

A APA constitui um importante Corredor Biológico de Conservação que liga a Unidade Conservação Municipal ao Parque Estadual Serra do Mar (Núcleo São Sebastião e APA Marinha Litoral Norte), abrangendo uma extensa gama de ecossistemas e biodiversidade; e as regras de utilização e ocupação dos corredores, bem como seu planejamento, são determinadas no Plano de Manejo da UC, que inclui diretrizes com o objetivo de promover a integração à vida econômica e social das comunidades envolvidas (São Sebastião, 2020).

**Figura 1: Área delimitada da APA Baleia-Sahy**



Fonte: Instituto de Conservação Costeira (ICC) (2017).

### 3.1.1 O Plano de Manejo

Para gerir uma APA, desenvolve-se um Plano de Manejo, sendo essa a principal ferramenta para cumprir com planejamento ambiental. O Plano de Manejo se caracteriza por ser um documento técnico desenvolvido por atores técnicos inter multidisciplinares que se baseiam nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação (UC), estabelecendo em si o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, tal como seu ordenamento territorial e resolução de conflitos (São Sebastião, 2020).

O Plano de Manejo da APA Baleia-Sahy visa, dentre outros objetivos, estabelecer o planejamento territorial e ambiental do local. Essa atividade tem a intenção de designar condições favoráveis tendo em vista atingir objetivos propostos. Assim, o espaço geográfico necessita ser planejado, em prejuízo aos problemas socioambientais decorrentes de diversas atividades antrópicas, dentre elas, a expansão imobiliária (São Sebastião, 2020 apud Ruschmann, 1990). O planejamento territorial e ambiental passa a ser entendido como um conjunto de ações políticas de base científica e/ou administrativa aplicadas em uma área, a fim de definir normas de uso racional do meio ambiente e manter seu equilíbrio, intentando também mitigar conflitos pelo uso do solo (São Sebastião, 2020 apud Goes, 1994).

**Tabela 1: Descrição e quadro-síntese comparativa entre ZEE-LN de 2017.**

ZONAS	ZEE LN - 2004	ZEE LN - 2017	Mudanças observadas em relação ao uso do solo
Z1	Permite empreendimentos de ecoturismo com finalidade e padrões que não alterem as características ambientais da zona; ocupação humana de baixos efeitos impactantes.	Permite empreendimentos de ecoturismo com finalidade e padrões que não alterem as características ambientais da zona; ocupação humana de baixos efeitos impactantes.	Ambos os zoneamentos permitem as mesmas atividades, não houve mudanças.



<b>Z1ZEP</b>	Permite: usos e atividades que são definidos na legislação que regula as categorias das Unidades de Conservação, no diploma legal que criou, bem como nos respectivos Planos de Manejo, quando aplicáveis.	Permite: usos e atividades que são definidos na legislação que regula as categorias das Unidades de Conservação, no diploma legal que criou, bem como nos respectivos Planos de Manejo, quando aplicáveis.	Ambos os zoneamentos permitem as mesmas atividades, não houve mudanças.
<b>Z2</b>	Permite: aquicultura; mineração com base nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Regional de Mineração, respeitadas as disposições do Plano Diretor Municipal; beneficiamento dos produtos de manejo sustentado.	Permite: aquicultura; mineração com base nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Regional de Mineração, respeitadas as disposições do Plano Diretor Municipal; beneficiamento dos produtos de manejo sustentado.	Ambos os zoneamentos permitem as mesmas atividades, não houve mudanças.
<b>Z3</b>	Permite: aquicultura; mineração com base nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Regional de Mineração, respeitadas as disposições do Plano Diretor Municipal; beneficiamento dos produtos de manejo sustentado	Permite: agropecuária, compreendendo unidades integradas de beneficiamento, processamento ou comercialização dos produtos agroflorestais e pesqueiros, compatíveis com as características ambientais da zona; silvicultura.	Não está mais permitida a ocupação humana com características rurais.
<b>Z4</b>	Permite: equipamentos públicos e de infraestrutura necessários ao desenvolvimento urbano; ocupação para fins urbanos; unidades comerciais e de serviços, e atividades de baixo impacto ambiental.	Permite: equipamentos públicos e de infraestrutura necessários ao desenvolvimento urbano; ocupação para fins urbanos; unidades comerciais e de serviços, e atividades de baixo impacto ambiental e assentamentos humanos dispersos, pouco populosos e com pouca integração entre si, atividades de turismo e lazer; unidades comerciais e de serviços, e atividades de baixo impacto ambiental.	Acresceram-se as atividades permitidas: assentamentos humanos dispersos, pouco populosos e com pouca integração entre si, além de permitir também atividades de turismo e lazer; unidades comerciais e de serviços, e atividades de baixo impacto ambiental.

<b>Z4 OD</b>	<p>Permite: empreendimentos de turismo e lazer, parcelamentos e condomínios desde que compatíveis com o Plano Diretor Municipal, observadas as diretrizes fixadas nos Planos e Programas de Z4 OD, garantindo a distribuição e tratamento de água, coleta, tratamento e destinação final dos efluentes líquidos e dos resíduos sólidos coletados.</p>	<p>Permite: empreendimentos de turismo e lazer, parcelamentos e condomínios desde que compatíveis com o Plano Diretor Municipal, observadas as diretrizes fixadas nos Planos e Programas de Z4 OD, garantindo a distribuição e tratamento de água, coleta, tratamento e destinação final dos efluentes líquidos e dos resíduos sólidos coletados; equipamentos públicos e de infraestrutura necessários ao desenvolvimento urbano; ocupação para fins urbanos; estruturas e atividades náuticas de apoio à atividade turística e lazer náutico; turismo e lazer; unidades comerciais e de serviços, e atividades de baixo impacto ambiental.</p>	<p>Acresceram-se as atividades permitidas: equipamentos públicos e de infraestrutura necessários ao desenvolvimento urbano; ocupação para fins urbanos; estruturas e atividades náuticas de apoio à atividade turística e lazer náutico; turismo e lazer; unidades comerciais e de serviços, e atividades de baixo impacto ambiental.</p>
<b>Z5</b>	<p>Permite: assentamentos urbanos consolidados ou em fase de consolidação e adensamento; existência de infraestrutura urbana, instalações industriais, comerciais e de serviços.</p>	<p>Permite: assentamentos urbanos consolidados ou em fase de consolidação e adensamento; existência de infraestrutura urbana, instalações industriais, comerciais e de serviços.</p>	<p>Ambos os zoneamentos permitem as mesmas atividades, não houve mudanças.</p>
<b>Z5 OD</b>	-	<p>Permite: atividades industriais de baixo impacto; terminais rodoviários; logística, armazenamento, embalagem, transporte e distribuição de produtos e mercadorias.</p>	<p>Houve o acréscimo de mais uma zona, a zona 5 terrestre de ocupação dirigida, a Z5T OD, seguido de acréscimo de atividades permitidas.</p>

Fonte: compilado pela autora (2021)



### 3.2 Descrição do Uso do Solo no Plano de Manejo da Apa Baleia-Sahy

Segundo a Prefeitura Municipal de São Sebastião (2020), o Plano de Manejo da APA Baleia-Sahy foi desenvolvido com base no ZEE-LN de 2017, sendo apenas duas zonas do ZEE-LN/17 sobrepostas ao perímetro da UC, cuja base é definida pelas zonas Z1T e Z2T. As zonas foram demarcadas visando uma caracterização regional de forma homogênea, priorizando os critérios físicos, tais como topografia e hidrografia, com base na cobertura da terra. A Z1T é a zona que mais possui caráter restritivo no que tange à conservação dos recursos naturais, apresentando áreas contínuas de vegetação nativa e de declividade acentuadas, a zona

[...] acolhe atividades de pesquisa científica, educação ambiental, manejo sustentável, ecoturismo e ocupação humana de baixo efeito impactante. Além de proteger a paisagem e os recursos naturais, incluindo os mananciais de abastecimento público, a estratégia dessa zona é, também, proteger as Unidades de Conservação por meio da criação de uma faixa mais restritiva em seu entorno (São Sebastião, 2020).

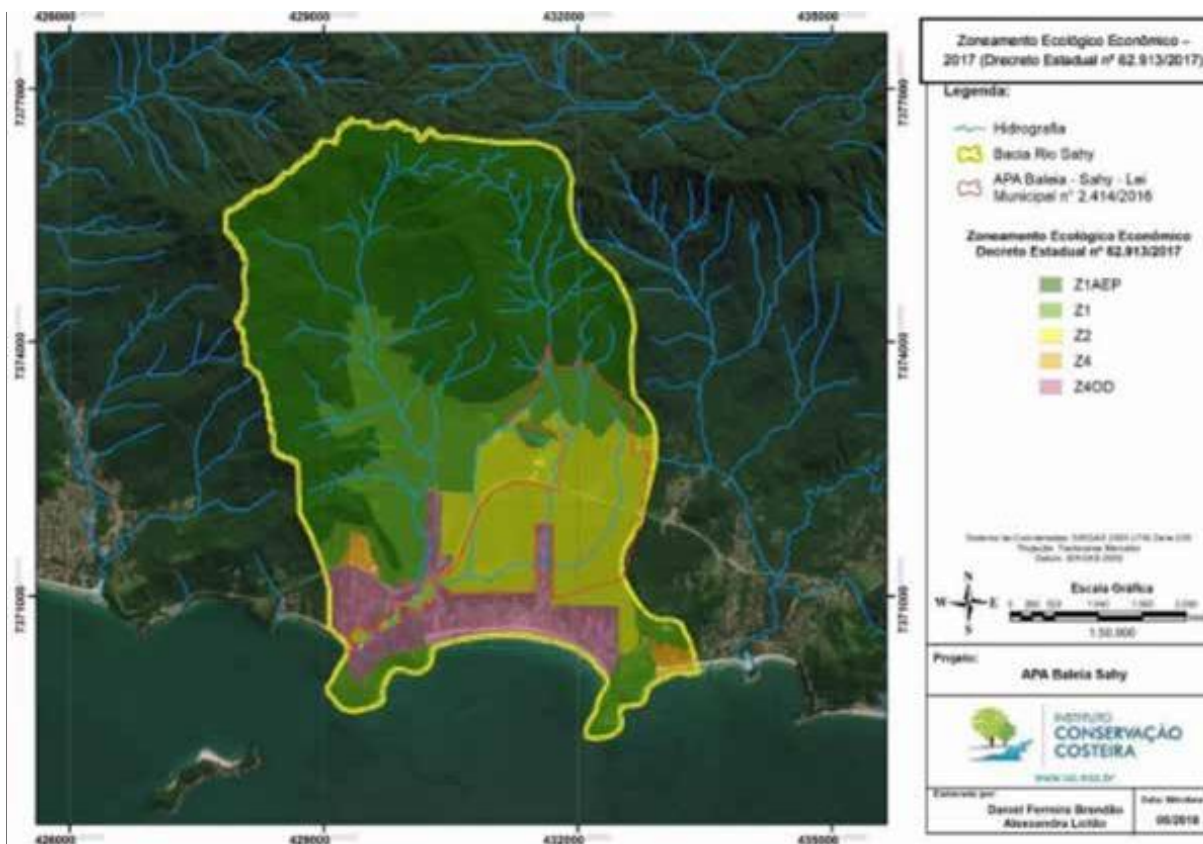
Já a Z2T, é uma zona de características mais restritivas, com o aparecimento frequente de remanescentes florestais e de áreas sujeitas à inundação ou risco geotécnico, porém, viabiliza a presença de assentamentos humanos dispersos de baixa densidade, englobando também a presença de algumas comunidades tradicionais., Vvisa também

[...] proteger a paisagem e os recursos naturais da dinâmica de expansão e de adensamento urbano, estabelecendo uma transição entre as áreas mais ocupadas e as mais preservadas, a Z2T visa manter as atividades de exploração agroflorestal sustentável e viabilizar a implantação de estruturas de ecoturismo que valorizem a manutenção da paisagem; possibilita a atividade minerária, tanto para contenção de áreas degradadas quanto para exploração econômica (São Sebastião, 2020).

Portanto, para todos os efeitos, o ZEE constitui instrumento fundamental para organizar o uso do espaço territorial através da convergência entre desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, também levando em consideração a frequente participação e consulta à população local, buscando a solução dos conflitos e o respeito à natureza e a melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida das populações que habitam a zona costeira, assim (São Sebastião, 2020).

A metodologia adotada para mapeamento sobre o Zoneamento Ambiental do Plano de Gestão e Manejo da APA Baleia Sahy considerou duas etapas, sendo a primeira com base em mapeamentos e vistorias em campo, a fim de calibrar com os mapeamentos das vistorias de campo para, a fim de averiguar e calibrar os mapeamentos, sendo o produto final, o Mapa de Zoneamento, gerado a partir das classes de uso da terra, levando em consideração os usos e ocupações do solo, além das tipologias de solo e cobertura vegetal., Assim, chegaram-se às classes do zoneamento: Zona sob Proteção Especial (ZPE), Zona de Proteção dos Atributos (ZPA), Zona de Uso Sustentável (ZUS), Área de Interesse para a Conservação (AIC) e Área de Interesse Histórico-Cultural (AIHC), Área de Interesse para a Recuperação (AIR) (São Sebastião, 2020).

**Figura 2: Delimitação da Bacia do Rio Sahy no mapa do Zoneamento Ecológico Econômico de 2017 (Decreto Estadual no 62.913/2017).**



Fonte: Instituto de Conservação Costeira (2018)

### 3.3 Integração análise-síntese e linha do tempo dos instrumentos abordados

Devido à demanda de uma melhor organização de uso e atividades do solo em harmonia com a otimização do uso dos recursos naturais, foi desenvolvido e promulgado em 2004 o primeiro ZEE do Litoral Norte, separados na sua seção 1, do artigo 4º ao artigo 30, o ZEE separa por zonas e descreve dentro delas o que caracteriza cada zona, quais são as diretrizes para sua gestão e quais os usos e atividades permitidas dentro delas. Posteriormente, em 2017, em uma necessidade de revisar as diretrizes, alguns tópicos dentro das zonas foram modificados, alterados e até mais tópicos foram adicionados, abordando ainda mais a ideia de uso do solo em harmonia com o meio ambiente, como descrito no tópico acima. O ZEE de 2017 foi promulgado mediante audiência pública. Este que estabelece normas de uso e ocupação do solo e de manejo dos recursos naturais a serem observadas em cada uma das zonas e subzonas do que se trata o ZEE-LN/17, revogando assim o decreto que estabelecia o ZEE-LN/04. Dentro disso, o zoneamento do Plano de Manejo da APA Baleia Sahy foi desenvolvido com base no ZEE-LN de 2017, visto que teve seu planejamento após o ano de 2017, sendo aprovado em 2020.

Apesar da Z3 estar em ambos os ZEE-LN, apenas no ZEE-LN/04 é uma zona vigente e, também, apesar de a Z5 OD estar no ZEE-LN/17, no caso específico de São Sebastião, como visto nas figuras 5 e 7, são zonas inexistentes, sendo desconsideradas então daqui para frente. No que tange ao objeto deste estudo de caso, a APA Baleia-Sahy

teve seu Plano de Manejo baseado no ZEE-LN/17, como já mencionado, e principalmente com base nas zonas Z1T e Z2T, e, ao destrinchar delas, a equipe técnica da secretaria do Verde e Meio Ambiente do município de São Sebastião, juntamente com o ICC, designou subzonas específicas da APA, também descritas nos tópicos acima, de maneira a melhor gerir as demandas socioambientais da área. Dessa forma, é possível observar a importância do ZEE como instrumento de planejamento ambiental e como forte diretriz para desenvolver outros instrumentos de planejamento ambiental, como é, no caso, o plano de manejo da APA Baleia-Sahy.

**Figura 3: Linha do tempo dos instrumentos de planejamento ambiental em questão**



Fonte: elaborado pela autora (2021)

### 3.4 A Participação pública

Foi realizada no dia 17 de novembro de 2021 uma entrevista com a representante da ONG Instituto de Conservação Costeira, A.B., com duração de aproximadamente trinta minutos. A.B. tem graduação em Gestão Ambiental e atua, atualmente, como coordenadora operacional de projetos da ONG ICC. Ao discorrer da conversa, foi pontuado como se deu o processo de participação pública durante o processo de elaboração do Plano de Manejo da APA Baleia-Sahy. A partir de uma entrevista semi-estruturada, foi se desenvolvendo uma rica troca de informações.

#### 3.4.1 Interesse público

A. B. conta que sempre houve interesse da sociedade em participar do processo de elaboração do plano de manejo desde o início. A criação da APA foi um pedido, por abaixo-assinado, da sociedade civil organizada, por meio das associações de moradores, sendo então um caminho de mobilização, visto que grande parte das assinaturas da região vieram dos moradores da Barra do Sahy e da Baleia, principalmente da Vila Sahy, Vila Baleia Verde e Vila Piavú. Observou-se pela descrição da entrevistada que o processo inteiro de elaboração, desde a implantação até o planejamento do plano de manejo, foi sempre prezado e ainda se preza pela participação pública, que se manifesta através das associações de moradores de bairros e o conselho gestor da APA. Neste há todas as instituições e associações. Então, percebe-se que, de fato, a participação pública ocorre nesses instrumentos, desde o registro e análise da parte pública do que deve compor o plano de manejo até a construção do plano.

Além disso, vale ressaltar que a entrevistada apontou o crescente interesse do público que frequenta as praias, aspirando turismo, em conhecer a APA, muitas vezes por conta de documentação, as pessoas têm interesse em tomar conhecimento do que está ao redor, até pra analisar se a presença da APA e de como ela se caracteriza pode afetar futuros empreendimentos ou não, ou seja só para saber da APA e até mesmo colaborar com os projetos.

### 3.4.2 Participação pública: como se desenvolveu

A cidade de São Sebastião é caracterizada por possuir a divisão do seu território entre Costa Sul e Costa Norte, sendo a localização da APA na Costa Sul, há uma certa distância entre elas. Sendo assim, a forma como a participação pública se deu foi a partir de audiências públicas, oficinas participativas, diálogo com as lideranças das associações de moradores e, segue até hoje, esse permanente diálogo entre ONG ICC e as associações. A entrevistada apontou que, as audiências ocorreram da seguinte maneira: devido haver essa divisão entre as duas costas, as audiências públicas foram divididas entre audiências na Costa Norte e audiências na Costa Sul, e as oficinas participativas ocorreram apenas na porção sul da costa. No entanto, para as audiências públicas, foi feito questão que se fossem feitas em ambas as porções da costa, pois por se tratar da APA, que é uma UC municipal, prezou-se pela maneira que todo o município tivesse conhecimento acerca disso, sendo assim se destaca por ser um diferencial o na elaboração do Plano de Manejo.

A.B. também apresentou que, atualmente, a participação pública se dá através do conselho gestor da APA e também há programas voltados ao turismo e geração de renda, principalmente dos artesãos, a educação ambiental, fiscalização e monitoramento. O desenvolvimento do plano de manejo em conjunto com a participação é feito de forma contínua, através do diálogo com grupos específicos, como é o caso dos artesãos, visando atender suas demandas e fortalecer no trabalho, e a participação da sociedade em geral está presente em todos os órgãos competentes. Além disso, a entrevistada ainda menciona que é preciso diálogo, como por exemplo, dialogar com a polícia ambiental, que vai notificar e autuar junto ao estado e fundação florestal.

### 3.4.3 Ocupação do território e conflitos de interesses

No que tange a ocupação do território, a entrevistada descreve que a ocupação do território na APA e, de certa forma, de todo o município, se dá pela divisão da estrada. A Rodovia Doutor Manuel Hipólito Rego (trecho SP-55), faz parte da Rio-Santos (BR-101), corta São Sebastião do seu começo ao fim e, é possível observar o padrão de ocupação do território, que se dá: vindo de Bertioga sentido centro de São Sebastião, do lado esquerdo da rodovia estão, em sua maioria, as habitações de baixa renda, algumas estão localizadas em inclinações mais íngremes, muitas habitações carecem de serviços básicos, como saneamento e água de boa qualidade, enquanto do lado direito da rodovia estão localizadas os condomínios, mansões e casas de alto padrão, muitas delas direcionadas ao turismo de veraneio, a maioria da orla das praias, longe das encostas e com serviços básicos, em sua maioria, atendidos.

Está ilustrado na figura 4 abaixo como essa divisão se dá. A rodovia está destacada em vermelho (BR-101), as regiões que se destacam por ocupações luxuosas e destinadas ao turismo está destacada em tons de laranja, em que é possível perceber a



ocorrência de hostels e pousadas: pousada dentro da região circulado em tom mais escuro de laranja, na parte da Praia da Baleia e hostel dentro da porção circulado em tom de laranja mais claro, na parte da Praia Barra do Sahy; já a parte esquerda da rodovia, destaca as ocupações mais simples, de moradores da região, circuladas em tons de verde: a Vila Sahy na região circulado em verde mais claro e Vila Baleia Verde na região circulado em verde mais escuro. Na imagem é possível perceber com nitidez essa divisão, que se estende ao longo da costa do município de São Sebastião.

**Figura 4: Imagem de satélite da divisão das ocupações pela rodovia Dr. Manuel Hipólito Rego**



Fonte: Adaptado de Google Earth, elaborado pela autora (2021)

Além dessas vilas mencionadas, ainda é importante ressaltar que, por existir condomínios mais luxuosos que para serem construídos foi necessário suprimir a vegetação de restinga local e também manguezais, percebe-se que, mesmo estando em uma área mais nobre, as construções podem haver irregularidades.

No que se refere aos conflitos de interesse na região, foi perguntado à entrevistada sobre a presença das empreiteiras no processo de desenvolvimento do plano de manejo da APA. A entrevistada aponta que o setor imobiliário sempre esteve presente e sempre houve o conflito pelo território, de forma que o mapa da APA possui o atual recorte (como visto na figura 1) já visando evitar tais conflitos. A.B. também conta que há uma forte pressão do setor imobiliário dentro da APA, sendo um dos maiores geradores de impactos no território, conflitos esses que trazem consequências para a UC APA Baleia-Sahy. No que diz respeito a isso, a entrevistada dá o exemplo do portinho da Praia Barra do Sahy, comumente utilizado pelos pescadores locais para guardar e partir com suas embarcações, e que agora é possível observar a presença de jet ski por lá. A.B. também diz que é por isso que o ICC se mantém próximo da comunidade, por visar intermediar conflitos e pensar em soluções em conjunto, estando presente e representando o público em conselhos colegiados, tanto municipal quanto estadual.

#### **3.4.4 A Participação pública no ZEE-LN/2017 e no Plano de Manejo**

É importante salientar que, devido ao processo de zoneamento do ZEE-LN/17

ter caráter macrorregional, é difícil comparar a participação pública na audiência deste com a participação pública no processo de plano de manejo da APA, são momentos e discussões diferentes, ou seja, toma proporções diferentes, determina A.B.

De qualquer maneira, a entrevistada conta que o ICC teve participação na audiência pública do ZEE-LN/17 e, por este ser um zoneamento de caráter macro, havia na audiência pública várias instituições do litoral norte (São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba) representando os interesses públicos, junto do ICC. De qualquer forma, o ZEE-LN/17, ressalta A.B., foi fundamental para a base do plano de manejo da APA e para atingir os objetivos deste.

Já no processo de desenvolvimento do plano de manejo, A.B. considera a participação pública mais ativa do que no ZEE-LN/17, pelo plano de manejo ter um caráter mais microrregional e ter contato direto com as lideranças públicas (associações de moradores, por exemplo). A entrevistada destaca que, chamar a participação pública durante o processo do plano de manejo da APA e ter a sociedade sempre envolvida com todo o processo, até mesmo atualmente, faz a diferença no que tange a atender as demandas públicas, porém, A.B. menciona dificuldades, em que é preciso modificar algumas políticas públicas, visto que os colegiados podem ser burocráticos demais e isso pode afastar a voz de quem deveria ter mais voz; também há a questão das reuniões abertas ao público e transmissão ao vivo destas, conta a entrevistada, são pontos ainda em discussão e que precisam, a longo prazo, serem construídas em conjunto, visto que há ferramentas e metodologias para atingir mais ao público.

#### **4 Síntese do Zoneamento da APA Baleia-Sahy e conflitos pelo uso do solo**

Como já colocado anteriormente, a APA Baleia-Sahy teve seu zoneamento baseado no ZEE-LN/17, principalmente com base na Z1T e na Z2T, porém, é possível observar que a APA está também localizada em zonas Z4 e Z4 OD (como visto na figura 9), ou seja, as áreas que permitem às atividades imobiliárias com mais flexibilidade.

É possível observar a relação direta das atividades turísticas com a sazonalidade, ou seja, os imóveis localizados na orla da APA Baleia-Sahy, esses de maiores poderes aquisitivos, recebem significativa população que afluí para o município durante as temporadas de verão, assim, o crescimento de domicílios de usos ocasionais ocorreu em ritmo bastante acelerado, principalmente aqueles localizados nas zonas Z4 e Z4 OD, podendo-se assim concluir que as atividades permitidas nestas zonas abrem espaço para o avanço imobiliário na região. Isso também significa que, ao crescer o setor e a especulação imobiliária na região aquecendo o mercado da construção civil, também cresce a demanda por mão de obra, como: pedreiros, porteiros, seguranças, serviços domésticos em geral, etc., o que implica na onda migratória dessas pessoas que, em geral são de fora do município, para a região em busca de trabalho e qualidade de vida, porém, por possuir menos poder aquisitivo, “sobram” as áreas de maior risco para construir as moradias, como na Z1T e Z2T, sendo essas as encostas da Serra do Mar, onde é intensa a precariedade, insalubridade, isolamento e risco, havendo conflitos entre a ocupação o ZEE-LN, já que não são permitidas atividades de uso e ocupação urbana em tais zonas.

Como consequência, cria-se uma narrativa de conflito entre urbanização, desenvolvimento econômico e o meio ambiente, que é perceptível no aumento de riscos, tanto pela ocupação de caráter frágil, quanto na exposição da população mais carente. Um

exemplo disso é a Vila Sahy, localizada dentro da APA Baleia-Sahy, em que as moradias se localizam ao sopé da montanha da Serra do Mar, local de alta declividade e risco geotécnico, suscetível à escorregamentos e desabamento de terra, já que, para construir as moradias foi necessário desmatar a vegetação, deixando o solo exposto.

#### **4.1 Síntese da participação pública no Plano de Manejo da APA Baleia-Sahy**

Através dos dados obtidos pelo Plano de Manejo da APA Baleia-Sahy e da entrevista concedida pela coordenadora operacional de projetos da ONG ICC, A.B., pode-se perceber que a participação pública durante todo o processo de elaboração do Plano de Manejo teve efeitos bastante positivos. Imprescindível apontar que, como A.B., discorreu, por mais que tenha havido representação do público e diálogo com os mesmos, ainda há demandas da sociedade e mais atenção às políticas públicas nesse sentido.

Percebe-se que o diferencial do plano de manejo da APA Baleia-Sahy se dá por ser co gerido por uma ONG, o ICC, que representa e está em constante comunicação com o público, tendo papel fundamental em colher as demandas da população e intermediá-las com os órgãos (tal como SABESP e CETESB) a fim de resolver conflitos, apesar das dificuldades encontradas. Ou seja, a ONG possui papel fundamental para a mediação e solução de conflitos, principalmente nos que se referem ao interesse público.

A participação pública se deu principalmente a partir de audiências públicas, mostrando que esses eventos são essenciais para manter o diálogo com todos os atores envolvidos no projeto, ouvir suas demandas e amenizar conflitos; além da intrínseca participação de lideranças, como associações de moradores. A participação pública dentro do Plano de Manejo da APA se dá também através da representação de lideranças populares dentro do conselho gestor da APA, além de programas voltados ao turismo e a geração de renda da população local.

Em relação aos programas, é uma maneira de manter a população sempre em comunicação com o desenvolvimento do plano de manejo da APA. Os programas existentes, de acordo com Prefeitura Municipal de São Sebastião (2020), têm correspondência com as necessidades identificados no território em questão, que são: “Programa de Proteção e Fiscalização, com o objetivo de garantir a integridade física, biológica e cultural da Unidade; o Programa de Manejo e Recuperação, com o objetivo de assegurar a conservação da diversidade biológica e as funções dos ecossistemas (aquáticos e terrestres), por meio de ações de recuperação ambiental e manejo sustentável dos recursos naturais; Programa de Uso Público, com o objetivo de oferecer à sociedade o uso público pretendido de forma a compatibilizar a garantia da qualidade e segurança nas atividades dirigidas ou livres que ocorrem no interior da UC com a manutenção da integridade de seus atributos ambientais objeto de conservação; Programa de Interação Socioambiental, com o objetivo de estabelecer, por meio das relações entre os diversos atores do território, os pactos sociais necessários para garantir o objetivo superior da Unidade; Programa de Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de viabilizar alternativas de usos sustentáveis na Unidade, mediante o incentivo e a difusão de ações compatíveis com o tipo e os atributos da Unidade, de acordo com as demandas socioeconômicas da população que tenha vínculo com a Unidade; Programa de Pesquisa e Monitoramento, com o objetivo de produzir e difundir conhecimentos que auxiliem a gestão da Unidade em suas diversas ações; Programa de Gestão Organizacional, com o objetivo de possibilitar a Gestão Organizacional com a administração dos meios (financeiros, humanos, logísti-



cos e materiais) através de uma estrutura física, quadro funcional e atividades gerenciais e administrativas mínimas, adequadas e eficientes, para que os demais programas sejam desenvolvidos.

## 5 Conclusão

Em suma, a região da Costa Sul, em que está localizada a APA Baleia-Sahy, é caracterizada pela intensa movimentação turística e o mercado voltado a ela, atraindo, sazonalmente, uma massa para a região, caracterizando o turismo de veraneio. Essa intensa movimentação populacional das grandes cidades e arredores fez com que se expandisse a infraestrutura voltada ao lazer, valorizando o solo nas proximidades da orla e elevando o padrão de vida dessa região, assim, os moradores locais se viram obrigados a migrar para outras localidades, essas caracterizadas por riscos geotécnicos e falta de estrutura de serviços básicos, como saneamento. Assim, é histórico do município de São Sebastião que haja conflitos socioambientais, visto que é um espaço que engloba conjuntos naturais e arquitetônicos únicos e que teve sua expansão urbana, também historicamente, dividida entre ocupações de baixa renda e ocupações de alto padrão pela Rodovia Doutor Manuel Hipólito, essa divisão qual precede o desenvolvimento dos instrumentos de planejamento ambiental aqui tratados.

Dito isso, se contextualiza o histórico de conflitos pelo uso do solo da região, conflitos que são definidos por Acserald (2004), como as disputas entre diferentes atores sobre o interesse em um recurso comum, ou seja, a dificuldade em definir a propriedade sobre os usos dos recursos, nesse caso, na gestão e no uso do solo. No que diz respeito às alterações relacionadas ao uso do solo do local que hoje está localizada a APA Baleia-Sahy, a expansão se deu em decorrência de pressões geradas pela especulação imobiliária, de forma que a supervalorização do solo da orla “expulsa” a população local, essa que se vê obrigada a se instalar em regiões de risco e que possuem menor valor monetário, porém, possui alto valor ambiental. Resultante disso e em conjunto com as demandas do público, criou-se um abaixo assinado, liderado por associações de moradores, para a criação da Unidade de Conservação APA Baleia-Sahy, visando uma melhor gestão do território e melhor preservação e conservação ambiental, seguido do seu Plano de Manejo.

Para tal, foi usado como base o Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte de 2017, uma versão revisada do ZEE-LN de 2004. O ZEE-LN/17 considera 5 zonas (Z1, Z2, Z3, Z4 e Z5), e 3 subzonas (Z1 AEP, Z4 OD e Z5 OD), estando a parte mais urbana da APA, em sua maior parte, na Z4 e Z4 OD, que permite empreendimentos de turismo e lazer, parcelamentos e condomínios, dentre outras permissões neste sentido, ou seja, o próprio zoneamento permite a ocupação naquela região, favorecendo o mercado imobiliário, tornando legal aquela porção da região para construir. Outra porção da APA também está localizada, sua maior parte vegetação, na Z1, Z1 AEP e Z2. No que diz respeito às Z1 e Z1 AEP, a maior parte é de vegetação e por isso deve se manter em sua integralidade, salvo atividades de pesquisa científica, educação ambiental, manejo sustentável, ecoturismo e ocupação humana de baixo efeito impactante; a Vila Sahy está na Z4, que permite assentamentos humanos dispersos, pouco populosos e com pouca integração entre si, e atividades de baixo impacto ambiental e a Vila Baleia Verde, que está localizada na Z4 OD, onde a maior parte das edificações estão localizadas, até mesmo as de alto padrão. Assim, o Plano de Manejo da APA teve como base tais definições e, como apontado pela representante da ONG ICC, o zoneamento da APA foi

feito em recortes visando não gerar conflito com as residências já instaladas.

Diagnosticou-se que a participação pública no processo de elaboração do Plano de Manejo, em comparação ao ZEE de 2017, por exemplo, foi bem mais marcante e participativa, de acordo com o relato da entrevistada. A participação pública se deu através das audiências públicas e, atualmente, ainda se dá, através das associações de moradores, como a AMOVILA na Vila Sahy e SABALEIA na Vila Baleia Verde, em que suas lideranças se caracterizam por ser o porta-voz entre comunidade-poder; através da ocupação no conselho gestor da APA, além da atuação da ONG ICC que permanece sempre em contato com as associações, fazendo o intermédio e reportando todo e qualquer tipo de informação, realizando reuniões sempre visando estar a par do dia-a-dia das comunidades e promovendo eventos, como os programas já mencionados, que estimulam a educação ambiental, cultura e o comércio local. Dessa forma, é possível concluir que é essencial que o público tenha espaço e voz nas tomadas de decisões, visando atender suas demandas e, justamente com vozes importantes, como o ICC, conciliar com a preservação da fauna e flora local.

Por fim, conclui-se que a participação pública e os conflitos socioambientais relacionados ao fenômeno de expansão imobiliária foram considerados no planejamento de gestão ambiental da APA Baleia-Sahy, visto que, como já descrito, a participação pública continua sendo presente na gestão da APA, de forma que as lideranças das associações de moradores possuem voz no conselho gestor da APA, há programas voltados à educação ambiental e incentivo financeiro (dos artesãos da região, por exemplo), fiscalização e monitoramento; assim como foi durante o processo de elaboração do plano, através das audiências públicas e de oficinas participativas, em todo momento a ONG ICC presente. Os conflitos foram abordados pelo planejamento de gestão ambiental da APA em questão, o plano de manejo contextualizou e descreveu os conflitos pelo uso do solo e delimitou zonas para usos especiais a fim de mitigar os conflitos e de ordenar o uso do solo de forma mais democrática possível.

### Referências

CUNHA, Icaro A. da. Conflito ambiental na costa de São Paulo: o plano diretor de São Sebastião. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 15-31, jul. 2001. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/sausoc/a/tgwy3y7DQhTNKpccFF4NbhS/abstract/?lang](https://www.scielo.br/j/sausoc/a/tgwy3y7DQhTNKpccFF4NbhS/abstract/?lang=pt&format=html)

=pt&format=html. Acesso em: 12 março 2021.

DEUS FILHO, Nilton Euripedes de. **Análise integrada do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) do Litoral Norte de São Paulo e seus impactos socioambientais em São Sebastião/SP**. 2019. 196 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão e Regulação de Recursos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/204758/001108963.pdf> ?sequence= 1&isAllowed=y. Acesso em: 20 jul. 2021.

JUNG, D. R. **Inadequações do Zoneamento ecológico-econômico no município de São Sebastião-SP**. Dissertação (Mestrado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8135/tde-07042015-105600/en.php>. Acesso em 22 maio 2021

INSTITUTO DE CONSERVAÇÃO COSTEIRA (ICC). **APA Baleia Sahy**. Ilhabela:

ICC, 2017. Disponível em: <https://www.icc.eco.br/apa-baleia-sahy/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SANTOS, R. F. Planejamento ambiental: teoria e prática. São Paulo, SP: Oficina de Textos, 2004.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 49.215, de 7 de dezembro de 2004**. São Paulo, SP: Alesp, 2004. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto-49215-07.12.2004.html>. Acesso em: 15 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 62.913, de 8 de novembro de 2017**. São Paulo, SP: Alesp, 2017. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2017/decreto-62913-08.11.2017.html>. Acesso em: 15 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Zoneamento Ecológico-Econômico: Litoral Norte São Paulo**. São Paulo: SMA/CPLEA, 2005. 56 p. Disponível em: [http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cpla/2011/05/Zoneamento-EcologicoEconomico\\_LitoralNorte.pdf](http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cpla/2011/05/Zoneamento-EcologicoEconomico_LitoralNorte.pdf). Acesso em: 20 jul. 2021

SÃO SEBASTIÃO (Brasil). Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Plano de Manejo: Área de Proteção Ambiental Baleia-Sahy**. São Sebastião: Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2020. 573 p.

SILVA, Vívian Damasceno. **Conflitos socioambientais da atividade turística em unidades de conservação: a área de proteção ambiental de Guadalupe, Pernambuco**. 2011. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3248>. Acesso em: 06 jun. 2021.

SOUSA, Plínio Guimarães de; MATIAS, Esdras Matheus; SELVA, Vanice Santiago Fragoso. Do turismo residencial aos complexos turísticos imobiliários: a apropriação da zona costeira do nordeste brasileiro pela atividade turística imobiliária. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3, 2016, p. 176-198. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/VzfPvrPQDVY66sNTdLJGsdC/abstract/?lang=pt>. Acesso em 20 maio 2021

# **E**studo de caso sobre o controle social no âmbito do sistema nacional de unidades de conservação da natureza e do Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira

## *Case Study on Social Control in the Framework of the National System of Nature Conservation Units and the Management Plan of the Serra da Mantiqueira APA*

**Laura Elizandra Machado Carneiro**

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Advogada. Procuradora Legislativa da Câmara Municipal de Diadema. Mestra em Direito Tributário pela USP. Especialista em Direito Tributário, Direito Processual Civil, Direito Público e Direito Material e Processual Trabalhista. Pós-graduanda em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP. E-mail: lauraemcarneiro@yahoo.com.br.

**Aline Antonia Araújo da Silva**

Graduada em Serviço Social pela FMU. Servidora pública da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo. Especialista em Saúde Coletiva pela UNICSUL. Pós-graduanda em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP. E-mail: line.araujo@hotmail.com.br.

**Claudio Alvim Zanini Pinter**

Graduado em Administração pela UNISUL (Tubarão-SC). Doutor em História pela Universidade de León - Espanha. Pós-graduado em Economia Empresarial pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Pós-graduando em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP. E-mail: cazp1603@gmail.com.

**Fabio Rodrigo da Costa**

Graduado em Psicologia pela UNIB (Universidade Ibirapuera). Servidor público da GCM – Guarda Civil Municipal de Santo André/SP. Especialista em Política Pública Municipal pela UNIFESP. Pós-graduando em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP. E-mail: fabiocosta403@hotmail.com.

**Lenice Santana dos Santos**

Graduada em Letras pela UNICASTELO. Servidora pública da Secretaria de Educação do Município de São Paulo. Pós-graduanda em Letramento pela Faculdade de Conchas (FACON). Pós-graduanda em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP. E-mail: lenicessant@yahoo.com.br.

Artigo recebido em 07/08/2022, aceito para publicação em 08/04/2024.

## Resumo

O estudo de caso baseia-se na pesquisa de informações e dados abertos coletados nos sítios oficiais eletrônicos do Planalto e do Governo Federal, com o objetivo de identificar as formas de controle social previstas na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que “regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e dá outras providências” e os instrumentos de que se utilizam os Conselhos Gestores. Como metodologia, foram pesquisadas informações sobre o Plano de Manejo da APA Serra da Mantiqueira, para destacar as principais políticas presentes no referido plano e as formas de controle social desta unidade de conservação. Como resultados, avalia-se a norma geral sobre criação, implantação e gestão das unidades de conservação e como ela é aplicada no âmbito do Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira. Na conclusão, apontam-se aspectos importantes da APA da Serra da Mantiqueira e os mecanismos disponíveis de controle social previstos no Plano de Manejo, buscando aprimorar a participação e os mecanismos de controle social previstos na legislação para efetivação do monitoramento das unidades de conservação.

**Palavras-Chave:** Controle social. Instrumentos de Controle. Unidades de Conservação. APA da Serra da Mantiqueira.

## Abstract

The case study is based on the research of information and open data collected on the official websites of Planalto and the federal government to identify the forms of social control provided by Federal Law No. Regulates art. 225, § 1, items I, II, III and IV of the Federal Constitution institute the National System of Nature Conservation Units and makes other provisions and the instruments used by the Management Councils. As a methodology, information about the Serra da Mantiqueira APA Management Plan was researched to highlight the central policies present in that plan and the forms of social control of this conservation unit. As a result, the general rule on the creation, implementation and management of conservation units is evaluated and how it is applied within the scope of the Serra da Mantiqueira APA Management Plan. In conclusion, essential aspects of the Serra da Mantiqueira APA and the available mechanisms of social control in the Management Plan are pointed out, seeking to improve the participation and the mechanisms of social control foreseen in the legislation to monitor the conservation units.

**Keywords:** Social Control. Control instruments. Conservation units. Serra da Mantiqueira APA.

## 1 Introdução

O objetivo geral do presente estudo de caso é identificar as formas de controle social previstas na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que “regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e dá outras providências”, o(s) instrumento(s) utilizado(s) para a realização deste controle e as principais políticas públicas presentes no(s) referido(s) instrumento(s).

Os objetivos específicos são destacar as principais políticas públicas do Plano de



Manejo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM), verificar como o controle social é realizado no âmbito do Plano de Manejo, examinar a evolução desse controle e criticar a sua efetividade.

A Serra da Mantiqueira é uma cadeia montanhosa que se estende por três Estados do Brasil (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro). Na Serra da Mantiqueira existem diversas unidades de conservação, como a Área de Proteção Ambiental (APA) da Serra da Mantiqueira, dividida entre os três citados Estados, o Parque Nacional do Itatiaia, dividido entre Minas Gerais e Rio de Janeiro, e os Parques Estaduais da Serra do Brigadeiro e da Serra do Papagaio (Minas Gerais) e Campos do Jordão (São Paulo). Em razão da extensão da Serra da Mantiqueira, a qual possui, aproximadamente, 500 km e das diversas unidades de conservação nela contidas, este estudo ficará restrito à Área de Proteção Ambiental (APA) da Serra da Mantiqueira, com enfoque no respectivo Plano de Manejo e nas disposições legais relativas às APA's.

No tocante à metodologia, foram pesquisadas legislações no sítio eletrônico do Planalto e informações sobre a APA da Serra da Mantiqueira no sítio eletrônico do Governo Federal e ICMBio/Ministério do Meio Ambiente.

Quanto aos resultados, avalia-se que há coerência entre as disposições legais gerais previstas na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e os tópicos trazidos no Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira.

Por fim, na conclusão do estudo de caso, apontam-se aspectos importantes do Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira e como podem ser promovidos a participação e os mecanismos de controle social.

## 2 Metodologia

Trata-se de um estudo de caso acerca do controle social no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e do Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira. Para tanto, foram examinados as formas de controle social e os instrumentos utilizados no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e as principais políticas públicas constatadas no Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira.

Primeiramente, cabe salientar que Yin (2005, p. 19), ao explicar as formas de pesquisar em Ciências Sociais, discorre sobre o estudo de caso:

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo 'como' e 'por que', quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

Segundo Pádua (2004, p. 74), o estudo de caso é uma abordagem qualitativa, seja como elemento complementar em uma coleta de dados, seja como monografia.

Já na visão de Goode e Hatt (1975), o estudo de caso possibilita investigar, com profundidade, o desenvolvimento, as características e os demais aspectos constitutivos de qualquer unidade social.

Por sua vez, Oliveira (2002, p. 50) explica que o estudo de caso é método suficien-



te para identificar e analisar as diversas ocorrências de um mesmo fenômeno, em vários casos. Esta concepção vai ao encontro deste estudo, que tem como objetivo avaliar as formas e os instrumentos de controle social das unidades de conservação, em especial em relação à APA da Serra da Mantiqueira.

Em outras palavras, o estudo de caso confirma-se como método apropriado para, com base na legislação e nos aspectos do Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira, analisar e avaliar as formas e os instrumentos de participação social para fins de controle social da citada unidade de conservação.

### 3 Resultados

Primeiramente, é importante ressaltar que a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e dá outras providências.

No artigo 2º da referida Lei, constam diversos conceitos, dentre os quais é importante destacar os conceitos de unidade de conservação, manejo, uso sustentável e plano de manejo, presentes nos incisos I, VIII, XI e XVII do referido dispositivo:

Art. 2º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

[...]

VIII - manejo: todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas;

[...]

XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

[...]

XVII - plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade; [.]

O referido Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) é regido por diversas diretrizes, traçadas no artigo 5º da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, dentre os quais se destacam aqueles diretamente relacionados ao controle social, tais como assegurar os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação (inciso II); assegurar a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação (inciso III); incentivar as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional (inciso V); considerar as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais (inciso IX), dentre as demais diretrizes previstas no citado dispositivo.

Por sua vez, o artigo 6º da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, estabelece os órgãos que fazem a gestão do SNUC, a saber: Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, que acompanha a implementação do Sistema; o Ministério do Meio Ambiente, órgão central, que coordena o Sistema; e os órgãos executores, dentre os quais estão o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

A APA da Serra da Mantiqueira é classificada como Unidade de Uso Sustentável. O objetivo básico da Unidade de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, encontrando amparo no artigo 7º, inciso II e § 2º, da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Dentre as categorias de unidade de conservação do Grupo de Unidades de Uso Sustentável está a Área de Proteção Ambiental (APA), que é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, com atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente relevantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, com objetivos básicos de proteger a diversidade biológica, assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais e disciplinar o processo de ocupação, conforme artigo 14, inciso I e artigo 15, da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

É relevante também destacar que as condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas APA's sob domínio público são estabelecidas pelo órgão gestor da unidade e, nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário fixar as condições para pesquisa e visitação pelo público, conforme §§ 3º e 4º do artigo 15 da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Saliente-se, por oportuno, que a Área de Proteção Ambiental dispõe de um Conselho, presidido pelo órgão responsável por sua administração, o qual é constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme prevê o artigo 16, da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Nesse sentido, o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que “regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências”, em seus artigos 17 a 20, trata do Conselho. Conforme referidos dispositivos, as categorias de unidade

de conservação poderão ter conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, a quem compete designar os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados.

A representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, defesa nacional, cultura, educação, paisagem, turismo, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas.

Já a representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade de conservação, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior das unidades, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Ademais, sempre que possível, a representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser paritária.

Assim, o órgão executor possui as atribuições de convocar o Conselho e prestar apoio à participação dos conselheiros nas reuniões, sendo que o mandato do conselheiro é de dois anos, renovável por igual período, não remunerado e considerado atividade de relevante interesse público.

É, ainda, importante evidenciar que compete ao Conselho da unidade de conservação acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, garantindo o seu caráter participativo; buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno; esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade; manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação; propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, dentre outras competências previstas no Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

Por sua vez, o artigo 27 da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, estabelece que as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. O Plano de Manejo é um instrumento que abrange a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, com as medidas para promover a integração da área à vida econômica e social das comunidades vizinhas. Ademais, na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Áreas de Proteção Ambiental (APA's) será assegurada a ampla participação da população residente. O Plano de Manejo da unidade de conservação, elaborado pelo órgão gestor ou pelo proprietário quando for o caso, será aprovado em portaria do órgão executor, no caso de Área de Proteção Ambiental. O Plano de Manejo aprovado deve estar disponível para consulta do público na sede da unidade de conservação e no centro de documentação do órgão executor.

O Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira pode ser consultado eletronicamente no sítio do Governo Federal – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Referido Plano foi custeado com recursos da Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul (AGEVAP) e sua elaboração foi executada pela empresa Detzel, sendo que o diagnóstico e planejamento

da APA da Serra da Mantiqueira foi desenvolvido em volume único no ano de 2018. O Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira foi aprovado por meio da Portaria nº 1.046, de 3 de dezembro de 2018, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

É oportuno contextualizar a participação social no Brasil, a fim de entender a importância da atuação dos órgãos colegiados. A constituição de unidade de conservação, como a APA da Serra da Mantiqueira, implica a sobreposição de múltiplos territórios (federal, estaduais e municipais). Assim, são diferentes os interesses, práticas e representações dos variados atores envolvidos e populações afetadas pela delimitação das áreas destinadas à proteção ambiental. Assim, é relevante destacar que a participação social é recente na América do Sul, pois até a década de 80, diversos países estavam sob o regime da ditadura. Apesar de no Brasil já existirem, desde 1981, leis que fomentassem a participação social, foi somente com a promulgação do SNUC, no ano de 2000, que a participação se tornou claramente instituída nas unidades de conservação.

No Brasil, Irving (2007) explica que a participação social na gestão da unidade de conservação constitui elemento central para a sua sustentabilidade. Para Oliva (2004), a gestão participativa compreende diversos níveis de participação, que variam desde um processo de consulta até a transferência de responsabilidade e autoridade da instituição responsável pela área para outros interessados. Por isso, Melek (2006) ressalta que a gestão participativa no Brasil tem sido um desafio, pois, apesar da aparente facilidade no seu processo de instituição e implantação, muitos são os problemas que podem comprometer a gestão das unidades de conservação e de seus entornos.

Sobre a participação social por meio do Conselho Gestor, Paraíso (2005, p. 37) explicita que “a participação dos cidadãos nas questões relativas ao ambiente tem sido possível por meio das consultas públicas e da formação de conselhos consultivos ou deliberativos”. A esse respeito, Loureiro et. al. (2003) explica que o bom funcionamento do Conselho não depende de sua classificação como consultivo ou deliberativo, mas do status de legitimidade e representatividade que possui em função do seu processo de criação e atuação ser realmente democrático, sério e mobilizador, que resulte em efetivo poder de intervenção em políticas e ações sociais.

#### 4 Discussão dos resultados

A Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM) foi criada por meio do Decreto nº 91.304, de 03 de junho de 1985, apresentando uma área total de 437.524,57 hectares e localizada no bioma Mata Atlântica, abrangendo, conforme consta do Plano de Manejo, 27 municípios dos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

Conforme informado pelo sítio eletrônico do Instituto Socioambiental (ISA), a Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira é, atualmente, composta por 30 municípios, a saber: Aiuruoca, Alagoa, Baependi, Bocaina de Minas, Bom Jesus de Minas, Delfim Moreira, Itanhandu, Itamonte, Itajubá, Liberdade, Marmelópolis, Passa Quatro, Passa Vinte, Piranguçu, Pouso Alto, Santa Rita do Jacutinga, Virgínia e Wenceslau Brás, no Estado de Minas Gerais; Campos do Jordão, Cruzeiro, Guaratinguetá, Lavrinha, Lorena, Pindamonhangaba, Piquete, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí e Queluz, no Estado de São Paulo, e Itatiaia e Resende no Estado do Rio de Janeiro.

É evidente a tensão existente no controle social e na preservação da APA, tendo em vista que os conflitos de interesses existentes numa área marcada por regulamentações nos âmbitos federal, estaduais e municipais impactam no funcionamento do Conselho Gestor. Ainda que se quisesse fazer um estudo aprofundado dos pontos de conflito existentes nas regulamentações federal, estaduais e municipais dos entes federativos abrangidos pela APA da Serra da Mantiqueira, tal análise seria superficial, já que os dados específicos relativos à APA e ao trabalho do colegiado (atas de reuniões do Conselho Gestor) não estão disponíveis para consulta para pontuar, com mais profundidade, as reais dificuldades quanto à participação social, o que certamente demandaria um estudo de caso .

Para exemplificar a divergência de interesses, pode-se tomar a Lei Estadual nº 11.262, de 08 de novembro de 2002, que “declara Áreas de Proteção Ambiental o trecho da Serra da Mantiqueira e as áreas urbanas no Município de São José dos Campos”. A referida lei cria as Áreas de Proteção Ambiental “APA São Francisco Xavier” e “APA do Banhado”. A implantação das referidas APA’s foi coordenada pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente, em colaboração com os órgãos da Administração Direta, Indireta e Fundacional do Estado, vinculados à preservação do meio ambiente. O artigo 4º da referida Lei, deixa claro que, na “APA do Banhado”, é vedada a ampliação da área das indústrias existentes e a utilização da área para chácaras de recreio.

Já o Decreto Estadual nº 48.149, de 09 de outubro de 2003, dispõe sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Áreas de Proteção Ambiental (APA’s) no Estado de São Paulo. O Conselho Gestor de Área de Proteção Ambiental no Estado de São Paulo tem caráter consultivo e tem como objetivo promover o gerenciamento participativo e integrado da área, bem como implementar as políticas e diretrizes nacionais, estaduais e municipais de proteção do meio ambiente e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, sendo composto por representantes dos Municípios abrangidos pela APA, dos órgãos e entidades da administração estadual e da sociedade civil, devendo contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Ademais, o Conselho Gestor de Área de Proteção Ambiental é presidido por representante da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, designado pelo Titular da Pasta.

Por sua vez, a Lei nº 8.756, de 28 de junho de 2012, do Município de São José dos Campos, denominou parte da Concha do Banhado em Unidade de Conservação de Proteção Integral, criando o Parque Natural Municipal do Banhado (PNMB), com os objetivos básicos de preservar o ecossistema natural de grande relevância ecológica e beleza cênica, realizar pesquisas científicas, desenvolver atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. A implementação e a administração do referido parque compete à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que preside o Conselho Consultivo, criado por decreto do Prefeito Municipal e constituído por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil para auxiliar a administração do PNMB.

Portanto, é fácil notar que a APA da Serra da Mantiqueira é regulada por lei



federal, mas que, por englobar áreas afetas a outros Estados e Municípios, vai tendo regulamentações estaduais e municipais e diversos Conselhos Consultivos/Gestores, pois a APA da Serra da Mantiqueira vai se dividindo em diversas outras APA's. Neste exemplo trazido a exame, a "APA do Banhado", instituída por lei estadual, engloba trecho da Serra da Mantiqueira e, de acordo com a lei estadual, fica vedada a utilização da área para chácaras de recreio. Todavia, ao passar por regulamentação municipal (Município de São José e dos Campos), o Parque Nacional Municipal do Banhado, que fica dentro da "APA do Banhado", permite o desenvolvimento de atividades de recreação e o turismo ecológico. Aparentemente, a lei estadual conflita com a lei municipal, pois cada um, dentro do seu âmbito, defende interesses próprios (ora estaduais, ora locais).

Por isso, a dificuldade de resolver as tensões existentes entre os diferentes órgãos (estaduais e municipais) e entre o Conselho Gestor da APA da Serra da Mantiqueira no que eventualmente venha a colidir com outros Conselhos Consultivos de trechos da Serra da Mantiqueira e a dificuldade de unificar os interesses dos mais diversos Estados e Municípios abrangidos pela APA da Serra da Mantiqueira.

Isso porque a declaração de Área de Proteção Ambiental, além de garantir a conservação do conjunto paisagístico e da cultura regional da Serra da Mantiqueira, tem por objetivo proteger e preservar parte de uma das maiores cadeias montanhosas do sudeste brasileiro; os remanescentes dos bosques de araucária; a flora endêmica e andina; a continuidade da cobertura vegetal do espigão central e das manchas de vegetação primitiva; e a vida selvagem, principalmente as espécies ameaçadas de extinção.

A APASM e seu manejo objetivam a manutenção da Serra da Mantiqueira e vão ao encontro de orientações para a conservação da biodiversidade e do uso sustentável dos recursos naturais, de acordo com as políticas públicas estabelecidas na esfera federal e com os programas específicos adotados por organismos não governamentais internacionais e nacionais. A APASM abrange o território de dezenas de municípios dos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, o que possibilita compreender melhor as tensões decorrentes dos diferentes interesses e âmbitos de regulação incidentes sobre o território da unidade de conservação APASM e suas implicações para o funcionamento do Conselho Gestor.

As principais políticas públicas previstas no Plano de Manejo da APASM relacionam-se, em linhas gerais, às políticas de educação ambiental, pesquisa científica, projetos socioambientais e de integração com políticas voltadas ao ecoturismo, políticas públicas para o manejo de espécies animais, bem como à contribuição para as políticas municipais de uso e ocupação do solo.

Para tanto, o Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira (CONAPAM) foi formado em 30 de setembro de 2003, composto por 34 membros titulares, sendo 17 da sociedade civil (organizações não governamentais ambientalistas, associações de comércio, indústria e mineração, setor de produção rural, instituições técnico-científicas e educacionais, turismo e hotelaria, centros e associações de moradores, instituições religiosas e beneficentes) e 17 do poder público, dos níveis municipal, estadual e federal, sendo instituído formalmente pela Portaria IBAMA nº 49/04-N, de 07 de maio de 2004.

Esta composição foi sendo alterada por sucessivas Portarias da ICMBio, sendo



que, atualmente, o Conselho é composto por 30 cadeiras, sendo 6 cadeiras para órgãos públicos da área ambiental (municipais, estaduais ou federais); 8 cadeiras para órgãos públicos de áreas afins (Prefeituras Municipais, órgãos de assistência técnica, etc.); 2 cadeiras para o setor de indústria, comércio, mineração e turismo; 2 cadeiras do setor agropecuário; 4 cadeiras para organizações que representem moradores da APA ou representantes comunitários eleitos para esse fim (associações de moradores, lideranças locais, etc.); 5 cadeiras para Organizações da Sociedade Civil (Organizações Não Governamentais - ONGs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs); 1 cadeira para Colegiados de Políticas Públicas e 2 cadeiras para Instituições Públicas ou Privadas de Ensino, Pesquisa e Extensão.

A Renovação do Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira para a Gestão 2023/2024 busca a participação da sociedade na gestão da APASM para transformar realidades, mobilizar setores sociais, fortalecer a democracia e tornar a gestão ambiental pública mais participativa.

O CONAPAM é um colegiado destinado a proteger e promover o desenvolvimento sustentável da APASM e teve suas inscrições abertas até 22 de julho de 2022, sendo que os conselheiros tomaram posse em dezembro de 2022 e o mandato seguirá até dezembro de 2024. Puderam se inscrever para o CONAPAM, dentre outras, instituições de direito público e de direito privado sem fins lucrativos, formalmente constituídas e com atuação comprovada de, no mínimo, um ano no território da APASM e representantes de moradores de comunidades locais da APASM, com ou sem organização local, desde que escolhidos coletivamente pela comunidade.

Sobre a participação social abrangente, integrada e colaboradora, tem-se que APASM dispõe de Conselho Consultivo, cujos conselheiros participaram, juntamente com representantes da comunidade, do trabalho de elaboração do Plano de Manejo, por meio de Oficina de Diagnóstico Rápido Participativo, Reunião de Consolidação do Diagnóstico, Oficinas de Alvos de Conservação, Reunião de Pré-Zoneamento, Oficinas de Planejamento Participativo (OPP), Reunião de Planejamento I e Reunião de Planejamento II. Todavia, concordando com o entendimento de Franca (2006), o Conselho Gestor deve fortalecer e garantir a melhoria contínua da gestão, agindo no controle e na participação de órgãos públicos das três esferas de poder, bem como da sociedade em favor da conservação da unidade de forma integrada com os anseios e as necessidades sociais. Para tanto, é importante entender este processo como algo complexo, pois implica na construção de cidadania e participação como elementos primordiais da sustentabilidade ambiental e social nas práticas de gestão.

O Plano de Manejo traz estratégias para a redução das ameaças críticas identificadas na APASM. São elas: contribuir para as políticas municipais de ordenamento do uso e ocupação do solo; articular e implantar projetos de sustentabilidade econômica e ambiental para produtores rurais, incentivando o desenvolvimento sustentável regional; desenvolver programa de manejo integrado do fogo e prevenção de incêndios; contribuir e promover o ordenamento do turismo e dos diferentes usos nos atrativos naturais da unidade de conservação; e articular para aprimorar os processos de proteção, licenciamento e monitoramento.

Como a APA da Serra da Mantiqueira é uma unidade de conservação de uso sustentável, o Plano de Manejo privilegia ações de articulação, fomento, integração e

normatização. No Plano de Manejo constam, além das cinco estratégias supracitadas, os objetivos a serem atingidos por meio das ações nele especificadas, dentre os quais reduzir/minimizar os conflitos de uso e ocupação do solo e seus impactos na biodiversidade da APASM; incentivar a produção sustentável e adequação ambiental das propriedades; ter programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) implantados; reduzir os danos provocados pelos incêndios sobre a biodiversidade; reduzir os impactos causados pelos usos desordenados nos atrativos naturais da unidade de conservação; reduzir os impactos causados por estradas; reduzir a poluição hídrica e a captação irregular de água; e proteger espécies de fauna nativa e minimizar os danos causados pelas espécies exóticas.

A esse respeito, destaca-se que o CONAPAM está envolvido nos objetivos de reduzir/minimizar os conflitos de uso e ocupação do solo e seus impactos sobre a biodiversidade da APASM, para que o uso e ocupação do solo ocorram de acordo com as normas e zoneamento da APASM; e incentivar a produção sustentável e adequação ambiental das propriedades, para que aumente o número de propriedades que adotam técnicas sustentáveis de produção rural e para que se amplie a integração entre os atores envolvidos com a produção rural. Portanto, cabe ao CONAPAM, juntamente com os demais envolvidos, promover as ações e cumprir as metas estabelecidas no Plano de Manejo.

Ribeiro, Barbosa e Limont (2010, p. 99) realizaram uma avaliação da efetividade da gestão participativa na APA da Serra da Mantiqueira e apontaram, como pontos positivos, o estímulo ao aumento da participação dos membros do CONAPAM na definição das pautas e na organização das reuniões, bem como na adoção de leituras dos encaminhamentos propostos no sentido de averiguar a condução dada pelos responsáveis por sua execução.

Ademais, Ribeiro, Barbosa e Limont (2010, p. 99) ressaltaram a importância dos trabalhos realizados pelas Câmaras Técnicas de Plano de Manejo e de Comunicação, que encaminharam suas proposições a contento.

Como pontos negativos, Ribeiro, Barbosa e Limont (2010, p. 99-100) destacaram:

Quanto aos compromissos assumidos em plenária, constatou-se na leitura das atas cerca de 53 encaminhamentos realizados pelos conselheiros. Destes 41,51 % foram plenamente atendidos, isso está associado ao fato de que algum servidor da APASM assumiu tais compromissos como prioridade de ação; 39,62 % não foram atendidos; 7,55 % foram parcialmente atendidos; 7,55 % de desistência e para 3,77 % dos encaminhamentos não foram encontradas informações que subsidiassem sua avaliação. Estes dados expõem a fragilidade do conselho quanto às decisões por ele proferidas e interfere negativamente na sua efetividade, já que as ações devem ter continuidade.

[...]

Considerando a relação de presença nas reuniões, percebe-se a baixa representação dos segmentos comunitários. Este último pode ser justificado pela dificuldade de organização local que inibe a participação direta do segmento no conselho, pois poucas

são as organizações comunitárias que possuem personalidade jurídica ou mesmo um grau de organização que lhes dê condições de representar seus segmentos (Limont, 2009). Outro fato é a dificuldade dos servidores da APASM estarem regularmente presentes junto às comunidades rurais em ações educativas e preventivas, devido à grande extensão territorial da unidade e o elevado grau de ocupação da região.

[...]

Outra situação recorrente verificada na análise das atas refere-se à participação mais efetiva de poucos membros nas discussões, sendo notório que regularmente são sempre as mesmas pessoas que se posicionam durante as reuniões [...].

Portanto, é imprescindível que o CONAPAM tenha legitimidade e representatividade, o que só se alcança se o processo de constituição e atuação do Conselho for efetivamente mobilizador, sério e democrático, para, assim, impactar na formulação e intervenção em políticas e ações sociais.

É importantíssimo, pois, fomentar, de fato, a participação da sociedade no Conselho, para que se efetive a gestão participativa da APASM e para que o CONAPAM seja um espaço efetivo de participação dos mais diversos segmentos sociais, com a manifestação da coletividade e com o exercício qualificado da cidadania quanto ao uso e aplicação dos recursos da natureza protegidos.

### **5 Considerações finais**

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) define unidade de conservação (UC) como o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias de proteção, organizando-as em dois grupos, sendo que a Área de Proteção Ambiental é classificada na categoria de unidade de uso sustentável, pois concilia a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos recursos naturais. Assim, no âmbito de cada ente (União, Estados e Municípios), há o conflito de interesses em torno do uso dos recursos naturais da APA da Serra da Mantiqueira, o que dificulta o trabalho do Conselho Gestor e aumenta a tensão quanto à conservação ambiental e o manejo da área.

O presente estudo de caso identifica as formas de controle social das unidades de conservação, pela presença do Conselho Consultivo/Gestor, destacando suas competências e composição. Além disso, destaca o principal instrumento utilizado pelo Conselho, mencionando o Plano de Manejo e os dispositivos legais que a ele se referem. Adotando-se o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM), ganham destaque a composição do CONAPAM e as principais políticas presentes no Plano de Manejo, que se referem a políticas e projetos voltados ao turismo ecológico, propostas de políticas públicas e incentivos de apoio à conservação; políti-

cas voltadas ao ordenamento do solo e crescimento sustentável; políticas municipais de incentivo à conservação dos recursos hídricos; políticas estaduais de incentivo para a conservação dos recursos hídricos; políticas nacionais de mudanças climáticas; políticas públicas que conscientizem e estimulem a preservação desses ecossistemas; políticas de sensibilização e conscientização ambiental; políticas públicas de estímulo à agropecuária e às empresas públicas vinculadas ao MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento); políticas públicas mais efetivas para o manejo do javali *Sus scrofa* e para melhoria da educação ambiental da população (considerada deficitária); políticas municipais de ordenamento do uso e ocupação do solo; e política do fogo zero.

Em que pese a adequação da APASM e do respectivo Plano de Manejo às disposições legais pertinentes às unidades de conservação de uso sustentável, destaca-se que não foi possível avaliar o atingimento das metas previstas no referido Plano. De qualquer forma, a participação social no controle e manejo da APASM é garantida pelo procedimento de inscrição para ser conselheiro do CONAPAM, cuja seleção para Gestão 2023/2024 foi realizada em meados de 2022, tendo em vista que, após homologadas as inscrições, houve reunião, em 31 de agosto de 2022, para a eleição das entidades que comporão a Gestão 2023/2024 do CONAPAM. Apesar disso, alguns estudiosos, como Ribeiro, Barbosa e Limont, (2010, p. 99-100) apontaram as fragilidades em relação à efetividade da gestão participativa na APASM.

Finalmente, conclui-se pela necessidade de observar e respeitar as manifestações sociais, tanto nos procedimentos participativos quanto na abordagem estratégica para o estabelecimento de zonas e normas na APASM, bem como de focar na gestão desta unidade de conservação, buscando-se estabelecer ações viáveis e que, de fato, propiciem a proteção e o uso sustentável da APASM, garantindo o benefício mútuo Unidade-Sociedade e a solução de conflitos de interesses nos âmbitos federal, estaduais e municipais que possam vir a prejudicar o funcionamento do Conselho Gestor.

## Referências

BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm). Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 91.304, de 3 de junho de 1985**. Dispõe sobre implantação de área de proteção ambiental nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/atos/decretos/1985/d91304.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1985/d91304.html). Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.097, de 19 de setembro de 1995**. Inclui o Município de São Bento do Sapucaí, Estado de São Paulo, na Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira. Brasília: Casa Civil, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19097.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19097.htm). Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de

Conservação da Natureza, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio):** APA da Serra da Mantiqueira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-serra-da-mantiqueira>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. **Portaria IBAMA nº 49/04-N, de 07 de maio de 2004.** Criação do Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-serra-da-mantiqueira/arquivos/portaria\\_1046\\_3dez2018\\_aprova\\_plano\\_de\\_manejo\\_apa\\_da\\_serra\\_da\\_mantiqueira.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-serra-da-mantiqueira/arquivos/portaria_1046_3dez2018_aprova_plano_de_manejo_apa_da_serra_da_mantiqueira.pdf). Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. **Portaria ICMBio nº 1.046, de 3 de dezembro de 2018.** Aprova o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira, localizada nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo (Processo nº 02070.004590/2010-21). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-serra-da-mantiqueira/arquivos/portaria\\_1046\\_3dez2018\\_aprova\\_plano\\_de\\_manejo\\_apa\\_da\\_serra\\_da\\_mantiqueira.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-serra-da-mantiqueira/arquivos/portaria_1046_3dez2018_aprova_plano_de_manejo_apa_da_serra_da_mantiqueira.pdf). Acesso em: 18 jul. 2022.

CONSELHO CONSULTIVO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA SERRA DA MANTIQUEIRA (CONAPAM). Renovação do Conselho Consultivo da APASM Gestão 2023/2024. In: **BLOG do CONAPAM**. Itamonte, 23 jun. 2022. Disponível em: [https://blogconapam.blogspot.com/2022/06/conapam-anuncia-processo-para-abertura.html?fbclid=IwAR3FmHj1FDRtiEktQA\\_tV77hT7Jz4jVbsW-CEUOAOmKj3FEN21cM0LUvoMqU](https://blogconapam.blogspot.com/2022/06/conapam-anuncia-processo-para-abertura.html?fbclid=IwAR3FmHj1FDRtiEktQA_tV77hT7Jz4jVbsW-CEUOAOmKj3FEN21cM0LUvoMqU). Acesso em: 16 jul. 2022.

FRANCA, N. (coord.). **Gestão participativa em unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2006.

GOODE, William J.; HATT, Paul K. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Nacional, 1975.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Plano de manejo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira**. Brasília: Detzel Consultores Associados, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-serra-da-mantiqueira/arquivos/plano\\_de\\_manejo\\_serra\\_da\\_mantiqueira\\_2018.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-serra-da-mantiqueira/arquivos/plano_de_manejo_serra_da_mantiqueira_2018.pdf). Acesso em: 19 jul. 2022.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Unidades de Conservação no Brasil:** Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira. São Paulo: ISA, 2022. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/arp/886>. Acesso em: 30 jul. 2022.

IRVIN, M. A. Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil. In: FONTAINE, G.; VAN VLIET, G.; PASQUIS, R. (coords.). **Políticas ambientais y Gobernabilidad em América Latina**. Quito: FLACSO, 2007. 331 p.



LOUREIRO, C.F.B.; AZAZIEL, M.; FRANCA, N. (orgs). **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. Rio de Janeiro: IBASE/IBAMA, 2003.

MELEK, P.R. Análise do Processo de Implantação de Unidades de Conservação e da Gestão Ambiental no Canyon Guartelá: em busca de uma Metodologia de Estudo. **Revista Eletrônica Geografar**, v. 1, 2006.

OLIVA, A. Gestão de unidades de conservação: Processo participativo ou outorga de atribuições e prerrogativa? In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, n. 4, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, v. 1, 2004, p. 118-130.

OLIVEIRA, Sílvio L. **Metodologia científica aplicada ao direito**. São Paulo: Thomson Learning, 2002.

PÁDUA, Elisabete M. M. de. **Metodologia da pesquisa**: abordagem teórico-prática. Campinas: Papirus, 2004.

PARAÍSO, L. B. Dilemas da participação na gestão de unidades de conservação. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. **A insustentável leveza da política ambiental**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

RIBEIRO, Selma C.; BARBOSA, Cláudia S.; LIMONT, Marcelo. Avaliação da Efetividade da Gestão Participativa na APA da Serra da Mantiqueira. **Geo UERJ**, Ano 12, v. 1, n. 21, 1. sem. 2010, p. 92-107. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/1460/1225>. Acesso em: 31 jul. 2022.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei Municipal nº 8.756, de 28 de junho de 2012**. Cria o Parque Natural Municipal do Banhado – PNMB -, e dá outras providências. Disponível em: <https://servicos2.sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis/2012/8756.pdf>. Acesso em: 08 out. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 48.149, de 09 de outubro de 2003**. Dispõe sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Áreas de Proteção Ambiental - APAs no Estado de São Paulo. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2003. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2003/decreto-48149-09.10.2003.html>. Acesso em: 08 out. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Estadual nº 11.262, de 08 de novembro de 2002**. Declara Áreas de Proteção Ambiental o trecho da Serra da Mantiqueira e as áreas urbanas no Município de São José dos Campos. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2002. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei-11262-08.11.2002.html>. Acesso em: 08 out. 2022.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.



# **D**esastre de mineração em bairros de Maceió(AL): análise como um fenômeno de expulsão e desdobramentos no âmbito dos direitos humanos

*Mining Disaster in Neighborhoods of Maceió/AL: Analysis Exclusion Phenomenon and Ramification in the Context of Human Rights*

**Thainá Maria dos Santos Silva Matos**

Bacharelanda em Direito pelo Centro Universitário de Maceió (UNIMA – AFYA); thainamaria91@gmail.com

**Vivianny Kelly Galvão**

Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Professora de Direito Internacional e Direitos Humanos no Centro Universitário de Maceió (UNIMA – AFYA); Professora Titular I do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas (Mestrado e Doutorado) (SOTEPP) do Centro Universitário de Maceió (UNIMA – AFYA); viviannygalvao@hotmail.com

## **Resumo**

A cidade de Maceió, no estado de Alagoas, vem sofrendo com os impactos causados pela atividade de mineração da empresa Braskem, que ocasionou um extenso afundamento de solo em bairros inteiros, obrigando seus moradores a abandonarem seus patrimônios em busca de segurança. Este estudo se propõe a analisar tais deslocamentos forçados sob a perspectiva da lógica das expulsões, da renomada socióloga Saskia Sassen, além de apontar os direitos humanos violados, visto que, para além dos danos patrimoniais, o desastre repercutiu, também, em outras esferas da dignidade da pessoa humana. A pesquisa foi financiada pelo Programa de Bolsas de Iniciação Científica (PROBIC) do Centro Universitário de Maceió (UNIMA/AFYA).

**Palavras-chave:** Caso Braskem. Afundamento de solo. Meio ambiente.

## **Abstract**

Maceió City, in the state of Alagoas, has been suffering from the impacts of the mining activity of the company Braskem, which has caused extensive soil subsidence in entire neighbourhoods, forcing residents to abandon their properties in search of safety.

Artigo recebido em 31/03/2024, aceito para publicação em 24/04/2024.

The study aims to analyse such forced displacements from the perspective of the logic of expulsions by renowned sociologist Saskia Sassen and point out the violated human rights since, in addition to the property damage, the disaster also had repercussions on other spheres of the dignity of the human person. The Scientific Initiation Scholarship Program of the Centro Universitário de Maceió (UNIMA/AFYA) funded the research.

**Keywords:** Braskem case. Soil subsidence. Environment.

## **1 Breve panorama acerca da implantação da Braskem em Maceió (AL) e do desastre iniciado em 2018**

Para que se possa compreender a extensão da problemática envolvendo a empresa Braskem na cidade de Maceió, no estado de Alagoas, é preciso examinar como se deu a sua chegada ao local, bem como as peculiaridades de sua atuação minerária.

A Braskem chegou em Maceió como Salgema Indústrias Químicas S/A, e teve seu projeto de implantação iniciado no ano de 1974, com início das atividades em 1977. O que se observa dessa instalação é que, a despeito de ter sido considerada, à época, um avanço para a cidade, com perspectivas de geração de emprego e desenvolvimento da região, muitas ocorrências negativas decorrentes do seu funcionamento incidiram diretamente na segurança ambiental e na saúde das comunidades próximas à fábrica, se estendendo, futuramente, a outros bairros (Duarte; Manhas, 2018).

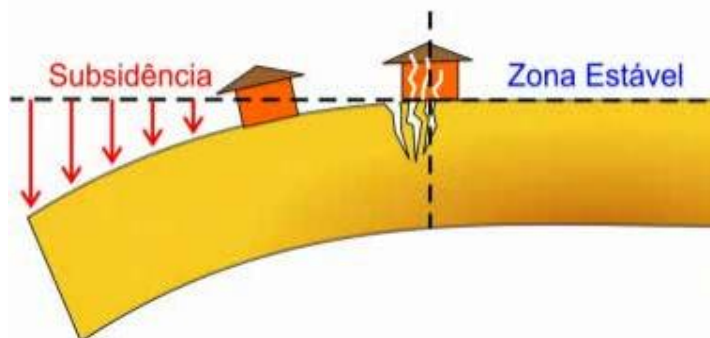
O licenciamento de instalação da Braskem em Maceió se deu no período da Ditadura Militar no Brasil. Essa constatação implica em interpretações que põem em xeque a lisura do seu processo, notadamente pelo fato de que, dos pontos de vista histórico, político e social, observava-se naquela fase a intenção estatal de progresso econômico a qualquer custo, sob a justificativa de melhorias para o país, sem que, no entanto, fossem apreciados os interesses primordiais da população.

Nessa senda, mesmo se tendo, à época, relatório contrário à instalação da indústria em local de restinga, a Braskem obteve autorização do poder público para funcionar (Costa, 22). Isso sugere que a forma que se deu a concessão de seu desempenho em localidade expressamente inadequada é a raiz de uma sequência de problemas relacionados à empresa que sucederam em riscos aos cidadãos de Maceió.

O aparecimento de crateras em vias públicas e rachaduras em imóveis da área do bairro do Pinheiro já indicavam a problemática que estava por vir e da qual se trata o presente estudo. No entanto, o sinal mais evidente se deu em 2018, quando a região dos bairros do Pinheiro, Mutange, Bebedouro, Bom Parto e parte do Farol foi atingida por fortes chuvas e, por conseguinte, ocorreu um abalo sísmico quantificado em 2,4 mR (Escala Richter - Rede Sismográfica Brasileira).

Diante desse acontecimento, que, por óbvio, instalou uma atmosfera de pânico na população de Maceió, diversos estudos foram realizados até que fosse constatada a sua relação com a prática extrativista da Braskem, que, com a retirada de água subterrânea das localidades durante anos, teria provocado um fenômeno chamado de subsidência, caracterizado pelo afundamento de solo, gerando repercussões patológicas nas edificações ali construídas, conforme ilustrado na figura 1 (Silva, 2021).

**Figura 1 – Ilustração do processo de subsidência**



Fonte: Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, 2019

Com o passar do tempo, as danificações nos imóveis das regiões afetadas foram se intensificando de tal modo que a população que ali se encontrava precisou evadir e abandonar residências, pontos comerciais, templos religiosos, escolas, hospitais e inúmeros outros tipos de patrimônio. A figura 2 retrata parte do cenário de devastação no qual a região se encontra.

**Figura 2 – Imagem de demolição de estruturas condenadas no bairro do Pinheiro**



Fonte: Defesa Civil de Maceió, 2021

Tal circunstância frustrante para os ex-moradores, diante da falta de solução justa para o conflito, os levou à procura de outras formas de resolução do problema, a exemplo do recurso à justiça da Holanda, em 2022, que por sua vez confirmou possuir jurisdição para julgar as denúncias levadas até o país, visto que a Braskem é acionista majoritária em empresas locais (Lucca, 2022).

Já no mês de maio de 2023 foram discutidas, desta vez no Senado Federal, em

sessão da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), questões relacionadas às indenizações devidas pela Braskem e sua possível mudança acionária. Na oportunidade, foram ouvidas autoridades, especialistas no caso e representantes dos moradores (Brasil, 2023).

A convenção mais atual realizada pela empresa se refere a um acordo realizado em julho de 2023 com a Prefeitura de Maceió, que em nota oficial informou que o município receberá, a título de reparação indenizatória, o montante de R\$ 1,7 bilhão, que será destinado a obras na região e à criação do Fundo de Amparo aos Moradores (FAM) (Maceió, 2023).

Nesse sentido, perante a robusta constatação de danos patrimoniais e econômicos decorrentes do desastre de mineração relacionado às atividades da Braskem em Maceió/AL, o presente estudo se propõe a analisar os deslocamentos sob uma perspectiva de expulsões e versar sobre os desdobramentos no âmbito dos Direitos Humanos, visto que foram atingidos, também, aspectos sociais, culturais, e religiosos, que são assegurados por garantias fundamentais previstas na Constituição Federal e em Tratados Internacionais.

**Figura 3 – Foto de intervenção realizada por artistas locais, como expressão dos danos causados pelo desastre**



Fonte: Edilson Omena/Tribuna Independente

## **2 O caso da Braskem como um fenômeno de expulsão**

As repercussões devastadoras do afundamento de solo causado pela Braskem vêm sendo amplamente veiculadas nas mídias locais, e, para além disso, sentidas por toda a população, embora a nível nacional a exibição do tema aparente retratar de forma tímida o ocorrido.

O que se percebe nas veiculações são tentativas de serem atribuídas denominações o mais condizentes possível com a real situação enfrentada. Há quem a denomine como “tragédia humana”, “desastre ambiental”, “ocorrência”, “fenômeno” ou “crime ambiental”. Em estudos realizados acerca do caso, empregam-se termos técnicos. Em ma-



téria veiculada pela própria empresa, fala-se em “fenômeno geológico” (Braskem, 2023).

A problemática de não se ter uma nomenclatura mais assertiva para acontecimentos como o da Braskem é que, de certa forma, os termos encontrados acabam por atenuar a gravidade e a responsabilização daqueles que, de fato, provocaram os danos. Por exemplo, para o dicionário de língua portuguesa Michaelis, a palavra “tragédia” significa “acontecimento triste”. Já “desastre” significa “acontecimento funesto, geralmente inesperado” (Tragédia/desastre, 2023).

Ora, a despeito da inequívoca tristeza sentida pelas pessoas envolvidas no caso Braskem, os danos ensejam muito mais que isso. Ademais, sabe-se que, notadamente no que se refere às atividades extrativistas realizadas pela mineradora, alguma previsibilidade das consequências negativas poderia, ou pelo menos deveria, existir. Tal cenário escancara uma prática comercial, infelizmente, muito comum.

Esse molde de desenvolvimento econômico, que potencializa a importância do lucro em detrimento dos seus possíveis efeitos prejudiciais, acontece de maneira desenfreada no Brasil e no mundo. O chamado capitalismo predatório tem gerado impactos, não somente imediatos, mas também a longo prazo (Piloto, 2022), que deterioram recursos naturais e acarretam situações como as que ocorreram em Mariana e Brumadinho, bem como a que vem acontecendo em Maceió.

O que se verifica, portanto, é que as “tragédias” que ocorrem frequentemente ao redor do mundo são, na verdade, anunciadas e originadas de meios institucionalizados por um sistema conveniente ao mercado, mas que não se compromete com a sustentabilidade.

Dito isso, percebe-se que o afundamento do solo em Maceió está longe de ser tão somente um fenômeno geológico, como a Braskem sustenta, haja vista que, quando há descontrolada intervenção humana, além do mais autorizada de forma arbitrária pelo Estado, não subsistem razões meramente naturais que justifiquem suas consequências desastrosas.

Nessa senda, a socióloga Saskia Sassen, que é referência mundial no estudo sobre cidades, debruça-se acerca da correlação entre o mecanismo sistemático capitalista de produção de riquezas e a fenomenologia das migrações forçadas em diversas localidades do planeta.

A autora parte do princípio de que os movimentos de exploração seguida de destruição que culminam em evasão carecem de conceitos sociológicos preexistentes. Ao trazer à tona novas perspectivas acerca do tema, acaba por fazer emergir o que denomina como “*destabilizing stable meanings*”, ou desestabilizar conceitos estáveis. Tais concepções são materializadas através de termos que exprimem, segundo a socióloga, toda a brutalidade que permeia as mais variadas situações de deslocamento humano (Sassen, 2015).

Preliminarmente, uma das conceituações fundamentadas por Saskia Sassen (2020) que pode ser aproveitada aqui é acerca do papel social das cidades. Ao explorar a ideia dos *tecidos sociais*, a autora propõe uma reflexão em torno do fato de que todos os cidadãos atuam em colaboração mútua para a construção sinérgica desses espaços, ainda que, muitas vezes, não reconheçam essa premissa.



Da mesma maneira, outro conceito importante que vale destacar é a respeito das chamadas *terras mortas*. Quando recursos naturais são explorados de tal maneira que implique em sua degradação e de modo que não seja mais possível vislumbrar sua utilização, a exemplo da poluição da água, tem-se um estado acabado, inóspito, sem vida, desses recursos (Sassen, 2015).

Em continuação, passamos então ao conceito cerne deste capítulo, que é o fenômeno das *expulsões*. Saskia se dedica em analisar essa temática sob novas lógicas, centrando-se nas raízes dos problemas enfrentados pela atual economia política global, que, frise-se, variam de acordo com cada localidade (Sassen, 2016).

As expulsões podem sobrevir de fatores como extrema pobreza, guerras, desastres ambientais, crises econômicas, entre outros. São mais comuns ao sul do planeta, mas também têm ocorrido ao norte, ainda que de maneiras diferentes. Nesses cenários, toda a tecitura social acaba por se fragilizar e aqueles indivíduos que se encontram mais vulneráveis e impossibilitados de enfrentar o sistema, se veem forçados ao deslocamento à procura de segurança e dignidade para (sobre)viver (Sassen, 2016).

Ressalte-se que aqui não se propõe uma ruptura com as instituições financeiras que movem a economia ao redor do mundo, mas, sim, um novo olhar para o que pensamos acerca de crescimento e prosperidade. É indubitável a importância das finanças para as sociedades. O que se questiona é: a distribuição de riquezas favorece ambientes equilibrados? O capital é capaz de controlar seu poderio? Progresso às custas de quê ou quem? (Sassen, 2016).

O ramo da mineração, ao qual a Braskem pertence, figura entre os alicerces econômicos do Brasil na atualidade, representando uma parcela de 5% (cinco por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Ocorre que, ao tempo em que o setor avança desenfreadamente e subsidiado pelo slogan do desenvolvimento, há quem suporte o ônus sem desfrutar do lucro final e, ainda, sofrendo prejuízos (Oliveira, 2023).

É o que tem acontecido desde que os comprometimentos estruturais nos imóveis localizados nas zonas de risco afetadas pela atividade da Braskem causaram a expulsão de cerca de duzentas mil pessoas de suas residências, pontos comerciais e de convívio (Ridart; Souza, 2023). Para além disso, os impactos oriundos deste fato ainda se encontram em curso e sem previsão de findar. Exemplo disso é a contínua inflação dos valores no setor imobiliário da cidade, que muito embora seja atribuída a outros fatores, pode ser considerada em virtude da grande procura de imóveis nos últimos tempos. De acordo com o último índice FipeZAP+, divulgado em julho de 2023, Maceió ocupa o primeiro lugar em percentual de valorização dentre as 16 capitais do país pesquisadas (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2023).



Foto: Wanessa Oliveira

#### **Figura 4 – Imagem de imóvel destruído pela mineração**

O que se vê, portanto, é que o evento vai além de um acidente ou desastre ambiental isolado, haja vista que se constata elementos caracterizadores de um fenômeno de expulsão em massa, que nos remete à reflexão sobre as formas de construção de avanços econômicos, com análise crítica dos

complexos predatórios vigentes e suas consequências, na grande maioria das vezes, ir-reparáveis.

### 3 Os direitos humanos violados pelo afundamento dos bairros

O último mapa de setorização de danos disponibilizado pela Defesa Civil do município de Maceió evidencia uma extensa área que era ocupada por residências, escolas, hospitais, templos religiosos, áreas verdes e de restinga, entre outros (figura 5).

Figura 5 – Mapa de setorização de danos e de linha de ações prioritárias



Foto: Ascom Defesa Civil de Maceió

Não obstante, ainda que sejam discutidos pontos relevantes acerca dos danos patrimoniais ocasionados pela Braskem, é imprescindível que sejam igualmente observadas as violações relacionadas às garantias fundamentais das vítimas.

Em carta aberta apresentada em 2023 pelo Movimento Unificado das Vítimas da Braskem na IX Plenária do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração, as principais violações são relatadas.

Fala-se, na carta, acerca da exploração em área imprópria para a atividade; das expulsões sofridas pelas vítimas; dos índices de diagnósticos de depressão e síndrome do pânico, bem como dos 12 (doze) suicídios ocorridos em razão das perdas; da falta de reparação justa pelos prejuízos causados; da grave situação das comunidades dos Flexais, Quebradas, Marquês de Abrantes e Vila Saem, que se encontram isoladas, com riscos geológicos comprovados e, ainda assim, fora do mapa da Defesa Civil; dos danos à área do complexo lagunar, que já perdeu 17 (dezesete) hectares de manguezal em virtude da subsidência; dos animais em situação de abandono; dos jazigos perdidos por conta da interdição do Cemitério Santo Antônio; bem como da deterioração de patrimônios históricos e culturais (Ridart; Souza, 2023).

Diante do exposto, insta observar que os direitos constitucionais institucionalizados pelo ordenamento jurídico brasileiro têm por base axiológica os direitos humanos pautados no princípio da dignidade da pessoa humana (Barroso, 2023).

No caso Braskem, portanto, podem-se apontar violações a direitos de primeira, segunda e terceira geração, notadamente no que diz respeito ao direito à moradia, à integridade física e moral, à saúde mental, à paz, à proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico etc.

#### 4 Conclusão

Considerando todo o exposto, resta evidenciado que, desde a chegada da Braskem em Maceió, durante o período de Ditadura Militar no Brasil, vários indícios de prejuízos à população e ao meio ambiente locais foram observados, de modo que se pode falar que o afundamento de solo em bairros da cidade configura uma “tragédia anunciada”.

A busca incessante pelo lucro em detrimento da segurança ambiental e da proteção dos direitos humanos tutelados pelo Estado tem trazido consequências devastadoras. O caso em comento acaba por revelar a urgência em se repensar as práticas predatórias vigentes, buscando-se alcançar de forma efetiva os pilares da sustentabilidade em nosso modelo econômico.

Na esfera social, nota-se um fenômeno de expulsão em massa. Ademais, as violações aos direitos fundamentais das vítimas são hialinas e demandam medidas enérgicas de reparação e justiça. Faz-se necessário, portanto, que o Poder Público, a iniciativa privada e a sociedade trabalhem em sinergia para evitar que desastres semelhantes continuem a acontecer no país e para garantir segurança e paz para as futuras gerações.

#### Referências

BARROSO, Luís R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023.

BRASIL. Senado. **Braskem não pode ser vendida antes de pagar indenizações a**



**Alagoas, dizem debatedores.** Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2023/05/braskem-nao-pode-ser-vendida-antes-de-pagar-indenizacoes-a-alagoas-dizem-debatedores>. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASKEM. **Braskem Alagoas.** Maceió: Braskem, 2023. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/alagoas>. Acesso em: 25 mar. 2023.

COSTA, Renata Rodrigues Ludovice. **Análise do licenciamento de mineração em área urbana:** um estudo de caso sobre a Braskem em Maceió. Maceió: UNIT/AL, 2022. Disponível em: <https://sotepp.unit.br/wp-content/uploads/2022/06/Analise-do-licenciamento-de-mineracao-em-area-urbana-um-estudo-de-caso-sobre-a-Braskem-em-Maceio-Brasil.pdf>. Acesso em: 4 out. 2022.

DUARTE, Rubens de O.; MANHAS, Adriana C. B. da S. A Laguna Mundaú no contexto urbano de Maceió (AL) a partir da implantação da Salgema Indústrias Químicas SA. In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 70, 2018, Maceió. **Anais** [...]. Maceió: Ufal, 2018. Disponível em: [http://www.sbpnet.org.br/livro/70ra/trabalhos/resumos/2789\\_1831a334d487c1e47c5454b62aef2190f.pdf](http://www.sbpnet.org.br/livro/70ra/trabalhos/resumos/2789_1831a334d487c1e47c5454b62aef2190f.pdf). Acesso em: 24 fev. 2023.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **Índice FipeZAP+ 2023.** São Paulo: Fipe, 2023. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/fipezap-202306-residencial-venda.pdf>. Acesso em: 2 jul 2023.

LUCCA, Bruno. Vítimas de afundamentos em Maceió poderão processar a Braskem na Holanda. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 set. 2022. Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/vitimas-de-afundamentos-em-maceio-poderao-processar-braskem-na-holanda.shtml#:~:text=Em%20maio%20de%202022%2C%20v%C3%A1rios,acionista%20majorit%C3%A1ria%20de%20empresas%20locais>. Acesso em: 24 fev. 2023.

MACEIO. **Nota oficial:** acordo para realização de obras estruturantes e criação do Fundo de Amparo aos Moradores. Maceió: Prefeitura de Maceió, 2023. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/ggi-dos-bairros/nota-oficial-acordo-para-realizacao-de-obras-estruturantes-e-criacao-do-fundo-de-amparo-aos-moradores>. Acesso em: 22 jul. 2023.

OLIVEIRA, Bruna. **Capitalismo predatório e a questão ambiental no Brasil:** uma discussão sobre o avanço neoliberal. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Paulo, 2023. Disponível em: [https://repositorio.unifesp.br/bitstream/handle/11600/68017/Disserta%c3%a7%c3%a3o\\_Bruna%20de%20Oliveira\\_PDF.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.unifesp.br/bitstream/handle/11600/68017/Disserta%c3%a7%c3%a3o_Bruna%20de%20Oliveira_PDF.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em: 2 jul. 2023.

PILOTO, Kamile Jeane Silva Nascimento. O capitalismo predatório, Agenda 2030 e o futuro do planeta. In.: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA, 7., 2022, Coimbra. **Anais** [. ]. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.29327/1163602.7-519>. Acesso em: 25 mar. 2023.

RIDART, Anada; SOUZA, Mayra. **O crime da Braskem:** a mineração que afundou Maceió. [S. l.]: Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, 23 jun. 2023. Disponível em: <http://emdefesadosterritorios.org/o-crime-da-braskem-a-mineracao-que-afundou-maceio/#:~:text=O%20Movimento%20Unificado%20>

das%20V%C3%ADtimas,5%20bairros%20da%20capital%20alagoana. Acesso em: 2 jul 2023.

SASSEN, Saskia. “Não é imigração, é expulsão”. [Entrevista concedida a] Jorge Felix]. **Ponto-e-Vírgula**, n. 18, 2. sem. 2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/pontoevirgula/article/download/29811/20728>. Acesso em: 16 set 2022.

SASSEN, Saskia. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Trad. Angélica Freitas. Rio de Janeiro: Editora Paz & Terra: 2016.

SASSEN, Saskia. **O papel da cidade no tecido social**. [S. l.]: Fronteiras do Pensamento, dez. 2020. 1 vídeo (2 min). Publicado pelo canal Fronteiras do Pensamento. Disponível em: <https://fronteiras.com/assista/exibir/o-papel-da-cidade-no-tecido-social>. Acesso em: 16 set 2022.

SILVA, Yuri Henrique Medeiros et al. **Levantamento de manifestações patológicas características de construções afetadas por movimentos de terra no Bairro Pinheiro, Mutange, Bebedouro, Bom Parto e adjacências**. Maceió: UFAL, 2021. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/handle/123456789/9613>. Acesso em: 25 mar 2023.

TRAGÉDIA/DESASTRE. In.: Dicionário On-line Brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis. São Paulo: Melhoramentos, 2023. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>. Acesso em: 25 mar 2023.



# Artigos

# **O** município na história do constitucionalismo e das constituições brasileiras (1824-1988)

*The Municipality in the History of Constitutionalism and Brazilian Constitutions (1824-1988)*

**Silvio Gabriel Serrano Nunes**

Doutor, mestre, licenciado e bacharel em Filosofia pela USP, estágio de Doutorado na Université Paris Panthéon-Sorbonne, advogado, bacharel em Direito pela PUC-SP, especialista em Direito Administrativo pela FADISP, docente da Escola Superior do TCM-SP; professor do programa de Mestrado Acadêmico em Direito Médico e do programa de Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas da UNISA. Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB-SP. Membro da Comissão de Direito Médico e de Saúde da OAB-SP. Vice-presidente de Interseccionalidade Constitucional com outros Saberes da Comissão de Direito Constitucional da OAB-SP.  
E-mail: serrano.nunes@gmail.com.

**Julio de Souza Comparini**

Doutor e Mestre em Filosofia pela USP. Coordenador Acadêmico e Professor do Curso de Especialização em Formação do Estado: Ética e Filosofia Política da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCM-SP. Coordenador e Professor do Curso de Especialização de Direito Constitucional da PUC-Campinas. Professor da Faculdade de Direito da PUC-Campinas. Membro Efetivo da Comissão Especial de Direito Constitucional da OAB-SP. Advogado.  
E-mail: juliocomparini@gmail.com.

## **Resumo**

Trata-se de compreender a evolução do Município na história brasileira por meio do exame dos textos constitucionais de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, a Emenda Constitucional 1 de 1969 e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Previamente, propõe-se um breve excursão sobre o papel do Município durante o Brasil Colônia (1500-1815) e o Brasil Reino (1815-1922), bem como sobre o surgimento da cidade na antiguidade (Grécia e Roma).

**Palavras-chaves:** Município. História do constitucionalismo. História das constituições do Brasil.

## **Abstract**

It is about understanding the evolution of the Municipality in Brazilian history by examining the constitutional texts of 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, Constitutional Amendment 1 of 1969 and the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. Previously, a brief excursion is proposed on the role of the Municipality during Colonial Brazil (1500-1815) and the Brazilian Kingdom (1815-1922), as well as the emergence of this entity in antiquity (Greece and Rome).

Artigo recebido em 22/04/2024, aceito para publicação em 09/05/2024.

**Keywords:** Municipality. History of Constitutionalism. History of Brazilian Constitutions.

### **Introdução: A cidade nas Idades Antiga, Medieval e moderna**

Como mostra Fustel de Coulanges (1981) em seu clássico *A cidade antiga*, em tempos remotos, as sociedades humanas evoluíram de pequenas unidades familiares para grupos maiores chamados frátrias. Esses grupos se formavam para compartilhar práticas religiosas além das famílias individuais, bem como possibilitavam refeições comunitárias e oferendas a uma divindade comum. Cada grupo possuía líderes e estruturas de governança, além de realizar assembleias e tribunais. Na medida em que as sociedades aumentavam, diferentes frátrias se uniam para formar tribos, cada uma com suas próprias práticas religiosas e identidade compartilhada baseada em um herói ou divindade comum. As tribos operavam de forma independente, com seus próprios líderes e leis, formando a base da organização social antiga.

Da perspectiva histórica, antes da transição das tribos para o estabelecimento de cidades, é preciso mencionar um dado crucial na vida intelectual desses povos antigos: a religião. Existiam “duas religiões” predominantes - uma focada nos antepassados mortos e outra na natureza física. A primeira estava centrada na alma humana e no fogo sagrado, enquanto a segunda derivava da observação e reverência à natureza. A religião baseada na natureza gradualmente se desenvolveu, começando com adoração doméstica e expandindo para cultos públicos. Os deuses domésticos se tornaram deuses públicos ao passo que as cidades cresceram. Essa religião proporcionava um tipo de moralidade mais amplo, instruindo não os deveres familiares, mas valores como hospitalidade e cooperação. O surgimento de templos indica o crescimento das associações humanas.

Com efeito, a evolução das tribos para as cidades marcou um desenvolvimento significativo nas sociedades antigas. Tribos, assim como famílias e frátrias, eram entidades distintas com rituais e cultos exclusivos, muitas vezes excluindo aqueles que eram de fora. Uma vez consolidada, nenhuma nova família poderia se juntar a uma tribo; igualmente as tribos em si não podiam se fundir ou unir devido à oposição religiosa. No entanto, várias tribos podiam formar alianças para criar uma cidade, sendo o dia dessa aliança o marco inicial da cidade. Os motivos pelos quais as tribos se uniam variavam, fosse voluntária ou coagidas por uma tribo dominante ou por um indivíduo poderoso (a religião, asseverar-se, permanecia um fator primordial, pois as tribos recém-aliadas sempre estabeleciam uma prática religiosa comum).

Nesse ínterim, pequenos grupos gradualmente se reuniam em grupos maiores; famílias formavam frátrias, que, por seu turno, ajustavam-se para criar tribos; e comunidades de tribos se uniam para estabelecer uma cidade. Cada uma dessas entidades, da família à cidade, mantinha sua individualidade e independência mesmo dentro do quadro mais amplo da cidade. A cidade em si operava na linha do que designaríamos, hoje, de uma confederação, respeitando a autonomia religiosa e civil de seus constituintes. Inicialmente, a cidade tinha autoridade limitada sobre essas unidades menores, permitindo-lhes governar seus assuntos internos de forma independente. Isso preservava aspectos do direito privado e do governo local dentro da estrutura mais ampla da cidade.

Ilustrativamente, tome-se o caso de Atenas, lembrando-se, em dicção com o que

se mostrou acima, que a Ática era composta por inúmeras unidades familiares isoladas, cada uma com seu próprio território, religião e liderança. Com o tempo, essas famílias formaram alianças, levando ao surgimento de doze confederações. Por fim, Teseu uniu esses grupos em uma única cidade, estabelecendo uma prática religiosa comum ao mesmo tempo em que preservava as estruturas de governo locais. É interessante notar como Fustel de Coulanges descreve o relacionamento entre as diferentes esferas, ao menos no

Lemos nos oradores áticos que cada ateniense faz parte, ao mesmo tempo, de quatro sociedades distintas: é membro de uma família, de uma frátria, de uma tribo e de uma cidade. Não entra ao mesmo tempo e no mesmo dia em todas as quatro, como o francês que, no momento do nascimento, pertence ao mesmo tempo a uma família, a uma comuna, a um departamento e a uma pátria. A fratria e a tribo não são divisões administrativas. O homem ingressa em épocas diversas nessas quatro sociedades, e de um modo ou de outro passa de uma para outra. A criança, a princípio, é admitida na família, pela cerimônia religiosa celebrada dez dias depois do nascimento. Alguns anos depois, ingressa na frátria por nova cerimônia, que descrevemos acima. Enfim, na idade de dezesseis anos, ou de dezoito, apresenta-se para ser admitido na cidade. Nesse dia, na presença do altar, e diante das carnes fumegantes de uma vítima, faz um juramento, mediante o qual se obriga, entre outras coisas, a respeitar para sempre a religião da cidade. A partir desse instante está iniciado no culto público, e se torna cidadão. Observemos esse jovem ateniense, subindo de degrau em degrau, de culto em culto, e teremos a imagem das épocas pelas quais a sociedade humana passou. O caminho que esse jovem é obrigado a trilhar é o mesmo que antes dele trilhou a sociedade (Coulanges, 1981, p. 136).

E, como bem lembra Alvaro Luiz Travassos de Azevedo Gonzaga (2011, p. 22), comentando especificamente a condição ateniense:

O período entre os anos de 461 a.C. e 429 a.C. é considerado a “Idade de Ouro” de Atenas, quando a cidade viveu o seu auge econômico, político, militar e cultural. Foi governada, nesse ínterim, por Péricles, e nesses trinta anos tornou-se a cidade mais importante da Grécia, graças às reformas implantadas tanto em nível cultural, como em nível político, voltadas ao aperfeiçoamento da democracia.

Enfim, embora as primeiras cidades se formassem por meio da federação de grupos preexistentes, cidades posteriores poderiam adotar um modelo semelhante ou seguir um padrão inverso, com um chefe estabelecendo uma nova cidade modelada após a anterior. Da mesma forma, ao tentar organizar sociedades caóticas, os líderes muitas vezes começavam por estruturá-las em tribos e frátrias, refletindo a influência duradoura da organização religiosa e social na formação da cidade.

É na República Romana, com efeito, que o Município, enquanto clara unidade político-administrativa, institui-se. Na estratégia romanade asseguramento das conquistas

militares, concediam-se certas vantagens aos povos conquistados em troca de fidelidade à Roma. Como explica Hely Lopes Meirelles (2013, p. 33):

Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas, em troca de sua sujeição e fiel obediência, às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados (*jus connubi*, *jus comerci* etc.) até o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade (*jus suffragii*). As comunidades que auferiram essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*) e se repartiam em duas categorias (*municipia caeritis* e *municipia foederata*), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do Direito vigente (*jus italicum*). Nessas cidades o governo era eleito pelos homens livres, considerados cidadãos do Município (*cives municipales*), em contraste com outra categoria, formada por estrangeiros (*incolae*), que, por serem originários da região dominada, eram tidos como peregrinos, sem direito a voto.

Colegiados de dois a quatro magistrados, dotados de poder supremo e responsáveis pela administração da justiça (“*duumviri juridicundo* ou *quatuorviri judicando*”) (Meirelles, 2013, p. 34) exerciam a administração, sustentados também por magistrados de hierarquia inferior. O Conselho Municipal (*Curia* ou *Ordo Decurionum*), espelhando a estrutura do Senado romano, era composto por um grande número de cidadãos do Município, alçados ao posto após eleições periódicas, exercendo o papel de legisladores locais “*edictus*” (Meirelles, 2013, p. 34). Na Roma Antiga, com o advento da *Lex Julia Municipalis*, o regime jurídico-político municipal foi estendido a todas as colônias e, posteriormente, quando das invasões de Sylla, às províncias conquistadas da Grécia, Gália e Ibéria (Meirelles, 2013, p. 34).

A solidez do ente municipal, contudo, foi abalada no tempo em que o império chegava ao fim. Nas lições de Dinorá Adelaide Grotti (2018, p. 46):

A instituição municipal não manteve durante todos os períodos da história romana a mesma estrutura, ou tampouco usufruiu da mesma consideração de Roma. Após ter chegado a seu apogeu, já no fim do Império, a importância do município romano decaiu à medida que grande parte de suas atribuições foi absorvida paulatinamente pelo Imperador Constantino. A pressão exercida pelo Império sobre os municípios retira-lhes, aos poucos, as prerrogativas adquiridas e leva-os a ingressar “naquela uniformidade administrativa que avassalou todo o mundo romano”. A influência e a interferência do imperador eram constantes em todos os organismos do Estado. “Os municípios foram atingidos em cheio”. A ordem curial enfrentou grande declínio “e o seu estado avançando os séculos imperiais, era o mais lamentável possível”, sua agonia acompanhando a dissolução do Império.

Subsequentemente, é possível notar, a certa altura da Idade Média, a retomada do “espírito comunal”. Em Mans, na França, diga-se, há uma marcante revolta contra os



barões pelo restabelecimento da autonomia municipal. Outras cidades do mesmo país, como do que hoje são a Itália, a Alemanha e os Países Baixos seguem o exemplo. Também na Espanha, com os ajuntamientos, e em Portugal, com os “conselhos de homens bons”, ambas variações da forma clássica das assembleias, o municipalismo mostra força. Nesse contexto de reação ao regime feudal, sob patrocínio da realeza, ressurgiu esse movimento no continente europeu, contando também com o apoio do clero e da burguesia (Grotti, 20018, p. 49).

Durante o medievo, o Colégio dos Homens Livres, que os povos germânicos designaram de Assembleia Pública de Vizinhos – *Conventus Publicus Vicinorum* –, exerceu as competências administrativa, judicial e policial. Em razão das invasões visigóticas, tal instituição foi mantida e, no contexto das invasões árabes, o pagamento de tributos pelos munícipes (*monera*) e a instituição de cargos como os de alcaides, alvazis e almotacéis passaram a fazer parte da organização administrativa das Comunas, como eram denominados os Municípios. A Comuna Portuguesa, como o Município Romano, na mesma senda, passou a desempenhar funções políticas e a editar suas próprias leis, para além de exercer as disposições administrativas e judicantes que lhe eram reconhecidas pelos senhores feudais (Grotti, 2018, p. 34).

Como ensina Harold J. Berman (2006), a Idade Média chega a conhecer até mesmo o Direito Urbano, de feição constitucional, já contemplando certas características do que, tempos depois, marcaria o constitucionalismo moderno: (i) a fundação desse Direito Urbano em diversas instâncias e decretos escritos, cujos conteúdos diziam respeito à organização política das cidades e às liberdades e direitos civis; (ii) significativa semelhança entre os sistemas contemporâneos de governo constitucional e o sistema governamental das cidades medievais estabelecido por decretos ou mesmo sem eles, com governos limitados em seu poder e em regra subdivididos em funções legislativa, judiciária e executiva; (iii) a previsão de um procedimento racional, com julgamento por pares, para a concessão dos direitos civis instituídos pelo Direito Urbano no lugar dos mecanismos irracionais como a batalha ou o ordálio; (iv) a inclusão no rol de direitos e liberdades civis de isenções de impostos incidentes sobre um grande número de serviços e de taxas feudais, bem como a limitação rígida de muitos outros tributos, além de restrições às prerrogativas dos reis; (v) a inserção de direitos e liberdades franqueadores da participação popular no governo das cidades (Berman, 2006, p. 493). Berman ressalta as identidades entre as diferentes formas de governo das cidades europeias medievais:

Uma grande parcela de cidades recém-fundadas era governada por assembleias populares, que reuniam todos os cidadãos cujo consentimento era necessário na eleição de funcionários e para a introdução de novas leis. No curso dos séculos XII e XIII, contudo, houve uma forte tendência em toda a Europa de substituição da assembleia popular por um conselho. Algumas cidades italianas possuíam dois conselhos, um grande e um pequeno. Primeiramente, os conselhos urbanos eram geralmente eleitos para um mandato de vários anos. Mais tarde, a cooptação substituiu a eleição. Uma forma aristocrática de governo sucedeu a forma democrática, apesar de as assembleias populares maiores terem sobrevivido à experiência, com o poder de veto ou ao menos desaprovção de quaisquer mudanças nas normas básicas (Berman,

caso de Atenas: 2006, p. 494).

Na Idade Moderna, tempo marcado, entre outros aspectos, pela desconstrução dos paradigmas do período medieval, bem como pelas disputas entre católicos e protestantes, os Municípios se projetaram à frente na defesa de um direito de resistência classificado como constitucional por mecanismos institucionais, ao empenharem o cumprimento, em sua jurisdição territorial, dos éditos de tolerância religiosa e ao proibirem a execução dos éditos de natureza persecutória contra os protestantes na Alemanha e na França, de lavra do Imperador do Sacro Império Romano Germânico ou do Rei da França (Nunes, 2017).

No caso dos calvinistas franceses da região do Midi, por exemplo, o empoderamento das autoridades locais e regionais resultou em algo como uma confederação de comunidades locais denominadas Provinces de l'Union ou Provinces-Unies du Midi, em prejuízo da autoridade central do rei da França – surgiu, assim, algo análogo a uma república protestante na França, com as cidades de Montauban, Nimes e La Rochelle fazendo as vezes de “capitais” (Nunes, 2017).

Na contemporaneidade, é certo que o Município espelha algumas instituições herdadas da Antiguidade e da Idade Média (a tradição romana dos edis e dos medievais Conselhos dos Homens Livres, hoje modernizada nas Câmaras de Vereadores); o ente assume, por outro lado, atribuições mais complexas, que passam não apenas pela boa ordenação da cidade em seu espaço urbano, estendendo-se suas preocupações à zona rural e a todo tipo de temática que diga respeito ao bem-estar da comunidade (Meirelles, 2013, p. 35).

### **O município no Brasil Colônia**

Na passagem colonial brasileira, o modelo do Município português foi importado para o Brasil (Meirelles, 2013, p. 35-36), com a ressalva de que sua expansão quantitativa foi limitada pela perspectiva centralizadora das capitânicas, de forma a minar as pretensões de autonomia dos povoados originados e desenvolvidos mais pelo apoio da Igreja em seu processo de catequese na Colônia do que pelo amparo dos donatários (Meirelles, 2013, p. 36). Seja como for, o ente local possuiu inequívoca influência na organização política brasileira.

Entre outras atividades, o Município, desde o Brasil Colônia, realizava obras públicas, estabelecia posturas, fixava taxas, nomeava juízes-almotacéis, recebedores de tributos, depositários públicos, avaliadores de bens penhorados, alcaides-quadrilheiros, capitães-mores de ordenanças, sargentos-mores, capitães-mores de estradas, juízes de vintena, num incontido extravasamento de poder, chegaram essas Câmaras a decretar a criação de arraias, a convocar “Juntas do Povo” para discutir e deliberar sobre interesses da Capitania, a exigir que governadores comparecessem aos seus povoados para tratar de negócios públicos de âmbito estritamente local, a suspender governadores de suas funções e até mesmo depô-los, como fez a Câmara do Rio de Janeiro com Salvador Correia de Sá e Benevides, substituído por Agostinho Barbalho Bezerra (Meirelles, 2013, p. 37).

### **O município no Brasil Reino**

Já no contexto histórico do Brasil Reino (1815-1822), com a Carta de Lei de

1815, é criado o chamado “Reino Unido de Portugal, do Brasil e Algarves”, alterando o status jurídico do Brasil de Colônia para o de Reino Unido, realidade que vinha se consolidando desde a chegada da Família Real de Portugal, em 1808, com auxílio da Inglaterra, o que ocorre em virtude das guerras napoleônicas (Palma, 2017). Nesse ínterim, e em especial por meio de suas assembleias, o Município desempenhou relevante atuação no processo de independência. Alencar Santana Braga, assim expressa, ao comentar a pesquisa de Carneiro Maia (1883, p. 95-99):

O autor [Carneiro Maia] não considera a conquista da independência uma dádiva ao povo brasileiro. Em sua opinião, foi a persistência e o espírito libertário de nosso povo que geraram a tão sonhada independência nacional. E as câmaras tiveram contribuição efetiva no movimento, desde 1821, quando foi iniciado. Relata atitudes das Câmaras do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Pernambuco a demonstrar o levante destas frente ao arbítrio real e o apoio ao movimento do FICO. Para o autor, ‘a parte ativa e imediata que tiveram as câmaras do país no glorioso sucesso de sua emancipação política’ merecia ser comemorada.

### **O município no Brasil Império**

Com a Constituição do Império de 25 de março de 1824, a instituição municipal passou a ter foro constitucional. A prévia aprovação das Câmaras Municipais brasileiras à Carta de 1824, antecedendo a outorga imperial, foi valorizada no seu preâmbulo como representativa das aspirações do povo, constituindo-se, possivelmente, no fator que motivou as disposições genéricas e amplas acerca das Câmaras constantes no Título 7º, Capítulo II, arts. 167 a 169 da Constituição do Império. Assim é que, sinalizando no sentido de valorização dos Municípios e de fortalecimento da instância local, foi destinado tratamento especial às Câmaras municipais, estabelecendo-se, em seu art. 167, que “em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá Câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das cidades e vilas”. O Texto Constitucional procurou resguardar o caráter eletivo das Câmaras, ficando a presidência delas nas mãos do vereador detentor do maior número de votos (art. 168). Determinou, por fim, que lei regulamentar decretaria “o exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições” (art. 169), segundo Grotti (2018, p. 56).

No cenário da independência ocorrida em 1822, a Constituição Política do Império do Brasil de 1824 instituiu Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas, inclusive nas que ainda seriam criadas (art. 167), com caráter eletivo, presididas pelo vereador mais votado, como estabelece seu art. 168, incumbindo-lhes “o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas” e “especialmente o exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação de suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições”, que, nos termos do art. 169, seriam regulamentadas por lei ordinária. Referida lei ordinária surge em 1º de outubro de 1828, para regular juridicamente o processo de eleição dos vereadores e juízes de paz e catalogar todas as atribuições da corporação. Desbastava, por outro lado, o florescer de uma autonomia municipal possivelmente vislumbrada na Constituição do Império, uma vez que subordinava administrativa e politicamente as Municipalidades aos presidentes das Províncias.

“Assim, as franquias locais, que reportavam na Carta Imperial, feneciam na lei regulamentar” (Meirelles, 2013, p. 37).

A concentração do poder por obra do governo imperial afastava categoricamente as relações entre a administração central e os designados para governar localmente. Para a Coroa, os Municípios eram apenas demarcações de terras pautadas nas descontinuidades geográficas de um país de grandes proporções, e não uma instância de solução das demandas das províncias.

A falta de qualquer intimidade entre os governantes e os governados foi o principal fator de descontentamento durante o período do Império, e somente com o advento da República é que os Municípios passaram a ter alguma autonomia. No período imperial, uma característica dos Municípios é importante: a inexistência do cargo de prefeito (criado apenas na província de São Paulo em 1835). As Câmaras municipais, da mesma forma, eram figurantes do ponto de vista administrativo, pois não tinham prestígio político, e mesmo com a promulgação da Lei 105, de 12 de maio de 1840, não se concretizou uma estruturação adequada para exercício de qualquer poder notável (Meirelles, 2103). Depois disso, como narra Hely Lopes Meirelles (2013, p. 38):

[...] amiudaram-se os projetos de reforma da administração municipal, com ampliação de órgãos e concessões de franquias aos governos locais, merecendo destaque o do Marquês de Monte Alegre, que instituía agentes especiais do governo nas cidades e vilas (1850); o do deputado Romão Ataíde, que restituía as atribuições judicantes às Câmaras (1857); o do Marquês de Olinda, que opinava pela separação das funções administrativas das deliberativas (1862); o do Visconde de São Vicente, que propunha a criação de Conselhos de Presidência nas Províncias (1867); o do deputado Paulinho de Souza, que entregava ao presidente da Câmara o Executivo Municipal (1869); e, finalmente, o do senador Carrão (1882), que outorgava às Assembleias Legislativas provinciais a atribuição de nomear prefeito para as cidades e vilas. A despeito da iniciativa desses parlamentares e da acerbadada crítica dos publicistas de então ao espírito centralizador e à sufocante uniformidade que a Lei Regulamentar de 1828 impunha às Municipalidades, o malfadado diploma resistiu incólume até a proclamação da República, com todo seu cortejo de malefícios aos Municípios do Império.

Após a Proclamação da República, o art. 68 da Constituição de 1891 determinou que os Estados-membros deveriam assegurar a autonomia dos Municípios, para garantir sua competência quanto aos seus “peculiares interesses”. Diante do poder conferido aos Estados-membros, as Constituições Estaduais modelaram seus Municípios, ponderando a medida do que configuraria o tal “peculiar interesse” (aqui há, então, um certo salto em matéria de atribuição administrativa efetiva).

As leis orgânicas foram o instrumento jurídico mediante os quais os Municípios buscaram reafirmar suas competências conforme a Constituição; uma forma de enfrentar as dificuldades culturais devidas à longa convivência do país com poderes centralizados. Durante a Primeira República, a autonomia municipal foi quase que apenas teórica,

sem manifestações práticas. Sob o domínio do centralismo e influência dos “coronéis”, os Municípios se tornaram redutos eleitorais controlados por figuras autoritárias. Os coronéis, com poder coercitivo (algo comparável às milícias modernas), influenciavam as eleições e nomeavam de maneira voluntarista, eliminando ou, antes, impedindo qualquer espécie de oposição. Tal cenário evidencia que a simples menção da autonomia municipal na Constituição não basta para a proteção de seu exercício concreto (Meirelles, 2013, p. 39).

Ainda assim, ensina Dinorá Adelaide Grotti (2018), nesse período, os Municípios ganharam destaque devido ao crescimento urbano e populacional expressivo no final do século XIX e início do XX. Esse crescimento resultou em pressão sobre as autoridades para reconhecerem o papel das localidades municipais e responderem às demandas decorrentes do aumento populacional nas cidades e da complexidade das relações sociais, econômicas e políticas. Narra a autora, ainda, que:

A resposta veio sob a capa da Reforma Constitucional de 1926 (emenda constitucional de 3.9.1926) que, ao alterar o art. 6º da Constituição vigente, acerca da intervenção federal nos estados-membros, erigiu a autonomia municipal a princípio constitucional (Grotti, 2018, p. 60).

Durante o período revolucionário de 1930, pelo Decreto nº 19.398 de 11 de novembro de 1930, os Estados passaram a ser governados por um interventor. Seu art. 11 § 4º determinou a nomeação, pelo interventor, de um prefeito para cada Município, “que exercerá aí todas as funções executivas e legislativas, podendo o interventor exonerá-lo quando entenda conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções e dar-lhe instruções para o desempenho dos cargos respectivos ... “ (O mesmo Decreto, no seu art. 12, garante que” A nova Constituição federal não poderá restringir os direitos dos Municípios” [ ] Foram dissolvidas as assembleias municipais, instituídos os Conselhos Consultivos, compostos de cinco membros: três de livre escolha do prefeito e dois dos maiores contribuintes de impostos municipais. Aboliu-se o sistema representativo enquanto se não elaborasse novo Código Eleitoral e os municípios entraram em pleno regime discricionário. (Orlando Carvalho, ob. cit. p. 103). A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934 apresenta tendências municipalistas para corrigir abusos da predominância dos estados sobre os Municípios ocorridos no sistema político anterior. Como

3 - Importa o registro que a segunda constituição brasileira e primeira republicana e federal do Brasil, teve Rui Barbosa como um importante protagonista intelectual, cuja temática da federação lhe cativara como a melhor alternativa para a realidade brasileira: “Rui Barbosa sustentava que a federação seria a única forma de organização do Estado brasileiro apta a dar uma resposta minimamente adequada à complexa realidade do Brasil, com suas diversas composições étnicas, sociais, paisagens geográficas e costumes distintos, a pleitear soluções peculiares para as demandas afloradas nas regiões, de modo que o centralismo político não suportaria tamanha exigência.” NUNES, Silvio Gabriel Serrano; PINTO, Maria Isabel Pimentel de Castro. Rui Barbosa e a inteligência que refundou o Brasil: Intelectualidade entre a política e a imposição do Federalismo (1889-1930). Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História, [S. l.], v. 78, p. 97-121, 2023. DOI: 10.23925/2176- 2767.2023v78p97-121.



característica básica, acrescentou à autonomia política definida pela eleição dos governos locais a autonomia financeira, de forma a que se pudesse ampliar aquela. Para Machado Horta houve “... a explicitação da autonomia municipal, pela revelação de seu tríplice conteúdo - autonomia política, financeira, tributária e administrativa - e na fixação das categorias da tributação municipal, em desdobramento específico da autonomia financeira” (Tavares, 1997, p. 175).

Diante desse quadro, o constituinte de 1934 expandiu o entendimento exegético sobre o termo “interesse local” e destacou o que seria a pedra fundamental para o efetivo desenho político nacional de emancipação do Município: a possibilidade de aferir renda própria.

O art. 13 da Constituição de 1934 apresentou como norma principiológica a autonomia municipal, como garantia à efetivação de todos os aspectos relacionados ao seu peculiar interesse, prevendo a necessária eleição de prefeitos e vereadores, bem como a arrecadação de impostos próprios e a organização de seus serviços.

A história revela a necessidade de o texto constitucional expressamente delinear certos institutos e normas especialmente após períodos de exceção ou de regimes inócuos, razão pela qual, pela primeira vez, a Constituição descreveu didaticamente as rendas próprias dos Municípios, possibilitando assim a regular instauração de um poder público local.

Juntamente com a concessão de autonomia financeira foi autorizada a criação de órgão destinado ao controle externo das contas municipais, o que demonstra a importância que a figura política do ente passou a ter nesse novo contexto.

A breve vigência da Constituição de 1934 não permitiu segura apreciação dos resultados dessas inovações no âmbito da autonomia e da discriminação das rendas municipais (Meirelles, 2013, p. 40). Essas novas diretrizes foram válidas apenas até o golpe ditatorial de 1937, com a criação do “Estado Novo” sob a ordem de Getúlio Vargas, ditador que centralizou os poderes constitucionais e esvaziou a autonomia municipal.

A partir da Era Vargas, os Municípios mantiveram sua competência financeira, porém lhes foi retirada a prerrogativa de eleger seus prefeitos. Em que pese a manutenção da escolha livre de vereadores, o regime ficou marcado pela ingerência do Governo Federal em Estados e Municípios, através da nomeação de interventores que indicavam o nome a comandar o Executivo Municipal.

Naquela época, todas as responsabilidades locais estavam nas mãos do prefeito, porém, o Conselho Administrativo, dos Estados, tinha poder supremo, controlando todas as atividades e, eventualmente, bloqueando iniciativas municipais. Os interesses das unidades municipais foram deixados de lado em prol do interesse pessoal do prefeito em manter-se no cargo, mesmo que isso exigisse submissão às intervenções estaduais. Com

Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/62554>. Acesso em: 11 dez. 2023.

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as

efeito, os ocupantes de cargos públicos naquele período se projetavam para agradar às autoridades superiores, sem expressar qualquer oposição, sob o risco iminente de serem destituídos de seus cargos, ou até mesmo de suas vidas.

Tal interregno foi extremamente desgastante para os Municípios e é considerado o mais grave desde a sua criação no Brasil. Segundo a análise de Hely Lopes Meirelles, durante o Império, havia garantias mais robustas, pois os interesses locais eram discutidos nas Câmaras de Vereadores e levados aos governadores ou às Assembleias Legislativas das Províncias, o que era impensável durante o Estado Novo (Meirelles, 2013).

Importa, neste ponto, levarmos em conta as preleções de Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho Tavares (1997, p. 177):

Foi abordada, pela primeira vez no texto constitucional, a questão do agrupamento dos municípios da mesma região para a execução de serviços públicos comuns (art. 29). [...] A participação dos municípios na representação federal é estabelecida pelo art. 47: são eleitores dos membros da Câmara dos Deputados (sufrágio indireto), os vereadores às Câmaras Municipais e mais dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo dia da eleição da Câmara Municipal. Semântica, federalista no nome, a Constituição de 37, tentando combater o estadualismo, não o fez, segundo Pontes de Miranda, em todos os pontos vulneráveis. Os Municípios ganharam significação política, mas foram diminuídos como entidades auto-administrativas [...] Tirou-se do Município a escolha de seu Prefeito, com o que, em verdade, se deu ao Governo do Estado-membro a disposição de todas as rendas do Estado, quer estaduais, quer municipais. O Município é, hoje, um elemento de grande significação; todavia, como a execução em matéria econômica é que dá poder, o Município é um gigante peiado, um tanto, o espantalho que se põe nas roças para afugentar os passarinhos. O estadualismo ainda uma vez ganhou. E ganhou com aparências de ter perdido (Tavares, 1997, p. 177).

Com o influxo de ideias democráticas oriundas da Europa, o Brasil viu um ressurgimento democrático liderado pela Magistratura e apoiado pelas Forças Armadas, encarregados de supervisionar as eleições. Com a Constituição de 1946, os Municípios foram fortalecidos em suas competências administrativas, financeiras e políticas, ganhando maior autonomia e algum protagonismo em relação aos Estados. A Constituição proporcionou uma nova oportunidade para o municipalismo, apesar de ainda não ter ido tão longe quanto necessário para garantir plenamente a autonomia local. Isso

---

normas do art. 12.

5 - A propaganda getulista para fomentar o golpe foi a sombra do fantasma do comunismo. A sustentação fática para insurgir contra o regime democrático à época foi um forjado documento confeccionado por militares brasileiros, chamado de "Plano Cohen" cujo conteúdo indicava como seria a implementação de um regime comunista no Brasil e, naturalmente, indicaram a existência e a elaboração do dito documento ao Partido Comunista criando assim o ambiente favorável para o discurso de retomada da ordem e instauração de uma nova Constituição, não sem antes fechar o Congresso Nacional.

é confirmado por Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho Tavares (1997), que diz que: “A Constituição de 1946, sem ir até onde deveria ter ido, restaurou a autonomia municipal e deu nova oportunidade de intensa política municipalista.

### **Revolução Municipalista**

No transcurso do tempo, a República limitou a autonomia dos Municípios e os prejudicou na distribuição das receitas políticas, favorecendo cada vez mais o Tesouro Federal. Em 1945, os Municípios recebiam menos de 7% dos tributos, enquanto o Tesouro Federal arrecadava mais de 63% (os restantes 30% ficando para os Estados-membros). Para remediar essa situação, os constituintes concederam aos Municípios a totalidade do Imposto de Indústrias e Profissões, uma parcela igual de 10% do Imposto de Renda (excluindo as capitais), e quando a arrecadação estadual excedia as receitas locais, o Estado repassaria 30% do excedente aos Municípios (Baleeiro; Lima Sobrinho 1999, p. 13).

Para além de retomada com reforços a previsão financeira municipal, o ente local passou a experimentar novamente alguma relevância na política brasileira, ingressando no sistema eleitoral com a força de seus órgãos Executivo e Legislativo.

Os constituintes de 1946 basearam-se na filosofia de Immanuel Kant, priorizando o bem-estar humano (hoje por vezes pensado como dignidade da pessoa humana) e o desenvolvimento nacional. Propuseram a redistribuição de parte das receitas das áreas urbanas para os Municípios do interior, inicialmente com 10% do imposto sobre a renda, aumentando esse índice para 15%, mais tarde. Os Municípios também receberam parte do imposto sobre combustíveis, bem como uma porcentagem dos impostos federais, estaduais e municipais foi reservada para educação (Baleeiro; Lima Sobrinho, 1999, p. 13-14).

O reposicionamento dos Municípios, ora fortalecidos, decorrente da mudança no desenho federativo, teve um impacto significativo em áreas anteriormente deixadas de lado pela atuação governamental (doenças endêmicas, por exemplo, eram comuns e altas taxas de analfabetismo persistiam, além de o Estado ser quase ausente no aspecto jurisdicional). Muito embora algumas áreas ainda fossem afetadas por influências questionáveis e motivações políticas duvidosas, essas mudanças foram essenciais para a construção do atual modelo federativo e para uma nova interpretação do conceito de “interesse local”, notadamente no que tange à competência legislativa e à previsão das funções administrativas em cada município.

No ensejo do Golpe Militar de 1964, os textos constitucionais de 4 de janeiro de 1967 e sua Primeira Emenda Constitucional, de 17 de outubro de 1969, caracterizavam-se, evidentemente, por um caráter centralizador de suas disposições e pelo fortalecimento dos poderes do Executivo. Embora se tenha mantido o regime federativo e garantido a autonomia estadual e municipal, tais constituições impuseram restrições mais severas do que as anteriores.

Os Atos Institucionais e as emendas constitucionais subsequentes limitaram severamente as prerrogativas municipais nos âmbitos político, administrativo e financeiro. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não apenas alterou, mas também impôs um novo panorama para a Constituição de 1967, reforçando o papel do Poder Executivo central, apesar de manter a estrutura formal federativa e as mesmas atribuições para os

Municípios. Os prefeitos de capitais, de estâncias hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse da Segurança Nacional passaram a ser nomeados. Já a interferência no Poder Legislativo local repercutiu na restrição de salários e do número de vereadores por Município .

A tônica do regime militar de 1969 girava em torno do que seria definido como interesse da Segurança Nacional. A Lei nº 5.449, de 4 de junho de 1968, declarava como de interesse da Segurança Nacional os Municípios: (i) Brasiléia, Cruzeiro do Sul, Feijó, Sena Madureira e Xapuri, localizados no Estado do Acre; (ii) Atalaia do Norte, Barcelos, Benjamim Constant, Ilha Grande, Ipixuna, Japurá, Santo Antônio do Içá, São Paulo de Olivença e Uapes, no Estado do Amazonas; (iii) Paulo Afonso e São Francisco do Conde, no Estado da Bahia; (iv) Amambaí; Antônio João; Bela Vista; Cáceres; Caracol; Corumbá; Iguatemi; Mato Grosso; Ponta Porã e Porto Murtinho, no Estado de Mato Grosso; (v) Almeirim; Óbidos e Oriximiná, no Estado do Pará; (vi) Barracão; Capanema; Foz do Iguaçu; Guaíra; Medianeira; Marechal Cândido Rondon; Pérola D’oeste; Planalto; Santo Antônio do Sudoeste e São Miguel do Iguaçu, no Estado do Paraná; (vii) Alecrim; Bagé; Crissiumal; Dom Pedrito; Erval; Horizontina; Itaqui; Jaguarão; Porto Lucena; Porto Xavier; Quaraí; Rio Grande; Santa Vitória do Palmar; Santana do Livramento, São Borja; São Nicolau; Tenente Portela; Três Passos; Tucunduva; Tuparendi e Uruguaiana, no Estado do Rio Grande do Sul; (viii) Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro; (ix) Descanso; Dionísio Cerqueira; Itapiranga; São José do Cedro e São Miguel do Oeste, no Estado de Santa Catarina; (x) Cubatão e São Sebastião, no Estado de São Paulo.

Os Prefeitos dos Municípios suprarrelacionados seriam nomeados pelo Governador do Estado respectivo, mediante prévia aprovação do Presidente da República (constando ademais no texto constitucional uma disposição expressa de que seriam imediatamente exonerados quando decaíssem da confiança do Presidente da República ou do Governador do Estado).

O critério para que referidos Municípios fossem considerados de interesse para a Segurança Nacional se fundamentava apenas na imperiosidade de controle da governabilidade do Governo Militar, norteado na observação de possíveis opositores à ditadura nessas localidades. Nesse aspecto, os Estados mais afetados foram o Rio Grande do Sul (26) e Minas Gerais (14). Apesar de inicialmente terem sido cogitados 236 municípios, 162 tiveram seus prefeitos eleitos de maneira indireta ao longo de quase 20 anos em que as duas leis e os 13 decretos que determinavam tal regra eleitoral estiveram em vigor.

No Rio de Janeiro, foram selecionados Duque de Caxias, por ser área militar com a refinaria da Petrobrás (a Reduc); Angra dos Reis, por causa das usinas nucleares; e Volta Redonda, sede da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), base inicial da industrialização do país. Em São Paulo, Cubatão (detentor de um grande parque industrial), São Sebastião e Santos (por possuírem portos), Paulínia (que hospeda polo petroquímico, erguido em torno da refinaria que leva o nome da cidade, a Replan) e Castilho (por abrigar em seu território a hidrelétrica Engenheiro Souza Dias) foram os municípios escolhidos. Já em Minas Gerais, Araxá, Caldas, Cambuquira, Carangola, Caxambu, Jacutinga, Lambari, Monte Sião, Passa Quatro, Patrocínio, Poços de Caldas, São Lourenço e Tiradentes, todos considerados estâncias hidrominerais, tiveram seus prefeitos indicados diretamente pelo governador, entre 1972 e 1985 (Azevedo, 2016).

Na síntese interpretativa de Jorge Heleno Costa e Lucas Augusto Tomé Kanna Vieira (2022, p. 50) acerca deste difícil período da história brasileira:

A Constituição de 1967 teve, dentre outros objetivos, reinstalar a ditadura no país, sendo que apesar de ainda afirmar que todo o poder emanava do povo (art. 1º, § 1º), muitos direitos e garantias fundamentais foram suprimidos em favor do então regime de exceção, o qual perdurou por pouco mais de duas décadas (BRASIL, 1967). Contudo, a referida Constituição não foi totalmente perniciosa em relação ao municipalismo brasileiro, já que no seu art. 26 assegurou o valor de dez por cento da arrecadação com imposto de renda e com imposto sobre produtos industrializados para o Fundo de Participação dos Municípios, sendo que esse regimento também foi replicado na Emenda Constitucional nº18, de 1º de dezembro de 1965 (BRASIL, 1965). No ano de 1969 foi ainda promulgada uma Emenda Constitucional, de nº 1, a qual alterou consideravelmente o texto da Constituição de 1967, fazendo com que, dentre outras consequências, o sistema relativo aos Municípios sofresse poucas alterações. Entretanto, o art. 16, § 1º, cuidou de atribuir aos Tribunais de Contas dos Estados, especificamente, a incumbência de auxiliar as Câmaras Municipais no que tange ao controle externo a ser exercido sobre as finanças e orçamentos dos Municípios (BRASIL, 1969).

### **Conclusão: o município após a redemocratização**

No progredir histórico, devemos concluir com observações acerca da redemocratização do Brasil, jurídica e politicamente fixada na Constituição Cidadã de 1988, que nos permite afirmar, segundo Hely Lopes Meirelles (2013, p. 44), que:

A característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal no tríptico aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecido nos arts. 29 a 31, 156, 158 e 159, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar sua lei orgânica (Carta própria), anteriormente adotada apenas pelo Estado do Rio Grande do Sul, desde a Lei Júlio de Castilhos, de 12.1.1897. Extinguiu, também, a nomeação de prefeitos para qualquer Município, manteve a eleição direta para vereadores (art. 29) e vedou a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas (art. 31, § 4º).

Em outras palavras, a Assembleia Constituinte de 1987-1988, ao entregar o documento jurídico-político fundamental da nação brasileira desde então e até os dias que correm, instituiu de forma clara e inequívoca o Município como ente federativo e dotado de autonomia.

Deve-se ressaltar que a Constituição de 1988, em seu art. 30, I, emprega a expressão “interesse local”, substituindo a tradicional expressão “peculiar interesse”, o que, certamente, melhor define as atribuições privativas dos Municípios (Meirelles, 2013, p. 44).



Apesar dos grandes avanços obtidos pela Municipalidade no contexto do pacto federativo brasileiro, Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2018, p. 80) adverte que:

Divergências à parte, é certo que a autonomia assegurada aos municípios, aliada às peculiaridades históricas da formação do Estado Federal brasileiro, permite concluir que os municípios participam da estrutura político-administrativa do Estado brasileiro, achando-se protegidos pelo princípio da indissolubilidade do pacto federativo. Mas, é preciso reconhecer que os municípios continuam, em sua maioria, dependentes em termos econômicos, sem a mínima condição de sobreviverem sozinhos, e essa dependência atrofia o desenvolvimento de todo o mecanismo de funcionamento autônomo que lhes foi conferido.

Nota-se, pelo itinerário histórico das unidades locais, desde a colonização e na sequência à Independência do Brasil, passando-se pelos textos constitucionais de 1824 a 1988, uma constante luta do Município por autonomia fora de risco do ente político-jurídico na estrutura do Estado brasileiro, algo que somente encontrou plenitude com a Constituição de 1988 (ainda que, em certo sentido, muitos Municípios careçam, no plano material, de uma verdadeira alforria econômica dos demais entes federativos para verdadeiramente cumprir sua missão constitucional).

A “Constituição Cidadã”, diga-se, trouxe à baila elementos flagrantes de rompimento com o então sistema ditatorial, em que pese ainda existirem normas de transição previstas, sobretudo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Tal texto constitucional tornou-se importante para o contexto brasileiro, tendo em vista que foram restabelecidos direitos fundamentais dos brasileiros, podendo-se afirmar, inclusive, que a ordem jurídica brasileira foi humanizada (Morais, 2009).

Entretanto, o ponto de relevância para a presente discussão é justamente o trato que a Constituição de 1988 deu ao Município, sendo que especificamente no art. 1º, ao contrário de todas as outras Constituições brasileiras, o Município foi considerado ente federativo, já que o texto é explícito ao considerar a República Federativa do Brasil como “[. ] formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [ ]” (Brasil, 1988).

Em seu art. 18, ao tratar da organização político-administrativa do Estado brasileiro, a Constituição reafirmou textualmente a inclusão do Município como ente federativo, uma vez que afirmou que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios [ ]” (Brasil, 1988).

Neste ponto é relevante destacar que a Constituição conferiu aos Municípios brasileiros não apenas status de ente federativo, mas, sobretudo, e ineditamente, responsabilidades em nível constitucional. Desta forma, indiscutivelmente, a Constituição de 1988, nos dizeres de Nelson Nery Costa, inovou ao reconhecê-lo como “[. ] célula territorial e política da Federação brasileira [.]” e, mais do que isso, considerou-o como “[. ] fundamental para assegurar o sistema democrático-representativo” (Costa, 2014, p. 52).

As palavras de Nelson Nery Costa são expressivas, visto que a partir dessa análi-

se histórica é possível perceber que o Município sempre teve importante papel na federação brasileira, mas sem ser, de fato, reconhecido da forma como atualmente é. E nesse aspecto, afirmar que o Município tem a missão, considerada como fundamental, para assegurar o sistema democrático-representativo, implica reconhecer que, na condição de ente, sua atuação é muito mais do que simplesmente executar alguns serviços administrativos de forma descentralizada.

Com base nesse entendimento, talvez seja possível considerar que o Município, a partir das prescrições dos arts. 1º e 18 da Constituição de 1988, passou a ter papel preponderante nas instâncias do poder do Estado, mesmo que ainda sendo limitada sua atuação em decorrência de outros fatores. Mas é inegável que os atuais contornos constitucionais delegam ao Município funções e responsabilidades constitucionais, jurídicas, administrativas e legislativas em condições de aparente igualdade formal com os demais entes federados, sendo reservado a cada um o atributo da autonomia a ser exercida materialmente nos limites das respectivas competências constitucionais.

Seguindo essa linha de raciocínio, a partir da leitura dos dispositivos constitucionais vigentes, parece não haver controvérsia em relação à admissão dos Municípios enquanto entes federados, eis que não foi indicada nenhuma condição para tanto; obviamente que há delimitação de competências municipais, assim como há em relação aos Estados, mas condições para não ser considerado ente da federação não existem.

## Referências

ALMEIDA, Anna Cecília Fernandes. O município sob o ordenamento constitucional de 1824. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. (org.). **Estado brasileiro: evolução dos entes políticos**. 1. ed. São Paulo: Verbatim, 2006, p. 216-222.

ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2002.

ARAÚJO, Livia Barrocas Alexandre. O município sob o ordenamento constitucional de 1934. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. (org.). **Estado brasileiro: evolução dos entes políticos**. 1. ed. São Paulo: Verbatim, 2006, p. 235-242.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Verbatim, 2016.

AZEVEDO, Evelin. Em nome da segurança nacional, ditadura proíbe voto em capitais e outras cidades. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 set. 2016. Acervo, não paginado. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/em-nome-da-seguranca-nacional-ditadura-proibe-voto-em-capitais-outras-cidades-20203122>. Acesso em: 11 abr. 2019.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras: 1891**. Brasília: Senado Federal, 1999.

BALEEIRO, Aliomar; BRITTO, Luiz Augusto Fraga Navarro de; CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Constituições brasileiras: 1967**. Brasília: Senado Federal,

1999.

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Constituições brasileiras: 1946**. Brasília: Senado Federal, 1999.

BERMAN, Harold J. **Direito e revolução: a formação da tradição jurídica ocidental**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Brasília: Senado Federal, 1978.

AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. (org.). **Estado brasileiro: evolução dos entes políticos**. 1. ed. São Paulo: Verbatim, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

CÂNDIDO, Nathalie Carvalho. O município sob o ordenamento constitucional de 1937. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. (org.). **Estado brasileiro: evolução dos entes políticos**. 1. ed. São Paulo: Verbatim, 2006, p. 243-252.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. São Paulo: Ed. RT; Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CARNEIRO MAIA, João de Azevedo. **O município: estudos sobre a administração local**. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1883.

CARVALHO, Nathalie de Paula. O município sob o ordenamento constitucional de 1946. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. (org.). **Estado brasileiro: evolução dos entes políticos**. 1. ed. São Paulo: Verbatim, 2006, p. 253-260.

CERQUEIRA, Marcello. **Cartas constitucionais**. Império, República e autoritarismo. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

COMPARINI, Julio de Souza. **A questão da retórica nas Leis de Platão**. Tese (Doutorado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2023.

COMPARINI, Julio de Souza; NUNES, Silvio Gabriel Serrano; TOMELIN, Georghio Alessandro. Democracia e opinião pública em Platão. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, [S. l.], v. 42, n. 2, p. 40-54, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cefp/article/view/187943>. Acesso em: 4 jan. 2024.

COSTA, Jorge Heleno; VIEIRA, Lucas Augusto Tomé Kanna. **Município brasileiro: aspectos históricos sobre sua formação até o reconhecimento como ente federado**. Revista Brasileira de História do Direito, v. 8, n. 2, p. 41 – 55, jul./dez. 2022.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

FABRIZ, Dauray Cesar; FERREIRA, Cláudio Fernandes. O município na estrutura federativa brasileira: um estudo comparado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 41, p. 103-127, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

GONZAGA, Alvaro Luiz Travassos de Azevedo. **O direito natural de Platão na República e sua posituação nas leis**. 2011. 174 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Origem e evolução do município no Brasil. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). **Tratado de direito municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 43-80.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

LEMONS, Rafael Diogo Diógenes. O município sob o ordenamento constitucional de 1969. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. (org.). **Estado brasileiro: evolução dos entes políticos**. 1. ed. São Paulo: Verbatim, 2006, p. 267-274.

MASCARENHAS, Fátima Andresa de Brito. O município sob o ordenamento constitucional de 1988. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. (org.). **Estado brasileiro: evolução dos entes políticos**. 1. ed. São Paulo: Verbatim, 2006, p. 275-282.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Marcus André B. C. de. Municipalismo, nation building e a modernização do Estado do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 8, n. 23, 1993. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_23/rbcs23\\_07.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_23/rbcs23_07.htm). Acesso em: 27 mar. 2018.

MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. Os municípios pré-constitucionais. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. (org.). **Estado brasileiro: evolução dos entes políticos**. 1. ed. São Paulo: Verbatim, 2006, p. 183-215.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições brasileiras: 1824**. Brasília: Senado Federal, 1999.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano. **Constitucionalismo e resistência em Théodore de Bèze: secularização e universalidade do direito de resistir na obra de Du Droit des Magistrats sur leurs sujets de 1574**. 2010. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/D.8.2011.tde-23052011-145729. Acesso em: 27 mar. 2019.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano. **As origens do constitucionalismo calvinista e o direito de resistência: a legalidade bíblica do profeta em John Knox e o contratualismo secular do jurista em Théodore de Bèze**. 2017. Tese (Doutorado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/T.8.2017.tde-12062017-105723. Acesso em: 27 mar. 2019.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 153-168, 2019.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; PINTO, Maria Isabel Pimentel de Castro. Rui Barbosa e a inteligência que refundou o Brasil: Intelectualidade entre a política e a imposição do Federalismo (1889-1930). **Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História**, [S.l.], v. 78, p. 97-121, 2023. DOI: 10.23925/2176-2767.2023v78p97-121. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/62554>. Acesso em: 11 dez. 2023.

OLIVEIRA, Antônia Simone Magalhães. O município sob o ordenamento constitucional de 1937. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. (org.). **Estado brasileiro: evolução dos entes políticos**. 1. ed. São Paulo: Verbatim, 2006, p. 315-320.

PALMA, Rodrigo Freitas. **História do direito**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições brasileiras: 1934**. Brasília: Senado Federal, 1999.

PORTO, Walter Costa. **Constituições brasileiras: 1937**. Brasília: Senado Federal, 1999.

QUEIROZ, Yuri Rufino. O município sob o ordenamento constitucional de 1891. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. (org.). **Estado brasileiro: evolução dos entes políticos**. 1. ed. São Paulo: Verbatim, 2006, p. 223-234.

RODRIGUES, Cristiane de Brito. O município sob o ordenamento constitucional de 1967. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. (org.). **Estado brasileiro: evolução dos entes políticos**. 1. ed. São Paulo: Verbatim, 2006, p. 261-266.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TÁCITO, Caio. **Constituições brasileiras: 1988**. Brasília: Senado Federal, 1999.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. **O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional**. Revista de Direito Administrativo, v. 209, p. 169-187, jul./set. 1997.



# Princípio orçamentário da clareza: sua evolução e correlação com princípios explícitos na constituição e nas leis contemporâneas

*Budgetary Principle of Clarity: Its Evolution and Correlation with Explicit Principles in the Constitution and Contemporary Laws*

## Elisabeth Valente

Doutoranda em Direito Internacional pela Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina), mestra em Sistemas de Resoluções de Conflitos, pela Universalid Nacional de Lomas de Zamora (Argentina), especialista em Gestão e Políticas Públicas pela Escola de Gestão e Contas Públicas do Município de São Paulo, e graduada em Direito pelo Centro Universitário Unifieo. Conselheira do Conselho da Condição Feminina do Estado de São Paulo, ex- coordenadora UBS Pinheirinho da Prefeitura da Estância Turística de Embu. Atua como advogada em escritório próprio.

## Resumo

O objetivo deste estudo é discorrer sobre o Princípio da Clareza, para demonstrar sua relevância no âmbito jurídico, na administração pública e, principalmente, no orçamento público, certificando sua importância, pois apesar de ser um princípio apenas doutrinário, sobreviveu aos fatos históricos do orçamento público, não estando explicitamente descrito nas Constituições, mas, sim, implicitamente presente nos princípios da transparência, publicidade e legislações atuais, que têm como ideal a busca da plena democracia, através da linguagem clara e de fácil compreensão por todas as pessoas, portanto, sendo importante instrumento para o controle social. O objeto de estudo se estabelece com base nas definições construídas sobre a natureza conceitual do próprio princípio, ou seja, “linguagem clara”. A metodologia utilizada para responder à questão central foi a revisão bibliográfica a respeito do tema, de forma a encontrar nos autores e na legislação indicadores que possibilitem ilustrar o Princípio da Clareza servindo de base, dado ao escopo limitado para outros estudos, com interações no campo da pesquisa de forma a efetuar os aprofundamentos necessários, em especial, uma sistematização do seu momento histórico.

**Palavras-chaves:** Princípio. Clareza. Orçamento público. Linguagem clara.

## Abstract

The objective of this study is to discuss the Principle of Clarity, in order to demonstrate its relevance in the legal field, in public administration and especially to government budget, attesting its importance, because despite being a principle only doctrinaire survived the historical facts of the public budget, as it is not explicitly described in

Artigo recebido em 19/08/22. Aceito para publicação em 19/09/22.

the Constitutions, but rather, implicitly present with in the principles of transparency, publicity and current legislation, whose goal is to pursuit full democracy, through clear language and easy to understand by all people, therefore, being an important tool for social control. The object of study based on definitions built on the conceptual nature of the principle itself, that is, “clear language”. The methodology used to answer the central question was the review of the literature available on the subject, in order to find in the authors and legislation indicators that make it possible to illustrate the Principle of Clarity serving as a basis, given the limited scope for other studies, with interactions in the field of research in order to delve into the subject, especially a systematization of its historical moment.

**Keywords:** Clarity. Principle. Government budget. Clear language.

## 1 Introdução

O vocábulo “princípio” tem diversas acepções, de acordo com Houaiss (2001, p. 2299). Dentre elas, destacam-se: “o primeiro momento da existência (de algo), ou de uma ação ou processo; começo, início; proposição elementar e fundamental que serve de base a uma ordem de conhecimentos”.

Este trabalho pretende demonstrar a importância do Princípio da Clareza no Estado democrático de direito, tendo como objetivos específicos, verificar as diversas definições construídas contemporaneamente sobre sua natureza conceitual dos princípios, desenvolver um estudo no sentido de apurar quais são as definições doutrinárias existentes, assim como em quais princípios e leis, o Princípio da Clareza foi incorporado. Tem como questão central, a pergunta: A utilização do Princípio da Clareza é necessária nas ações do setor público como fator de melhoria na gestão em prol do cidadão?

O orçamento público, de acordo com o Princípio da Clareza deve ser apresentado em linguagem clara e objetiva de forma que seja compreensível para uso de todas as pessoas que, por força do ofício, ou de interesse na sua elaboração, ou no acompanhamento de sua execução, ou mesmo na fiscalização, precisam analisar e compreender seu conteúdo (CONOF/CD, 2020). A origem e a evolução dos princípios orçamentários estão ligadas à própria história dos orçamentos públicos. Giacomoni (2010) argumenta que os princípios violam as regras constantemente, e segundo Silva, “esses princípios não têm caráter absoluto ou dogmático, antes, constituem categorias históricas e, como tais, estão sujeitos à transformação e a modificações em seu conceito e significação” (Giacomoni, 2010, Silva, 1962, p. 5).

No entanto, o Princípio da Clareza no decorrer da história não perdeu sua importância dentro da moderna concepção do orçamento público. Ainda assim, diferentemente do princípio da publicidade que ganhou tratamento privilegiado na Constituição Federal, com destaque na revisão do caput do artigo 37, o da clareza passou a ser contido em outros princípios, em especial no princípio da transparência, que se tornou referência na legislação infraconstitucional mais recente, como a lei complementar 101/2000 e a lei 12.527/11 (Mota, 2018).

O estudo segue com uma contextualização dos princípios do direito, os princípios orçamentários, com ênfase no Princípio da Clareza, assim como uma breve análise das leis contemporâneas que impõem que a linguagem deverá ser clara e trazem implicitamente o Princípio da Clareza, finalizando com o breve estudo da Plain Language que surgiu

no Reino Unido e nos Estados Unidos, nos anos 1940, como importante instrumento do controle social trata-se da descrição do Princípio da Clareza em sua significação como Linguagem Clara, consistindo em técnica de comunicação e causa social, estando hoje presente em mais de trinta países, em diversos idiomas (Fischer, 2018).

Desse modo, a pretensão final é mostrar a relevância do Princípio da Clareza, que deve ser aplicado na divulgação do orçamento e do gasto público, não devendo restringir-se à mera publicação e divulgação de peças orçamentárias, mas, antes, devendo ser materializado por meio de instrumentos que tornem o orçamento e os gastos públicos mais compreensíveis aos cidadãos interessados.

## 2 Princípios gerais do direito

Os princípios gerais de direito, ou princípios jurídicos, como também são chamados, estão previstos na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB, anteriormente denominada Lei de Introdução ao Código Civil ou LICC), em seu artigo 4º, o qual reza que, “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito” (Brasil, 1942).

Como aponta Nader (1999, p. 235), os princípios já constavam no art. 7º da lei preliminar que acompanhou o Código Civil de 1916, sendo também, estabelecidos no Código de Processo Civil:

Artigo 126 dispõe:

“O juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide caber-lhe-á aplicar as normas legais ou costumeiras; nos casos omissos recorrerá à analogia, e aos princípios gerais de direito” (Brasil, 1973).

Dentre a noção de princípios, temos que estes designam: “a estruturação de um sistema de ideias, pensamentos ou normas por uma ideia mestra, por um pensamento chave, por uma baliza normativa, donde todas as demais ideias, pensamentos ou normas derivam se reconduzem e/ou se subordinam” (Espindola, 2002, p. 53).

Em que pese ao fato de que os conceitos de princípios, regras e valores estarem inter-relacionados, podemos notar a partir da doutrina que são distintos, sendo importante transcorrer pelo estudo que outrora foi desenvolvido por diversos doutrinadores e estudiosos (Alexy, 1993).

No conceito de Figueroa (1990, pp. 209-10), a diferença entre regra e princípio reside na atuação ou não do operador do direito, pois, “enquanto os princípios costumam reclamar a intervenção ativa do operador jurídico, as regras não a exigem ou o fazem somente em menor medida”.

Dworkin (2002, pp. 128-64), por sua vez, alude “a esta diferenciação entre regra e princípio, a qual dá à regra este caráter mais radical de cumprimento ou de descumprimento, ao passo que ao princípio, destaca a dimensão do peso ou importância”.

O jusfilósofo Alexy (1993), contrapondo com a tese de Dworkin, parte do pressuposto de que princípios e regras são espécies do gênero norma, pelo fato de ambos dizerem o que “deve ser”. Segundo sua teoria a diferença entre princípios e normas será

sempre definida pelo aspecto qualitativo (e não somente referindo-se a uma gradação entre ambos). Enquanto os princípios são “mandatos de otimização, que estão caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferente grau, [...] as regras são normas que só podem ser cumpridas ou não. [...] Toda norma é ou uma regra ou um princípio”.

Acerca do tema, Canotilho (1993, pp.1145-46) apresenta alguns critérios para diferenciar regras e princípios:

- a) o grau de abstracção: os princípios são normas com um grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as regras possuem uma abstracção relativamente reduzida; b) Grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador, do juiz), enquanto as regras são susceptíveis de aplicação directa; c) Carácter de fundamentalidade no sistema de fontes de direito: os princípios são normas de natureza estruturante ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex.: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex.: princípio do Estado de Direito); d) ‘Proximidade da ideia de direito’: os princípios são “standards” juridicamente vinculantes radicados nas exigências de “justiça” (Dworkin) ou na “ideia de direito” (Larenz); as regras podem ser normas vinculantes com um conteúdo meramente funcional; e) Natureza normogenética: os princípios são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a ratio de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante (Canotilho, 1993, pp.1145-46).

Portanto, pelo fato de dizerem o que “deve ser”, tanto princípios como regras estão abarcados pelo macroconceito de norma e ambos são influenciados axiologicamente. São mandamentos jurídicos primaciais e fundamentais compostos de valores da cultura socio-jurídica da sociedade, e influenciam a composição das outras normas jurídicas.

O reconhecimento da normatividade principal passou pela elaboração metodológica das correntes jusfilosóficas de pensamento, após períodos abarcados por grandes discussões, que ocorreram em três fases a jusnaturalista: a positivista e a pós-positivista (Bonavides, 1994).

Os princípios gerais do direito refletem a cultura sociojurídica de uma sociedade em um espaço de tempo e em seu contexto histórico. Assim, nota-se a existência de muitas contradições doutrinárias referente aos mesmos: quer quanto a sua inclusão no rol de fontes do direito em relação ao reconhecimento como espécie de norma, quer quanto a sua equivalência ou diferença em relação aos princípios jurídicos e constitucionais (Silva, 2003).

Dentre os divergentes, temos a afirmação de que os princípios gerais de direito “não são normas jurídicas stricto sensu e não integram o repertório do ordenamento jurídico, mas tornam parte em sua estrutura, isto é, na relação entre as normas de um sistema conferindo-lhes coesão” (Prado, 2006, p. 188).

No mesmo sentido, a corrente negativista diz que os princípios gerais do direito, ainda que possam ser aplicados diretamente, não são normas, mas princípios. E, em sua forma indefinida, “compõem a estrutura do sistema, não o seu repertório. São regras de coesão que constituem as relações entre as normas como um todo” (Ferraz Jr, 1988, p.

223).

Para Bobbio (1997, p. 158), “os princípios gerais de direito são, de fato, normas fundamentais ou generalíssimas do sistema”.

Atualmente o entendimento dominante lhe atribui aos princípios jurídicos o status de norma jurídica. Corroborando com este entendimento temos:

enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas. São eles as “bases teóricas ou as razões lógicas do ordenamento jurídico”, um modelo teórico ou dogmático que diz qual é o significado do modelo jurídico (legais, costumeiros, jurisprudenciais ou negociais)” (Reale, 2002, p. 316).

A relevância dos princípios é tão grande que Mello (2000, p. 748), afirma que a violação a um princípio é a forma mais grave de ilegalidade ou de inconstitucionalidade. Eis a citada advertência:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

A doutrina apresenta uma vasta variedade de classificações para os princípios, sendo as mais utilizadas aquelas elaboradas por Cantotilho (1993, pp. 171-3): “a) princípios jurídicos fundamentais; b) princípios políticos constitucionais; c) princípios constitucionais impositivos; e d) princípios-garantia”. O mesmo autor estabelece o conteúdo de cada modalidade, conforme transcrevemos:

- i. Princípios jurídicos fundamentais “são os princípios historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional. Pertencem a ordem jurídica positiva e constituem um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo”. São exemplos: princípio da publicidade dos atos jurídicos (art. 5º, LX e 37, caput), princípio da proporcionalidade (art. 1º, caput, art. 5º, LIV), princípio da impessoalidade da administração pública (art. 37, caput).
- ii. Princípios políticos constitucionalmente conformadores são “(...) os princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. (...) São o cerne de uma Constituição política”. São exemplos: princípio federativo (art. 1º, caput, c/c art. 18), princípio republicano (art. 1º, parágrafo único), princípio do Estado de Direito (art. 1º, caput) etc. (Cantotilho, 1993, p. 172).
- iii. Princípios constitucionais impositivos são “(...) todos os princípios que, no âmbito da Constituição dirigente, impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas. (...) Traçam, sobre tudo para o legislador, linhas diretrizes da sua



atividade política e legislativa”. São exemplos: princípio da livre organização social (art. 3º, I), princípio da solidariedade, princípio da erradicação da pobreza etc. (Canotilho, 1993, p. 173).

- iv. Princípios-garantia são os “princípios que visam instituir directa e imediatamente uma garantia dos cidadãos. É-lhes atribuída uma densidade de autêntica norma jurídica e uma força determinante, positiva e negativa”. São exemplos: princípio da legalidade penal (art. 5º, XXXIX), princípio do juiz natural (art. 5º, LIII c/c XXXVII), princípios da motivação das decisões judiciais (art.93, IX) (Canotilho, 1993, p. 173).

No ordenamento jurídico brasileiro, as normas estão hierarquicamente organizadas respeitando-se uma relação de compatibilidade vertical. Essas normas estão dispostas na forma piramidal, com a Constituição Federal no ápice, e todas as demais, localizadas em patamares inferiores, devem obediência a ela (Freitas Fazoli, 2007).

Cabe salientar que no Brasil, antes da Constituição de 1988, as normas constitucionais e os princípios jurídicos não apresentavam efetividade em relação do “não reconhecimento da força normativa aos seus textos e da falta de vontade política de dar-lhes aplicabilidade direta e imediata” (Barroso; Barcellos, 2003, p. 142).

Doravante a consagração pelo texto constitucional, os princípios fundamentais e os princípios gerais têm a mais alta normatividade do sistema Jurídico (Dantas, 1995). Nesse sentido, ensinamentos nos mostram que “princípios são linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico, apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente a perseguidos pelos órgãos do governo (poderes Constituídos)” (Ataliba, 2001, pp. 6-7).

Conclui-se que os princípios são normas jurídicas, pois admitir o contrário seria admitir que a Constituição Federal possui termos expressos que não são normas jurídicas, sendo tal afirmação corroborada com entendimentos dos doutrinadores, dos quais se pode destacar o ensinamento: “Sendo a Constituição uma lei, não se pode deixar de concluir que todos os princípios que nela se incluem, expressa ou implicitamente, são leis, normas jurídicas postas à observância insuperável e incontornável da sociedade estatal” (Rocha, 1994, p. 26).

É possível citar, ainda, o papel fundamental dos princípios no ato interpretativo. Eles são “a porta de entrada para qualquer leitura interpretativa do Direito” (PEREIRA, 2006, p. 22). Portanto, compreender e aceitar os princípios, suas diversas formas de interpretação e sua aplicabilidade é reconhecer o processo histórico, a fim de assegurar os direitos e as garantias fundamentais do Estado democrático de direito na luta contínua pela justiça.

Neste ínterim, este trabalho buscará os princípios orçamentários que são premissas, linhas norteadoras de ação a serem observadas na concepção da proposta orçamentária, mais precisamente no Princípio da Clareza. Esses princípios são impositivos, tendo em vista que estão previstos na legislação (Constituição Federal de 1988, lei. 4.320/1964, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Responsabilidade Fiscal, decreto-lei 200/1967, decreto 93.872/1986 e portarias da Secretaria do Tesouro Nacional) (ENAP, 2017).

### **3 Princípios Orçamentários**

O estudo e a exposição da teoria dos orçamentos públicos pelos autores, no decorrer

da história, principalmente da Europa Ocidental, foram dedicados à análise e à discussão dos chamados princípios ou regras orçamentárias, tendo a discussão se estabelecido em justificar sua aceitação, condenar a violação, discutir sua validade científica e utilidade prática (Silva, 1962).

Segundo o mesmo autor, os princípios surgiram a fim de reforçar a utilização do orçamento público como instrumento de controle parlamentar e democrático sobre a atividade financeira do governo, sendo imperioso ser previamente aprovado, ser sincero e claro e ter ampla publicidade, para que todos os pormenores das operações financeiras não escapassem ao controle e à fiscalização que eram exercidas pelas assembleias representativas, estabelecendo-se os princípios considerados essenciais, tais como: um universal, especificado, etc (Silva, 1962).

Os princípios clássicos do orçamento público surgiram no final do século XIX, na Inglaterra, na época do ápice do liberalismo econômico e do declínio do *laissez-faire* (deixa fazer) que acontecia na França, como instrumento de planejamento, possibilitando o controle político sobre os agentes executivos do Estado, a fim de manter o equilíbrio sobre os gastos públicos (Baleeiro, 2015).

Cabe salientar que, embora a maioria dos princípios, ao longo da história, tenha perdido muito de sua significação, os tradicionais continuam apresentando utilidade conceitual. Porém, suas formulações originais, rígidas e simples, próprias da pouca complexidade e que caracterizavam as finanças públicas do Estado liberal, não conseguiram atender as mudanças do universo econômico e financeiro do Estado moderno (Giacomoni, 2010).

Sanches (2004, p. 277), argumenta que apesar das divergências sobre a estrutura e conceituação desses princípios, existem vários deles que são geralmente aceitos e consagrados na literatura técnica. Segundo o autor, os princípios orçamentários são

Um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhes estabilidade e consistência, sobretudo no que se refere e à sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e pelas demais instituições da sociedade.

Nem sempre os autores coincidem quanto ao número dos princípios orçamentários e, muitas vezes, tampouco quanto a sua extensão e seu alcance (Horvath, 2014, p. 128). Cabe salientar que os autores classificam ou destacam os princípios de acordo com o que lhes parece mais importantes. A seguir citamos alguns autores que elencam em seu rol o Princípio da Clareza.

O Manual do ENAP (2017) destaca onze princípios orçamentários, legalidade, unidade ou totalidade, universalidade, especialização (especificação discriminação), clareza, planejamento (programação), anualidade (ou periodicidade), exclusividade, publicidade, orçamento bruto, equilíbrio orçamentário.

Giacomoni (2010) analisados os princípios orçamentários considerando por ele de maior representatividade, em especial os integrados na legislação brasileira, focando na validade e na utilidade dos mesmos, assim como nos problemas que decorrem da inobservância de alguns deles, sendo analisado pelo autor, o total de doze: unidade, universalidade, orçamento bruto, anualidade ou periodicidade, não afetação das receitas, discriminação ou especialização, exclusividade, equilíbrio, clareza, publicidade, exatidão. O autor descreve o da programação como moderno.

Horvath (2014) lista treze princípios que considera mais importantes:

legalidade, unidade, universalidade, anualidade, não afetação das receitas, exclusividade, especialidade, programação, sinceridade orçamentária, transparência, equilíbrio, eficiência e razoabilidade.

No site da Câmara Legislativa (Brasília, 2004), no tópico “entenda o orçamento”, são destacados quinze princípios orçamentários: unidade, totalidade, universalidade, anualidade ou periodicidade, pureza ou exclusividade orçamentária, apontados pela doutrina que apresentam correlação especificação ou discriminação ou clareza ou programação, regionalização, publicidade e transparência, não vinculação ou não afetação das receitas, equilíbrio orçamentário, legalidade, orçamento bruto, exatidão ou realismo orçamentário e orçamento impositivo.

Os autores Sant’Anna e Silva (1962), Silva (1973) e Souza Neto (2006) comungam dos quatorze princípios enumerados por Sanches (2004) e da sequência por ele indicada, na qual os princípios orçamentários podem ser agrupados em clássicos (ou tradicionais) e complementares.

Segundo Sanches (2004), os princípios clássicos seriam:

Anualidade (ou periodicidade):

Princípio orçamentário clássico, de origem inglesa, também denominado Princípio da Periodicidade, segundo o qual o orçamento público (estimativas da receita e fixação da despesa) deve ser elaborado por um período determinado de tempo (geralmente um ano), podendo este coincidir ou não com o ano civil (Sanches, 2004, p. 29).

Clareza:

Princípio orçamentário clássico segundo o qual a Lei Orçamentária deve ser estruturada por meio de categorias e elementos que facilitem sua compreensão até mesmo por pessoas de limitado conhecimento técnicas no campo das finanças públicas (Sanches 2004, p. 62).

Especificação (ou discriminação):

Princípio orçamentário clássico, de caráter formal, conhecido também por Princípio da Discriminação, segundo o qual a receita e a despesa públicas devem constar do Orçamento com um satisfatório nível de especificação ou detalhamento, isto é, elas devem ser autorizadas pelo Legislativo não em bloco, mas em detalhe (Sanches, 2004, pp. 142-3).

Exclusividade:

“Princípio orçamentário clássico, segundo o qual a lei orçamentária não conterà matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa” (Sanches, 2004, p. 149).

Não Vinculação (ou Não Afetação) de Receitas:

Princípio orçamentário clássico, também conhecido como Princípio da Não Afetação de Receitas, segundo o qual todas as receitas orçamentárias devem ser recolhidas ao Caixa Único do Tesouro, sem qualquer vinculação em termos de destinação (Sanches, 2004, p. 224).

Prévia Autorização (ou Legalidade):

“Princípio orçamentário clássico, segundo o qual a arrecadação de receitas e a execução de despesas pelo setor público devem ser precedidas de expressa autorização do Poder Legislativo” (Sanches, 2004, pp. 274-5).

Publicidade:

Princípio orçamentário clássico, segundo o qual as leis de natureza orçamentária (LOAs e Créditos Adicionais), como qualquer outra lei, só adquirem validade depois de publicadas em veículo com abrangência suficiente para propiciar o conhecimento do seu conteúdo pelos funcionários públicos e pela população em geral” (Sanches, 2004, p. 288).

Unidade:

Princípio orçamentário clássico, segundo o qual o orçamento de cada pessoa jurídica de direito público, de cada esfera de governo (União, Estados ou Municípios), deve ser elaborado com base numa mesma política orçamentária, estruturado de modo uniforme e contido num só documento, condenáveis todas as formas de orçamentos paralelos (Sanches, 2004, p. 367).

Universalidade:

“Princípio orçamentário clássico, de origem francesa, segundo o qual todas as receitas e todas as despesas devem ser incluídas na lei orçamentária” (Sanches, 2004, p. 372).

Os classificados como complementares são:

Equilíbrio:

“Princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual, no orçamento público, deve haver equilíbrio financeiro entre receita e despesa” (Sanches, 2004, p. 141).

Exatidão:

Princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual as estimativas orçamentárias devem ser tão exatas quanto possível, a fim de dotar o Orçamento da consistência necessária para que esse possa ser empregado como instrumento de gerência, de programação e de controle (Sanches, 2004, p. 149).

Flexibilidade:

Princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual, embora a execução orçamentária deva se ajustar, no essencial, à programação aprovada pelo Poder Legislativo, é necessário atribuir um certo grau de flexibilidade ao Poder Executivo para que esse possa ajustar a execução às contingências operacionais e à disponibilidade efetiva de recursos” (Sanches, 2004, p. 156).

Programação:

Princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual o orçamento público deve ser estruturado sob a forma de programação, isto é, deve expressar o programa de trabalho de cada entidade do setor público, detalhando por meio de categorias apropriadas, como, onde e com que amplitude o setor público irá atuar no exercício a que se refere à Lei Orçamentária (Sanches, 2004, p. 283).

#### Regionalização:

Princípio orçamentário de natureza complementar, segundo o qual os orçamentos do setor público devem ter a sua programação regionalizada, ou seja, detalhada sobre a base territorial com o maior nível de especificação possível para o respectivo nível de Administração (Sanches, 2004, p. 305).

Segundo Alves Neto, no Brasil (2006, p. 8),

A maioria da incorporação dos princípios em termos de Constituição, só aconteceu a partir da emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, com a inclusão dos princípios orçamentários da Exclusividade e do Equilíbrio, que tinham, respectivamente, a seguinte redação: “As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. “Não se incluem nessa proibição: a) a autorização para a abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação da Receita; b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit” e “é vedado ao Congresso conceder créditos ilimitados”.

No Quadro 1, é possível observar que 80% dos princípios estão incluídos no texto constitucional, o que dá a ideia da importância dessas normas para o texto constituinte (Alves Neto, 2006).

**Quadro 1 – Matriz dos princípios orçamentários/Constituições**

Princípios Orçamentários	Constituições						
	1824	1891 <sup>2</sup>	1934	1937	1946	1967 <sup>3</sup>	1988
<b>Anualidade</b>	-	Art. 34, I	Art.39, II	-	-	Art.60	Arts. 165, III e 167, I
<b>Clareza</b>	-	-	-	-	-	-	-
<b>Especificação</b>	-	-	Art. 50, Caput, e §2º	Art.69	-	-	-
<b>Exclusividade</b>	-	Art. 34, §1º	Art. 50, §3º	Art.70	Art. 3,§1º	Art.60	Art.165,§8º
<b>Não vinculação de receitas</b>	-	-	-	-	-	-	Art. 167,IV
<b>Legalidade</b>	-	-	-	-	-	-	Arts. 165, III e 167, I
<b>Publicidade</b>	-	Art. 37	-	Art.72	-	-	Art. 165, § 3º
<b>Unidade</b>	-	-	Art.50	Art.68	-	-	Art.165,§5º

2 Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926.

3 Redação dada pela Constituição Federal nº 1/1969.



<b>Universalidade</b>	-	-	-	-	-	Art.62	Art.165,§ 5º
<b>Equilíbrio</b>	-	Art. 34, §2º	Art. 50, § 4º	-	-	Art. 61, b	Art. 167, II, III e VII
<b>Exatidão</b>	-	-	-	-	-	-	-
<b>Flexibilidade</b>	-	Art. 34, § 1º, “a”	Art.50, § 3º, “a”	-	-	-	Art.165, § 8º
<b>Programação</b>	-	-	-	-	-	Art. 62, § 3º	Art.165, I e § 1º e Art. 167, I e §1º
<b>Regionalização</b>							Art.165, § § 4º e 7º

**Fonte:** Adaptado pela autora, 2022. Alves e Neto, 2006.

Os princípios orçamentários se justificam em virtude de assegurarem as normas orçamentárias com eficácia. Dos quatorze enumerados por Sanches (2004), apenas dois não estão incluídos no texto constitucional, aparecendo apenas na doutrina, sendo eles o da exatidão e o clássico da Clareza. Certamente, o Princípio da Exatidão norteia a atuação da Administração Pública. No entanto, não é o objeto de análise deste trabalho, que se limitará a expor o Princípio da Clareza e suas correlações com alguns princípios e leis.

#### 4 Princípio da clareza

O Princípio da Clareza é um princípio clássico, também considerado tradicional e doutrinário, tendo sua origem na França, entre o final do século XIX e o início do século XX, na época do apogeu do Estado liberal e do “laissez-faire” na economia (SANT’ANNA, 1962). Sanches (2004, p. 62) define o princípio da Clareza como:

“Princípio orçamentário clássico segundo o qual a Lei Orçamentária dever ser estruturada por meio de categoria e elementos que facilitem sua compreensão até mesmo por pessoas de limitado conhecimento técnicas no campo das finanças públicas.”

Para ilustrar as diferentes interpretações sobre o Princípio da Clareza elaboradas pelos autores citados neste ensaio, utilizaremos as principais definições conforme observado no Quadro 2.

#### Quadro 2 – Principais definições dos autores sobre o Princípio da Clareza

Autor	Definições
Sanches (2004, p. 62)	“Princípio orçamentário clássico segundo o qual a Lei Orçamentária dever ser estruturada por meio de categoria e elementos que facilitem sua compreensão até mesmo por pessoas de limitado conhecimento técnicas no campo das finanças públicas.”
Giacomoni (2005, p. 86)	“Ao cumprir múltiplas funções – algumas não técnicas – deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas aquelas pessoas que, por força de ofício ou por interesse, precisam manipulá-lo.”
Enap (2014, p. 15)	“Pelo princípio da clareza, o orçamento deve ser claro e de fácil compreensão a qualquer indivíduo.”
Silva (1973, p. 154)	“Clareza e inteligibilidade do orçamento compõem a exigência de que o orçamento seja de fácil compreensão pelo povo e fácil controle por seus representantes.”

Brasília (2020)	“... a literatura cita a necessidade de que o orçamento público seja apresentado em linguagem clara e objetiva para uso de todas as pessoas que, por força do ofício ou de interesse na sua elaboração ou no acompanhamento de sua execução, ou mesmo na fiscalização, precisam analisar e compreender seu conteúdo (princípio da clareza).”
Alves Neto (2006)	Define o Princípio da Clareza com as definições de Sanches (2004) e Silva (1973)

**Fonte:** Adaptado pela autora, 2022.

Cabe esclarecer que Sant’Anna (1962), em suas conclusões, alegou que os princípios da prévia aprovação, da clareza, da sinceridade e da publicidade poderiam ser ainda examinados e discutidos, mas que isso seria desnecessário, pois todos surgiram com o objetivo de reforçar a utilização do orçamento público como instrumento de controle parlamentar e democrático sobre a atividade financeira do governo.

No entanto, verifica-se a importância do Princípio da Clareza desde sua origem, tendo em vista que ele foi objeto de estudos pelos clássicos das finanças públicas, que o consideraram requisito essencial a um orçamento corretamente elaborado, tais como Stourm (1912, apud Sant’Anna, 1962), Greef (1913, apud Sant’Anna, 1962) e pelo inglês Sunderlson (1946, apud Sant’Anna, 1962).

Stourm (1912 *apud* Sant’Anna, 1962), após salientar que não é possível enumerar todas as qualidades que o projeto de orçamento deve possuir, menciona entre outras, a sinceridade, a clareza, a unidade e a economia observando que a lista seria interminável.

Greef (1913, p. 199, 204, *apud* Sant’Anna, 1962) argumentou que, “nos países constitucionais, a publicidade, a sinceridade e a clareza constituem a essência do orçamento”. Complementando, conforme Silva (1973, p. 154), “Clareza e inteligibilidade do orçamento compõem a exigência de que o orçamento seja de fácil compreensão pelo povo e fácil controle por seus representantes”.

Segundo Santa’Anna (1962) e Silva (1973), os autores ingleses e norte-americanos no século XX, não demonstravam interesse pela análise dos chamados princípios orçamentários, considerando talvez a discussão sobre o assunto excessivamente teórica e dogmática, pouco atraente, para o espírito prático dos anglo-saxões, com exceção de J. Wilner Sundelson, que se dedicou à análise dos princípios orçamentários em um ensaio, que fez parte de estudos no Brasil.

A análise feita por Sundelson (1946) classifica os princípios como:

I) Relação entre o sistema orçamentário e as atividades financeiras do Governo:  
a – Universalidade;  
b – Exclusividade.

II) Tratamento dado pelo mecanismo orçamentário aos fatores incluídos no sistema:

a – Unidade;  
b – Especificação;  
c – Anulidade;  
d – Exatidão.

III– Fórmulas e técnicas para apresentação do documento orçamentário:  
a – Clareza;  
b – Publicidade.

No contexto histórico do orçamento público a partir de 1990, quando o

diagnóstico da situação fiscal do Estado brasileiro indicava um esgotamento padrão de financiamento dos gastos públicos vigentes à época e a necessidade de um novo instrumento que conduzisse ao equilíbrio das contas públicas se fazia necessário, sendo que a Constituição Federal no artigo 163, Inciso I, também previa uma norma, criou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, lei complementar 101, de 4 de maio de 2000), tendo como objetivos o controle dos gastos públicos e a transparência na gestão fiscal (ENAD, 2007).

A clareza foi abordada implicitamente no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no seguinte trecho: “[...] e as versões simplificadas desses documentos” (Sanches, 2004).

#### 4.1 Princípio da clareza e sua correlação com outros princípios orçamentários

Como pode ser verificado nos estudos modernos, o Princípio da Clareza passa a ser descrito implicitamente no Princípio da Transparência e amplia as exigências. Tal acontecimento no século XX corrobora com as afirmações dos estudiosos de outrora e principalmente com a afirmação de Silva (1962, p. 5), quando argumenta que “esses princípios não têm caráter absoluto ou dogmático, antes constituem categorias históricas e, como tais, estão sujeitos à transformação e a modificações em seu conceito e significação”.

Ainda que “clareza” e “transparência” sejam palavras sinônimas, trata-se de princípios distintos. “Publicidade”, por outro lado, não é sinônima de clareza nem de transparência, mas, como princípios, estão correlacionadas.

Nesse sentido, após sete décadas, vale citar a lição de Giacomoni (2005), que diferencia os princípios orçamentários da clareza e da publicidade:

Princípio da clareza. O orçamento público, ao cumprir múltiplas funções – algumas não técnicas – deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas aquelas pessoas que, por força de ofício ou por interesse, precisam manipulá-lo. É uma regra de difícil observação, pois, devido exatamente aos seus variados papéis, o orçamento reveste-se de uma linguagem complexa, acessível apenas aos especialistas. [ . ]

Princípio da publicidade. Por sua importância e significação e pelo interesse que desperta, o orçamento público deve merecer ampla publicidade. Formalmente, o princípio é cumprido, pois, como as demais leis, é publicado nos diários oficiais. A publicidade ideal, porém, envolve as mesmas questões ligadas à clareza. Resumos comentados da proposta orçamentária deveriam ser amplamente difundidos, de forma que possibilitassem ao maior número possível de pessoas inteirar-se das realizações pretendidas pelas administrações públicas (BRASIL, 2014).

O princípio da Transparência e o da Clareza são muito bem destacados por Abraham (2010, p. 236):

O princípio orçamentário da transparência obriga não somente a ampla divulgação do orçamento, mas principalmente que as previsões orçamentárias, tanto de receitas, despesas, renúncias ou programas, sejam dispostas de maneira facilmente compreensível para todos, não apenas para o seu executor, como também para o cidadão interessado, e, inclusive, para os órgãos de controle e fiscalização. Pretende, principalmente, coibir a existência de despesas obscuras ou a inclusão

de verbas, programas, projetos ou benefícios fiscais imprecisos ou inexplicáveis que, por falta de clareza ou transparência, possam induzir a erro ou serem manipulados para atender a objetivos diversos dos originalmente previstos e aprovados.

O mesmo autor (2010, p. 235) explica:

O princípio orçamentário da publicidade determina que, como lei emanada do Poder Legislativo, o orçamento deverá ser divulgado através dos meios oficiais de comunicação, inclusive devendo ser publicado em Diário Oficial (art. 166, § 7.º, CF/88). O art. 48 da lei Complementar n.º 101/2000 fala, também, em divulgação por meios eletrônicos. A finalidade deste princípio, portanto, é permitir que todo cidadão tenha acesso ao seu conteúdo. Este princípio acaba sendo confundido com o da transparência (...). Entretanto, entendemos que o princípio da publicidade se refere à divulgação do orçamento pelos meios oficiais, para garantir a todos o livre acesso ao seu teor, enquanto o princípio da transparência relaciona-se ao seu conteúdo, para evitar previsões obscuras, despesas camufladas, renúncias fiscais duvidosas, que possam ensejar manobras pelos executores para atender a interesses diversos.

Os princípios da Clareza, da Transparência e da Publicidade não se devem confundir. Este consiste na obrigação de que a peça orçamentária seja devidamente publicada nos meios oficiais, com o objetivo de que qualquer cidadão tenha acesso ao conteúdo. O Princípio da Transparência consiste em divulgar o orçamento em termos compreensíveis pelo cidadão médio, para que a sociedade possa tomar conhecimento das ações do governo e ainda da situação econômica financeira de cada ente da federação (União, estados, Distrito Federal e municípios). Enquanto o Princípio da Clareza impõe que o orçamento público deve ser apresentado em uma linguagem clara e de fácil compreensão (Abraham, 2010).

Desta forma, verifica-se que a clareza deve ser a qualidade básica de todo texto oficial. Pode-se definir como claro o texto que possibilita imediata compreensão pelo leitor. Não se concebe que um documento oficial ou um ato normativo de qualquer natureza seja redigido de forma obscura, que dificulte ou impossibilite sua compreensão. A transparência é requisito do próprio Estado de direito: é inaceitável que um texto oficial ou um ato normativo não seja entendido pelos cidadãos. O princípio constitucional da publicidade não se esgota na mera publicação do texto, estendendo-se, ainda, à necessidade de que o texto seja claro (Giacomoni, 2007, p. 83).

No “Orçamento da União” pela Câmara dos deputados, referente aos Princípios Orçamentários, trazem em seus ensinamentos que os princípios da Especificação, Especialização ou Discriminação, Clareza, Programação, possuem certa correlação (Brasília, 2020) conforme transcrevemos:

Tratam-se de princípios apontados pela doutrina que apresentam certa correlação. As receitas e as despesas devem ser evidenciadas na lei orçamentária de forma discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, as origens dos recursos e sua aplicação. A regra objetiva de facilitar a função do controle político do gasto público, pois inibe autorizações (dotações) genéricas, com finalidade aberta, e que propiciam demasiada flexibilidade e arbítrio ao Poder Executivo. Desse modo, ao se exigir especificação do gasto, permite-se mais transparência ao contribuinte. A lei nº 4.320/64 incorpora o princípio no seu art. 5º: “A lei de Orçamento não consignará dotações

globais para atender indiferentemente as despesas [...] “A necessidade de especificação, especialização ou discriminação das despesas atendem, obviamente, o objetivo de permitir que ao Legislativo e à sociedade o exame pormenorizado da destinação dos recursos. Neste sentido, a literatura cita a necessidade de que o orçamento público seja apresentado em linguagem clara e objetiva para uso de todas as pessoas que, por força do ofício ou de interesse na sua elaboração ou no acompanhamento de sua execução, ou mesmo na fiscalização, precisam analisar e compreender seu conteúdo (princípio da clareza).

Como corolário da clareza, costuma-se falar no princípio da sinceridade orçamentária, porquanto não basta ao orçamento ser claro ou ter publicidade; antes, ele deve conter elementos que atestem veracidade e ética pública, permitindo ao setor privado melhor controle e sendo indicativo para seus planejamentos (JARACH, 2003).

A clareza é também atendida com os critérios da exatidão, da unidade, da exclusividade e da universalidade, ao contemplar toda a estrutura e a uniformidade reveladoras do conteúdo do orçamento. Não se pode aceitar o orçamento como peça protocolar e imprecisa, uma fantasia engendrada para enganar a economia ou o cidadão. O orçamento deve ser guiado pelo princípio de moralidade e respeito às máximas instituições democráticas, a assegurar confiança na atuação do Estado.

Dessa forma, temos a peça orçamentária e todas as fases do processo orçamentário de acordo com o Princípio da Clareza, ou seja, o orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara e objetiva de forma que seja compreensível para uso de todas as pessoas que, por força do ofício ou de interesse na sua elaboração ou no acompanhamento de sua execução, ou mesmo na fiscalização, precisam analisar e compreender seu conteúdo (Princípio da Clareza) (Brasil, 2020).

#### 4.2 O Princípio da clareza implícito nas leis contemporâneas

A Constituição Federal de 1988 não traz em seu bojo, explicitamente, o Princípio da Clareza, não mencionando a compressibilidade das informações fornecidas pela administração pública brasileira. No entanto, no preâmbulo da Carta Magna, observa-se que há referência a “um Estado democrático destinado a assegurar os exercícios dos direitos sociais e individuais”, considerando a linguagem instrumento de inclusão social e a clareza como questões de cidadania têm que a acessibilidade de conteúdos informativos governamentais tem relação com a capacidade das pessoas entenderem o que está escrito, é cabível certificar que o inciso 14 do artigo 5º garante ser “assegurado a todos o acesso à informação” (Brasil, 1988).

O Código de Defesa do Consumidor (lei 8.078, de 1990) regula que a oferta de produtos e serviços deve ser feita em linguagem clara, precisa e correta, trazendo assim implicitamente o princípio estudado (Nunes, 2012).

A lei 9.394, de 1996 de Diretrizes e Bases, garante o direito à educação bilíngue para os membros de comunidades indígenas e estabelece de forma explícita os direitos linguísticos. Assim como a lei 10.436 de 2002, Lei de Libras, que garante o uso e a difusão da língua brasileira de sinais (RC, 2020).

Em 2009, o Conselho Nacional da Saúde aprovou a Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde, com objetivo de divulgar os direitos dos cidadãos no sistema de saúde público, estabelecendo o uso de “linguagem clara e acessível”, quando define: “termo de consentimento livre e esclarecido” e “termo de assentimento”, detalhando que as etapas



do processo de consentimento livre em pesquisas brasileiras e estrangeiras (BRASIL, 2012).

Seguindo no contexto histórico, deparamos com o Princípio da Clareza, insculpido na lei nº 12.527, Lei de Acesso à Informação (LAI), promulgada em 18 de novembro de 2011, que traz em seu bojo o artigo 5º, o qual reza que: “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011).

Trazendo ainda, no artigo 8º, parágrafo 3º, inciso I, “[...] deverão, na forma do regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: I – conter ferramenta de pesquisas de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011).

Em 2015, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou uma resolução que dispõe sobre o acesso à informação no âmbito do Poder Judiciário, contendo a importância dos textos serem compreensíveis, como no artigo 2º que determina que os procedimentos para fornecer informações devam fazê-lo “de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. O artigo 5º trata da transparência ativa, determinando materiais expressos que informem os cidadãos “em linguagem simples e acessível”, já o artigo 6º regulamenta os websites do Poder Judiciário e determina que o acesso a informações seja “de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (CNJ, 2015).

O decreto presencial de 2016 da Política de Governança Digital na administração pública federal determina a instituição de nove princípios, sendo o primeiro “foco nas necessidades da sociedade”, “simplicidade”, estabelecendo que os mesmos devem ser apresentado “em linguagem simples e expressar com a máxima clareza os valores fundamentais de uma organização” (Brasil, 2016).

Salienta-se que os discursos meta pragmáticos dos estudiosos dos princípios reiteram e mantêm o projeto colonial moderno, pois: “reafirmam inequivocamente as normas retóricas de clareza, concisão e estrutura lógica que perpetuam os valores do Iluminismo europeu – objetividade, racionalidade, linearidade e universalismo – como o meio legítimo para a produção de conhecimento” (Lillis; Turner, 2001, p. 63).

Este artigo traz à tona a previsão de que as informações prestadas pelo Estado devem ser claras e expressas com uma linguagem de fácil compreensão. Essa previsão vai de encontro aos estudiosos dos princípios do orçamento público, segundo os quais a transparência, que deve ser aplicada ao orçamento e ao gasto público, não deve restringir-se à publicação de leis e peças orçamentárias; antes, requer que o orçamento e o gasto público sejam compreensíveis aos cidadãos interessados (Oliveira e Milfont, 2014). É importante descrever o que os estudiosos esclarecem quanto à linguagem clara, que destacaremos no tópico a seguir.

### 4.3 Linguagem clara

Linguagem clara é uma tradução do termo em inglês plain language, cuja tradução literal corresponde a “linguagem simples” e se refere à utilização de métodos que a tornem a mensagem objetiva, direta, precisa (Linguagem clara, 2006).

O estudo da linguagem clara, linguagem cidadã ou linguagem simples, não é atual, como se apresenta no Brasil. Ocorre que a Plain Language Association International (Associação Internacional de Linguagem Clara), cujo tema é “Compartilhamos conhecimento e trabalhamos para promover a linguagem clara nas esferas pública

e privada” (Plain, 2016), reúne há mais de vinte anos profissionais e apoiadores da linguagem clara em todo o mundo.

A pesquisadora Fischer (2018) em seus estudos referente a tal tema conceitua que: Linguagem clara é um conjunto de práticas que facilitam a leitura e a compreensão de textos. Considera o público a quem a comunicação se destina para organizar as ideias, escolher as palavras mais familiares, estruturar as frases e determinar o design. O leitor consegue localizar com rapidez a informação de que precisa, entende-la e usá-la. Evita jargão e termos técnicos: se for inevitável, deve explicá-los. Possibilita transmitir informações complexas de maneira simples e objetiva. Uma comunicação em linguagem clara é convidativa e fácil de ler porque foi escrita com esta meta. Costuma ter o tom de uma conversa amigável e respeitosa. Reconhece o direito que toda pessoa tem de entender textos relevantes para seu cotidiano. Sua intenção primordial é esclarecer. Sempre que possível, testa se o público-alvo entendeu bem o texto antes de publicá-lo.

Nesse sentido em contraste com os argumento do estudioso Sant’Anna, de que os ingleses não se interessaram no estudo dos princípios, foram os países de língua inglesa, que em 1940, iniciaram o movimento Plain Language (Linguagem Clara), que luta pelo direito de a linguagem acessível estar presente em textos importantes para o cidadão.

No Brasil o ativismo pela linguagem clara, ou linguagem cidadã, ainda está a ganhar força. Já existe materiais sobre o tema, tais como “Guia de orientações para a adoção de linguagem clara”, “Fugindo do burocratês”, “Como acilitar o acesso do cidadão ao serviço público” e “Orientações para a adoção de linguagem clara”. Este último faz parte do projeto de cooperação entre o Governo do Estado de São Paulo e o Reino Unido (Fischer, 2018).

A fim de cumprir seu papel no projeto, o governo de São Paulo institui uma política explícita sobre linguagem clara com a lei 17.316/2020, que se faz necessário transcrever:

#### Artigo 1º:

Fica instituída a Política Municipal de Linguagem Simples nos órgãos da administração direta e indireta do Município de São Paulo, incluindo a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município, com os seguintes objetivos:

- I) garantir que a administração pública municipal utilize uma linguagem simples e clara em todos seus atos;
- II) possibilitar que as pessoas e as empresas consigam com facilidade localizar, entender e utilizar as informações da Prefeitura;
- III) reduzir a necessidade de intermediários entre o governo e a população;
- IV) reduzir os custos administrativos e operacionais de atendimento ao cidadão;
- V) promover a transparência e o acesso à informação pública de forma clara;
- VI) facilitar a participação e o controle da gestão pública pela população;
- VII) promover o uso de linguagem inclusiva.

[...]

Art. 3º São princípios da Política Municipal de Linguagem Simples:

I) o foco na cidadã e no cidadão;

II) a linguagem como meio para redução das desigualdades e para promoção do acesso aos serviços públicos, transparência, participação e controle social;

III) simplificação dos atos da administração municipal.

Art. 4º A administração pública municipal, para criar ou alterar qualquer ato, observará as seguintes diretrizes:

I) conhecer e testar a linguagem com o público alvo;

II) usar linguagem respeitosa, amigável, simples e de fácil compreensão;

III) usar palavras comuns e que as pessoas entendam com facilidade;

IV) não usar termos discriminatórios;

V) usar linguagem adequada às pessoas com deficiência;

VI) evitar o uso de jargões e palavras estrangeiras; evitar o uso de termos técnicos e explicá-los quando necessário;

VIII) evitar o uso de siglas desconhecidas;

IX) reduzir comunicação duplicada e desnecessária;

X) usar elementos não textuais, como imagens, tabelas e gráficos de forma complementar.

A Linguagem clara é um movimento político, um campo de estudo interdisciplinar e um estilo de escrita. Saber o que torna um texto bem escrito e o objetivo dos pesquisadores desse campo de estudo, e garantir que os textos de interesse público estejam redigidos em um estilo compreensível é o que motiva esses ativistas (Linguagem clara, 2021).

Por outro lado, o atual contexto social de nosso país parece favorável ao surgimento de um movimento pela linguagem clara em textos da burocracia pública. Assim como na maioria dos países, o Estado brasileiro avança na implantação de ambientes de governo eletrônico (e-gov). Há várias leis e normas que estabelecem o uso de linguagem compreensível nos textos que orientam cidadãos, principalmente nos meios eletrônicos (Spuk, 2016).

## 5 Considerações finais

Neste artigo, buscou-se analisar e discorrer sobre o Princípio da Clareza, a fim de demonstrar sua importância no âmbito jurídico e na administração pública, objetivou-se investigar sua origem, significação e transformação no decorrer da história.

Abordaram-se, primeiramente, os princípios gerais do direito, verificando que eles devem lastrear todas as atividades jurídicas e da sociedade, localizando-se no ponto mais alto da escala normativa. Viu-se também que os princípios orçamentários surgiram para reforçar a utilização do orçamento público como instrumento de controle do cidadão sobre as atividades financeiras do Estado, sendo essenciais para a consolidação

da democracia. Da mesma forma, observou-se que o próprio Estado deve fornecer as informações necessárias para que se exerça esse controle.

Constatou-se que a clareza do texto orçamentário amplia o grau de compreensão e difusão do seu conteúdo, tanto para o exercício do controle social (população) quanto do técnico (Poder Legislativo e Tribunal de Contas), haja vista que o poder de comunicação do documento influenciará sua utilização de forma ampla, bem como sua difusão será tanto mais abrangente quanto maior for sua clareza (Kohama, 2006, p. 43).

Reconheceu-se que o Princípio da Clareza, como técnica de comunicação, compartilha do objetivo da linguagem simples: tornar textos e documentos mais fáceis de ler. A pessoa consegue localizar rápido a informação, entendê-la e usá-la. Como causa social, o princípio defende o direito de entendermos as informações que orientam nosso dia a dia. Assim, é considerado um direito civil.

O Princípio da Clareza, atualmente, encontra-se nos estudos da linguística, estabelecendo que o estilo é definido pelas escolhas que fazemos consciente ou inconscientemente, entre as opções fornecidas pela língua. Ao proteger direitos linguísticos, o estilo de linguagem clara se tornou um símbolo internacional da luta contra o autoritarismo. Afinal, em sociedades modernas, “não é aceitável que uma classe ou uma elite de profissionais se dirijam às pessoas de uma forma que elas considerem ininteligível, pretensiosa ou que sugira relações sociais distantes e autoritárias” (Cameron, 2012, p. 68).

Em termos políticos, a democratização linguística no Brasil ganhou destaque atualmente com a Lei de Acesso à Informação, que prevê o espaço para o estilo de linguagem clara nos meios oficiais de comunicação do Estado. Contudo, essa política linguística se torna apenas uma manifestação de intenções se não for acompanhada pelo planejamento para tornar os textos da Administração Pública inteligíveis de fato.

Consciente disso, Joseph Kimble (2014) fez um amplo levantamento sobre a efetividade da linguagem clara em organizações, privadas e públicas. O resultado de sua pesquisa sobre a relação custo-benefício do emprego dessa estratégia confirma aquilo que todos já sabiam: a linguagem clara reduz o número de telefonemas para tirar dúvidas sobre documentos, reduz vários tipos de erros gerados por textos mal escritos, aumenta a satisfação dos clientes, entre outros tantos benefícios.

Desse modo, o estudo apresentou o quanto o Princípio da Clareza é necessário, além de continuar sendo objeto dos estudiosos do orçamento público, por meio de instrumentos que tornam o orçamento e o gasto públicos mais compreensíveis aos cidadãos interessados, visando a melhoria e a eficiência da gestão pública em prol do cidadão.

## Referências

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito tributário brasileiro**. - Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- ALEXY, Robert. **Derecho e razón práctica**. México: Fontamara, 1993.
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista De Direito Administrativo**, n. 232, pp. 141–176. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v232.2003.45690>
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**, 5. ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2001.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/transparencia/lei-de-acesso-a-informacao/atendimento>. Acesso em: 11 mar. 2022.
- BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jan. 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm). Acesso em: 14 abr. 2022.
- BRASIL. Decreto Lei nº 4657 de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro** (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 22. mar. 2022.
- BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**. Decreto Presidencial nº 2.181, de 20 de março de 1997, Brasília, DF, 1997.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 8 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.
- BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov.2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 13 dez. 2021.
- BRASIL. Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm). Acesso em: 10 out. 2021.
- BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**. Ministério da Educação. 2012. Disponível em: <http://www1.capes.gov.br/acessoainformacao/servico-de-informacao-ao-cidadao/sobre-a-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 14 jan. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e fiscalização. **Entenda o Orçamento**. Brasília. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html> Elaboração: CONOF/CD - Vander Gontijo (texto base), Eugênio Greggianin e Graciano Rocha Mendes - CONOF/CD; Fonte: Constituição Federal, Lei 101/2000 (LRF), Lei 4.320/64, LDOs.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Escola Corporativa do STJ. **Revista Científica**. Brasília, n. 1, ago. 2020. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/index/index>. Acesso



em: 13 abr.2022.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Editora Malheiros. 10ª Edição, revista e atualizada, 9ª tiragem. Composição: Helvética Editorial. Capa: Vera Lúcia Amato. 1994, p. 616.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**, Tradução: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 10ª ed., Brasília: Editora UnB, 1997.

CAMERON, Deborah. **Verbal Hygiene**. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2012.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed., Coimbra: Almedina.

DANTAS, Ivo. **Princípios constitucionais e interpretação constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995.

COMUNICA SIMPLES. **Editorial Que Conceito**. São Paulo. Disponível em: <https://queconceito.com.br/clareza> . Acesso em: 03 de abr. 2022.

ENAP, Escola Nacional de Administração, R. (2017). Bibliografia. **Revista Do Serviço Público**. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3168/1/Modulo%20%20Receita%20e%20Despesa%20Publicas.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2022.

ESPÍNOLA, Eduardo e ESPÍNOLA FILHO, Eduardo. **Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro**, vol. 28, Rio de Janeiro, Borsoi.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito** – Técnica, Decisão, Dominação, São Paulo: Editora Atlas, 1988, p. 223.

FIGUEROA, Alfonso García. **Principios y positivismo jurídico** – El no positivism principialista en las teorías de Ronald Dworkin y Robert Alexy. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

FISCHER, Heloísa. **Clareza em texto de e-gov, uma questão de cidadania**. Monografia, 2018. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.seade.gov.br/view/listarPublicacao.php?lista=0&opcao=5&busca=Clareza%20em%20textos%20de%20e%20gov,%20uma%20questao%20de%20cidadania&listarConteudo=T%3%ADtulo%20%20C2%BB%20Clareza%20em%20textos%20de%20e-gov,%20uma%20questao%20de%20cidadania>.

Acesso em: 22 mar. de 2022.

FREITAS FAZOLI, C. E. de. Princípios jurídicos. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, v. 11, n. 1, 13-29, 2007. Disponível em:

<https://doi.org/10.25061/2527-2675/ReBraM/2007.v11i1.228>.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. ampl. e rev. São Paulo: Atlas, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. ampl, rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em:

<http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20ENAP%20O%20ciclo%20or%C3%A7ament%C3%A1rio.pdf>. Acesso em:

14.mar. 2015.

GREEF, Guillaume de. **L'Économie Politique et la Science des Finances**. 10. Ed. Bruxelles: PARIS, 1913.

GONTIJO, Vander. **Evolução Histórica no Brasil**. 2004. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em: 9 mar. 2022.

HORVATH, Estevão. **O orçamento no século XXI: tendências e expectativas**. Tese (Concurso de Professor Titular – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

HOUAISS. **Dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 2299.

JARACH, Dino. **El hecho imponible: teoría general del derecho tributario substantivo**. 3.ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003.

JARACH, Dino. **Finanzas públicas y derecho tributario**. 3. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003. p. 81.

KIMBLE, Joseph. **Writing for dollars**, writingtoplease: the case for plain language in business, government, and law. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2014.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LANGUAGE. **Clarity Internacional, International Plain Language Federation**, 2020.

LINGUAGEM CLARA: **9 perguntas e respostas que precisa saber**. Disponível em: <https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/o-que-e-linguagem-clara/> acesso 29 de mar. 2022.

LINGUAGEM CLARA, <https://www.dicionarioinformal.com.br/linguagem+clara/>. Acesso em: 23 mar. 2022.

MAIA, Antonio; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Os princípios de direito e as perspectivas de Perelman, Dworkin e Alexy. In: PEIXINHO, Manoel Messias et al. (org.). **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade aplicada à administração pública**. 6. ed. Brasília: Vestcon, 2005. p. 596.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 36.a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Ribamar. **Rigidez orçamentária**. Jornal Valor Econômico, São Paulo, jan. 2004.

PLAIN LANGUAGE NETWORK. Disponível em: <https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/o-que-e-linguagem-clara/>

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Princípios fundamentais norteadores do Direito de Família**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**, volume I: parte geral, arts. 1º a 120. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. ajustada ao novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 316.

RODRIGUES, Patrícia. **Medical Writing & Health Communication**. Center for Plain. Disponível em: <https://healthwords.pt/>. Acesso em: 23 mar. 2022.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. p. 393.

SENADO FEDERAL, <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=1340>.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. **Os princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962. 52 p.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. **Os princípios orçamentários – Cadernos de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

SILVA, José Afonso. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Jurisdição constitucional, democracia e racionalidade prática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

# O regime econômico-financeiro dos contratos de concessão

## *The Economic and Financial Balance of the Concession Agreements*

**Luis Fernando de Freitas Rosa:** Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP) e em Engenharia Civil pela Universidade de Uberaba (Uniube). E-mail: rosa.luisff@gmail.com.

### **Resumo**

A partir de uma análise das disposições constitucionais, legais e contratuais conformadoras do regime econômico-financeiro dos contratos de concessão, levando-se em conta inclusive os setores duplamente regulados no Brasil, constatou-se uma deferência constitucional e legal à modelagem contratual na conformação do regime econômico-financeiro desses instrumentos contratuais. Consequentemente, a eficácia desses contratos está diretamente relacionada com a qualidade da regulação e da governança desses instrumentos e com a capacidade de se conceber sistemas de incentivos eficientes que condicionem econômico e juridicamente a prestação desses contratos ao atendimento das finalidades públicas requeridas com a contratação.

**Palavras-chave:** Regime econômico-financeiro. Regulação contratual. Regulação Discricionária. Contrato de concessão; Contrato de parceria público-privada.

### **Abstract**

Based on an analysis of the constitutional, legal and contractual provisions that conform the economic and financial balance of the concession agreements, even taking into account the doubly regulated sectors in Brazil, was verified a constitutional and legal deference to the regulation by contract in the conformation of the economic and financial balance of these contracts. Consequently, the effectiveness of these contracts is directly related to the quality of the regulation and governance of these instruments and the ability to design efficient incentive systems that economically and legally condition the provision of these contracts to meet the public purposes required with the contract.

**Keywords:** Economic and financial balance. Regulation by contract. Discretionary regulation. Concession agreement. Public-private partnership contract.

## **1. Introdução**

Buscará, neste artigo, analisar as disposições constitucionais, legais e contratuais conformadoras do regime econômico-financeiro dos contratos de concessão<sup>1</sup>, com

Artigo recebido em 28/02/2023 aceito para publicação em 18/08/2023

1 Adotou-se, neste artigo, a distinção apresentada por Gustavo Loureiro (2020b) entre “regime

destaque especial para a distinção existente entre a racionalidade econômica e jurídica dos contratos de concessão (regulados pela Lei Federal nº 8.984/95 e pela Lei Federal nº 11.079/04) e dos contratos administrativos ordinários (regulados pela Lei Federal nº 8.666/93 e pela Lei Federal nº 14.133/21).

Também integrará o escopo deste artigo uma análise sintética sobre a regulação contratual, tanto em relação à conformação do regime econômico-financeiro quanto em relação aos mecanismos de integração *ex post* de lacuna nesses contratos, e sobre a regulação discricionária, adotada em setores duplamente regulados no Brasil, com destaque especial à função integrativa desempenhada pelas agências reguladoras.

Não se investigará todos os aspectos teóricos sobre esses temas em razão da complexidade da matéria e da extensão limitada a esse tipo de publicação. Apesar disso, sempre que possível, serão apresentadas referências bibliográficas complementares para os leitores que tenham interesse em se aprofundar nesses temas.

Em relação à estrutura, este artigo foi dividido em três partes. Na primeira e na segunda foram abordadas as disposições constitucionais e legais aplicáveis ao regime econômico-financeiro dos contratos de concessão. Na terceira parte, foram abordadas a regulação contratual e a regulação discricionária, apresentando, sempre que possível, exemplos concretos ilustrativos do tema analisado. Por fim, foram apresentadas considerações finais sobre as conclusões alcançadas neste artigo.

## 2. Regime econômico-financeiro constitucional

A doutrina administrativista brasileira majoritariamente defende a existência de um fundamento constitucional expresso que assegura a garantia de intangibilidade<sup>2</sup> da equação econômico-financeira dos contratos públicos, o qual se encontra previsto em trecho do inciso XXI do artigo 37 da Constituição de 1988. Parte relevante desses doutrinadores<sup>3</sup> estende também a aplicabilidade dessa garantia aos contratos de concessão com base no mesmo fundamento constitucional.

No entanto, entende-se que a expressão “mantidas as condições efetivas da proposta”, prevista em trecho do inciso XXI do artigo 37 da Constituição de 1988, tem a finalidade de regular os contratos ordinários (contratos comutativos simples) celebrados pela administração pública (obras, serviços, compras e alienações regidos pela Lei Federal nº 8.666/93 e pela Lei Federal nº 14.133/21), cujas características são marcadas pelo curto prazo de prestação, pela racionalidade dos agentes, pela relação jurídica bilateral e pela definição prévia e completa em edital do objeto e das condições de prestação<sup>4</sup>.

---

econômico-financeiro” e “equilíbrio econômico-financeiro”. Segundo o autor (2020b, p. 4): “A primeira expressão, retirada da Lei 4 9.427/1996 (art. 14 e segs.), é neutra e não implica qualquer tomada de posição acerca de normas, conceitos e institutos jurídicos que constroem a economia do contrato. Já a segunda expressão possui uma carga semântica e mesmo normativa que aponta para certas ideias e concepções que serão apresentadas ao longo deste estudo.”

2 Segundo Celso Bandeira de Mello (2012, p. 253): “[n]a teoria do contrato administrativo, a manutenção deste equilíbrio - não sem razão - é aceita como verdadeiro ‘artigo de fé’. Doutrina e jurisprudência brasileiras, em sintonia com o pensamento alienígena, assentaram-se pacificamente em que, neste tipo de avença, o contratado goza de sólida proteção e garantia no que concerne ao ângulo patrimonial do vínculo [...]”.

3 A título exemplificativo cita-se: i) Bandeira de Mello, 1988, p. 29.; ii) Meirelles, 2016, P. 244.; iii) Carvalho Filho, 2017.; iv) Wald, 2007, p. 5.; v) Guimarães, 2012, p. 248-249.; vi) Mazza, 2016.; vii) Figueiredo, 2006, p. 7-10.; viii) Amaral, 2012.; ix) Cella, 2012, p. 92.; x) Andrade, 2015, p.210.; xi) Justen Filho, 2003, p. 390.

4 Segundo Egon Moreira (2019, p. 92): “[...] se trata de contratos bilaterais com reciprocidade de efeitos: Administração e particular; contratante e contratado; credor e devedor; retribuição e encargos. São sinalagmáticos e comutativos. Além disso, são de curto prazo e de desembolso, pois sua receita tem origem



Os contratos de concessão (contratos de delegação), ao contrário dessas contratações ordinárias (contratos comutativos simples regidos pela Lei Federal nº 8.666/93), são marcados pela incompletude e pela complexidade de seus objetos, pela racionalidade limitada dos agentes, pelos múltiplos interesses na relação jurídica (partes contratuais, usuários e partes relacionadas) e pelos prazos extensos de vigência contratual necessários para se amortizar os investimentos vultosos comumente requeridos ainda nas fases iniciais desses contratos e para se remunerar o custo do capital<sup>5</sup>.

Constata-se, assim, a existência de distinções técnicas e jurídicas nítidas entre os contratos comuns, regulados pela legislação geral de licitações e contratações públicas, e os contratos de delegação, regulados pela legislação geral de concessões (Lei Federal nº 8.987/95) e de parcerias público-privadas (Lei Federal nº 11.079/04)<sup>6</sup>. Nesse sentido, o artigo 3º da Lei Federal nº 11.079/04 reconhece essas distinções e disciplina<sup>7</sup> as legislações aplicáveis aos contratos comuns, aos contratos de concessão e aos contratos de PPPs.

Diante disso, em sentido contrário à posição adotada por parte relevante da doutrina administrativista brasileira e em linha com Letícia Alencar (2019)<sup>8</sup>, Gustavo Loureiro (2020a e 2020b)<sup>9</sup> e Ana Paula Souza (2021)<sup>10</sup>, entende-se que o trecho previsto no

---

no orçamento público. O edital precisa prever exaustivamente o preço e as prestações' o que torna as partes aptas a conhecer os correspondentes fatos imprevisíveis ou de consequências incalculáveis (afinal, 'imprevisto' é conceito relacional: ele só existe em face do que pode ser 'previsto')". Para mais detalhes sobre o tema, consultar Alencar, 2019, p. 68-72; Loureiro, 2020a, p. 9; Di Pietro, 2015, p. 107.

5 Segundo Egon Moreira (2019, p. 25-26): "Ocorre que a concepção tradicional do equilíbrio econômico-financeiro foi cunhada em contratos razoavelmente singelos - seja devido ao fato de serem pactos de desembolso (pagos pela Administração-contratante), seja devido ao seu curto prazo de execução, seja devido ao fato de que as técnicas de administração financeira e projeções de longo prazo ainda não existiam. [...] Atualmente, a lógica é outra ao se falar em equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos (sobretudo os de longo prazo). O raciocínio é próximo dos investimentos financeiros, com as respectivas avaliações de riscos e projeções de rentabilidade. As técnicas e metodologias são significativamente diversas e muitíssimo mais sofisticadas. Para enfrentar tais desafios, é indispensável conhecer critérios eficientes de alocação de riscos, bem como a racionalidade financeira da Taxa Interna de Retorno - TIR (dentre outros critérios)". Para mais detalhes sobre essas características, consultar Rosa, 2022.

6 Justen Filho (2005) destaca distinções técnicas e jurídicas entre os contratos administrativos comuns, regidos pela lei geral de licitações e contratos, e os contratos de concessão. Segundo o autor, os contratos de concessão atribuem maior liberdade ao contratado para definir os meios necessários para atingir as finalidades requeridas pela Administração, ao passo que atribuem uma parcela maior de riscos ao concessionário quando comparado aos contratos administrativos comuns. Para mais detalhes sobre o tema, consultar também Marques Neto 2002, p. 106-108.

7 Segundo Gustavo Loureiro (2020a, p.13): "Essa 'repartição de competências' bastante precisa (apontando dispositivos específicos aplicáveis) espelha o apartamento antes noticiado, entre o art. 37, XXI, e o art. 175. Por não tratarem essas normas constitucionais do mesmo fenômeno, foram desenvolvidas por leis diferentes".

8 Segundo Letícia Alencar (2019, p. 70-71): "[...] a regra insculpida no art. 37, XXI, da CF/88 não se presta a tutelar os contratos de concessão, mas sim os contratos administrativos de obras, serviços, compras e alienações, regidos, essencialmente, pela Lei Federal n 8.666/1993. Isso porque, em vista das particularidades envolvidas nos contratos de concessão, o constituinte optou por dedicar regra específica ao tema (art. 175), o que afasta desta modalidade contratual a incidência do tratamento previsto no art. 37, XXI, da CF/88 - aplicável especificamente às hipóteses de contratação de obras, serviços, compras e alienações".

9 Gustavo Loureiro (2020b, p. 9 e 30), a partir de uma análise hermenêutica da Constituição, conclui que inexistente fundamento constitucional que assegure o equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão. Para mais detalhes sobre o tema, consultar também Loureiro, 2020a, p. 9-10.

10 Ana Paula Souza (2021, p. 25), após análise da discussão ocorrida na Assembleia Constituinte para elaboração da redação do inciso XXI do artigo 37 da Constituição, concluiu o seguinte: "Extraí-se dessa análise duas conclusões. Em primeiro lugar, o artigo 37, XXI, da Constituição não abarca a concessão de serviço público da Lei n.º 8987, de 1995, pois no nascedouro dos termos 'mantidas as condições da proposta'

artigo 37, XXI, da Constituição de 1988 não se aplica às concessões de serviços públicos, uma vez que o constituinte dedicou regramento especial aos contratos de concessão no art. 175 da Constituição, por meio do qual se atribuiu à reserva de legislação ordinária<sup>11</sup> a definição de aspectos essenciais<sup>12</sup> aos contratos de concessão, inclusive o tratamento acerca do regime econômico-financeiro desses contratos<sup>13</sup>.

É importante destacar que a redação do artigo 175 da Constituição de 1988 implicou em significativa alteração na forma em que o regime econômico-financeiro dos contratos de concessão foi abordado nas constituições anteriores, em especial em relação à incolumidade desse regime econômico-financeiro<sup>14</sup>.

A partir da Constituição de 1988, deliberou-se<sup>15</sup> pela não manutenção das expressões “assegurem o equilíbrio econômico e financeiro” ou “justa remuneração do capital”<sup>16</sup> no texto constitucional, conforme se constata da redação do artigo 175 já citado anteriormente neste tópico<sup>17</sup>.

Verifica-se que o constituinte originário, deliberadamente, reservou a disciplina dos conteúdos substantivos (regime jurídico) dos contratos de concessão à legislação ordinária, limitando-se a tratar no texto constitucional apenas o conteúdo material acerca da exigência de licitação na prestação de serviços públicos sob o regime de concessão.

Conclui-se, portanto, que a Constituição de 1988 não disciplina o regime econômico-financeiro dos contratos de concessão. Essa conclusão, no entanto, não afasta a tutela do tema da legislação ordinária, conforme será analisado na sequência.

### 3. Regime econômico-financeiro legal

está obrigação de pagamento pela Administração Pública, algo incompatível com o regime das concessões. Em segundo lugar, aquela expressão não é o fundamento constitucional do equilíbrio econômico-financeiro nem mesmo em relação aos contratos disciplinados por essa norma, porque seu objetivo é obstar as alterações unilaterais pela Administração Pública contratante em relação a todas as condições da proposta”. 11 Segundo Vera Monteiro (2009, p. 98): “A Constituição apenas se refere a alguns traços de seu regime jurídico como, por exemplo, ao dever de licitar e ao dever de se submeter a controles na sua execução. A referida ausência conceitual não gera insegurança jurídica ao aplicador da norma”.

12 Conforme consta do parágrafo único do art. 175 da Constituição de 1988, destinou-se à reserva de lei os seguintes aspectos das concessões: i) regime das empresas concessionárias; ii) caráter especial do contrato, com destaque especial à prorrogação, às condições de caducidade, à fiscalização e à rescisão da concessão; iii) direitos dos usuários; iv) política tarifária; e v) obrigação de manter serviço adequado.

13 Segundo Letícia Alencar (2019, p. 64-66): “No tocante ao equilíbrio econômico-financeiro das concessões de serviços públicos, a CF/88, diferentemente das suas antecessoras, foi silente. Não há, seja no art. 175, seja em qualquer outra disposição constitucional, qualquer norma que prejudique a incolumidade do equilíbrio econômico-financeiro em tais contratos”. Para mais detalhes sobre o tema, consultar também Ribeiro, 2011.

14 Marcos Nóbrega e Gustavo Loureiro (2021) apresentam pertinente síntese sobre esse tema, para mais detalhes consultar Nóbrega e Loureiro, 2021, p. 17-19.

15 Segundo Letícia Alencar (2019, p. 65): “Inclusive, o próprio Anteprojeto da Constituição Federal, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto Federal nº 91.450/1985, contava com dispositivo que previa, como princípio das concessões de serviços públicos, a garantia do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 325). Apesar disso, em sua redação final, aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte, optou-se pela realização de modificações substanciais desse dispositivo, que culminaram na promulgação da redação do atual art. 175, que nada dispõe, de forma expressa, sobre a incolumidade do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões”. Para mais detalhes sobre o tema, consultar também Loureiro, 2020a, p. 7; Souza, 2021, p. 28.

16 Destaca-se que essas expressões constavam do artigo 160 da Constituição de 1967 e do artigo 167 da Emenda Constitucional nº 01/69.

17 Segundo Gustavo Loureiro (2020a, p. 8-9): “Ao que tudo indica, portanto, o art. 175 da Constituição de 1988, apartando-se de nossa tradição constitucional, não fechou questão: não determinou nem o modelo mais antigo, da justa remuneração, nem aquele introduzido em 1967, do equilíbrio econômico-financeiro. Remeteu a questão, expressamente (reserva de lei estabelecida no seu parágrafo único), ao legislador ordinário”.

Embora o instituto da concessão já fosse adotado há décadas no Brasil, apenas em 1995 foi editada legislação ordinária (Lei Federal nº 8.987/95) de caráter geral com o intuito de disciplinar esse instituto e efetivar as disposições previstas no artigo 175 da Constituição de 1998. Quase uma década depois, em 2004, foi editada norma geral para licitação e contratação de parcerias público-privadas (Lei Federal nº 11.079/04).

A técnica legislativa utilizada na edição da Lei Federal nº 8.987/95 não buscou regulamentar de forma exaustiva<sup>18</sup> todos os aspectos relevantes do instituto da concessão, mas se limitou a apenas delinear diretrizes gerais aplicáveis à modelagem, à política tarifária, à licitação e à gestão contratual. Entende-se que essa técnica legislativa foi adequada e demonstra deferência do legislador ordinário às legislações setoriais<sup>19</sup>, à regulação por agência e, sobretudo, à regulação contratual, por meio das quais se assegura o detalhamento mais adequado às particularidades e às complexidades de cada projeto concessório<sup>20</sup>.

Inclusive, essa técnica legislativa foi adotada, deliberadamente<sup>21</sup>, na definição do regime econômico-financeiro dos contratos de concessão<sup>22</sup>, conforme se constata da análise do principal mecanismo para aferição do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos previsto no artigo 10 da Lei Federal nº 8.987/95. Segundo esse dispositivo,

18 Flávio Garcia (2017, p. 121-122), ao analisar a Lei Federal nº 8.987/95 e a Lei Federal nº 11.079/04, conclui que a ausência de disciplina exaustiva dessas legislações acerca dos contratos de concessão decorre de “[...] uma opção legislativa que reconhece a natural indeterminação do conceito de equilíbrio econômico-financeiro e as suas múltiplas dimensões e variações que não poderiam ser captadas em normas gerais e abstratas. Equilíbrio econômico-financeiro, desequilíbrios e reequilíbrios são temas tipicamente contratuais, porquanto guardam direta relação com o projeto específico que se pretende implementar, não cabendo soluções uniformes, absolutas ou genéricas. A máxima de que ‘cada caso é um caso’ é a que vale nestas situações”.

19 Nesse sentido, a título exemplificativo, cita-se, na esfera da União, os marcos regulatórios setoriais de energia (Lei Federal nº 9.074/95 e 9.427/96), de telefonia (Lei Federal nº 9.472/97), de portos (Lei Federal nº 12.815/13), de transportes (Lei Federal nº 10.233/01), aeroportuário e aeronáutico (Lei Federal nº 7.565/86 e 11.182/05), entre outros. Para mais detalhes sobre a proliferação de legislações setoriais, consultar Grotii, 2007, p. 12.

20 Segundo Benedicto Neto (1998, p. 39): “Não é comum que os serviços públicos sejam organizados diretamente por lei, mas sim por regulamentos editados com base nela. É que essa matéria acomoda-se mal ao tratamento legislativo, seja por envolver questões técnicas (para as quais o Congresso, com sua composição política, não está preparado), seja pela necessidade de constante adequação da organização dos serviços às necessidades públicas (incompatível com o tempo necessário para alteração legislativa). O Poder Executivo, no exercício da atividade regulamentar, revela-se muito mais preparado para essa tarefa”.

21 Segundo Ana Paula Souza (2021, p. 30-31): “[...] é pertinente notar que o projeto original que deu origem à Lei n.º 8.987, de 1995, trazia a seguinte redação: ‘Os contratos poderão prever mecanismos de revisão periódica, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro originalmente existente’ (artigo 9, caput). Na Câmara dos Deputados, o projeto foi alterado nos seguintes termos: ‘A proposta de revisão das tarifas poderá ser de iniciativa do poder concedente ou da concessionária e terá por objetivo restabelecer o inicial equilíbrio econômico-financeiro’ (artigo 9, §2º). De volta ao Senado, houve alteração da proposta da Câmara e sua substituição pelo texto do projeto original do qual, contudo, foram excluídas as palavras ‘periódica’ e ‘originalmente existente’. Assim, deixou-se de prever ‘a revisão periódica’, passando a constar apenas o termo ‘revisão’. A remoção decorreu da preocupação em não garantir, por lei, o direito à revisão periódica. Ainda, deixou de ser prevista a preservação ‘do equilíbrio econômico-financeiro originalmente existente’ para prescrever apenas a preservação ‘do equilíbrio econômico-financeiro’, daí tendo resultado o texto de lei aprovado e ainda hoje vigente”.

22 Destacam-se outros aspectos relevantes para a conformação da equação econômico-financeira dos contratos de concessão previstos pela Lei Federal nº 8.987/95, tais como: formas de remuneração do concessionário (conforme previsto nos artigos 9º, 13, 11 e 17, por exemplo), prazo da concessão (artigo 23, inciso I), condições de prestação e parâmetro de qualidade do serviço (artigo 23, incisos II e III), direitos e obrigações das partes (artigo 23, inciso V), penalidades (artigo 23, inciso VIII), bens reversíveis (artigo 23, inciso X), entre outros. Em razão do escopo deste estudo, no entanto, esses outros aspectos não serão objeto de análise neste artigo. Para mais detalhes sobre o tema, consultar Ribeiro, 2011; Alencar, 2019, p. 132.

uma vez “[...] atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro”<sup>23</sup>.

Segundo Letícia Alencar (2019, p. 74-76), pode-se extrair três conclusões desse dispositivo predito: i) efetivar a garantia do equilíbrio econômico-financeiro em seu aspecto preventivo, por meio de mecanismos e de parâmetros previstos contratualmente<sup>24</sup> (critérios de reajuste e de revisão tarifária, por exemplo); ii) presumir que o contrato se encontra equilibrado quando suas “condições” forem atendidas (a garantia do equilíbrio econômico-financeiro em seu aspecto remediativo requer que se demonstre a materialização de evento superveniente, qualificado juridicamente, que desequilibre o sinalagma constituído inicialmente<sup>25</sup>); iii) impedir que o mero cumprimento de cláusulas contratuais constitua causa apta a autorizar o reequilíbrio contratual<sup>26</sup>.

Constata-se, a partir da disposição prevista no artigo 10 da Lei Federal nº 8.987/95, que o legislador ordinário definiu regra objetiva (“noção formal de equilíbrio econômico-financeiro”<sup>27</sup>) para avaliar o equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão<sup>28</sup>.

No entanto, apesar de o critério estabelecido para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão ser objetivo, os parâmetros necessários a essa aferição foram reservados à regulação contratual<sup>29</sup>. Destaca-se, conforme exposto anteriormente, que não se afasta a possibilidade de legislação setorial complementar as disposições gerais previstas na Lei Federal nº 8.987/95, assim como não se afasta a

23 Segundo Maurício Ribeiro (2011): “[...] para os contratos de concessão comum ou PPP: a lei não estabelece qualquer limitação nem exigência em relação à configuração do sistema de recomposição do equilíbrio econômico financeiro; apenas limita-se a enunciar a necessidade de que exista um sistema de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro”.

24 A título exemplificativo, cita-se as disposições previstas no artigo 9º, § 2º, no artigo 18, VIII, e no artigo 23, IV, da Lei Federal nº 8.987/95.

25 A materialização de eventos qualificados como álea extraordinária, quando juridicamente relevantes, poderão ser invocados pelas partes como causa de desequilíbrio. Para mais detalhes sobre o tema, consultar Alencar, 2019, p. 74-75; Heinen, 2021, p. 44.

Segundo Gustavo Loureiro (2020a, p. 15), o artigo 10 da Lei Federal nº 8.987/95 “[...] engendra uma noção formal de equilíbrio econômico-financeiro, por meio da qual reafirma, agora à semelhança da Lei 11.079/2004, a importância do contrato na disciplina o tema (art. 10)”. Letícia Alencar (2019) denomina essa noção formal de equilíbrio econômico-financeiro como justiça substancial objetiva.

26 Segundo Letícia Alencar (2019, p. 75-76): “[...] apenas eventos alheios ao contrato podem ser considerados aptos, juridicamente, para ensejar o reequilíbrio do contrato, não podendo o concessionário ou o poder concedente alegar desequilíbrio econômico-financeiro nas hipóteses em que o contrato confere solução específica”.

27 Segundo Gustavo Loureiro (2020a, p. 15), o artigo 10 da Lei Federal nº 8.987/95 “[...] engendra uma noção formal de equilíbrio econômico-financeiro, por meio da qual reafirma, agora à semelhança da Lei 11.079/2004, a importância do contrato na disciplina o tema (art. 10)”. Letícia Alencar (2019) denomina essa noção formal de equilíbrio econômico-financeiro como justiça substancial objetiva.

28 Segundo Egon Moreira (2010, p. 402-403): “As condições do contrato, como prescreve o artigo 10 da Lei 8987/1995, são o critério-chave para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão dos serviços públicos. [...] Conforme já mencionado, as condições do contrato remetem às circunstâncias institucionais nas quais ele foi celebrado. O estado de coisas que permitiu a elaboração e a concretização daquele específico projeto concessionário (interesse público primário e sua densificação por meio de leis, debates públicos, regulamentos, edital e contrato; fluxos de receitas e custos, taxas de rentabilidade; alocação de riscos etc.)”.

29 Segundo Egon Moreira e Rafaella Guzella (2019, p. 427): “A lei revela o direito ao equilíbrio econômico-financeiro em seus contornos estruturais, restando silente quanto ao seu conteúdo preciso, as práticas e os métodos necessários para dar-lhe corpo e vazão. Daí porque o substrato capaz de revelar o equilíbrio econômico-financeiro aplicável ao caso concreto só será encontrado mediante análise das condições do contrato [...] São as *condições do contrato* o critério-chave para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão”. Para mais detalhes sobre o tema, consultar Monteiro, 2009, p. 174; Freitas, 2017, p. 236; Alencar, 2019, p. 77-78, Loureiro, 2020a, p. 4; Moraes et al., 2004, p. 342.



função integrativa da regulação por agência<sup>30</sup>.

Constata-se, assim, que a noção de equilíbrio econômico-financeiro adotada pela Lei Federal nº 8.987/95 envolve, necessariamente, a compreensão sistemática da metodologia de distribuição de riscos<sup>31</sup>, prevista tanto na própria legislação quanto no contrato. Explica-se.

O concessionário será remunerado (tarifa ou contraprestação do Estado) pela exploração do serviço delegado, precedido ou não de obra, e pelos riscos aos quais se submeteu, em conformidade com as condições do contrato (inclusive a distribuição de riscos estabelecida pela matriz de riscos), sem garantia prévia de que essa remuneração auferida durante a execução do contrato será suficiente para amortizar os investimentos/empréstimos realizados e/ou os custos operacionais incorridos e para remunerar o capital investido. A assunção de riscos, nesse sentido, constitui-se como elemento nuclear do contrato de concessão.

Nessa linha, a metodologia adotada para a distribuição de riscos entre as partes nos contratos de concessão, conforme exposto anteriormente, deve, obrigatoriamente<sup>32</sup>, respeitar a alocação de riscos prevista na legislação (legislação geral e legislação setorial) e, preferencialmente, respeitar as melhores práticas na alocação dos demais riscos no instrumento contratual.

Em relação à alocação de riscos prevista na legislação geral<sup>33</sup>, constata-se que a Lei Federal nº 8.987/95 previu duas hipóteses, cujos riscos foram atribuídos integralmente ao poder concedente e que a regulação contratual se encontra vinculada (impede-se disposição contratual contrária), quais sejam: i) necessidade de se revisar a tarifa no caso de criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou de encargos legais após a apresentação da proposta, ressalvados os impostos sobre a renda, conforme artigo 9º, §3º, desse diploma legal; e ii) no caso de alteração unilateral do contrato, há a necessidade de se reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato concomitantemente à alteração, conforme artigo 9º, §4º, desse diploma legal.

Importante, neste ponto, destacar que o artigo 5º, III, da Lei Federal nº 11.079/04 atribuiu à regulação contratual inclusive a repartição de riscos entre as partes nos casos de força maior, caso fortuito, fato do príncipe e álea econômica extraordinária, flexibilizando a primeira hipótese da Lei Federal nº 8.987/95 destacada acima.

Assim, ressalvadas as duas hipóteses previstas no artigo 9º, §§ 3º e 4º, da Lei Federal nº 8.987/95, impera-se as disposições contratuais acerca da distribuição de riscos entre as partes contratantes.

Conclui-se, portanto, que a Lei Federal nº 8.987/95 não disciplinou de forma

30 Conforme exposto mais detalhadamente no item 4.2 deste artigo.

31 Segundo Fernando Guimarães (2019, p. 108-109): “[...] a equação econômico-financeira em contratos de longo prazo forma-se a partir de sua matriz de riscos. A estabilização dos efeitos dessa matriz garante às partes a preservação do conteúdo econômico da avença. [...] Logo, a tutela da equação econômico-financeira do contrato de concessão ou de PPP visa a proteger tão somente a alocação de riscos contratada; ou melhor: o conteúdo econômico da matriz de riscos contratada”. Ainda, conforme previsto no artigo 24, VII, da Resolução 5.950/21 da ANTT: “Art. 24. São cláusulas obrigatórias do contrato de concessão: [...] VII - a alocação de riscos entre as partes;”. Resolução disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-5.950-de-20-de-julho-de-2021-333288662>. Acesso em 22.05.2022. Para mais detalhes sobre o tema, consultar: Ribeiro, 2011.

32 Segundo Letícia Alencar (2019, p. 79): “Nestes casos, em vista dos termos da lei, não haverá espaço para que os contratos de concessão disciplinem sobre essas temáticas de maneira diversa, sendo cabível a invocação da garantia do equilíbrio econômico-financeiro nos casos em que a materialização de tais eventos ocasionar desequilíbrio na equação econômico-financeira pactuada”.

33 Conforme exposto anteriormente, a alocação de riscos distinta da Lei Federal nº 8.987/95, porventura prevista em legislações setoriais, não integrou o escopo deste estudo.



exaustiva o regime econômico-financeiro dos contratos de concessão. O legislador ordinário limitou-se, entre outros aspectos, a prescrever regra formal para aferir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos, vinculando essa aferição ao atendimento das condições do contrato.

#### 4. Regulação contratual e regulação discricionária

Viana, Souza e Brandão (2016)<sup>34</sup> apresentam os modelos de regulação de infraestrutura comumente mais descritos na literatura, quais sejam: i) regulação discricionária, baseada em custos (*cost-based*), que engloba os regimes de taxa de retorno (*rate of return*) e de custo do serviço (*price cap*); e ii) regulação por contrato, não baseada em custos (*non-cost-based*).

O primeiro modelo de regulação (regulação discricionária<sup>35</sup> baseada em custos<sup>36</sup>) foi adotado no Brasil com maior frequência no período anterior à entrada em vigor da Lei Federal nº 8.987/95, que dispôs sobre o regime de concessão de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição, conforme exposto mais detalhadamente nos itens anteriores deste Capítulo.

O segundo modelo de regulação (regulação por contrato<sup>37</sup> não baseada em custos) não considera os custos incorridos pela concessionária na formação da tarifa. A tarifa, nesse modelo, é fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas na legislação, no edital e no contrato, conforme previsto no artigo 9º da Lei Federal nº 8.987/95.

34 Segundo Viana, Souza e Brandão (2016, p. 170/171): “Os modelos de regulação de infraestrutura mais frequentemente descritos na literatura são a regulação discricionária e a regulação por contrato. Em comum, ambos os modelos estabelecem um preço do serviço ajustado anualmente por índice de preços. Já a principal diferença entre eles está na existência de previsão, apenas no primeiro modelo, de revisão tarifária periódica, que é a forma de realinhar o preço do serviço aos custos da empresa regulada. No segundo modelo, não se reveem preços e custos quando mantidas as condições do contrato. Por isso, o modelo de regulação discricionária é baseado em custos (*cost-based*), enquanto a regulação por contrato não é baseada em custos (*non-cost-based*). Entre os modelos baseados em custos (*cost-based*), destacam-se os clássicos regimes da taxa de retorno (*rate of return*) e do custo do serviço (*price cap*). O primeiro assegura à empresa uma taxa de retorno especificada sobre os custos efetivamente incorridos (*ex post*) pela empresa, ajustando-se a cada revisão, assim, o preço por ela percebido. Já o segundo estabelece, por ocasião da revisão, o preço a ser praticado com base em custos e taxas de retorno esperados (*ex ante*) pela empresa”. Para mais detalhes sobre a regulação discricionária, ver Gómez-Ibanez, 2006.

35 Segundo Gustavo Gasiola (2014, p. 248): “[...] na regulação discricionária, a conformação da atividade é construída pela atuação unilateral do ente regulador, impondo regras que afetam os agentes econômicos de forma estatutária, em bloco. Em outras palavras, quem quiser atuar ou quem atua no mercado regulado deverá se sujeitar ao controle regulatório existente e às posteriores alterações. Nas últimas duas décadas, esta regulação tem sido delegada da Administração Direta para autarquias de regime especial, chamadas de agências reguladoras ou ‘independentes’”.

36 A título exemplificativo, cita-se o caso da regulação no segmento de distribuição. Segundo informações constantes do sítio eletrônico da própria ANEEL: “A regulação econômica do segmento de distribuição é caracterizada por um regime de regulação pelo preço (*price cap*), conforme Lei nº 9.427/1996. Esse modelo se caracteriza por dois mecanismos distintos de alteração das tarifas: a Revisão Tarifária Periódica - RTP e o Reajuste Tarifário Anual - RTA.”. Para mais detalhes sobre o tema, consultar: <http://www.aneel.gov.br/regulacao-economica-de-distribuicao#:~:text=A%20regula%C3%A7%C3%A3o%20econ%C3%B4mica%20do%20segmento,o%20Reajuste%20Tarif%C3%A1rio%20Anual%20%E2%80%93%20RTA>. Acesso em 22.12.2021.

37 Segundo Gustavo Gasiola (2014, p. 248): “Na regulação contratual, a conformação da atividade pela Administração será feita pelo contrato. Ou seja, no momento anterior ao ingresso do agente econômico no mercado, a entidade reguladora realizará estudos prévios e delineará o quadro regulatório a que o sujeitará. Da relação contratual, composta de correspondentes contraprestações à Administração e ao agente econômico, extrai-se seu (intangível) equilíbrio econômico-financeiro. Quanto à sua concretização, a regulação contratual é instrumentalizada, principalmente, pelos módulos consensuais de concessão”.

A literatura especializada também faz referência a um modelo híbrido<sup>38</sup> que reúne características desses dois modelos supracitados, por meio do qual se define contratualmente diretrizes específicas ao objeto do contrato e normativamente (regulação discricionária) diretrizes gerais, complementares e padronizadas aplicáveis aos contratos regulados por determinada agência reguladora.

Na prática, no entanto, esses modelos teóricos de regulação econômica são localizados de forma conjugada, mesclando características de ambos os modelos. Essa divisão, portanto, não é rígida<sup>39</sup>. Além disso, as descrições apresentadas neste tópico não buscam distinguir detalhadamente esses modelos em razão do escopo deste estudo. Entende-se que apenas a análise concreta dos contornos tarifários adotados poderá distinguir com maior precisão o modelo de regulação aplicado.

Diante disso e em face do escopo deste trabalho restringir-se ao modelo de regulação contratual, passa-se, na sequência, à análise desse modelo de regulação.

#### 4.1 Regulação contratual

Fernando Camacho e Bruno Rodrigues (2014, p. 270) apresentam, de forma sintética, as principais características do modelo de regulação contratual:

A Regulação por Contrato, como o próprio nome indica, procura especificar ex ante em contrato as principais regras que regerão a parceria pública e privada. De partida, são estabelecidos para todo o período do contrato, por exemplo, o preço-teto inicial por serviço e a regra de reajuste anual, investimentos obrigatórios e gatilhos de investimento, o nível mínimo de qualidade a ser atendido, a alocação de riscos entre o público e o privado e as regras para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Constata-se que a regulação dos custos na regulação contratual ocorre antes do início da prestação do serviço. Nesse modelo, os efeitos da competição sobre o valor da tarifa são capturados apenas no momento da licitação, momento no qual as empresas licitantes competem pelo direito de executar o contrato<sup>40</sup>.

Como a pressão competitiva ocorre antes do início da exploração do objeto concedido, há incentivos para que o concessionário reduza custos durante a prestação do serviço em busca de aumentar sua eficiência<sup>41</sup>. Diante disso, o sucesso do empreendimento

38 A título de exemplo, cita-se o primeiro Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR1), consolidado na Resolução nº 5.950/2021, editado pela ANTT para regulamentar os contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária sob sua competência. A ANTT busca, por meio desse regulamento que será elaborado em etapas, modernizar e simplificar procedimentos e parâmetros desatualizados e discrepantes entre contratos e remodelar o marco regulatório do setor na forma de um microssistema normativo, conforme será abordado mais detalhadamente ainda neste capítulo.

39 Segundo Gustavo Gasiola (2014, p. 248): “[...] a divisão não é rígida, pois a regulação contratual não exclui a regulação unilateral. Na verdade, nos setores de infraestrutura elas aparecem muitas vezes conjugadas, uma vez que o contrato ‘não substitui o regulador, mas limita substancialmente a sua discricionariedade’ (Bakovic; Tenenbaum; Woolf, 2003, p. 20, tradução livre)”. Para mais detalhes sobre o tema, consultar Werneck e Machado, 2004, P. 21.

40 Segundo Fernando Camacho e Bruno Rodrigues (2014, p. 271): “[...] a intenção é considerar de início no contrato parâmetros econômicos que resultem de um mercado competitivo. Portanto, é de extrema importância que o leilão seja bem desenhado e que haja concorrência, já que esse processo competitivo será o único momento em que será possível extrair sinais do mercado nesse tipo de regulação”.

41 Além das desvantagens desse modelo de regulação, cita-se também as vantagens na sua utilização, entre as quais se destaca: i) baixo custo regulatório; ii) incentivo ao incremento de eficiência do concessionário; e iii) redução do risco do negócio e, consequentemente, redução no custo do capital, em razão da previsão das principais regras do negócio constarem do instrumento contratual (maior previsibilidade).

depende, entre outros fatores, do adequado monitoramento, por parte do poder concedente, dos investimentos previstos no projeto e da qualidade do serviço prestado pelo concessionário<sup>42</sup>.

Apesar da existência desses custos de transação *ex post*, esse modelo de regulação minimiza os custos regulatórios ao definir previamente as principais regras que regerão o pacto, inclusive a definição do regime econômico-financeiro, no próprio instrumento contratual, restringindo a discricionariedade regulatória e mitigando eventuais comportamentos oportunistas *ex post*<sup>43</sup>.

Nesse sentido, apesar do avanço das legislações analisadas no item 3 deste artigo na compreensão da natureza heterogênea e dinâmica dos contratos de concessão, com clara deferência à modelagem contratual na conformação do regime econômico-financeiro desses contratos, constata-se que a própria racionalidade econômica e jurídica desses contratos impossibilita<sup>44</sup> uma atribuição prévia e completa de todos os riscos e incertezas envolvidos na execução desses contratos<sup>45</sup>.

Diante disso, faz-se pertinente, neste momento, analisar duas questões sobre o tema: i) qual o nível de acuidade requerido no levantamento dos riscos peculiares à exploração do serviço? e ii) qual a forma mais adequada para se distribuir esses riscos entre as partes contratantes?

42 Segundo Fernando Camacho e Bruno Rodrigues (2014, p. 272): “A Regulação por Contrato dispõe de instrumentos regulatórios capazes de lidar com esse incentivo perverso. Para os primeiros anos de contrato, geralmente o regulador define investimentos obrigatórios, na medida em que existe maior previsibilidade das condições de mercado em que a firma opera. Para o longo prazo, em que a incerteza é maior, o regulador estabelece gatilhos, que dependem do crescimento da demanda, para investimentos que podem não ser diretamente correlacionados à qualidade do serviço. Além disso, o estabelecimento de parâmetros de desempenho que impactem a remuneração da firma no caso de redução de qualidade do serviço (fator Q) gera os incentivos necessários para que o serviço seja prestado de forma adequada”. Para mais detalhes sobre esse tema, consultar Andrade, 2018, p. 7.

43 Segundo Fernando Camacho e Bruno Rodrigues (2014, p. 273): “Para que essa modalidade tenha sucesso, é fundamental que o contrato seja o mais completo possível, de modo a minimizar os pedidos de renegociação decorrentes da perda do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. De fato, ao haver um pedido de reequilíbrio, perdem-se em parte os benefícios de uma licitação competitiva, em que as empresas têm incentivos para considerar sua eficiência na prestação de serviço no preço da proposta. Assim, a seleção adversa volta a estar presente, já que em muitos casos de reequilíbrio o regulador precisa estimar os custos da firma regulada. Esse problema de assimetria de informações é agravado, pois como nessa regulação não existe a RTP, o regulador tem um menor grau de conhecimento não só das condições econômicas em que a firma opera, mas também de seus custos. Além disso, como os termos previstos no contrato podem agora ser modificados, aumenta-se o risco de oportunismo das partes.

44 Segundo Fernando Guimarães (2019, p. 107): “Esse mapeamento detalhado dos riscos concorre para reduzir a insegurança dos ofertantes, minorando custos de transação e ampliando, por esse Ângulo, a eficiência da contratação. É claro que [...] existem limites de cognoscibilidade, de racionalidade e mesmo de conveniência econômica a calibrar o nível de detalhamento dos riscos (uma vez que, para além de certo nível de detalhamento, e a considerar a natureza e a dimensão do contrato, os estudos de riscos passam a incrementar sobremaneira os custos de transação)”.

45 A partir da obra seminal “*Risk, uncertainty and profit*” publicada em 1921, na qual apresenta uma teoria do lucro, Frank Knight sistematiza a distinção conceitual entre risco e incerteza. Para Frank Knight (1921), o risco é passível de mensuração por meio de uma distribuição de probabilidades elaborada a partir de dados históricos (“incerteza mensurável” ou probabilidade mensurável), enquanto a incerteza não é passível de mensuração a partir de uma distribuição de probabilidades (“incerteza imensurável” ou probabilidade numericamente imensurável). Ao contrário dos riscos que podem ser mensurados previamente, as incertezas são imensuráveis em razão da inexistência de uma prévia distribuição de probabilidades adequada a essa finalidade. Nesse sentido, compreender o futuro como um processo não-ergódico (processo econômico se atualiza no tempo histórico - processo não estacionário) implicaria reconhecer que o futuro não se encontra em um estado de controle estatístico. As incertezas decorrem, portanto, da natureza não-ergódica do mundo, característica essa que torna o futuro incerto. Para mais detalhes sobre esse tema, consultar Davidson, 1991; Davidson, 1991b; Davidson, 1999; Nóbrega e Loureiro, 2020.

Em relação à primeira questão, deve-se destacar a inviabilidade, se não a impossibilidade, de se levantar *ex ante* todos os riscos e todas as contingências possíveis de materialização durante a execução do contrato em razão da existência de custos de transação para se coletar e para se processar informações, da impossibilidade de se quantificar previamente determinados eventos ou contingências supervenientes (inexistência prévia de distribuição de probabilidade adequada a essa finalidade) e da existência de incertezas ambientais e comportamentais<sup>46</sup>.

Essas limitações tornam os contratos de concessão naturalmente incompletos e, portanto, ao lado da matriz de riscos que constitui elemento de estabilidade do pacto<sup>47</sup>, assegura a flexibilidade e a adaptabilidade desses contratos às diferentes circunstâncias e contingências possíveis de materialização durante a execução desses contratos.

Apesar dessa natural incompletude dos contratos de concessão, postergações de determinadas obrigações contratuais, como atribuição de determinado risco ou contingência, devem ser adequadamente analisadas para se evitar futuras renegociações indesejáveis, as quais podem gerar excessivos custos de transação *ex post* e estimular comportamentos oportunistas entre as partes. Há, portanto, uma racionalidade econômica nessa postergação. Frisa-se, no entanto, que se deve postergar decisões apenas em situações não inteiramente cognoscíveis *ex ante* e nos casos em que os custos *ex post* não sejam superiores aos custos *ex ante* em se prever futuras obrigações (há um ponto ótimo a ser alcançado na modelagem e na alocação de riscos nos contratos de concessão)<sup>48</sup>.

Ainda, no caso de situações não inteiramente cognoscíveis *ex ante*, há técnicas de regulação contratual disponíveis para se assegurar certa previsibilidade a determinados eventos que não sejam inteiramente conhecidos *ex ante*, como a previsão de mecanismos de “gatilhos”<sup>49</sup> ou de “bandas”<sup>50</sup> aos instrumentos contratuais.

Em relação à segunda questão, relacionada à forma mais adequada para se distribuir esses riscos entre as partes, deve-se identificar a parte contratual mais apta e eficiente para gerenciar, prevenir ou mitigar de maneira mais econômica os impactos indesejáveis decorrentes de eventual materialização desses riscos ou dessas contingências<sup>51</sup>. Impactos desejáveis ou externalidades positivas do projeto também

46 Para mais detalhes sobre essas características, consultar Rosa, 2022.

47 A previsão de matriz de riscos nos contratos administrativos, apesar de não constituir novidade no ordenamento jurídico, vem se consolidando no direito administrativo a partir da edição de legislações mais recentes. Essa tendência, entre outros objetivos, busca conferir maior racionalidade econômica, previsibilidade e segurança jurídica às contratações públicas. Cita-se, a título exemplificativo, a previsão da repartição objetiva de riscos entre as partes como diretriz das contratações de parcerias público-privadas (Lei Federal nº 11.079/04) e as inovações trazidas pela nova legislação geral de licitações e contratos administrativos (Lei Federal nº 14.133/21) sobre a previsão de matriz de riscos nos contratos comutativos simples celebrados pelos entes públicos, conforme disposto nos artigos 22, 92, IX, e 103 da Lei Federal nº 14.133/21. Essa última legislação também positivou o conceito de matriz de riscos em seu artigo 6º, XXVII.

48 Segundo Leticia Alencar (2019, p. 80): “[...] os contratos de concessão devem se limitar a alocar entre as partes os riscos previamente conhecidos, mas não eventos situados no campo da incerteza, a álea extraordinária e seus efeitos (autorização para a invocação da garantia do equilíbrio econômico-financeiro) incidirão justamente em relação aos eventos materializados no curso da execução do contrato e que não tenham sido previamente alocados a nenhuma das partes”.

49 Também chamado de “trigger”, consiste em mecanismo contratual que será acionado a partir do atingimento de determinado percentual ou de determinada demanda de serviço não inteiramente conhecido à época da modelagem do projeto, por exemplo.

50 Consiste em mecanismo contratual por meio do qual se atribui ao concessionário o risco até determinado limite (“banda”), o qual pode ser determinado por percentual ou por valor monetário, por exemplo.

51 Segundo Fernando Guimarães (2019, p. 107): “O princípio fundamental a orientar a partilha de riscos é o princípio da eficiência, que vem acolhido no capítulo de diretrizes da Lei Geral de PPPs (inciso I do



seguem a mesma diretriz. Além disso, a alocação dos riscos do projeto deve fornecer incentivos às partes para adimplir essas obrigações em conformidade com a matriz de riscos estipulada no contrato<sup>52</sup>.

Por fim, os contratos de concessão devem<sup>53</sup> prever os critérios e os procedimentos aplicáveis ao reajuste e à revisão das tarifas, cláusulas essenciais para preservação do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos<sup>54</sup>, a fim de se garantir o adequado cumprimento da matriz de riscos do contrato, de se evitar futuras renegociações indesejáveis e de se garantir a flexibilidade e a adaptabilidade desses contratos frente às contingências supervenientes.

Destaca-se, ainda, a possibilidade de se prever revisões contratuais ordinárias e extraordinárias nos instrumentos contratuais<sup>55</sup>. As revisões ordinárias, se adequadamente modeladas, constituem mecanismos com duplo benefício: incentivam a concessionária a aumentar sua eficiência na exploração do serviço ao mesmo tempo que asseguram o compartilhamento de ganhos de produtividade com os usuários, favorecendo a modicidade tarifária<sup>56</sup>. As revisões extraordinárias, por sua vez, podem ser evocadas

art. 4º). O conteúdo jurídico dessa diretriz tem uma forte interface com a teoria econômica que orienta a distribuição de riscos contratuais, determinando ao gestor a observância de certas regras e premissas econômicas para esse fim. [...] Essa alocação [...] deverá considerar a aptidão de cada parte para melhor gerenciar o risco. Isso significa imputar a responsabilidade de cada risco àquela parte que tem aptidão para se prevenir dos riscos a custos mais baixos do que a outra ou para minorar os prejuízos na hipótese de materialização dos riscos. Se cada risco for alocado àquela parte com melhores condições para exercitar a prevenção do risco ou a contenção de seus prejuízos num cenário de sua materialização, o resultado será a redução do somatório de custos envolvidos na contratação. Essa redução de custos por efeito de uma alocação racional de riscos concorre para a eficiência do contrato”. Para mais detalhes sobre esse tema, consultar Marques Neto, 2016, p. 184; Marques Neto e Loureiro, 2019, p. 148.

52 Nesse sentido, destaca-se o enunciado 28 da I Jornada de Direito Administrativo organizada pelo Conselho da Justiça Federal.

53 Ana Paula Souza (2021, p. 32): “Assim, a Lei n.º 8.987, de 1995, deixou para que o Poder Público, ao estabelecer os termos da minuta do contrato, e para o contratado, ao anuir com os termos da avença, definir como calcular e reequilibrar a equação contratual, devendo a questão ser guiada mais por outras ciências, como economia e finanças, do que pelo Direito. Essa conclusão extrai-se dos artigos 18, VIII, XIV e 23, IV da Lei n.º 8.987, de 1995, que estabelecem que o edital de licitação conterá os critérios de revisão da tarifa e que o contrato prescreverá, além dos critérios, os procedimentos dessa revisão. Disso se depreende que é cláusula essencial do contrato aquela que disciplina os mecanismos de preservação do equilíbrio contratual”. Além dos dispositivos citados pela autora, destaca-se também a disposição do artigo 9º, §2º, da Lei Federal nº 8.987/95. Para mais detalhes sobre esse tema, consultar Guimarães, 2019, p. 110.

54 Segundo Maurício Ribeiro (2011): “O sistema de equilíbrio econômico-financeiro tem basicamente três funções: (a) desestimular a realização de alterações oportunistas pelo governante, exigindo que qualquer alteração seja devidamente compensada; (b) proteger, estabilizar e dar cumprimento ao cerne do contrato, permitindo que seja dado cumprimento adequado à matriz de riscos ao longo do tempo; (c) possibilitar a realização de alterações no objeto (quantitativa, v.g. aumento da área em que o serviço é prestado, e qualitativas, mudança nos níveis de serviço etc.) e em outros aspectos do contrato para adequá-lo às necessidades e mudanças consequentes da passagem do tempo”.

55 Segundo Maurício Ribeiro (2011): “A aplicação do sistema de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro geralmente é feita utilizando-se dos procedimentos de revisão contratual previstos nos respectivos contratos. Em regra, os contratos de concessão comum ou PPP preveem dois tipos de revisão: as ordinárias, que são periódicas, e as extraordinárias, que ocorrem quando havido algum evento que justifique a revisão fora do cronograma das revisões ordinárias. É conveniente que o contrato de concessão comum ou PPP preveja o procedimento e periodicidade das revisões contratuais”.

56 Segundo Letícia Alencar (2019, p. 147-149): “Entre outros fatos que passam a ser considerados em meio aos critérios utilizados para o reajuste e para a revisão periódica, incluem-se os seguintes: (i) compartilhamento de ganhos de produtividade ou eficiência do concessionário (Fator X); (ii) atendimento, ou não, aos indicadores de qualidade pelo concessionário (Fator Q); (iii) atendimento, ou não, de parâmetros de desempenho, buscando assegurar a equivalência entre os serviços prestados e sua remuneração (Fator D); (iv) não destinação, pelo concessionário, de verbas para as finalidades previamente definidas no contrato; (v) compartilhamento de receitas extraordinárias. A incorporação destes ou de alguns destes critérios em



a qualquer tempo pelas partes sempre que eventual risco alocado a uma das partes se materializar e desequilibrar o contrato em desfavor da outra parte<sup>57</sup>.

Além disso, os contratos de concessão também devem prever modos amigáveis de solução de divergências contratuais<sup>58</sup>, bem como podem prever mecanismos privados de resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato<sup>59</sup>. A previsão desses mecanismos busca assegurar às partes previsibilidade procedimental no caso de surgimento de eventual controvérsia contratual e garantir a flexibilidade e a adaptabilidade desses contratos frente às contingências supervenientes que perturbem o equilíbrio dessas avenças<sup>60</sup>.

Por fim, entende-se como recomendável<sup>61</sup> que os contratos de concessão disponham sobre eventos qualificados como álea extraordinária, seja alocando esse risco diretamente ao poder concedente ou ao concessionário quando possa ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil, seja contratualizando critérios e procedimentos gerais aplicáveis em situações de alterações abruptas e extraordinárias que impactem profunda e significativamente as bases objetivas e as circunstâncias que motivaram as partes a conformar o negócio jurídico<sup>62</sup>, com a finalidade de assegurar às partes previsibilidade procedimental no caso de materialização desses eventos e de evitar futuras renegociações indesejáveis, as quais podem gerar excessivos custos de transação *ex post* e estimular comportamentos oportunistas entre as partes<sup>63</sup>.

fórmulas de reajustes ou revisões periódicas acaba por permitir que a equação econômico-financeira seja, ao longo do tempo, maleável”. Para mais detalhes sobre esse tema, consultar Guimarães, 2019, p. 105.

57 Segundo Maurício Ribeiro (2011): “Mais um exemplo: existem riscos atribuídos no contrato a uma das partes, mas cujos eventos gravosos a eles relacionados afetam adversamente outra parte do contrato. Imagine-se um contrato em que os riscos de caso fortuito e força maior sejam atribuídos ao Poder Concedente, e imagine-se que ocorram eventos de força maior que impeçam, por um período, a cobrança de tarifa pelo parceiro privado. Ora, neste caso, apesar do risco de força maior ser do Poder Concedente, a ocorrência gravosa a ele relacionada (impossibilidade de cobrança de tarifa) afeta diretamente o parceiro privado. Nesse tipo de circunstância, o sistema do equilíbrio econômico-financeiro é utilizado para indenizar ao parceiro privado o prejuízo decorrente do evento de força maior, de modo a cumprir a matriz de riscos contratual. A função, portanto, do sistema de equilíbrio econômico-financeiro é o cumprimento permanente da matriz de riscos contratual”.

58 Conforme previsto no artigo 23, XV, da Lei Federal nº 8.987/95.

59 Conforme previsto no artigo 23-A da Lei Federal nº 8.987/95. Destaca-se, ainda, o artigo 11, III, da Lei Federal nº 11.079/04.

60 Segundo Flávio Garcia (2019, p. 118): “Mesmo com a evolução que decorreu da alocação dos riscos ex ante nos contratos de concessão, existem determinados inacabamentos e incompletudes que melhor serão integrados com soluções ex post, que poderão assumir contornos de maior efetividade e eficiência do que estipulações rigidamente fixadas no momento inicial do contrato. Por isso, aproveita aos contratos de concessão a ideia-chave de flexibilidade e capacidade adaptativa ínsita à abordagem relacional. Como já suprasustentado, a regulação do contrato de concessão deve prever mecanismos endocontratuais para lidar com a dinamicidade das contingências do porvir”.

61 Segundo Gustavo Loureiro (2020a, p. 25): “A Administração Pública pode, ao confeccionar o contrato (e seu edital), realizar uma repartição dos riscos da álea econômica extraordinária que seja conforme às conveniências e características dos contratos regidos pela lei geral de licitações. Se isso ocorrer, a álea passará a ser ‘contratual’ e deixará de se submeter ao tratamento legal geral [...]”.

62 Segundo Gustavo Loureiro (2020a, p. 25): “a. A Administração Pública pode, ao confeccionar o contrato (e seu edital), realizar uma repartição dos riscos da álea econômica extraordinária que seja conforme às conveniências e características dos contratos regidos pela lei geral de licitações. Se isso ocorrer, a álea passará a ser ‘contratual’ e deixará de se submeter ao tratamento legal geral (infra). b. Caso não tenha havido alocação da álea econômica extraordinária (o que a torna ‘extracontratual’), ela receberá a disciplina presente no dispositivo de que se cuida, qual seja: seus impactos no contrato deverão ser objeto de negociação das partes, tendo por parâmetro (e limite) o equilíbrio econômico-financeiro original”. Para mais detalhes sobre esse tema, consultar Garcia, 2017, p. 49-50; Costa, 2016, p. 88-89; Jurksaitis, 2019, p. 148.

63 Segundo Gustavo Loureiro (2020a, p. 25): “a. A Administração Pública pode, ao confeccionar o contrato (e seu edital), realizar uma repartição dos riscos da álea econômica extraordinária que seja conforme às

O reconhecimento da previsibilidade das mudanças nos contratos de concessão e a contratualização de procedimentos aplicáveis quando essas mudanças se materializarem, constituem elementos necessários para se assegurar a segurança jurídica requerida nesses contratos.

Relações contratuais que se prolongam no tempo estão inevitavelmente expostas a contingências e a riscos não previstos inicialmente<sup>64</sup>. Diante disso, a previsão antecipada de mecanismos adaptativos e estruturas de governança nos instrumentos contratuais que assegurem ao mesmo tempo a estabilidade e a flexibilidade requeridas à continuidade desse tipo de relação são determinantes para o sucesso do empreendimento<sup>65</sup>. A previsão desses mecanismos possibilita ainda que os contratos incorporem mutabilidades exógenas à relação por meio da sua própria estrutura regulatória.

Diante do exposto, apresenta-se, na sequência, uma análise sintética acerca dos elementos necessários para se definir previamente o regime econômico-financeiro dos contratos de concessão e os mecanismos de preservação desse equilíbrio no instrumento contratual. Buscou-se, ademais, apresentar exemplos práticos adotados em contratos modelados pelas principais agências reguladoras federais sobre o tema.

#### 4.1.1 Regime econômico-financeiro contratual

Conforme exposto mais detalhadamente nos tópicos anteriores deste capítulo, a Lei Federal nº 8.987/95 atribuiu aos instrumentos contratuais a definição dos contornos<sup>66</sup> do regime econômico-financeiro dos contratos de concessão, limitando-se a prescrever regra formal que vincula a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos ao atendimento das condições contratuais<sup>67</sup>.

Nessa linha, supondo que o contrato preveja matriz de riscos<sup>68</sup> clara com alocação

---

conveniências e características dos contratos regidos pela lei geral de licitações. Se isso ocorrer, a álea passará a ser 'contratual' e deixará de se submeter ao tratamento legal geral (infra). b. Caso não tenha havido alocação da álea econômica extraordinária (o que a torna 'extracontratual'), ela receberá a disciplina presente no dispositivo de que se cuida, qual seja: seus impactos no contrato deverão ser objeto de negociação das partes, tendo por parâmetro (e limite) o equilíbrio econômico-financeiro original". Para mais detalhes sobre esse tema, consultar Garcia, 2017, p. 49-50; Costa, 2016, p. 88-89; Jurksaitis, 2019, p. 148.

64 A título exemplificativo, citam-se as consequências causadas nas relações contratuais pelas medidas adotadas para enfrentamento da pandemia de Covid-19 (evento qualificado como força maior por meio do Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, exarado em 15.04.2020 pela Advocacia-Geral da União). Especificamente em relação a contratos de concessão e a contratos de parcerias público-privadas, a redução na atividade econômica e na circulação de pessoas impactou diretamente diversos setores da economia, como o setor elétrico, o setor aeroviário e o setor rodoviário, os quais são estruturados por meio de regulação específica e por meio de contratos de concessão.

65 Egon Moreira (2010, p. 44): "A mutação contratual aqui defendida é via de mão dupla, objetivamente instalada em favor do contrato. Ou melhor: a mutabilidade consensual é aquela que deve ser prestigiada, com foco no projeto concessionário, que permita ao contrato se adaptar às novas circunstâncias e permanecer no tempo."

66 Para mais detalhes sobre essas características, consultar Rosa, 2022.

67 Destacam-se os seguintes aspectos relevantes para a conformação do regime econômico-financeiro dos contratos de concessão previstos pela Lei Federal nº 8.987/95: formas de remuneração do concessionário (conforme previsto nos artigos 9º, 13, 11 e 17, por exemplo), prazo da concessão (artigo 23, inciso I), condições de prestação e parâmetro de qualidade do serviço (artigo 23, incisos II e III), direitos e obrigações das partes (artigo 23, inciso V), penalidades (artigo 23, inciso VIII), bens reversíveis (artigo 23, inciso X), entre outros.

68 Conforme disposto no artigo 10 da Lei Federal nº 8.987/95: "Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro".

69 Destaca-se, ainda, que a noção de equilíbrio econômico-financeiro adotada pela Lei Federal nº 8.987/95 envolve, necessariamente, a compreensão sistemática da metodologia de distribuição de riscos, prevista tanto na própria legislação quanto no contrato.

dos principais riscos envolvidos na prestação do serviço, Maurício Ribeiro (2011) apresenta algumas cláusulas, cuja previsão no contrato busca assegurar a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do negócio, entre as quais se destaca: i) cumprida a matriz de riscos do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro; ii) hipóteses em que o concessionário poderá solicitar recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (especialmente no caso de riscos alocados ao poder concedente); iii) atribuição exclusiva à Administração pública do poder de alteração unilateral do contrato e do dever de recompor o equilíbrio do contrato; iv) definição prévia do procedimento para solicitação, análise e decisão dos pedidos de reequilíbrio do contrato; v) definição prévia das formas pelas quais o reequilíbrio poderá ser realizado (alteração no valor da tarifa ou no valor da outorga, supressão ou inclusão de investimentos, alteração do prazo da concessão, indenização, entre outras); vi) definição prévia da vinculação ou não do plano de negócio, nos casos em que esse seja requerido; vii) definição prévia que, nos casos de compensações financeiras, deve-se considerar os impactos efetivos do evento no fluxo de caixa; viii) definição prévia que, nos casos de remarcações financeiras, deve-se utilizar valores de mercado na precificação de investimentos e de custos operacionais; e ix) definição prévia da metodologia adotada no caso de inclusão de novos investimentos.

Na mesma linha, Letícia Alencar (2019, p. 85-86) apresenta as seguintes disposições que, necessariamente, deverão constar dos instrumentos contratuais: i) variáveis que conformam o regime econômico-financeiro do contrato, entre as quais se destaca a forma de remuneração, o prazo contratual, a alocação de riscos entre as partes, os direitos e as obrigações dos contratantes; ii) regras para preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato ao longo de sua execução, entre as quais se destacam cláusulas de reajuste e, se for o caso, de revisão periódica (revisão ordinária e extraordinária); iii) procedimentos consensuais para resolução de controvérsias; e iv) procedimentos e mecanismos aplicáveis à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (procedimentos para solicitar reequilíbrio e mecanismos aptos para recompor o equilíbrio - revisão tarifária, prorrogação de prazo, indenização, entre outros).

Destaca-se, nesse ponto, algumas limitações materiais à regulação contratual: i) no caso dos contratos regulados pela Lei Federal nº 8.987/95, a regulação contratual deverá, necessariamente, alocar os riscos de alteração unilateral do contrato e de alteração ou extinção de quaisquer tributos ou de encargos legais ao poder concedente, por força das disposições legais previstas no artigo 9º, §§ 3º e 4º, da Lei Federal nº 8.987/95<sup>69</sup>; ii) no caso de contratos regulados pela Lei Federal nº 11.079/04, a regulação contratual deverá, necessariamente, alocar os riscos de alteração unilateral do contrato ao poder concedente, podendo dispor acerca das demais hipóteses, conforme previsto no artigo 5º, III, da Lei Federal nº 11.079/04.

Nessa linha, a título exemplificativo, buscou-se analisar como as principais agências reguladoras federais<sup>70</sup> vêm regulando e modelando os contratos de concessão sob suas competências a partir da análise de alguns contratos celebrados em momentos distintos por essas agências.

Inicialmente, analisou-se como esses contratos alocaram previamente os riscos

<sup>70</sup> Ressalva-se a possibilidade de legislações setoriais preverem mais hipóteses de alocação prévia de riscos entre as partes.

<sup>71</sup> Em geral, observa-se que as agências reguladoras estaduais e municipais acompanham e adotam como referência a regulação e a modelagem elaborada pelas agências reguladoras federais. Em razão disso, buscou-se analisar os contratos de concessão modelados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

entre as partes, especialmente em relação às disposições previstas na Lei Federal nº 8.987/95 (alteração unilateral e fato do príncipe) e aos riscos exógenos ao contrato (risco econômico, risco de força maior ou de caso fortuito, risco financeiro, risco ambiental e risco de responsabilidade civil, por exemplo), conforme exposto no Quadro 1.

**Quadro 1 - Distribuição de riscos entre as partes**

Agência Reguladora	Contrato nº	Cláusulas
ANTT	Edital nº 001/2008	<p>19.1 Alocação de Riscos</p> <p>19.1.1 A Concessionária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados à Concessão, à exceção dos riscos indicados na subcláusula 19.1.3.</p> <p>19.1.2 A Concessionária é responsável, inclusive, mas sem limitação, pelos seguintes riscos: (i) <b>volume de tráfego</b> em desacordo com as projeções da Concessionária ou do Poder Concedente, com exceção do disposto na subcláusula 20.5.4; [...] (xi) aumento do <b>custo de capital</b>, inclusive os resultantes de aumentos das <b>taxas de juros</b>; (xii) variações das <b>taxas de câmbio</b>; [...] (xiv) <b>caso fortuito e força maior</b> que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil à época de sua ocorrência; (xv) recuperação, prevenção, remediação e gerenciamento do <b>passivo ambiental</b> relacionado ao Sistema Rodoviário, exceto o passivo que não possa ser ou não pudesse ter sido descoberto ou previsto por aprofundada auditoria ambiental, realizada de acordo com as melhores práticas internacionais; [...] (xxvii) possibilidade de a <b>inflação</b> de um determinado período ser superior ou inferior ao índice utilizado para reajuste da Tarifa de Pedágio ou de outros valores previstos no Contrato para o mesmo período; [...] (xix) <b>prejuízos causados a terceiros</b>, pela Concessionária ou seus administradores, empregados, prepostos ou prestadores de serviços ou qualquer outra pessoa física ou jurídica a ela vinculada, no exercício das atividades abrangidas pela Concessão. [...] 19.1.3 A Concessionária não é responsável pelos seguintes riscos relacionados à Concessão, cuja responsabilidade é do Poder Concedente: [...] (iv) <b>caso fortuito ou força maior que não possam ser objeto de cobertura de seguros</b> oferecidos no Brasil à época de sua ocorrência; (v) <b>alteração, pelo Poder Concedente</b>, dos encargos atribuídos à Concessionária no Contrato, incluindo as obras ou serviços descritos no PER; (vi) criação, alteração ou extinção de quaisquer <b>tributos ou encargos legais</b> após a apresentação da Proposta, exceto os impostos sobre a renda;</p>
ANTT	Edital nº 002/2021	<p>19 Alocação de riscos</p> <p>19.1 Com exceção dos riscos expressamente alocados ao Poder Concedente nos termos da subcláusula 19.2 e em outras disposições contratuais, a Concessionária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados à Concessão, inclusive, mas sem limitação, pelos seguintes riscos: : 19.1.1 volume de tráfego em desacordo com as projeções da Concessionária ou do Poder Concedente, com exceção do disposto na subcláusula</p>

72 Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/9f365606-cdfc-731f-42dd-97f581afd59d>. Acesso em 23.05.2022. O Edital de concessão nº 001/2011 – Parte VII também apresenta cláusulas semelhantes na cláusula 19 do contrato, o qual se encontra disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/2393328/Contrato.pdf/ba874a0f-23e8-9c62-ef21-2124bd5008d7?t=1613694466970>. Acesso em 23.05.2022.

<p style="text-align: center;">ANTT</p>	<p style="text-align: center;"><b>Edital nº 002/2021</b></p>	<p>19.2.5; [...] 19.1.15 aumento do <b>custo de capital</b>, inclusive os resultantes de aumentos das <b>taxas de juros</b>, <u>independentemente da extensão da variação</u>; 19.1.16 <b>variação cambial</b>, <u>independentemente da extensão da variação</u>; [...] 19.1.18 caso fortuito e força maior, desde que o fator gerador seja segurável no Brasil por, no mínimo, duas seguradoras, considerando o prazo de um ano anterior à data da ocorrência, conforme registrado na Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) ou órgão que venha a substituí-la; 19.1.19 recuperação, prevenção, remediação e gerenciamento dos <b>passivos ambientais</b>, com exceção daqueles especificados na subcláusula 19.2.9, incluindo os existentes no Sistema Rodoviário, gerados em período anterior à Concessão, e os gerados por terceiros cuja ocorrência seja constatada no Sistema Rodoviário, bem como os decorrentes das atividades relativas à Concessão; 19.1.20 possibilidade de a <b>inflação</b> de um determinado período ser superior ou inferior ao índice utilizado para reajuste da Tarifa de Pedágio ou de outros valores previstos no Contrato para o mesmo período, <u>qualquer que seja a variação</u>; [...] 19.1.22 <b>prejuízos causados a terceiros</b>, pela Concessionária ou seus administradores, empregados, prepostos ou prestadores de serviços ou qualquer outra pessoa física ou jurídica a ela vinculada, no exercício das atividades abrangidas pela Concessão. [...] 19.1.32 <u>Receitas Extraordinárias em desacordo com as projeções da Concessionária ou do Poder Concedente</u>; 19.1.34 <u>obtenção do financiamento e suas respectivas condições</u>; [...] 19.2 O Poder Concedente é responsável pelos seguintes riscos relacionados à Concessão, observando-se o disposto na subcláusula 20.5.4, (v): [...] 19.2.3 <b>caso fortuito ou força maior, a exemplo dos eventos de guerras nacionais ou internacionais que envolvam diretamente a execução contratual, atos de terrorismo, contaminação nuclear, química ou biológica, salve se decorrentes de atos da Concessionária, embargo comercial de nação estrangeira ou pandemia, desde que o fato gerador não seja segurável no Brasil considerado o prazo de um ano anterior à data da ocorrência por, no mínimo, duas seguradoras, conforme registrado na Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) ou órgão que venha a substituí-la; extinção de tributos ou encargos, que alterem a composição econômico-financeira da Concessão, excetuada a legislação dos impostos sobre a renda; [...] 19.2.12 alteração unilateral no PER e no Contrato, por iniciativa do Poder Concedente, por inclusão e modificação de obras e serviços que afetem o equilíbrio econômico-financeiro; [...] 19.2.14 fato do príncipe ou fato da administração que provoque impacto econômico-financeiro no Contrato;</b></p>
---	--	--



ANTT	Edital nº 002/2021	19.2.4 <u>alterações na legislação e regulamentação ou superveniência de jurisprudência vinculante, inclusive acerca de criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos, que alterem a composição econômico-financeira da Concessão, excetuada a legislação dos impostos sobre a renda; [...]</u> 19.2.12 <b>alteração unilateral no PER e no Contrato, por iniciativa do Poder Concedente</b> , por inclusão e modificação de obras e serviços que afetem o equilíbrio econômico-financeiro; [...] 19.2.14 <b>fato do príncipe ou fato da administração</b> que provoque impacto econômico-financeiro no Contrato;
------	--------------------	--

ANAC	003/ANAC /2019 (bloco Sudeste) <sup>72</sup>	5.2. Constituem riscos suportados pelo Poder Concedente, que poderão ensejar Revisão Extraordinária, desde que impliquem <u>alteração relevante de custos ou receitas da Concessionária</u> , nos termos do item 6.23 deste contrato: [...] 5.2.2. investimentos não previstos em equipamentos ou obras de infraestrutura decorrentes de nova exigência da ANAC ou regulamentação [...] 5.2.2. investimentos não previstos em equipamentos ou obras de infraestrutura decorrentes de <b>nova exigência da ANAC</b> ou regulamentação pública e legislação brasileiras supervenientes; 5.2.3. impedimento ou redução do processamento de passageiros, aeronaves ou cargas no aeroporto, <u>atribuídos a órgãos públicos, por ação imprevista ou omissão</u> , exceto se decorrente de fato imputável à Concessionária ou de eventos relacionados ao item 5.5.28; [...] 5.2.7. <u>alteração na legislação tributária</u> que incida sobre receitas tarifárias ou afete os custos de obras ou de prestação de serviços associados às atividades remuneradas pelas Tarifas Aeroportuárias, exceto as mudanças nos Impostos sobre a Renda; 5.2.7.1. para os fins do item 5.2.7., entende-se por alteração na legislação tributária, inclusive, aquelas decorrentes de consolidação de entendimento jurisprudencial de Tribunais Superiores. 5.2.8. ocorrência de eventos de <b>força maior ou caso fortuito</b> , <u>exceto quando a sua cobertura possa ser contratada junto a instituições seguradoras</u> , no mercado brasileiro, na data da ocorrência ou quando houver apólices vigentes que cubram o evento; [...] 5.4. Salvo os riscos expressamente alocados ao Poder Concedente no Contrato, a Concessionária é exclusiva e integralmente responsável por todos os demais riscos relacionados à presente Concessão. [...] 5.2.12. custos relacionados aos <b>passivos ambientais</b> que tenham origem e não sejam conhecidos até a data de publicação do edital do leilão da concessão; [...] 5.5. Observado o disposto no item 5.4, constituem riscos suportados exclusivamente pela Concessionária: [...] 5.5.3. <b>não efetivação da demanda projetada</b> ou sua redução por qualquer motivo, inclusive se decorrer da implantação de novas infraestruturas aeroportuárias dentro ou fora da área de influência do Aeroporto, com exceção apenas do disposto no item 5.2.3; [...]
------	--	---

73 Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/cadccb47-2455-9b75-4d64-6c0a796199ba>. Acesso em 23.05.2022

ANAC	003/ANAC /2019 (bloco Sudeste) <sup>72</sup>	<p>5.5.8. <u>situação geológica do Aeroporto diferente da prevista para a execução das obras</u>, salvo no tocante ao item 5.2.9; 5.5.9. aumento do custo de <b>capital, inclusive</b> os resultantes de aumento das <b>taxas de juros</b>; 5.5.10. variação das <b>taxas de câmbio</b>; 5.5.11. variação da <b>demanda pelos serviços</b> prestados no Aeroporto; [...] 5.5.13. prejuízos a terceiros, causados direta ou indiretamente pela Concessionária ou por qualquer outra pessoa física ou jurídica a ela vinculada, em decorrência de obras ou da prestação dos Serviços; [...] 5.5.21. ocorrência de eventos de <b>força maior ou caso fortuito quando a sua cobertura seja aceita por instituições seguradoras</b>, no mercado brasileiro; [...] 5.5.26. custos incorridos para cumprimento de <b>condicionantes ambientais</b>, inclusive aquelas pré-existentes à assinatura do Contrato, observado o item 5.2.12; [...] 5.7. A Concessionária não fará jus à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro caso quaisquer dos riscos não alocados expressamente ao Poder Concedente, em especial, a não realização da demanda projetada pela Concessionária, venham a se materializar.</p>
------	--	---

ANTAQ	Leilão nº 01/2018 <sup>75</sup>	<p>13.1 Com exceção das hipóteses previstas neste Contrato, a Arrendatária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados ao Arrendamento, inclusive, mas sem limitação, pelos seguintes riscos: [...] 13.1.10 Mudanças no <b>custo de capital</b>, inclusive as resultantes de <b>variações das taxas de juros</b>; 13.1.11 Variação das <b>taxas de câmbio</b>; [...] 13.1.13 <b>Caso fortuito e força maior</b> que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil à época de sua ocorrência, em condições normais do mercado de seguros; 13.1.14 Recuperação, remediação e gerenciamento do <b>Passivo Ambiental</b> relacionado ao Arrendamento, com exceção do expressamente assumido pelo Poder Concedente nos termos deste Contrato; 13.1.15 Possibilidade de a <b>inflação</b> de um determinado período ser superior ou inferior ao índice utilizado para reajuste dos valores previstos no Contrato e em seus Anexos para o mesmo período; [...] 13.1.17 <b>Prejuízos causados a terceiros</b>, pela Arrendatária ou seus administradores, empregados, prepostos ou prestadores de serviços ou qualquer outra pessoa física ou jurídica a ela vinculada, no exercício das atividades abrangidas pelo Arrendamento; [...] 13.1.19 <b>Não efetivação da demanda projetada</b> por qualquer motivo, inclusive se decorrer da implantação de novos portos organizados ou novas instalações portuárias privadas, dentro ou fora da Área de Influência do Porto Organizado; [...] 13.2 A Arrendatária é igualmente responsável pelos seguintes riscos, mas não será penalizada, nos termos deste Contrato e seus Anexos, nos casos em que tais riscos se materializarem: [...] 13.2.3</p>
-------	---------------------------------	--

<p style="text-align: center;">ANTAQ</p>	<p style="text-align: center;"><b>Leilão nº 01/2018<sup>75</sup></b></p>	<p><b>Caso fortuito ou força maior</b> que <u>não possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil</u> à época de sua ocorrência, em condições normais do mercado de seguros; 13.5 A Arrendatária não fará jus à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro caso quaisquer dos riscos por ela assumidos no Contrato venham a se materializar. [...] 13.3 A Arrendatária não é responsável pelos seguintes riscos relacionados ao Arrendamento, cuja responsabilidade é do Poder Concedente: [...] 13.3.2 Custos decorrentes da recuperação, remediação, monitoramento e gerenciamento do <b>Passivo Ambiental</b> existente dentro da área do Arrendamento na data de celebração deste Contrato, desde que não conhecido até a Data de Assunção e identificado no laudo ambiental técnico mencionado na Cláusula 12 e que não tenha sido ocasionado pela Arrendatária; 13.3.3 <b>Paralisação das atividades</b> da Arrendatária em razão dos <b>riscos ambientais previstos</b> na Subcláusula 13.3.2, desde que não tenham sido causados pela Arrendatária; [...] 13.3.5 <b>Alteração na legislação tributária</b>, com exceção dos impostos incidentes sobre a renda.</p>
--	--	--

Fonte: apresentadas no próprio quadro. Grifos nossos.

No caso específico da alocação de riscos exógenos, constata-se que: i) riscos financeiros (taxa de juros, câmbio, disponibilidade de crédito, inadimplência) foram atribuídos integralmente à concessionária; ii) riscos ambientais foram atribuídos à concessionária, exceto no caso de passivos ambientais não descobertos por auditorias ambientais (ANTT) ou que não sejam conhecidos até a publicação do edital<sup>71</sup> (ANAC);

iii) riscos de responsabilidade civil foram atribuídos integralmente à concessionária;

iii) risco de força maior ou de caso fortuito foram atribuídos à concessionária no caso de existir cobertura por seguro fornecida por instituições seguradoras no mercado brasileiro;

iv) risco econômico (volume de tráfego e demanda<sup>72</sup> pelo produto) foram atribuídos integralmente<sup>73</sup> à concessionária.

Ressalta-se a previsão de cláusula nestes contratos alocando os riscos residuais à concessionária; designa-se por riscos residuais aqueles não explicitamente atribuídos ao poder concedente<sup>74</sup>. Nesse sentido, destaca-se a seguinte cláusula prevista nos contratos elaborados pela ANAC: “A Concessionária não fará jus à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro caso quaisquer dos riscos não alocados expressamente ao Poder Concedente, em especial, a não realização da demanda projetada pela Concessionária, venham a se materializar”.

Destaca-se, em especial, o maior detalhamento conferido à alocação de riscos no Contrato decorrente do Edital nº 02/2021 - Parte VII, modelado pela ANTT após o reconhecimento da pandemia de Covid-19, especialmente em relação à explícita ausência de limite para variação cambial e de custo de capital e ao detalhamento da sub-cláusula de alocação de riscos decorrentes de eventos de força maior e de caso fortuito, conforme destacado no Quadro 1.

Em relação aos critérios e aos procedimentos aplicáveis ao reajuste e à revisão das tarifas<sup>75</sup>, cláusulas essenciais para preservação do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos, conforme requerido pelo artigo 23, IV, da Lei Federal nº 8.987/95, constatou-se que os contratos supracitados:

- Replicam a noção de equilíbrio formal prevista no artigo 10 da Lei Federal nº 8.987/95 e dispõem que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro será cabível sempre que autorizada pela legislação e pelas hipóteses previstas nos instrumentos contratuais.
- Demonstram uma tendência na alteração da regulação exclusivamente contratual para uma regulação híbrida, mesclando elementos da regulação contratual com a regulação

71 Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/9f365606-cdfc-731f-42dd-97f581afd59d>. Acesso em 23.05.2022. O Edital de concessão nº 001/2011 – Parte VII também apresenta cláusulas semelhantes na cláusula 19 do contrato, o qual se encontra disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/2393328/Contrato.pdf/ba874a0f-23e8-9c62-ef21-2124bd5008d7?t=1613694466970>. Acesso em 23.05.2022.

Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/cadccb47-2455-9b75-4d64-6c0a796199ba>. Acesso em 23.05.2022.

72 Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/cadccb47-2455-9b75-4d64-6c0a796199ba>. Acesso em 23.05.2022.

73 Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/aeroportos-concedidos/bloco-sudeste/documentos-relacionados/contrato-assinado/contrato-003-anac-2019.pdf/view>. Acesso em 23.05.2022. Para mais detalhes sobre a modelagem em contratos anteriores, consultar: 1) Edital do Leilão nº 2/2011 (aeroporto de Guarulhos), disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/aeroportos-concedidos/guarulhos/arquivos/01contrato-de-concessao/contrato-gru/view>; 2) Contrato 002/ANAC/2017 (Aeroporto de Florianópolis), disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/aeroportos-concedidos/florianopolis/documentos-relacionados/contrato-e-anexos/contrato-florianopolis/view>. Acesso em 23.05.2022.

74 Disponível em: [http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoArea/Audiencia%2014/20180405\\_Contrato\\_PAR01.pdf](http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoArea/Audiencia%2014/20180405_Contrato_PAR01.pdf). Acesso em 23.05.2022.

75 Semelhante à disposição da ANTAQ.

por agência na definição de critérios e de parâmetros aplicáveis ao pleito de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

• Definem, previamente, os meios pelos quais a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro poderá ser implementada no contrato, como alteração no valor da tarifa ou no valor da outorga, supressão ou inclusão de investimentos, alteração do prazo da concessão, indenização, entre outras.

Ainda, destaca-se a inclusão de cláusula de relevância no último contrato celebrado pela ANAC destacado no Quadro 3<sup>76</sup>. Essa cláusula limita pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro a impactos superiores a 1% da receita bruta anual média da Concessão referente aos 3 (três) exercícios anteriores ao início do processo de Revisão Extraordinária.

#### 4.2 Mecanismos de integração de lacunas contratuais

Deve-se, antes de concluir pela existência de lacunas contratuais, interpretar<sup>77</sup> minuciosamente as disposições contratuais com a finalidade de extrair eventual alocação prévia desses riscos entre as partes contratantes<sup>78</sup>. Conforme exposto mais detalhadamente nos tópicos anteriores deste artigo deve-se, preferencialmente, dispor previamente nos instrumentos contratuais sobre a alocação de todos os riscos, cuja cognição e alocação prévia entre as partes sejam viáveis à época da modelagem do projeto, bem como os critérios e os procedimentos aplicáveis no caso de materialização de eventos qualificados como álea extraordinária.

Neste sentido, constata-se que diversos contratos atribuem previamente ao poder concedente os riscos por eventos de força maior e de caso fortuito quando não passíveis de serem objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil, conforme exposto no Quadro 1 do tópico anterior deste artigo. Essas disposições prévias, embora possam gerar controvérsias interpretativas acerca da subsunção de determinado evento a esses institutos, reduzem a imprevisibilidade e os custos de transação nessas relações contratuais, bem como desincentivam comportamentos oportunistas *ex post* entre as partes.

Por exemplo, a partir das matrizes de riscos dos contratos de concessão analisados no Quadro 1 do tópico anterior deste artigo, constatou-se que os riscos por eventos de força maior que não possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil foram alocados ao poder concedente<sup>79</sup>. Assim, uma vez reconhecida a pandemia de Covid-19

76 Segundo Letícia Alencar (2019, p. 140-141): [...] usualmente, os contratos de concessão costumam alocar ao concessionário o risco de demanda. Por essa razão, independentemente de a receita efetivamente auferida pelo concessionário ser inferior, igual ou superior àquela originalmente esperada por ocasião da contratação, o contrato permanecerá, em qualquer dos cenários, equilibrado, já que a equação econômico-financeira, definidora do equilíbrio contratual, considerou a existência do risco. Sendo assim, em qualquer desses à concessionária.

77 Há exceção no caso de inclusão no escopo do contrato de concessão de novos investimentos, situação na qual se considerará o tráfego real constatado nos anos anteriores da recomposição.

78 Maurício Ribeiro critica essa forma de alocação residual de riscos, visto que atribui ao concessionário todas as incertezas sobre o futuro. Para mais detalhes, consultar <http://www.direitodoestado.com.br/columnistas/mauricio-portugal-ribeiro/-atribuicao-ao-contratado-da-administracao-publica-de-todos-os-riscos-nao-tratados-no-contrato-e-nula-perante-a-lei-8-666-93#:~:text=65%2C%20da%20Lei%208.666%2F93,%2C%20da%20Lei%208.666%2F93>. Acesso em 25.05.2022.

79 Não se reproduziu as cláusulas referentes aos critérios e aos procedimentos aplicáveis ao reajuste e à revisão das tarifas desses contratos neste artigo em razão da extensão limitada a esse tipo de publicação. No entanto, para aqueles que queiram consultá-las, referenciou-se, em notas de rodapé, os sítios eletrônicos de cada contrato para consulta individualizada.



como evento de força maior<sup>80</sup>, a própria alocação de riscos contratual foi suficiente para assegurar a preservação do equilíbrio econômico-financeiro daqueles contratos.

Há, também, casos em que os próprios contratos remetem a regulação desses critérios e desses procedimentos a normas infralegais editadas pelas agências reguladoras<sup>81</sup> ou pelo poder concedente, como ocorreu na definição dos mecanismos denominados de “fluxo de caixa marginal”<sup>82</sup> e de “fator X”<sup>83</sup>.

Esse modelo de regulação híbrido, no qual as agências reguladoras editam normas infralegais para suprir omissões contratuais ou para integrar lacunas contratuais, ainda que por disposição contratual explícita, é criticado por parcela da doutrina jurídica.

As críticas fundamentam-se na definição extracontratual de critérios conformativos da equação econômico-financeira dos contratos de concessão<sup>84</sup>, uma vez que comprometem a segurança jurídica da relação e propiciam comportamentos oportunistas por parte do poder concedente.

As críticas à definição extracontratual de critérios conformativos da equação econômico-financeira dos contratos de concessão são válidas e devem ser levadas em consideração pelas agências reguladoras, especialmente em relação aos critérios e aos procedimentos aplicáveis para a preservação do equilíbrio desses contratos.

André Farias (2019) aponta também a possibilidade de se prever cláusulas contratuais atribuindo a terceiro independente a competência para a integração dessas lacunas conforme previsto nos contratos de PPPs do metrô de Londres, nos quais revisões

80 Maurício Ribeiro apresenta crítica a essa condicionante. Para mais detalhes, consultar financeiro a impactos superiores a 1% da receita bruta anual média da Concessão referente aos 3 (três) exercícios anteriores ao início do processo de Revisão Extraordinária.

81 Conforme previsto nos artigos 113 e 421-A do Código Civil.

82 Segundo Fernando Guimarães (2019, p. 109): “Evidentemente que o enfrentamento jurídico do problema dependerá de uma análise bastante criteriosa dos termos do contrato, fazendo-se uso de uma interpretação sistemática e teleológica do conteúdo do contrato para concluir-se pela inexistência de regência contratual sobre a questão. Trata-se da prevalência da força do contrato relativamente a critérios sucessivos que possam orientar a elucidação do problema, fruto do valor jurídico do princípio constitucional da intangibilidade da equação econômico-financeira do contrato administrativo. Na hipótese, contudo, de ausência de solução contratualmente estabelecida, caberá ao intérprete e ao juiz encontrar critérios secundários a oferecer uma solução à questão que possa estar harmonizada com o regime jurídico dos contratos de longo prazo.”

83 Destaca-se exceção a essa regra no caso do contrato de arrendamento decorrente do Leilão nº 01/2018, no qual o risco pela materialização de eventos de força maior foi alocado apenas à contratada, conforme destacado no Quadro 1 do item 4.1.1 deste artigo. Ademais, segundo Letícia Alencar (2019, p. 201-202): “A título ilustrativo, suponha-se que seja possível ao concessionário contratar, para determinado projeto, apólice de seguro cuja cobertura envolva risco de explosão na infraestrutura concedida. Neste caso, mostra-se factível que o contrato de concessão aloque ao concessionário este risco específico. O efeito prático da medida será a redução do rol de eventos enquadráveis na noção de caso fortuito que poderão ensejar a invocação da garantia do equilíbrio econômico-financeiro para neutralizar seus impactos. Outra situação é aquela em que o contrato de concessão aloca ao concessionário o risco de manifestações sociais ou públicas que afetem, em alguma medida, a execução do contrato por período de tempo certo e determinado. Neste caso, haverá diminuição dos possíveis eventos amoldáveis ao conceito de força maior e que poderão autorizar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Em qualquer uma das situações mencionadas acima, o espectro da noção de álea extraordinária foi reduzido, mas não suprimido, haja vista que as situações especificamente disciplinadas contratualmente não são capazes de eliminar a possibilidade de ocorrência de outros eventos de força maior, a própria alocação de riscos contratual foi suficiente para assegurar a preservação do equilíbrio econômico-financeiro daqueles contratos.

84 Conforme conclusão do Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU: “IV. A pandemia do novo coronavírus configura força maior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes, desde que atendidos os demais requisitos indicados neste Parecer”.

periódicas são conduzidas por árbitros independentes<sup>85</sup>. Essa técnica de integração *ex post* de lacunas por meio de terceiros pode ser adotada contratualmente, delegando a resolução de eventuais controvérsias a tribunal arbitral ou a dispute board, por exemplo.

No entanto, em situações específicas, pode-se materializar eventos não previamente alocados entre as partes<sup>86</sup> ou alterações imprevisíveis e substanciais nas condições objetivas vigentes à época da formação do vínculo que causem onerosidade excessiva superveniente a uma das partes<sup>87</sup>.

Diante da ausência de alocação prévia e da previsão de critérios e de procedimentos aplicáveis nesses casos<sup>88</sup>, deve-se recorrer a técnicas de integração contratual com a finalidade de assegurar a continuidade desses contratos de longa duração frente às contingências intrínsecas à realidade.

Nessas situações, o princípio da boa-fé objetiva e da de solidariedade social demanda comportamentos cooperativos e solidários entre as partes no preenchimento de lacunas contratuais pela via relacional, colaborando para a continuidade da relação e para a superação de eventuais desequilíbrios contratuais por meio de negociação entre as partes ou por meio de regulação por agência no caso de setores duplamente regulados<sup>89</sup>.

85 Para mais detalhes sobre os setores duplamente regulados ou sobre a função integrativa das agências reguladoras, consultar Garcia, 2014; Garcia, 2019, p. 122-137.

86 A título exemplificativo, cita-se: i) artigo 1º e seguintes da Resolução nº 5.850/19 editada pela ANTT.; ii) artigo 9º e seguintes da Resolução nº 3.220/14 editada pela ANTAQ; e iii) artigo 1º e seguintes da Resolução nº 528/19 editada pela ANAC. Mesmo após a edição dessas normas pelas agências reguladoras, diversos contratos limitaram-se apenas a dispor que novos investimentos inseridos ao escopo do projeto concedido seriam remunerados em conformidade com esses regulamentos ou prescreveram apenas parte dos critérios e dos procedimentos aplicáveis nos instrumentos contratuais. A título exemplificativo, citam-se três redações distintas da cláusula contratual referente ao “fluxo de caixa marginal” previstas em três contratos celebrados em diferentes momentos pela ANTT: i) subcláusula 20.5 do Edital nº 001/2008; ii) subcláusula 20.5 do Edital nº 001/2011 – Parte VII; e iii) subcláusula 20.6 do Edital nº 02/2021 – Parte VII.

87 Segundo Ana Paula Souza (2021, p. 195): “Os contratos que o [fator X] trouxeram foram celebrados em 2013, contudo, até o momento de conclusão deste trabalho, não há norma nem aditivo contratual definindo esses aspectos, pois a questão segue sendo debatida no âmbito da agência reguladora. Nas revisões contratuais mais recentes, a ANTT chegou a calcular o Fator X, mas com base em metodologia considerada como preliminar, que não está amparada em nenhuma norma, legal, infralegal ou contratual. Já a quarta etapa do PROCROFE não contemplou esse mecanismo. De acordo com a agência reguladora, uma das razões para sua exclusão dos contratos mais recentes está no fato de que ‘a indefinição causada pela ausência de uma metodologia razoável para o seu cálculo foi, desde a sua introdução, motivo de incerteza para o setor regulado’”.

88 Segundo Fernando Guimarães (2019, p. 111-114): “Em alguns casos, temos visto editais de licitação que remetem essa definição à regulamentação setorial, o que pode significar a suscetibilidade dos critérios de recomposição à alteração legislativa e normativa. Trata-se, na minha visão, de solução ilícita, pois desloca ao Poder Concedente (ou à agência regulatória competente) a atribuição para definir, subsequentemente à contratação, aspecto fundamental da equação econômico-financeira do contrato administrativo. Há, na solução, relativização do princípio constitucional da intangibilidade da equação econômico-financeira. Cláusulas desta ordem desafiam, ainda, a segurança e estabilidade jurídicas, tão relevantemente desejada e perseguida pelas políticas governamentais para a infraestrutura (mas muitas vezes não alcançada). [...] A mesma crítica referida poderia ser feita em relação à utilização do fluxo de caixa marginal cuja definição da metodologia de cálculo e taxa de desconto o contrato remeteu à regulamentação”. Para mais detalhes sobre esse tema, consultar Alencar, 2019, p. 168; Sundfeld, Souza e Rosilho, 2015, p. 231-235.

89 A previsão de árbitro independente consta do Greater London Authority Act 1999. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/part/IV/chapter/VII/crossheading/the-ppp-arbiter>. Acesso em 28.12.2021. Segundo Unie Caminha e Juliana Cardoso Lima (2014, p. 168-169): “As mudanças de circunstâncias, ou melhor, os riscos da atividade econômica são de ordem econômica (flutuações das taxas de câmbio), política (guerra, golpe de Estado, usurpação) e natural (epidemia e catástrofe natural), estando inseridos no ordenamento pátrio como fatores que impõem às partes a resolução do contrato ou seu adimplemento. Porém, a teoria do contrato incompleto disciplina que o modo mais simples e imediato para revolver a questão da superveniência contratual, consiste na alocação convencional do risco, ou seja, as

periódicas são conduzidas por árbitros independentes<sup>1</sup>. Essa técnica de integração *ex post* de lacunas por meio de terceiros pode ser adotada contratualmente, delegando a resolução de eventuais controvérsias a tribunal arbitral ou a dispute board, por exemplo.

No entanto, em situações específicas, pode-se materializar eventos não previamente alocados entre as partes<sup>2</sup> ou alterações imprevisíveis e substanciais nas condições objetivas vigentes à época da formação do vínculo que causem onerosidade excessiva superveniente a uma das partes<sup>3</sup>.

Diante da ausência de alocação prévia e da previsão de critérios e de procedimentos aplicáveis nesses casos<sup>4</sup>, deve-se recorrer a técnicas de integração contratual com a finalidade de assegurar a continuidade desses contratos de longa duração frente às contingências intrínsecas à realidade.

Nessas situações, o princípio da boa-fé objetiva e da de solidariedade social demanda comportamentos cooperativos e solidários entre as partes no preenchimento de lacunas contratuais pela via relacional, colaborando para a continuidade da relação e para a superação de eventuais desequilíbrios contratuais por meio de negociação entre as partes ou por meio de regulação por agência no caso de setores duplamente regulados<sup>5</sup>

86 Para mais detalhes sobre os setores duplamente regulados ou sobre a função integrativa das agências reguladoras, consultar Garcia, 2014; Garcia, 2019, p. 122-137.

87 A título exemplificativo, cita-se: i) artigo 1º e seguintes da Resolução nº 5.850/19 editada pela ANTT.; ii) artigo 9º e seguintes da Resolução nº 3.220/14 editada pela ANTAQ; e iii) artigo 1º e seguintes da Resolução nº 528/19 editada pela ANAC. Mesmo após a edição dessas normas pelas agências reguladoras, diversos contratos limitaram-se apenas a dispor que novos investimentos inseridos ao escopo do projeto concedido seriam remunerados em conformidade com esses regulamentos ou prescreveram apenas parte dos critérios e dos procedimentos aplicáveis nos instrumentos contratuais. A título exemplificativo, citam-se três redações distintas da cláusula contratual referente ao “fluxo de caixa marginal” previstas em três contratos celebrados em diferentes momentos pela ANTT: i) subcláusula 20.5 do Edital nº 001/2008; ii) subcláusula 20.5 do Edital nº 001/2011 – Parte VII; e iii) subcláusula 20.6 do Edital nº 02/2021 – Parte VII.

88 Segundo Ana Paula Souza (2021, p. 195): “Os contratos que o [fator X] trouxeram foram celebrados em 2013, contudo, até o momento de conclusão deste trabalho, não há norma nem aditivo contratual definindo esses aspectos, pois a questão segue sendo debatida no âmbito da agência reguladora. Nas revisões contratuais mais recentes, a ANTT chegou a calcular o Fator X, mas com base em metodologia considerada como preliminar, que não está amparada em nenhuma norma, legal, infralegal ou contratual. Já a quarta etapa do PROCROFE não contemplou esse mecanismo. De acordo com a agência reguladora, uma das razões para sua exclusão dos contratos mais recentes está no fato de que ‘a indefinição causada pela ausência de uma metodologia razoável para o seu cálculo foi, desde a sua introdução, motivo de incerteza para o setor regulado’”.

89 Segundo Fernando Guimarães (2019, p. 111-114): “Em alguns casos, temos visto editais de licitação que remetem essa definição à regulamentação setorial, o que pode significar a suscetibilidade dos critérios de recomposição à alteração legislativa e normativa. Trata-se, na minha visão, de solução ilícita, pois desloca ao Poder Concedente (ou à agência regulatória competente) a atribuição para definir, subsequentemente à contratação, aspecto fundamental da equação econômico-financeira do contrato administrativo. Há, na solução, relativização do princípio constitucional da intangibilidade da equação econômico-financeira. Cláusulas desta ordem desafiam, ainda, a segurança e estabilidade jurídicas, tão relevantemente desejada e perseguida pelas políticas governamentais para a infraestrutura (mas muitas vezes não alcançada). [...] A mesma crítica referida poderia ser feita em relação à utilização do fluxo de caixa marginal cuja definição da metodologia de cálculo e taxa de desconto o contrato remeteu à regulamentação”. Para mais detalhes sobre esse tema, consultar Alencar, 2019, p. 168; Sundfeld, Souza e Rosilho, 2015, p. 231-235.

90 A previsão de árbitro independente consta do Greater London Authority Act 1999. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/part/IV/chapter/VII/crossheading/the-ppp-arbiter>. Acesso em 28.12.2021. Segundo Uinie Caminha e Juliana Cardoso Lima (2014, p. 168-169): “As mudanças de circunstâncias, ou melhor, os riscos da atividade econômica são de ordem econômica (flutuações das taxas de câmbio), política (guerra, golpe de Estado, usurpação) e natural (epidemia e catástrofe natural), estando inseridos no ordenamento pátrio como fatores que impõem às partes a resolução do contrato ou seu adimplemento. Porém, a teoria do contrato incompleto disciplina que o modo mais simples e imediato para revolver a questão da superveniência contratual, consiste na alocação convencional do risco, ou seja, as partes devem ser livres para melhor alocar os riscos, sendo-lhes facultado inserir cláusula que imponha uma

Nesse cenário, a integração deverá observar as disposições legais e contratuais aplicáveis a fim de se construir uma solução mais racional, eficiente, consensual e adequada ao interesse público.

Eventual solução contratual que não acolhesse o núcleo da imprevisão imporá a uma das partes o dever de absorver integralmente os impactos excessivamente onerosos impostos pela materialização de eventos extraordinários, os quais não estão sob o controle das partes contratantes.

Portanto, no caso de materialização de evento não alocado previamente entre as partes que perturbe significativamente o equilíbrio econômico-financeiro contratual, a revisão do contrato e do seu equilíbrio econômico-financeiro pode ser necessária à continuidade do serviço e à preservação da justiça e da equidade contratual.

#### 5 Considerações finais

A partir de uma análise das disposições constitucionais e legais conformadoras do regime econômico-financeiro dos contratos de concessão, concluiu-se, em sentido contrário à posição majoritária da doutrina brasileira, que o trecho previsto no artigo 37, XXI, da Constituição de 1988 não se aplica às concessões de serviços públicos, uma vez que o constituinte originário dedicou regramento especial aos contratos de concessão no artigo 175 da Constituição de 1988, por meio do qual se atribuiu à reserva de legislação ordinária a definição de aspectos essenciais aos contratos de concessão, inclusive o tratamento acerca do regime econômico-financeiro desses contratos.

Nesse sentido, a legislação geral de concessões (Lei Federal nº 8.987/95) atribuiu ao atendimento das condições contratuais a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos. A legislação sobre parcerias público-privadas (Lei Federal nº 11.079/04), por sua vez, detalhou ainda mais as condições necessárias aos contratos para assegurar a manutenção do equilíbrio desses contratos. Além disso, há também legislações setoriais esparsas, as quais foram analisadas ou citadas neste artigo sempre que relevantes ao objeto deste estudo.

Apesar do avanço das legislações supracitadas na compreensão da natureza dinâmica dos contratos de concessão, com clara deferência à modelagem contratual na conformação do regime econômico-financeiro desses contratos, constatou-se que a própria racionalidade econômica e jurídica deles impossibilita uma atribuição prévia e completa de todos os riscos e incertezas envolvidos na prestação desses contratos. Relações contratuais que se prolongam no tempo estão inevitavelmente expostas a contingências e a riscos não previstos inicialmente pelas partes.

Eventos extraordinários e extracontratuais, como a pandemia de Covid-19, são caracterizados por uma incerteza extrema, cujos impactos no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão assumem magnitudes distintas a depender do setor econômico de cada negócio e podem afetar negativamente ambas as partes contratantes; sem que, no entanto, nenhuma delas tenha dado causa ao desequilíbrio. Essas situações de extrema incerteza dificilmente são passíveis de previsão ex ante nos instrumentos contratuais, razão pela qual se compreende que contratos complexos e de longa duração, como os contratos de concessão, são naturalmente incompletos. Essa incompletude é atualizada à medida que a execução contratual é materializada.

obrigação de modificação ou de regulamentação contratual, ou que conceda à terceiro o poder de adequação". Por fim, a título exemplificativo, cita-se o arbitramento por terceiros previsto nos artigos 485 e 658 do Código Civil brasileiro. 91 Segundo o Enunciado 175 da III Jornada de Direito Civil: "A menção à imprevisibilidade e à extraordinariedade, inseridas no art. 478 do Código Civil, deve ser interpretada não somente em relação ao fato que gere o desequilíbrio, mas também em relação às consequências que ele produz". Para mais detalhes sobre esse tema, consultar Silva, 2014, p. 41-45.



Constata-se, diante disso, que a eficácia dos contratos de concessão está diretamente relacionada com a qualidade da regulação e da governança desses contratos e com a capacidade de se conceber sistemas de incentivos eficientes que condicionem econômico e juridicamente a prestação desses contratos ao atendimento das finalidades públicas requeridas com a contratação.

. Nesse cenário, a integração deverá observar as disposições legais e contratuais aplicáveis a fim de se construir uma solução mais racional, eficiente, consensual e adequada ao interesse público<sup>6</sup>.

Eventual solução contratual que não acolhesse o núcleo da imprevisão imporá a uma das partes o dever de absorver integralmente os impactos excessivamente onerosos impostos pela materialização de eventos extraordinários<sup>7</sup>, os quais não estão sob o controle das partes contratantes.

Portanto, no caso de materialização de evento não alocado previamente entre as partes que perturbe significativamente o equilíbrio econômico-financeiro contratual, a revisão do contrato e do seu equilíbrio econômico-financeiro<sup>8</sup> pode ser necessária à continuidade do serviço e à preservação da justiça e da equidade contratual.

## 5 Considerações finais

A partir de uma análise das disposições constitucionais e legais conformadoras do regime econômico-financeiro dos contratos de concessão, concluiu-se, em sentido contrário à posição majoritária da doutrina brasileira, que o trecho previsto no artigo 37, XXI, da Constituição de 1988 não se aplica às concessões de serviços públicos, uma vez que o constituinte originário dedicou regramento especial aos contratos de concessão no artigo 175 da Constituição de 1988, por meio do qual se atribuiu à reserva de legislação ordinária a definição de aspectos essenciais aos contratos de concessão, inclusive o tratamento acerca do regime econômico-financeiro desses contratos.

Nesse sentido, a legislação geral de concessões (Lei Federal nº 8.987/95) atribuiu ao atendimento das condições contratuais a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos. A legislação sobre parcerias público-privadas (Lei Federal nº 11.079/04), por sua vez, detalhou ainda mais as condições necessárias aos contratos para assegurar a manutenção do equilíbrio desses contratos. Além disso, há também legislações setoriais esparsas, as quais foram analisadas ou citadas neste artigo sempre que relevantes ao objeto deste estudo.

Apesar do avanço das legislações supracitadas na compreensão da natureza dinâmica dos contratos de concessão, com clara deferência à modelagem contratual na conformação do regime econômico-financeiro desses contratos, constatou-se que a própria racionalidade econômica e jurídica deles impossibilita uma atribuição prévia

92 Segundo o Enunciado 366 da III Jornada de Direito Civil: “O fato extraordinário e imprevisível causador de onerosidade excessiva é aquele que não está coberto objetivamente pelos riscos próprios da contratação”.

93 Segundo Unie Caminha e Juliana Cardoso Lima (2014, p. 167): “Resta evidenciada a distinção entre incompletude súbita e incompletude deliberada, já que nesta última os contraentes são conscientes de que, no ato de conclusão do contrato, uma parcela do seu conteúdo deve ser determinada posteriormente e que a lacuna será preenchida, alternativamente, por um outro acordo, pela determinação de apenas uma das partes, ou pela decisão de um terceiro. Situação diversa da incompletude súbita ou involuntária, em que as partes não tiveram a intenção de deixar lacunas no contrato, preferindo que o contrato incompleto venha disciplinado pelas normas legais (mediante o procedimento de integração ou interpretação). [...] Não é tarefa elementar distinguir quando a incompletude é súbita ou deliberada, o que resulta na dificuldade de rever as cláusulas contratuais”.



e completa de todos os riscos e incertezas envolvidos na prestação desses contratos. Relações contratuais que se prolongam no tempo estão inevitavelmente expostas a contingências e a riscos não previstos inicialmente pelas partes.

Eventos extraordinários e extracontratuais, como a pandemia de Covid-19, são caracterizados por uma incerteza extrema, cujos impactos no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão assumem magnitudes distintas a depender do setor econômico de cada negócio e podem afetar negativamente ambas as partes contratantes; sem que, no entanto, nenhuma delas tenha dado causa ao desequilíbrio. Essas situações de extrema incerteza dificilmente são passíveis de previsão ex ante nos instrumentos contratuais, razão pela qual se compreende que contratos complexos e de longa duração, como os contratos de concessão, são naturalmente incompletos. Essa incompletude é atualizada à medida que a execução contratual é materializada.

Constata-se, diante disso, que a eficácia dos contratos de concessão está diretamente relacionada com a qualidade da regulação e da governança desses contratos e com a capacidade de se conceber sistemas de incentivos eficientes que condicionem econômico e juridicamente a prestação desses contratos ao atendimento das finalidades públicas requeridas com a contratação.

## Referências

ALENCAR, Letícia Oliveira Lins de. **Equilíbrio na concessão**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

AMARAL, A. C. Cintra. **Concessão de serviços públicos: novas tendências**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.<sup>9</sup>

ANDRADE, Fabiano Meireles. **Pesquisa sobre o impacto na Taxa Interna de Retorno das concessões da fase III da 3ª etapa do Procrofe pela utilização da metodologia do Fator D para reequilíbrio econômico-financeiro pelo atraso nas obras de ampliação de capacidade**. Monografia (Especialização) - Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

ANDRADE, Letícia Queiroz. **Teoria das relações jurídicas da prestação de serviço público sob regime de concessão**. São Paulo: Malheiros, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Concessão de serviço público e sua equação econômico-financeira. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 259, p. 251–272, jan./abr. 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Contrato administrativo: fundamen<sup>10</sup>tos da preservação do equilíbrio econômico-financeiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 211, p. 21-29, jan./mar., 1988.

94 Destacam-se, nesse sentido, os enunciados 365, 176 e 367 da III Jornada de Direito Civil. Nessa linha, a Resolução nº 5.950/2021, editada pela ANTT para regulamentar os contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária sob sua competência, prevê em seu artigo 25 os seguintes critérios para interpretação contratual: “Art. 25. O contrato de concessão regula-se pelas leis cabíveis, pela regulação da ANTT e pelos preceitos de direito público, sendo aplicável, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as regras gerais de direito privado”.

95 Nesse sentido, destaca-se a iniciativa da ANTT na elaboração do Regulamento das Concessões Rodoviárias para regulamentar os contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária sob sua competência. Nos artigos 3º e 4º da Resolução nº 5.950/21, a ANTT prevê a celebração de termos aditivos aos contratos para adequação deles à regulamentação, bem como reconhece a prevalência das disposições contratuais (quando existirem) sobre as regulamentações da Agência, respectivamente.

CAMACHO, Fernando Tavares; RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. Regulação econômica de infraestruturas: como escolher o modelo mais adequado?. **Revista do BNDES**, n. 41, jun. 2014.

CAMINHA, Uinie; LIMA, Juliana Cardoso. Contrato Incompleto: uma perspectiva entre direito e economia para contratos de longo termo. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 155-200, jan./jun. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CELLA, J. R. Gaziero. **Contrato administrativo: equilíbrio econômico-financeiro**. Curitiba: Juruá, 2012.

DA COSTA, Andreia Duarte. **Modificações objetivas do contrato de concessão de serviços públicos num cenário de crise**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016.

DAVIDSON, Paul. Inflation, **Open Economics and Resources: The Collected Writings of Paul Davidson**. [S. l.]: Springer, 1991.

DAVIDSON, Paul. Is Probability Theory Relevant for Uncertainty? A Post Keynesian Perspective. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 129–143, 1991b.

DAVIDSON, Paul. **Uncertainty, International Money, Employment and Theory: Volume 3: The Collected Writings of Paul Davidson**. [S. l.]: Springer, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**, 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FARIAS, André L. de A. **Cláusula de relevância em contratos de concessão: Um estudo de caso no setor aeroportuário**. Coletânea de Pós-Graduação [Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura], 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/clausula-de-relevancia-em-contratos-de-concessao-um-estudo-de-caso-no-setor-aeroportuario.htm>. Acesso em: 28 dez.21.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. A equação econômico-financeira do contrato de concessão: aspectos pontuais. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 7, ago./out. 2006.

FREITAS, Rafael Vêras de. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovias. **R. de Dir. Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, v. 15, n. 58, p. 199-239, abr./jun. 2017.

96 Segundo Egon Moreira (2010, p. 39-40): “Desde sua constituição, o contrato de concessão viverá a constante tensão entre o dever de respeito aos termos negociais versus os riscos e as incertezas fáticas. Concedente e/ou concessionário rígidos e fechados incapazes de se adaptar às novas realidades certamente gerarão a péssima prestação do serviço, com onerosidade para todos os envolvidos (sobretudo os usuários). [...] Assim, e se é bem verdade que o pacta sunt servanda se presta a dar estabilidade à relação contratual (sufocando os arroubos unilaterais), ela não é óbice à adaptação consensual que, dentro da legalidade, traga efetivas vantagens ao contrato, aos serviços prestados e aos usuários. [...] Por isso que o projeto estampado no contrato administrativo não pode ser compreendido como uma sucessão de fases estanques, estáticas e exaustivas, como se o tempo não fosse implacável em seus efeitos. Ao contrário, trata-se de sequência de atos e fatos que merece compreensão dinâmica e integradora, orientada pela finalidade pública a ser atingida naquele específico projeto concessionário.”

97 Segundo Andrea Zanetti (2012, p. 119): “O objetivo do princípio do equilíbrio [...] é realizar e manter o equilíbrio real de direitos e deveres durante toda a dinâmica do contrato, seja para manter o equilíbrio estabelecido no início da tratativa, ou para restaurá-lo, nos casos de onerosidade excessiva; ou, ainda, instaurá-lo quando inexistente, como nas hipóteses de lesão contratual. Nesta visão, o princípio da obrigatoriedade deve se conciliar com a ideia de proporcionalidade e razoabilidade na distribuição de deveres e direitos entre os contratantes.”

GARCIA, Flávio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In: MOREIRA, Egon Bockmann (org.). **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 109-124.

GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade nos Contratos Concessionais: Aspectos Endocontratuais e Procedimentais. In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães (org.). **O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)**. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 426-441.

GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Coimbra, 2019.

GASIOLA, G. G. Regulação de infraestrutura por contrato. **Revista Digital De Direito Administrativo**, v. 2, n. 1, p. 238-256, 2014.

GÓMES-IBANEZ, José A. **Regulating infrastructure: monopoly, contracts and discretion**. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 9, n. 42, mar. 2007.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de serviço público**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Tratado de equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 99-117.

HEINEN, Juliano. Riscos e incertezas nos contratos administrativos pressupostos teórico-dogmáticos para o reequilíbrio econômico-financeiro. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 29, n. 11, p. 40-56, maio/ago. 2021.

JURKSAITIS, Guilherme Jardim. **Uma proposta de releitura para o direito ao equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos**. 2019. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Algumas considerações acerca das licitações em matéria de concessão de serviços públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 1, fev. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em 01 maio 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003, p. 390.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **As origens e os compromissos das figuras do equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviços públicos e da justa remuneração do capital empregado nas atividades de utilidade pública**. Centro de estudos em regulação e infraestrutura, Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: [https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-05/as\\_origens\\_e\\_os\\_compromissos\\_das\\_figuras\\_do\\_equilibrio\\_economico-financeiro\\_na\\_concessao\\_de\\_servicos\\_publicos\\_e\\_da\\_justa\\_remuneracao\\_do\\_capital\\_empregado\\_nas\\_atividades\\_de\\_utilidade\\_publica.pdf](https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-05/as_origens_e_os_compromissos_das_figuras_do_equilibrio_economico-financeiro_na_concessao_de_servicos_publicos_e_da_justa_remuneracao_do_capital_empregado_nas_atividades_de_utilidade_publica.pdf). Acesso em 23 dez.2021.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Imprevisão, equilíbrio econômico-financeiro e fato do príncipe nas concessões de serviços públicos**. 2020a. Disponível em: [https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-05/concessoes\\_e\\_imprevisao.pdf](https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-05/concessoes_e_imprevisao.pdf). Acesso em 11 dez.2021.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Tem mesmo base constitucional o equilíbrio econômico-financeiro das concessões?**: por um modelo flexível do regime econômico das concessões de serviço público. 2020b. Disponível em: < <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-07/a-constituicao-rotege-o-eef-formatado.pdf>>. Acesso em 11 dez.2021.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher; NÓBREGA, Marcos. Equilíbrio econômico-financeiro de concessões à luz de um exame de caso: incompletude contratual, não ergodicidade e incerteza estratégica. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, out./dez. 2021. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/43485>. Acesso em 18 dez.2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Breves considerações sobre o equilíbrio econômico financeiro nas concessões. **Revista de Direito Administrativo**, v. 227, jan./mar. 2002.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; LOUREIRO, Caio de Souza. O equilíbrio econômico e financeiro nas concessões: dinamismo e segurança jurídica na experiência brasileira. In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Tratado de equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed., São Paulo: Malheiros, 2016.

MONTEIRO, Vera Cristina Caspari. **A caracterização do contrato de concessão após a edição da Lei nº11.079/2004**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte Geral)**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUZELA, Rafaella P. Contratos administrativos de longo prazo, equilíbrio econômico-financeiro e taxa interna de retorno (TIR). In: MOREIRA, Egon Bockmann (org.). **Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e relicitação**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 421-440.

NÓBREGA, Marcos; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Equilíbrio econômico-financeiro de concessões à luz de um exame de caso: incompletude contratual, não ergodicidade e incerteza estratégica**. 2020.

OLIVEIRA, Gesner; WERNECK, Bruno; MACHADO, Eduardo Luiz. **Agências reguladoras: a experiência internacional e a avaliação da proposta de lei geral brasileira**. Brasília: CNI, 2004.

PORTO NETO, Benedicto Pereira. **Concessão de serviço público no regime da lei n. 8.987-95: conceitos e princípios**. São Paulo: Malheiros, 1988.

RIBEIRO, Mauricio Portugal. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos**. 2011. Disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/ebooks/concessoes-e-ppps/>. Acesso em 08.12.2021.

ROSA, Luis F. de F. Contratos incompletos e infraestrutura: uma perspectiva entre direito e economia na análise de contratos complexos e de longo prazo. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, v. 10, n. 2, p. 188-217, 2022. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/153>.

SILVA, Fabiane Tessari. **Alocação de riscos em contratos de concessão comum e de PPPs: do rebus sic stantibus ao pacta sunt servanda?**. **Revista de Contratos Públicos**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 41-

45, mar./ago. 2014.

SOUZA, Ana Paula P. de. **Mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões rodoviárias federais**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de São Paulo, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Risco da concessão e sua base de cálculo: receita estimada ou receita real?** In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Pareceres, Vol. II**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 53-63.45, mar./ago. 2014.

SOUZA, Ana Paula P. de. **Mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões rodoviárias federais**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de São Paulo, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Risco da concessão e sua base de cálculo: receita estimada ou receita real?** In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Pareceres, Vol. II**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 53-63. SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; ROSILHO, André. As cláusulas de reajuste nos contratos públicos e a segurança jurídica. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. (org.). **Contratos públicos e direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

VIANA, Felipe Benedito; SOUZA, Henrique Carvalho de; BRANDÃO, Renan. A utilização de plano de negócios como ferramenta de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de concessão de rodovias. **Revista do BNDES**, n. 46, 2016, p. 163-210.

WALD, Arnaldo. **Curso de Direito Civil**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

WALD, Arnaldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de M. **O direito de parceria e a lei de concessões: análise das leis nº. 8.987/95 e 9.074/95 e legislação subsequente**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

WALD, Arnaldo. **O direito da regulação, os contratos de longo prazo e o equilíbrio econômico-financeiro**. Revista dos Tribunais, v. 866, p. 11-23, dez. 2007.

ZANETTI, Andrea Cristina. **Princípio do equilíbrio contratual**. São Paulo: Saraiva, 2012.



# **F**inanciamento do SUS e COVID-19: análise comparativa, em relação ao triênio antecedente, do impacto inicial da pandemia (2020) nos valores aplicados em ações e serviços de saúde pelos entes federativos em quatro municípios da região do Alto Tietê.

*Financing of SUS and Covid-19: Comparative Analysis, About the Previous Triennium, of the Initial Impact of the Pandemic (2020) on the Values Applied in Healthcare Actions and Services by Federative Entities in four Municipalities of the Alto Tietê Region*

Michele Moreira Mendonça

Bacharel em Fisioterapia pela Universidade de Mogi das Cruzes. Especialista em Fisioterapia Hospitalar pelo Hospital Israelita Albert Einstein. Especialista em Gestão do SUS nas Redes de Saúde pelo Hospital Sírio Libanês. Atua como Fisioterapeuta na Prefeitura Municipal de Santa Isabel. E-mail: michelemmendonca@yahoo.com.br e smsstaisabel@gmail.com

## **Resumo**

O financiamento da saúde pública no Brasil é assunto recorrentemente debatido, no entanto, a pandemia de COVID-19 fez com que o tema deste trabalho - Valores aplicados pelos entes federativos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) durante o ano de 2020 - seja relevante para refletirmos sobre o subfinanciamento estrutural a que esse direito fundamental é submetido desde sua origem e as dificuldades da prática do financiamento coparticipativo entre os entes federativos. O objetivo é analisar os valores aplicados por cada ente federativo em ASPS e a questão a ser respondida: Por ocasião da pandemia de COVID-19, houve maior aplicação financeira de recursos, por parte dos entes federativos, nos fundos de saúde dos municípios? Como hipótese, temos que sim, os entes federativos aplicaram mais recursos. Os objetos utilizados serão os relatórios resumidos da execução orçamentária (RREO) das secretarias de saúde dos municípios de Arujá, Biritiba Mirim, Guararema e Santa Isabel, pertencentes à região do Alto Tietê no Estado de São Paulo nos anos de 2017 a 2020 atualizados em valores reais através do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Após análise dos dados, se confirmou a hipótese que os municípios estudados receberam maior aporte financeiro da União e do Estado em 2020, no entanto, esse aumento não pode ser atribuído exclusivamente à pandemia de COVID-19. Já em relação aos municípios, a hipótese de maior aplicação financeira é confirmada apenas em um dos quatro municípios estudados, os demais investiram menos recursos no ano da pandemia. Deste

Artigo recebido em 24/10/2023, aceito para publicação em 15/02/2024.

modo o trabalho demonstrou o quanto o cofinanciamento do SUS está distante de um ideal, impactando negativamente no orçamento dos municípios e na saúde dos cidadãos.

**Palavras-chave:** Financiamento público de saúde. COVID-19. Financiamento coparticipativo em saúde.

### **Abstract**

Public health financing in Brazil is a recurrently debated subject. However, the COVID-19 Pandemic made the theme of this work, Values applied by federative entities in Public Health Actions and Services (ASPS) during 2020, relevant to reflect on the structural underfunding to which this fundamental right has been subjected since its origin and the difficulties in the practice of co-participatory financing between federative entities. The objective is to analyse the values applied by each federative entity in ASPS. The question to be answered is: During the COVID-19 pandemic, was there a more significant financial investment of resources by the federative entities in the municipalities' health funds? As a hypothesis, we have that yes, the federative entities invested more resources. The objects used will be the summary budget execution reports (RREO) from the health departments of the municipalities Arujá, Biritiba Mirim, Guararema and Santa Isabel belonging to the Alto Tietê region in the State of São Paulo in the years 2017 to 2020 updated in absolute values through the Broad National Consumer Price Index (IPCA). After analysing the data, the hypothesis that the municipalities studied received more significant financial support from the Union and the State in 2020 was confirmed; however, this increase cannot be attributed exclusively to the COVID-19 pandemic. About municipalities, the hypothesis of more significant financial investment is confirmed in only one of the four municipalities studied, while the others invested fewer resources in the year of the pandemic. In this way, the work demonstrated how SUS co-financing is far from ideal, negatively impacting the budget of municipalities and the health of citizens.

**Keywords:** Public health financing. COVID-19. Co-participatory financing in health.

### **1 Introdução**

O ano de 2020 deixou sua marca na história mundial: o ano da pandemia de COVID-19. Quem poderia antever que três meses após o primeiro caso do letal novo coronavírus em uma província chinesa, a doença já estaria espalhada por todo o mundo? (Servo et al., 2020).

Sabemos que são os governos, e não o setor privado, que pautam as decisões em situações caóticas. É por meio dos dirigentes de órgãos públicos e das agências multilaterais que a população é informada sobre como agir fazendo com que lideranças com capacidade de escutar e tomar decisões com base em evidências, com moderação e sensibilidade sejam ativos essenciais (França; Silva; Peres, 2020). No entanto, a crise sanitária que vivemos em 2020, foi notoriamente agravada com as divergências entre o governo federal e os demais entes subnacionais sobre medidas de prevenção, controle e tratamento dos casos relacionados com a pandemia. Tendo no centro do debate o falso dilema entre saúde vs economia (Servo et al., 2020).

A calamidade pública deve fazer com que os governos priorizem a efetivação dos direitos fundamentais, como o direito à saúde, com direcionamento de políticas públicas e o respectivo orçamento necessário (Fernandes; Magalhães, 2021).

A pandemia revela a necessidade urgente de novos recursos, ampliação de inves-

timentos e gestão pública com procedimentos que avaliem suas decisões e que a elas confirmam transparência (França; Silva; Peres, 2020).

Em contramão a tudo isso, o histórico do financiamento do SUS, de acordo com Marques (2017), mostra um subfinanciamento estrutural, sem forte apoio político para destinação de maiores recursos ao sistema. Santos (2018) já ilustrou a insuficiência de recursos quando analisou dados da execução orçamentária do Ministério da Saúde, entre 2012 e 2015.

Com o tema Valores aplicados pelos entes federativos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) durante o ano de 2020, essa pesquisa parte da seguinte questão: por ocasião da pandemia de COVID-19, houve maior aplicação financeira de recursos, por parte dos entes federativos, nos fundos de saúde dos municípios? A hipótese é que sim, os entes federativos aplicaram mais recursos.

O objetivo desta pesquisa é analisar os valores aplicados pelos entes federativos em ASPS nos municípios com até 100 mil habitantes. A escolha por esses municípios se dá por estudos mostrarem que, nessa faixa populacional, os governos tendem a ter maior dependência de transferências constitucionais por sua baixa arrecadação própria (Leite, 2014).

Considerando que os municípios, do ponto de vista da gestão, estão divididos em redes regionais de saúde, as quais se justificam pela necessidade de qualidade e acesso aos diferentes pontos de atenção com economia de escala, se fundamenta a necessidade de os municípios selecionados estarem dentro de uma mesma região (Mendes, 2011).

O Alto Tietê é a região onde estão localizados os municípios de Arujá, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano. Faz parte da Região Metropolitana de São Paulo e possui extensa área de cobertura vegetal, além de mananciais importantes – como o rio Tietê, que dá nome a região e a torna uma das principais produtoras de água do Estado. O orçamento anual ultrapassa R\$ 10 bilhões e a produção de riquezas é superior a de muitos estados brasileiros. Quanto à população, tem cerca de 3 milhões de habitantes (Condemat, 2024)

Dada a importância econômica e populacional do Alto Tietê, como objetos de pesquisa, serão utilizados os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) das secretarias de saúde dos municípios com menos de 100 mil habitantes pertencentes à região (Arujá, Biritiba Mirim, Guararema e Santa Isabel)<sup>2</sup> nos anos de 2017 a 2020 atualizados em valores reais através do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Os RREOs foram coletados do Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), regulamentado pelo Ministério da Saúde, através da Portaria 53 de 16 de janeiro de 2013, como o sistema de alimentação obrigatória e acesso público, para registro eletrônico, centralizado e atualizado das informações referentes aos orçamentos públicos em saúde da União, Estados e Municípios (Brasil, 2013).

No estudo temos os seguintes gráficos para comparação e análise: 1 - Receita aplicada pela União em ASPS; 2 - Receita aplicada pelo Estado em ASPS; 3 - Receita aplicada pelos municípios em ASPS; 4 - Percentual do valor aplicado em ASPS pelo município à luz da LC 141; 5 - Composição da Receita dos fundos de saúde.

O trabalho segue com uma contextualização sobre o financiamento do SUS e análise das ações e execuções orçamentárias dos entes federativos nos anos pesquisados

<sup>1</sup> O Município de Salesópolis foi descartado como objeto deste estudo por suas declarações no SIOPS apresentarem divergências de valores referentes à transferência Estadual no ano de 2020.

com ênfase em 2020 no que se relaciona à pandemia e à pasta da Saúde.

## 2 Financiamento do SUS: Histórico

Com o fim do regime militar em 1985, encerraram algumas estruturas políticas autoritárias: em julho deste mesmo ano foi convocada, pelo presidente da República a pedido do ministro da pasta, a 8ª Conferência Nacional de Saúde, que aconteceu em março de 1986 com uma grande mobilização popular pela reforma do sistema de saúde (movimento sanitarista) (Paim, 2008).

A concretização das principais pautas aprovadas na conferência se deu com a promulgação da Carta Magna em 1988, na qual a saúde se tornou um direito social e ganhou uma seção inteira com 5 artigos que desenham de forma genérica o novo sistema de saúde brasileiro, com financiamento garantido através de recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes (Brasil, 1988).

Em 1990, a Lei 8.080 criou o Sistema Único de Saúde (SUS) e referendou seus objetivos, princípios e diretrizes. Os sistemas de gestão e financiamento ficam compartilhados pelos três entes federativos e mais uma vez são colocados os recursos do orçamento da seguridade social como principal fonte de financiamento. Outra determinação é o depósito dos recursos para a saúde em conta específica da União, Estados e Municípios, os Fundos de Saúde, que devem ser fiscalizados pelos conselhos de saúde (controle social). Também deve se considerar a Lei 8.142/1990 que trata de maneira mais detalhada como deve ser a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências de recursos intergovernamentais.

Apesar da preocupação em garantir recursos através de determinações na forma da lei, o financiamento do SUS é marcado por uma trajetória de luta e subfinanciamento (Servo et al., 2020).

No âmbito da União, em decorrência de diversos motivos, entre eles o crescimento dos gastos com aposentadorias e pensões, o terço do orçamento da seguridade social desde o início não foi repassado integralmente ao Ministério da Saúde e em 1993 passou a financiar exclusivamente o pagamento de benefícios previdenciários (Brasil, 2007). Além disso, foi aprovada a desvinculação de 20% dos recursos do Orçamento da Seguridade Social e de impostos para integrar o Fundo Emergencial instituído para estabilizar a economia após a implantação do Plano Real e gerar superávit nas contas do Governo Federal Desvinculação de Receitas da União (DRU) (Jorge, 2018). A falta de recursos levou à criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em 1994, que funcionou apenas como fonte substitutiva, não incorporando mais recursos à pasta (Brasil, 2007).

No que diz respeito a Estados, Distrito Federal e Municípios o problema era a não definição de valores mínimos de aplicação em saúde e a inexistência de um sistema de informação que possibilitasse a consolidação de gastos dos entes federados com o SUS (Marques, 1999).

Em 2000, com o objetivo de superar os problemas de financiamento vivenciados pelo SUS na década passada, foi criada a Emenda Constitucional 29 (EC 29) que determinou a vinculação e estabeleceu a base de cálculo e os percentuais mínimos de recursos orçamentários que os entes federativos seriam obrigados a aplicar em ASPS (Campelli; Calvo, 2007). Em 2012, a Lei complementar 141 definiu que gastos com ASPS são as despesas em ações e serviços de saúde voltadas à promoção, proteção e recupe-

ração da saúde que atendam aos princípios do art. 7º da Lei 8.080/1990 e também às seguintes diretrizes: acesso universal, igualitário e gratuito, em conformidade com objetivos e metas que constam nos planos de saúde de cada ente da federação e que sejam de responsabilidade específica da pasta saúde (Brasil, 2012). Em resumo, para serem consideradas ASPS, as ações devem estar disponíveis de forma gratuita, a toda população, financiadas com recursos movimentados pelos fundos próprios, executadas na função saúde, incluídas no plano de saúde, devendo ser aprovadas pelo respectivo Conselho e ser de responsabilidade específica do setor saúde (Ministério da Saúde, 2023). Fica determinado, deste modo, o financiamento do SUS: União - o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB); Estados - no mínimo, 12% de seus recursos próprios (o que inclui impostos diretamente arrecadados e as transferências constitucionais e legais); Municípios - no mínimo, 15% dos seus recursos próprios; Distrito Federal 12% e 15% de acordo com a natureza da receita, se de base estadual ou municipal respectivamente (Piola et al., 2013).

Ainda assim, o subfinanciamento persistia: permaneceram as desigualdades da despesa por habitante em ASPS entre as unidades federativas e grandes regiões. Em paralelo, houve aumento da participação dos municípios no financiamento do SUS com diminuição da participação federal (Piola; Benevides; Vieira, 2018). Em resposta a essa realidade, foi aprovada em 2015 a Emenda Constitucional 86 (EC 86), a qual determinou que a União deveria aplicar em ASPS percentuais escalonados de sua receita corrente líquida, partindo de 13,2% em 2016 para 15% em 2020 (Vieira; Piola; Benevides, 2019).

No entanto, a recessão econômica de 2015 trouxe prejuízo ao financiamento federal do SUS em 2016, em virtude da queda de arrecadação e do fortalecimento da agenda neoliberal, após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Nesta mesma época houve a aprovação da Emenda Constitucional 95 (EC 95) que congelou a despesa primária da União e sua aplicação mínima em ASPS até 2036 (Sá et al., 2018).

### 3 Orçamentos na pandemia: União, Estado e Municípios

No dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19) (Opas, 2020). Como respostas imediatas, o governo federal emitiu a Portaria 188/GM/MS, em 4 de fevereiro, declarando Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN); promulgou a Lei 13.979, em 6 de fevereiro, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional em decorrência da Infecção Humana pelo coronavírus (COVID-19); e publicou em 13 de fevereiro o Plano de Contingência Nacional para infecção humana pela COVID-19.

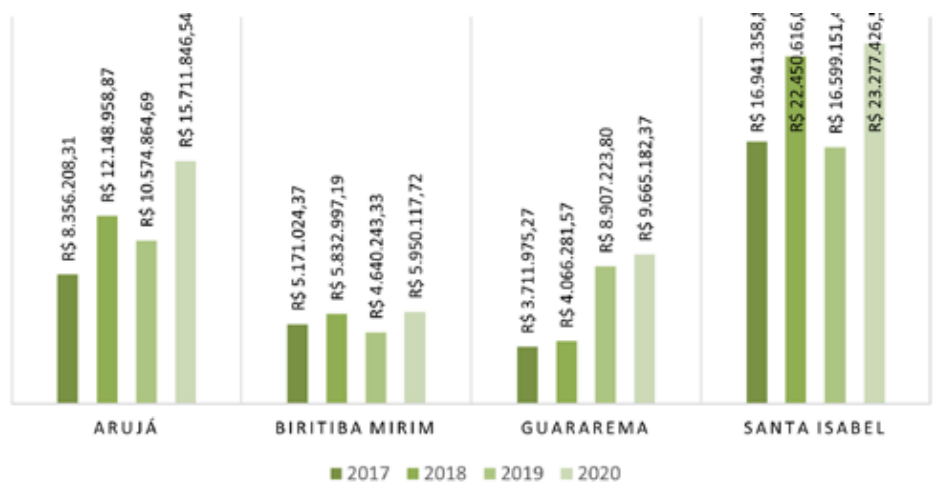
Do ponto de vista financeiro, o Congresso Nacional reconheceu a calamidade para acionar o regime de exceções, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, em 20 de março de 2020, na primeira votação remota em 196 anos (Baptista, 2020).

A primeira medida adotada para financiamento federal em ASPS foi a Medida Provisória (MP) 924 em 13 de março, que não representou aumento de dotação orçamentária, apenas remanejamentos dos recursos do Ministério da Saúde. Em abril, foi editada a primeira MP contendo crédito extraordinário para a pasta (Servo et al., 2020). No gráfico 1 temos os valores repassados pela União para os municípios objeto deste



estudo:

### Gráfico 1- Receita aplicada pela União em ASPS



Fonte: SIOPS atualizado pelo IPCA.

Ao analisarmos os repasses dos quatro municípios estudados percebemos que, exceto em Guararema, os municípios tiveram um repasse maior em 2018, diminuição do valor em 2019 e novo aumento de repasse em 2020.

Um possível evento que pode justificar esse maior aporte financeiro para os fundos municipais de saúde nos anos de 2018 e 2020 são as eleições. Lemos (2019) define emendas parlamentares como um mecanismo legiferante apto a acrescentar, alterar ou suprimir recursos de orçamentos apresentados pelo poder Executivo nos três níveis, visando direcionamento da verba pública pelo poder Legislativo. Graton (2000) coloca que os membros do Legislativo se preocupam em propor e poder executar emendas que beneficiem suas principais bases eleitorais. A Emenda Constitucional 86/2015, em seu parágrafo 9º, prevê que:

Emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.<sup>3</sup>

Nomura (2020) afirma que o envio de emendas parlamentares é um importante instrumento político em ano de eleições e que, mesmo em nível municipal, elas podem influenciar quando utilizadas por deputados e senadores para beneficiar prefeitos aliados com recursos importantes, ainda mais em ano em que existe contexto de crise. As ações previstas na programação da pasta da Saúde se caracterizam por serem de execução objetiva e de grande visibilidade (aquisição de medicamentos, veículos, equipamentos, pequenas reformas e instalações), indo ao encontro dos interesses dos parlamentares (Baptista et al., 2012), que nem sempre estão previstas nos planos de saúde. Apesar da relevância, esse não é o foco desta pesquisa, por isso o tema não será aprofundado.

Outra influência positiva no orçamento de 2020 é a publicação da Portaria 2.979

<sup>3</sup> Emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

em 12 de novembro de 2019, que instituiu o Programa Previne Brasil, o qual altera o modo de financiamento da Atenção Primária à Saúde (APS). A tabela abaixo demonstra as principais mudanças:

**Tabela 1 – Tabela comparativa do financiamento da Atenção Básica**

<b>Modo de Financiamento da Atenção Básica pela União</b>	
PAB (Piso da Atenção Básica) FIXO e VARIÁVEL ( até 2019)	Programa Previne Brasil (2020)
Transferência de recursos per capita (IBGE)	Captação Ponderada: *Transferência de recursos por pessoa cadastrada em serviço de Atenção Básica; *Vulnerabilidade socioeconômica da população; * Perfil demográfico por faixa etária; * Classificação geográfica definida pelo IBGE
Programa de Melhoria do Acesso e Qualidade da Atenção Básica (PMAQ)	Pagamento por desempenho: cumprimento de meta alcançada sobre um grupo selecionado de indicadores.
Núcleo de Atendimento Saúde da Família (NASF)	Incentivo para ações estratégicas: Programa Saúde na Hora, Equipe de saúde bucal, Unidade odontológica móvel dentre outras.

Tabela elaborada pela autora com base em (Harzhein, 2020)

Massuda (2020) coloca que, embora o esperado seja que os municípios aumentem o número de pessoas cadastradas em serviços de Atenção Básica e que a ponderação valorize regiões mais vulneráveis, o financiamento dependerá da efetividade do cadastro. Alguns municípios podem apresentar diferentes obstáculos para esse cadastramento ser ampliado, acarretando em redução de recursos. Harzhein (2020) discorda desse posicionamento e diz que a efetivação do programa trará a 4.472 municípios a oportunidade de potencializar o recebimento de recursos, enquanto 1.098 municípios receberam pelos 12 meses de 2020 o valor da maior competência financeira de 2019, aumentando também seus repasses (Brasil, 2020). Deste modo, com aumento ou não da captação de usuários para a atenção básica, o repasse aumenta em todos os municípios.

Ainda sobre o maior aporte financeiro em 2020, ano da pandemia, o Conselho Nacional de Saúde elaborou um documento que resume a movimentação financeira da União em relação ao enfrentamento da COVID-19: em valores reais, até o final de 2020, o Governo Federal destinou uma dotação de R\$63.743 bilhões para a Ação 21CO - Despesas relacionadas ao combate à COVID-19 - Lei 13.979, de 06/02/2020. Do valor total, foram empenhados R\$41.757 bilhões, ou seja, nem todo recurso dotado para a ação foi empenhado a algum tipo de aplicação. Exemplo disso é o recurso dotado para aplicação direta do Ministério da Saúde (R\$ 28.705 bilhões) que ficou com 76,4% do seu recurso a empenhar e 15% a liquidar. Já o recurso dotado para transferência aos Estados (R\$ 9.883 bilhões) e Municípios (R\$23.310 bilhões) ficou com apenas 0,2% e 0,1% de recursos a empenhar e 1,5% e 0,8% a liquidar, respectivamente. Tal movimentação evidencia repasses específicos para o enfrentamento da pandemia diretamente

aos municípios.

Rodrigues (2001) afirmou que a pandemia fez crescer o repasse da União para os municípios.

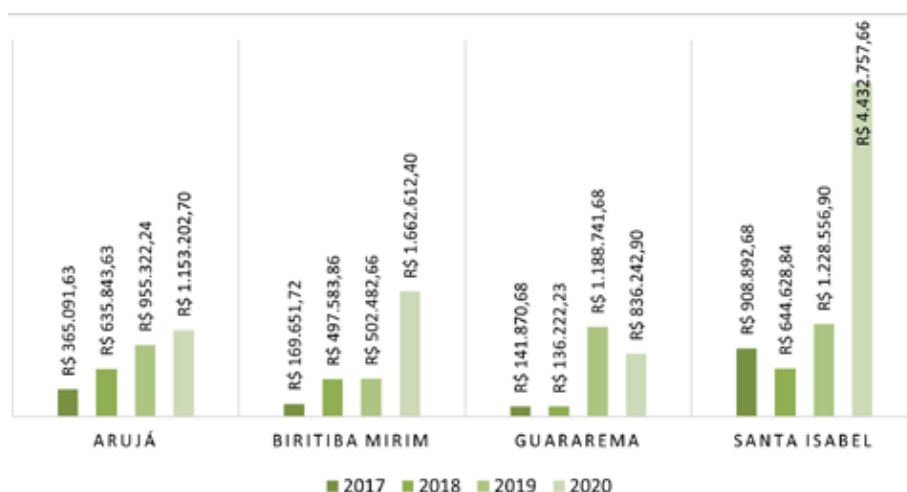
Passando para a análise dos repasses estaduais, temos o estado de São Paulo, pertencente à região Sudeste, com população de 44.269.710 habitantes dividida em 645 municípios, representando 31,5% do PIB do país (São Paulo, 2021a)

A emissão do primeiro decreto de medida econômica para a Secretaria de Saúde foi em 31 de março de 2020 (Decreto 64.889); além desse, mais cinco decretos foram emitidos neste mesmo ano (64.929; 64.944; 64.960; 65.034; 65.194), todos dispendo sobre abertura de crédito suplementar ao Orçamento da Seguridade Social na Secretaria da Saúde, visando ao atendimento de Despesas Correntes, de Despesas de Capital ou ambas (São Paulo, 2021b).

Num panorama geral, em 2020 foram empenhados R\$3.777 milhões e liquidados R\$3.356 milhões restando R\$ 421 mil a liquidar. Desse montante empenhado, R\$662.860.553,00 foram para transferências aos municípios, tendo liquidado o valor de R\$638.860.553,00 que corresponde a 96,38% do valor empenhado (São Paulo, 2021b).

No gráfico 2 temos os valores repassados pelo Estado para os municípios estudados.

**Gráfico 2- Receita aplicada pelo Estado em ASPS**



Fonte: SIOPS atualizado pelo IPCA.

Os repasses feitos pelo Estado apresentaram aumento anual para os municípios de Arujá e Biritiba Mirim, durante o período estudado. Os municípios de Santa Isabel e Guararema apresentam uma queda em 2018, comparando com 2017 e apenas Guararema teve em 2019 um repasse de R\$ 352.498,78 maior que em 2020.

Destaque para o repasse recebido pelo município de Santa Isabel, que teve aumento em 2020 acima de 240%, quando comparado com 2019.

Para estes dados podemos lembrar os autores já citados que tratam das emendas parlamentares no ano eleitoral de 2020.

Outro ponto a considerar é que, segundo Sá (1993), a Legislação complementar estabelece que à direção estadual de saúde compete dentre outras atribuições: descentralizar para os municípios os serviços e ações de saúde; gerir as unidades de saúde do sistema público de alta complexidade, de referência regional ou estadual e prestar apoio técnico e financeiro aos municípios. Neste contexto, vemos que, apesar

dos repasses estaduais não terem grande volume financeiro, é de responsabilidade das secretarias estaduais de saúde a gestão dos hospitais de alta complexidade, que foram grandemente exigidos em 2020.

Segundo o Portal Hospitais Brasil (2021), os hospitais vivenciaram uma explosão de procedimentos de alta tecnologia e custo.

Por outro lado, Santos (2008) afirmou que a descentralização prevista pela Constituição Federal de 1988 foi identificada como a “municipalização” das obrigações do Estado, o deixando com funções mal definidas e de cunho cooperativo com os demais entes da federação.

Carro (2020) coloca que entre 2009 e 2019, a participação dos Estados na execução dos gastos públicos em saúde caiu aproximadamente de 40% para 35%.

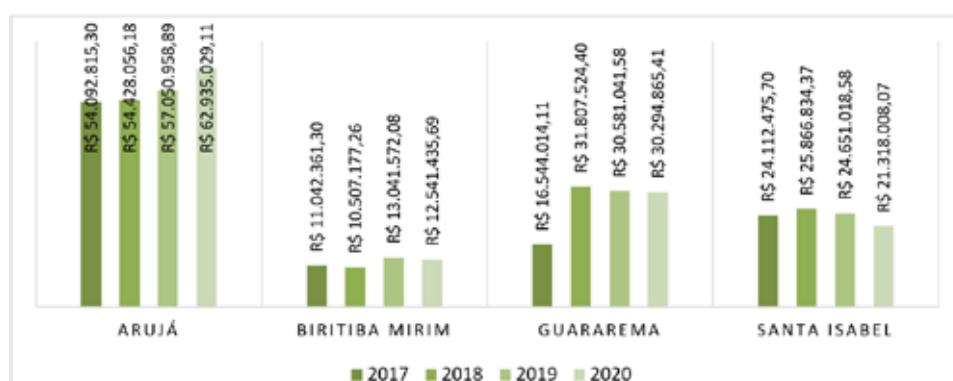
Os municípios de Arujá, Biritiba Mirim, Guararema e Santa Isabel juntos tem uma população estimada 214,712 mil habitantes e a economia baseada na produção de frutas e flores, turismo e pequenas indústrias, com exceção de Arujá que possui um polo industrial mais importante no ponto de vista econômico, às margens da Rodovia Presidente Dutra.

Compõem com os demais municípios da região do Alto Tietê um consórcio intermunicipal (CONDEMAT), a fim de promover formas articuladas de planejamento regional, com criação de mecanismos conjuntos para consulta, estudos, execução, fiscalização e controle de atividades. Este consórcio ainda engloba o município de Santa Branca.

No ano de 2020, em relação a pandemia, a região teve no total 78.122 casos de COVID-19 confirmados e 3.496 óbitos pela doença.

No gráfico 3 estão os valores aplicados em ASPS pelos próprios municípios:

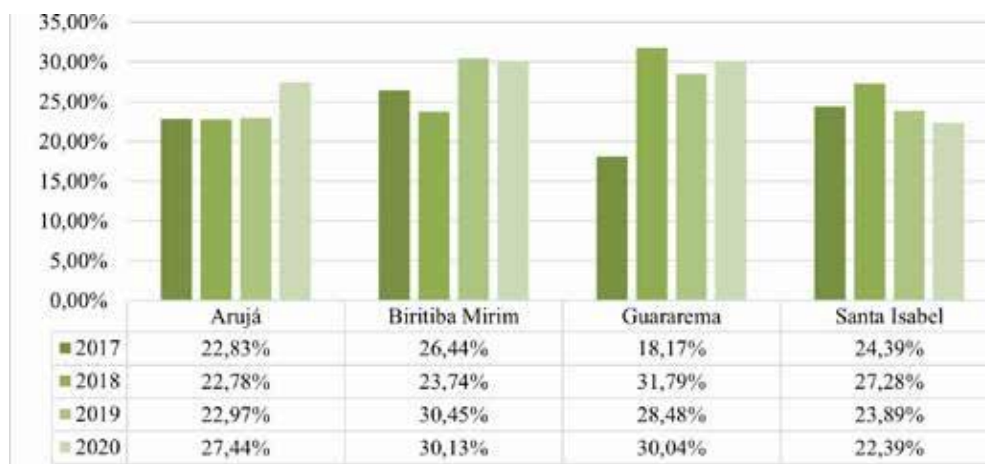
**Gráfico 3- Receita aplicada pelos Municípios em ASPS.**



Fonte: SIOPS atualizado pelo IPCA

Observamos que, em todos os municípios, houve aumento na quantia de recursos aplicados na saúde comparando os anos de 2017 e 2019. Arujá mantém esse aumento também em 2020, já os demais municípios têm uma queda na aplicação de recursos no primeiro ano da Pandemia, com destaque para Santa Isabel que investiu R\$3.333.010,51 a menos.

**Gráfico 4- Percentual do valor aplicado em ASPS pelos Municípios à luz da LC 141**



Fonte: SIOPS

O Gráfico 4 confirma o aumento de investimento de Arujá e a diminuição de aplicação de recursos próprios dos municípios de Biritiba Mirim e Santa Isabel, do ano de 2019 para o ano de 2020. Já em relação a Guararema, temos que, embora o volume de recursos aplicados seja R\$286.176,17 menor que no ano anterior, o percentual investido em relação a arrecadação foi maior em 2020.

Outro dado importante deste gráfico é a aplicação acima do piso de 15% exigido pela EC 29 em todo o período estudado, sendo o menor índice 18,17% em Guararema no ano de 2017 e o maior 30,45% em Biritiba Mirim no ano de 2019.

Araújo et al. (2016) coloca que em um contexto de descentralização da saúde e subfinanciamento da política pública, os municípios alocam a proporção das receitas próprias em níveis superiores aos determinados constitucionalmente. Aos municípios foi dada a função de gerir e executar os serviços de saúde, ficando assim a responsabilidade, em última instância, de dar condições de efetivação das políticas públicas.

Segundo matéria publicada na revista eletrônica Isto é (2017), 96% dos municípios do Brasil investem mais do que o mínimo exigido por lei pela falta de verbas federais para manter os equipamentos de Saúde em funcionamento.

O Conselho Nacional de secretarias municipais de saúde calcula que só em 2019 foram investidos pelos municípios 31 bilhões de reais acima do mínimo constitucional.

Marques (2003) diz que em recorte nos municípios do estado de São Paulo, percebeu-se que os orçamentos dos menores municípios foram os mais onerados com a descentralização devida a falta de escala de serviço

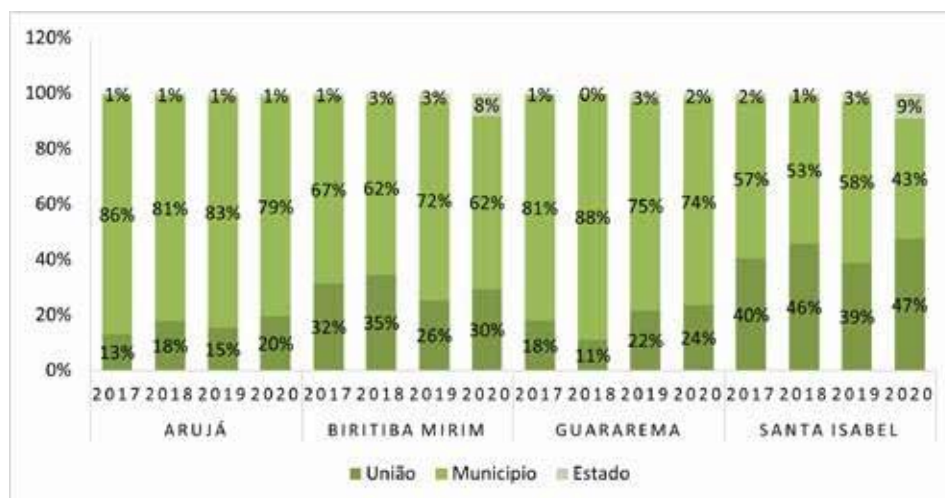
Corroborando o aumento de investimento feito pelo município de Arujá, Rodrigues (2020), repórter da Agência Brasil, afirmou que os municípios brasileiros investiram mais em saúde em 2020. O artigo do Observatório de Informações Municipais, escrito por Carro (2021), constatou que, entre 2019 e 2020, as despesas municipais com a área da saúde subiram 18,08%. Pelos cálculos do Observatório, no bolo da despesa total dos municípios, a saúde passou de 24,62% em 2019 para 26,89% em 2020.

Essa diferença de Arujá com dos demais municípios pode ter ocorrido por esse município possuir população mais próxima dos 100 mil habitantes, o que aumenta sua arrecadação em relação aos demais



Abaixo, no gráfico 5, temos como foi a composição do orçamento da saúde.

**Gráfico 5- Composição das Receitas nos Fundos Municipais da Saúde.**



Fonte: SIOPS

Observamos a contribuição do Estado sempre abaixo de 5% do volume total de recursos gastos com ASPS nos anos anteriores à pandemia, chegando ao máximo de 9% em Santa Isabel em 2020.

O Conselho Federal de Medicina (2020) publicou artigo em que cita a opinião de Hideraldo Cabeça, segundo o qual, avaliando o comprometimento dos percentuais de orçamento da saúde entre 2008 e 2019, os Estados, aos poucos, têm retraído sua presença proporcional nas contas. Na mesma matéria, consta que, em 2008, as prefeituras assumiram 29% do gasto total público, já em 2019 este percentual foi para 31,3%. Enquanto isso, no mesmo intervalo, os Estados passaram de 27,6% para 26,3% de contribuição com o percentual de despesas consecutivamente.

No gráfico 5, outro ponto comum a todos os anos é que o investimento na saúde é feito predominantemente pelos municípios, com exceção do ano de 2020 em Santa Isabel, quando a contribuição federal foi maior que o investimento próprio em saúde.

Lina (2007) e Arreteche (2004) afirmam que a adesão dos municípios à descentralização da saúde os levou a arcar ainda mais substancialmente com o financiamento do setor. Santos (2011) e Faveret (2003) enfatizam que são os municípios que mais contribuem com a saúde em termos proporcionais a sua arrecadação.

A contribuição sempre acima dos 15% somada ao aumento no repasse de origem Federal e Estadual podem justificar a inversão na composição do orçamento de Santa Isabel em 2020.

Sobre a participação da União no gasto público com saúde, Uga (2010) mostra que tem diminuído, indo de 72% em 1993 a 51% em 2003, com consequente aumento da participação dos municípios que passou de 16% para 26% consecutivamente.

Outra consideração a fazer é que os repasses aos municípios é feito considerando o pagamento por procedimento, adesão a programas e quantidade de equipamentos de saúde instalados.

#### 4 Considerações finais

Com base nos dados apresentados, podemos confirmar a hipótese de que os mu-

nicípios estudados receberam maior aporte financeiro da União e do Estado em 2020. No entanto, o fato da atenção básica ter seu repasse alterado pela Portaria 2.979/2019, por parte da União, e de ser um ano eleitoral, faz com que esse aumento não possa ser atribuído exclusivamente à pandemia de COVID-19.

Como dito anteriormente, apesar de não ser o foco desta pesquisa, os dados demonstrados nos trazem um alerta para a necessidade de estudos sobre as emendas parlamentares e seus impactos no financiamento do SUS. O aumento de verbas destinadas aos fundos de saúde municipais deste modo coloca o Poder Legislativo como um importante protagonista das políticas públicas no setor.

Sobre o Estado, sua baixa contribuição com os fundos de saúde municipais é histórica. Com relação ao seu posicionamento no período da pandemia, seria interessante um estudo comparativo dos percentuais gastos antes, durante e após a pandemia.

Em relação aos municípios, a hipótese de maior aplicação financeira é confirmada apenas em Arujá; os demais municípios estudados, ao contrário do que previa esse estudo, investiram menos recursos no ano da pandemia. Aqui se fundamenta a hipótese de diversos autores quando afirmam que municípios com população mais próxima de 100 mil habitantes possuem melhor capacidade orçamentária, podendo dispor de mais recursos. O mesmo não acontece com os municípios com menor porte populacional, que apresentam baixa arrecadação e, conseqüentemente, possuem uma maior dependência dos repasses dos demais entes federativos para determinar como melhor vão distribuir o seu orçamento.

Para o tema cofinanciamento do direito social à saúde, este trabalho contribui ao demonstrar o quanto está distante de um ideal. A Lei Complementar 141 estabelece percentuais mínimos de financiamento; no entanto, a União e o Estado têm utilizado esses percentuais como teto de contribuição. Por sua vez, os municípios, no seu papel de financiador e executor da política pública, têm comprometido seus orçamentos muito além do previsto constitucionalmente. O mesmo se verifica quanto à promoção de novas políticas públicas e à coordenação dos serviços existentes. O resultado disso é um Sistema de Saúde que não atende as necessidades da população.

Finalizando, para uma análise mais completa de como se deu o financiamento do SUS no período da pandemia, é interessante uma nova pesquisa que abranja os orçamentos dos anos de 2021 - ano que os poderes executivos puderam escrever sua Lei Orçamentária Anual (LOA) já com conhecimento do potencial devastador da pandemia e com políticas públicas preestabelecidas - e 2022 - quando é decretado o fim do estado da emergência de saúde pública em decorrência da pandemia da COVID-19 no Brasil.

## Referências

ARAÚJO, C. E. L.; GONÇALVES, G. Q.; MACHADO, J. A. Os municípios brasileiros e os gastos próprios com saúde: algumas associações. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 22, n. 3, p. 953-963, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017223.15542016>. Acesso em: 11 abr. 2022.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 1726, 2004.

**Balances da pandemia:** Covid-19 levou a aumento de procedimentos de alta complexidade. Portal hospitais Brasil, São Paulo, 22 nov. 2021. Notícias. Disponível em:

<https://portalhospitaisbrasil.com.br/balancos-da-pandemia-covid-19-levou-a-aumento-de-procedimentos-de-alta-complexidade/>. Acesso em 09 mar. 2022.

BAPTISTA, R. **Em sessão histórica, Senado aprova calamidade pública contra covid-19**. Senado notícias, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/20/em-sessao-historica-senado-aprova-calamidade-publica-contra-covid-19>. Acesso em: 03 out. 2021.

BAPTISTA, T. W. de F. et al. As Emendas Parlamentares no orçamento federal da saúde. **Cad. Saúde Pública**, v. 28, n. 12, dez. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2012001400006>. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. Departamento de Economia da Saúde. **Siops em perguntas e respostas**. Brasília -DF, 2023. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/indicadores\\_municipais\\_SIOPS.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/indicadores_municipais_SIOPS.pdf). Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000**. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm). Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 86 de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm). Acesso em: 03 out. 2021.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 95**, 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados e do Senado/ Federal, 2016 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>. Acesso em: 03 out 2021.

BRASIL. **Lei complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de

setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm). Acesso em: 03 out. 2021.

**BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 03 out. 2020.

**BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm). Acesso em: 01 out. 2021.

**BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18142.htm). Acesso em: 01 out. 2021.

**BRASIL. Portaria nº 3.992, de 28 de dezembro de 2017.** Altera a Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde do Sistema Único de Saúde. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3992\\_28\\_12\\_2017.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3992_28_12_2017.html). Acesso em: 07 mar. 2022.

**BRASIL. Portaria nº 169, de 31 de janeiro de 2020.** Define o valor per capita para efeito do cálculo do incentivo financeiro da capitação ponderada do Programa Previner Brasil. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-169-de-31-de-janeiro-de-2020-240912927>. Acesso em: 18 abr. 2022.

**BRASIL. Portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019.** Institui o Programa Previner Brasil, que estabelece novo modelo de financiamento de custeio da Atenção Primária à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde, por meio da alteração da Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2019. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2019/prt2979\\_13\\_11\\_2019.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2019/prt2979_13_11_2019.html). Acesso em: 08 mar. 2022.

**BRASIL. Portaria nº 53, de 16 de janeiro de 2013.** Estabelece diretrizes para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) e fixa prazos para registro e homologação de informações, em observância ao art. 39 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e ao Capítulo I do Decreto nº 7.827, de 16 de outubro de 2012. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt0053\\_16\\_01\\_2013.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt0053_16_01_2013.html). Acesso em 01 out. 2021.

CAMPELLI M. G. R.; CALVO, M. C. M. O cumprimento da Emenda Constitucional nº. 29 no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, São Paulo, v. 23, n. 7, p. 1613-23, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2007000700012>. Acesso em: 03 out. 2021.

CARRO, R. **Prefeituras elevam gastos com saúde em 2020, mas reduzem com educação**. 17 jun. 2021. Disponível em: [http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe\\_noticia&noticia\\_id=72192](http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe_noticia&noticia_id=72192) Acesso em: 09 mar. 2022.

CARRO, R. Cresce a participação dos municípios no financiamento à saúde. **Jornal Valor Econômico**, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://www.conasems.org.br/jornal-valor-economico-cresce-a-participacao-dos-municipios-no-financiamento-a-saude/>. Acesso em: 09 mar. 2022.

CONDEMAT. **Perfil Alto Tietê**. Mogi das Cruzes, 2024. Disponível em: <https://condemat.sp.gov.br/perfil-alto-tiete/>. Acesso em: 11 abr. 2022.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Estados reduzem participação com gasto em saúde**. 08 out. 2020. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/noticias/estados-reduzem-participacao-no-gasto-com-saude-2/>. Acesso em: 11 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Boletim Cofin 2020/12/31** (dados até 31/12/2020). Comissão de orçamento e financiamento. Elaboração: Francisco R. Funca (CNS e USCS), Rodrigo Benevides (IPEA) e Carlos Oce (IPEA) Fonte: Adaptado de SIGABRASIL E SIOP. Divulgação 04/03/2021. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/>. Acesso em: 03 out. 2021.

ESTADÃO CONTEÚDO. 96% das cidades investem mais do que o mínimo exigido. **Revista Eletrônica Isto é**. Disponível em: <https://istoe.com.br/96-das-cidades-investem-mais-do-que-o-minimo-exigido/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

FAVERET, A. C. S. C. A vinculação constitucional de recursos para a saúde: avanços, entraves e perspectivas. *Ciência Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 371-378, 2003.

FERNANDES, B. R. M.; MAGALHÃES, H. P. C. **A boa governança como instrumento efetivador do direito à saúde no Brasil em tempos de pandemia**. Repositório de Universitário da Ânima. UNIFG (BA), Guanambi. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/13526>. Acesso em: 13 abr. 2022.

FRANÇA, C.; SILVA, R.; PERES, U. D. Covid-19: pensamento complexo para problemas complexos. **Nexo Jornal**, 06 abr. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/Covid-19-pensamento-complexo-para-problemas-complexos>. Acesso em: 30 set. 2021.

GRATON, L. H. T.; BONACIM, C. A. G.; SAURAI, S. N. A Barganha no processo orçamentário brasileiro e a caracterização do parlamentar de Coalizão. In: UnB Internacional Congresso of accounting and Governance, 5th., 2019, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: UnB, 2019. Disponível em: <https://conferencias.unb.br/>. Acesso em: 08 mar. 2022.



HARZHEIM, E. “Previne Brasil”: bases da reforma da Atenção Primária à Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 4, p. 1189-1196, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020254.01552020>. Acesso em: 8 mar. 2022.

JORGE, A. T. Apontamentos acerca da desvinculação de receitas da União (DRU). **Revista de finanças públicas, tributação e desenvolvimento**, Rio Janeiro, v. 6, n. 6, p. 1-29, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/32908/24524>. Acesso em: 02 out. 2021.

LEITE, F. L. B. **Fusão de municípios: impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Minho, Braga, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/30631> Acesso em: 01 out. 2021.

LEMOS, J. T. Emendas Parlamentares e Barganhas Políticas. **JusBrasil**, 2019. Disponível em: <https://jordantomazelli.jusbrasil.com.br/artigos/703990332/emendas-parlamentares-e-barganhas-politicas>. Acesso em 08 mar 2022.

LIMA, L. D. Conexões entre o federalismo fiscal e o financiamento da política pública de saúde no Brasil. **Ciência Saúde Coletiva**, v. 12, n. 2, p. 511-522, 2007.

MARQUES, R. M. Notas exploratórias sobre as razões do subfinanciamento estrutural do SUS. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, v. 49, p. 35-47, jul./dez. 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/82332/1/ppp\\_n49\\_notas.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/82332/1/ppp_n49_notas.pdf). Acesso em: 01 out. 2021.

MARQUES, R. M. **O financiamento do sistema público de saúde brasileiro**. Santiago do Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 1999. (Série Financiamento del Desarrollo, n. 82). Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5289/S997486\\_pt.pdf;sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5289/S997486_pt.pdf;sequence=1) Acesso em: 02 out. 2021.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Atenção Básica e Programa de Saúde da Família (PSF): novos rumos para a política de saúde e seu financiamento?. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 403-415, 2003.

MASSUDA, A. Mudanças no financiamento da atenção primária à saúde no sistema de saúde brasileiro: avanço ou retrocesso?. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 4, p. 1181-1188, mar. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020254.01022020>. Acesso em: 8 mar. 2022.

MENDES, E. V. **As redes de atenção à saúde**. 2. ed. Brasília, DF: Organização Pan-Americana de Saúde, 2011.

NOMURA, B. Emendas Parlamentares: o que são e como funcionam? **Estadão**, São Paulo, 30 maio 2020. Política. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,emendas-parlamentares-o-que-sao-e-como-funcionam,70003319234>. Acesso em: 08 mar. 2022.

Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). **OMS declara emergência de saúde**

**pública de importância internacional por surto de novo coronavírus.** 30 jan. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>. Acesso em: 02 out. 2021.

PAIM, J. S. **Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica.** Salvador: Edufba; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/10376/1/555555555555.pdf>. Acesso em: 01 out. 2021.

PIOLA S. F. et al. **Financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo.** Brasília, DF: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1846). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1580/1/TD\\_1846.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1580/1/TD_1846.pdf). Acesso em: 03 out. 2021.

PIOLA S. F.; BENEVIDES R. P. de S.; VIEIRA F. S. **Consolidação do gasto com ações e serviços públicos de saúde: trajetória e percalços no período de 2003 a 2017.** Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2439). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8934/1/td\\_2439.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8934/1/td_2439.pdf). Acesso em: 03 out. 2021.

SANTOS, A. P. **Municípios, descentralização e território.** Rio de Janeiro: Forense, 2008.

RODRIGUES, L. **Municípios investem 34% a mais em Saúde, mas quadro fiscal preocupa.** Rio de Janeiro, RJ: Agência Brasil, 21 out. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2021/10/21/municipios-investem-34-a-mais-em-saude-mas-quadro-fiscal-preocupa.htm>. Acesso em: 08 mar. 2022.

SÁ, E. B. et al. **Saúde. Polít. Soc.**, n. 25, p. 111-156, 2018. Disponível em : <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1139870>. Acesso em: 22 abr. 2022.

SÁ, E. N. de C.; DIMITROV, P. Funções da Secretaria de Estado da Saúde no Sistema Único de Saúde (SUS) de São Paulo. **Saúde e Sociedade**, v. 2, n. 2, p. 3-20, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12901993000200002>. Acesso em: 9 mar. 2022.

SANTO, A. C. G. E.; TANAKA, O. U. Financiamento, gasto e oferta de serviços de saúde em grandes centros urbanos do estado de São Paulo (Brasil). **Ciência Saúde Coletiva**, v. 16, n. 3, p. 1875-1885, 2011.

SANTOS, A. P. **Municípios, descentralização e território.** Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, L. SUS-30 anos: um balanço incômodo?. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.06082018>. Acesso em: 01 out. 2021.

SÃO PAULO (Estado). São Paulo: potência em história, economia, cultura e turismo. São Paulo, 2021a. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/> Acesso em: 03 out. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **SP contra o novo coronavírus.** São Paulo, 2021b. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/transparencia/>. Acesso em: 03 out.

2021.

SERVO, L. M. S. et al. Financiamento do SUS e Covid 19: histórico, participações federativas e respostas a pandemia. **Revista do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde**, Rio de Janeiro, v. 44, n. esp. 4, p. 114-129, 2020.

UGÁ, M.A.D. et al. O financiamento do SUS na esfera estadual de governo: o estado do Rio de Janeiro. In: UGÁ M.A.D. et al. (org.). **A gestão do SUS no âmbito estadual: o caso do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010. p. 147-168. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/c2hxb/epub/uga-9788575415924.epub>. Acesso em: 18 abr. 2022.

VIEIRA, F. S.; PIOLA S. F.; BENEVIDES, R. P. de S. **Vinculação orçamentária do gasto em saúde no Brasil: resultados e argumentos a seu favor**. Brasília, DF: Ipea, 2019. (Texto para discussão, n. 2516). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35119](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35119). Acesso em: 03 out. 2021.

# Impacto da transição de programas sociais no Distrito Federal: “DF Sem Miséria” para “DF Social” e “Bolsa Família” para “Auxílio Brasil”

*Impact of the Transition of Social Programs in the Federal District: “DF without Poverty” to “Social DF” to “Bolsa Família” to “Brazil Aid”*

Bruno Ferreira Paixão: Fundação Getúlio Vargas.  
E-mail: ferreirabruno7@gmail.com.

## Resumo

Este estudo avalia o impacto da transição dos programas sociais no Distrito Federal, enfocando a passagem do “DF Sem Miséria” para o “DF Social” e do “Bolsa Família” para o “Auxílio Brasil”, num contexto de crescente pobreza e extrema pobreza. As políticas de transferência de renda, essenciais para atenuar as desigualdades sociais, são analisadas utilizando uma metodologia de avaliação de desenho de políticas públicas. Este método foca não só no impacto direto dessas políticas, mas também na estrutura e implementação dos programas, visando identificar o quão eficazmente eles podem auxiliar as famílias a superar a pobreza. A análise evidencia a importância de focalizar as políticas de transferência de renda por critérios econômicos, com o objetivo de promover mudanças imediatas nas condições de vida das famílias beneficiadas e de contribuir para a superação da pobreza intergeracional. Com uma abordagem multifacetada da pobreza, o estudo ressalta que simplesmente aumentar a renda não resolve a situação de pobreza. Ao fornecer uma visão completa dos impactos desses programas, a pesquisa busca orientar futuras decisões sobre políticas públicas, sublinhando a necessidade de compreender as diversas dimensões da pobreza para avaliar efetivamente o impacto dos programas de transferência de renda.

**Palavras-Chave:** Extrema Pobreza. Miséria Social. Programa Bolsa Família.

## Abstract

This study evaluates the impact of the transition of social programs in the Federal District, focusing on the shift from DF Sem Miséria to DF Social and from Bolsa Família to Auxílio Brasil in a context of increasing poverty and extreme poverty. Income transfer policies, essential for mitigating social inequalities, are analysed using a methodology of evaluation of public policy design. This method focuses not only on the direct impact of these policies but also on the structure and implementation of the programs, aiming to identify how effectively they can assist families in overcoming poverty. The analysis highlights the importance of targeting income transfer policies according to economic

Artigo recebido em 01/05/2023, aceito para publicação em 19/03/2024.

criteria to promote immediate changes in beneficiary families' living conditions and contribute to overcoming intergenerational poverty. With a multifaceted approach to poverty, the study emphasises that merely increasing income does not solve poverty. By providing a complete view of the impacts of these programs, the research seeks to guide future decisions on public policies, underscoring the need to understand the various dimensions of poverty to evaluate the impact of income transfer programs effectively.

**Keywords:** Extreme poverty. Social Misery. Bolsa Família Program.

## 1 Introdução

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) contínua de 2020, o Distrito Federal tem, aproximadamente, 20,8% da população em situação de pobreza e 7,9% em situação de extrema pobreza: aproximadamente, 891 mil pessoas em um total de 3 milhões de habitantes. Essa porcentagem de famílias em situação de vulnerabilidade social aumentou de forma alarmante devido à pandemia de covid-19. Entre 2019 e 2022, o Distrito Federal foi a unidade da federação que mais empobreceu (Neri, 2022). Dados da Pesquisa Distrital por Amostras de Domicílios (PDAD, 2021) indicam que 21% da população do Distrito Federal estavam em situação de insegurança alimentar, revelando o agravamento das questões sociais no Brasil. Em resposta a essa situação, o Governo Federal criou o programa Auxílio Brasil em dezembro de 2021. Este novo programa social de transferência direta e indireta de renda destina-se a famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Paralelamente, o Governo do Distrito Federal substituiu o Programa “DF Sem Miséria” pelo novo programa de transferência de renda denominado “DF Social”.

Na metodologia adotada para esta pesquisa, utilizamos uma abordagem de avaliação de desenho de políticas públicas. Os dados analisados provêm do Cadastro Único para Programas Sociais, um sistema que registra e gerencia informações sobre as famílias brasileiras de baixa renda. A análise se concentrou na renda per capita das famílias beneficiadas por estes programas e em como essas políticas públicas afetaram as condições de vida das famílias em situação de extrema pobreza. As comparações foram feitas entre o Programa DF Sem Miséria e o programa subsequente, DF Social, para avaliar a eficácia dessas políticas na superação da pobreza. O objetivo geral deste artigo é realizar uma discussão sobre o impacto desses programas na renda per capita dos beneficiários e na superação da extrema pobreza no Distrito Federal.

## 2 Metodologia

### 2.1 Análise de Impacto nas Políticas Públicas de Transferência de Renda Condi- cionadas

A análise de custo-efetividade é uma metodologia de avaliação microeconômica que indica o potencial econômico das políticas, isto é, o quanto de recursos alocados diretamente são necessários para gerar uma unidade de impacto adicional nas variáveis de interesse. No caso de variáveis de interesse monetárias, considera-se que a política pode ser considerada custo-efetiva se o seu indicador for maior do que 1, que representa uma política de transferência de renda. O indicador de custo-efetividade é utilizado para ordenar preferências sociais para políticas públicas com o mesmo objetivo.



Portanto, a razão custo-efetividade de uma política pública é uma metodologia de avaliação econômica que engloba tanto os seus custos como os seus benefícios. No caso de uma política de inclusão produtiva, esse indicador pode considerar tanto o montante de renda adicional, criado para seus beneficiários, quanto o custo dos projetos apoiados. Nesse sentido, o indicador pode ser definido como a razão entre os benefícios gerados pela política e os custos diretos dessa política (Machado et al., 2018).

Quando é necessária a avaliação de políticas públicas, estabelecem-se critérios para realizar a performance de programas. Para se analisar políticas públicas, um dos critérios pode ser a economicidade, usando um indicador de orçamento previsto para execução do programa.

Segundo Secchi (2016), a análise de custo-efetividade constitui um método de auxílio à tomada de decisão sobre determinada política pública. Eficácia - ou efetividade - é a capacidade de alcançar objetivos.

É fundamental, em programas de transferência de renda condicionada, saber alocar os recursos que são finitos de forma eficiente. Dessa forma, o conceito de eficiência econômica é a relação entre benefícios e custos. A eficiência é um dos valores que são prioritários em análises racionalistas.

Em programas de transferência condicionada, a focalização por critérios econômicos é justificada por considerações redistributivas e, sobretudo, por custo-benefício. Portanto, a focalização não é um fim em si mesma, mas um meio para um fim.

Ao dividir os efeitos e impactos estimados de um programa pelo seu custo econômico total, obtém-se uma relação custo-benefício. Ela informa quantas unidades de impacto cada dólar gasto fornece. Depois de calcular esta proporção, se determina se os resultados são viáveis comparando o programa com alternativas. Enfatiza-se que a comparação deve se restringir a projetos com o mesmo indicador de impacto, o mesmo público-alvo e a mesma finalidade (Menezes Filho, Pinto; 2017).

Assim, o presente trabalho focou na avaliação de custo-efetividade. O objetivo da análise de custo-efetividade é verificar quantos objetivos são alcançados por uma unidade monetária despendida, ou quantas unidades monetárias são necessárias para o alcance de uma unidade do objetivo. O objetivo da avaliação de custo-efetividade, no caso apresentado, será a verificação da quantidade de famílias que conseguiram superar o nível de extrema pobreza e pobreza em cada política pública apresentada.

A fundamentação teórico-empírica das reflexões encontradas neste texto ajuda a direcionar a construção do sentido e da realidade dos possíveis impactos que cercam os programas de transferência de renda condicionada nos decis mais pobres das famílias beneficiárias. Os modelos de programas de transferência de renda têm seu foco no curto prazo, transformando as condições imediatas das famílias beneficiárias. Todavia, estes programas buscam vincular essas mudanças à probabilidade de alcançar os objetivos estratégicos apontados pelos projetos prioritários como regras relacionadas ao que eles chamam de superação da pobreza intergeracional.

Silva et al. (2017) explica que a direção desses estudos avaliativos é melhorar as condições de vida dos beneficiários dos programas governamentais o mais rápido e pontualmente possível. Isso significa que as melhorias de longo prazo nos programas

não são medidas. Em vez disso, estes estudos medem indicadores como registro de vacinas, frequência à educação formal, consultas de saúde para pacientes de pediatria ou ginecologia e peso infantil. Estes indicadores visam medir objetivos imediatos que estão diretamente relacionados às condicionalidades. Mudando de perspectiva, esses estudos não medem os benefícios recebidos pelos beneficiários após a saída dos programas. Em vez disso, os graduados estão ausentes desses estudos e pesquisas de Silva et al. (2017).

Partindo desse entendimento, consideram-se objetivos imediatos aqueles limitados a alterar condições pontuais e imediatas de vida das pessoas e objetivos estratégicos aqueles formulados pelos programas de transferência de renda que “[...] consistem em retirar os destinatários da situação de pobreza e melhorar seu bem-estar em questões básicas, assim como se destinam a contribuir para a formação de capital humano de modo a lhes permitir uma efetiva inserção na sociedade da qual estão excluídos”.

Qualquer avaliação de impacto sobre os possíveis objetivos dos programas de transferência de renda deve considerar a pobreza de forma multifacetada. Isso significa levar em consideração o efeito do programa sobre os pobres de forma estrutural. A razão para isso é porque simplesmente aumentar a renda sem entender a pobreza em uma perspectiva mais profunda não vai melhorar nada.

Soares et al. (2007), em 2004, compararam o PBF (Programa Bolsa Família) ao “Programa Oportunidades no México” e “Chile Solidário”. O estudo examinou as configurações dos três programas em diferentes faixas de renda. Os resultados indicaram que os três programas se assemelhavam às famílias localizadas nas faixas de renda mais altas. No entanto, o PBF destacou-se por transferir o menor volume de recursos para as famílias de maior renda entre os três programas analisados. Na comparação do PBF com as demais experiências de PTC na América Latina, Barros et al. (2001) reforçaram os resultados já conhecidos de que o PBF tinha desempenho similar aos programas do México e do Chile. Segundo os autores, em 2010, o programa Red de Oportunidad do Panamá transferiu cerca de 80% de seus recursos para os 20% mais pobres da população. Apenas cerca de 80% dos recursos foram transferidos para os 40% mais pobres por meio do programa PBF. A PTC priorizou os beneficiários com base em critérios geográficos e selecionou os participantes através de um teste de meios. Dados de Barros et al. (2001) mostram que 55% dos beneficiários do PBF estavam entre os 30% mais pobres da população. Em comparação, menos de 25% das outras políticas públicas foram cobertas pelos 30% mais pobres da população. As práticas de transferência de renda exigem justificativa; isso pode ser alcançado analisando o que motiva estes programas. Embora muitos países considerem a redução da pobreza um objetivo primário, não é lógico que as transferências diretas sejam boas políticas. Menos ainda, se forem condicionais. Ao entender o raciocínio por trás da transferência de dinheiro em vez de outros bens, bem como as razões por trás das transferências condicionais, podemos entender melhor estes programas.

## 2.2 Avaliação de Pobreza Sob Ótica de Renda

Uma análise da distribuição da renda não pode ser encerrada sem mencionar o problema da mensuração da pobreza. A ideia de pobreza está associada a condições de vida inadequadas, decorrentes de baixos rendimentos. Como o que é “adequado” depende do grau de riqueza do país analisado, há, certamente, um elemento relativo no conceito de pobreza. Mas se a definição do “ser pobre” depender da comparação da situação

de “pobres” e “ricos”, o conceito de pobreza se confunde com o conceito de desigualdade econômica. É mais interessante, então, usar um conceito de pobreza absoluta, no qual o grau de pobreza não seja diretamente dependente do nível de renda dos ricos.

Para medir a pobreza com base em dados sobre a distribuição da renda, é necessário fixar uma linha de pobreza ( $z$ ). Serão consideradas pobres as pessoas cujo rendimento não supera a linha de pobreza. Seja  $h$  o número de pobres em uma população com  $n$  pessoas. A proporção de pobres na população, dada por  $h/n$ , é uma medida de pobreza simples e bastante utilizada. Medidas mais sofisticadas procuram considerar a intensidade da pobreza, considerando a insuficiência de renda de cada pobre, que é a diferença entre a linha de pobreza e o rendimento do pobre. Seja  $S$  a insuficiência de renda de todos os pobres. Fixado o número de pobres, o valor máximo da insuficiência de renda total é  $hz$ , que ocorre quando todos os pobres tiverem renda nula.

A razão de insuficiência de renda é  $I = S/hz$ .

Se se admitir que o número de pobres pode crescer até incluir toda a população, o valor máximo da insuficiência de renda é  $nz$ . Define-se o índice de insuficiência de renda como:  $q1 = S/nz$ .

Foster, Greer e Thorbecke (1984) propuseram uma família de medidas de pobreza definida por:

$$\varphi(\alpha) = \frac{1}{nz^\alpha} \sum_{i=1}^h (z - x_i)^\alpha \quad \text{com } \alpha \geq 0$$

Antes de calcular qualquer das medidas de pobreza mencionadas, é necessário estabelecer o valor da linha de pobreza. Trata-se de uma questão difícil e polêmica, abordada em vários trabalhos de Sonia Rocha (2000; 2006). Para que seja válida a comparação entre medidas de pobreza calculadas em duas situações distintas, é essencial que haja correspondência no valor real das linhas de pobreza para as duas situações. Um erro comum, no Brasil, é comparar as medidas de pobreza calculadas em diferentes períodos usando o salário mínimo corrente como linha de pobreza em cada período. Pode acontecer que os resultados reflitam, essencialmente, alterações no valor real do salário mínimo, e não mudanças no grau de pobreza absoluta da população.

### 3 Informações e Dados

As fontes para este estudo derivaram do cadastro único para programas sociais, consolidando dados socioeconômicos dos beneficiários dos programas sociais do Distrito Federal, com referência de 2020. O conjunto de dados foi dos dados abertos do Ministério da Cidadania com base anonimizada.

Investiga-se, neste estudo, o impacto da transição dos programas de transferência nos decis de pobreza dos grupos investigados, o que permite identificar o impacto dos programas de transferência de renda entre o decil mais baixo de grupos de pobreza em comparação com o mais alto, usando o Efeito de Tratamento de decil de Variável Instrumental.

O modelo foi baseado na estrutura convencional de potencial (latente). Como Chernozhukov e Hansen (2004) discutiram, uma possível estimativa de resultados influenciada pela variação das unidades de observação é calculada em relação ao tratamen-

to potencial chamado  $t \in (0,1)$  e representado como  $Y$ .

A maior parte dos estudos brasileiros sobre a focalização do PBF privilegiam representações gráficas e/ou indicadores derivados da curva de Lorenz, como curvas e coeficientes de concentração, que refletem a incidência dos benefícios ao longo de toda a distribuição de renda (Barros, 2007). Nesta abordagem, não é necessário escolher uma linha de pobreza, os resultados dependem do grau de desigualdade na distribuição dos benefícios e da associação entre os benefícios e outros rendimentos.

De forma complementar, o nível de desigualdade foi utilizado para representar a distribuição relativa de uma variável em um determinado domínio. O domínio pode ser o conjunto de pessoas de uma região ou de um país, por exemplo. A variável, cuja distribuição se estuda, pode ser a renda das pessoas.

Assim, a metodologia de pesquisa a ser realizada neste trabalho pode ser classificada como levantamento de dados. Realizou-se um levantamento de dados nos programas sociais do Distrito Federal, em especial sobre os números do programa Bolsa Família e DF Sem Miséria, Auxílio Brasil e DF Social. O trabalho também se assenta no método quantitativo, o que se justifica em virtude de o método escolhido permitir avaliar o custo efetividade dos programas Programa Bolsa Família e DF Sem Miséria, Auxílio Brasil e DF Social, e o impacto na renda per capita familiar dos beneficiários dos programas sociais do Distrito Federal.

A pesquisa quantitativa consistiu, basicamente, nas seguintes etapas: coleta de dados das famílias beneficiárias dos programas sociais do Distrito Federal, tratamento, preparação dos dados, exploração dos dados, identificação de padrões na renda per capita e conclusão dos resultados.

Na fase de coleta de dados, identificaram-se as bases de dados do Cadastro Único para programas sociais. Selecionou-se as famílias beneficiárias dos programas Bolsa Família e Auxílio Brasil do Distrito Federal. Utilizou-se a base do Cadastro Único com a marcação dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). Assim, foi possível acessar informações socioeconômicas sobre famílias e pessoas de baixa renda incluídas no Cadastro Único. Estes microdados estão em formato .CSV, com 30 variáveis desidentificadas referentes a famílias e 34 referentes a pessoas. A referência da base é o ano de 2020.

Na fase de preparação de dados, identificou-se possíveis inconsistências na base de dados, eliminando outliers e valores ausentes. Assim, selecionou-se as colunas: Código do IBGE, percentual de família, número de pessoas na família e valor da renda per capita familiar.

As rendas per capita das famílias foram transformadas para escalas de vulnerabilidade social, considerando o parâmetro estabelecido para cada programa.

Com todas as fontes organizadas e classificadas, realizou-se a análise das informações. As interpretações dos dados foram fundamentais para confirmar ou rejeitar as hipóteses definidas e contribuir para a solução do problema de pesquisa, além de avaliar o impacto na renda per capita dos benefícios de transferência de renda.

O primeiro momento da pesquisa consistiu em fazer um levantamento e organização dos materiais disponíveis, principalmente nos repositórios de dados do Ministério

da Cidadania e da Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, onde foi possível encontrar um significativo número de dados e informações referente aos programas sociais operados por cada pasta.

Inicialmente, realizou-se a leitura de todos os documentos e tratamento dos dados para que fosse possível selecionar aqueles que apresentavam informações importantes para a investigação, seguida da análise estatística que demonstrava o impacto de cada programa na renda per capita familiar.

Posteriormente, passou-se a realizar análises com técnicas quantitativas sobre o efeito de cada programa de transferência de renda na renda per capita familiar. Assim, foram avaliados quatro momentos distintos e a consequente mudança na renda per capita familiar. Investigou-se o impacto do Programa Bolsa Família na renda per capita familiar dos beneficiários do Distrito Federal, e avaliou-se a combinação do Programa Bolsa Família e DF Sem Miséria. Em contraste, avaliou-se o impacto do programa Auxílio Brasil na renda per capita familiar e, posteriormente, a combinação do Programa Auxílio Brasil e DF Social.

O presente artigo consolida as tabelas e gráficos, demonstrando uma análise quantitativa e qualitativa dos estudos levantados.

#### 4 Resultados

A primeira análise a ser realizada é a verificação do número de famílias que possuem cadastro e se estas recebem ou não o programa de transferência de renda por parte do governo federal, conforme verificado na figura 1. No Distrito Federal, existem atualmente 229.141 famílias inscritas no Cadastro Único para programas sociais. Desse total, 121.526 famílias estão em situação de extrema pobreza; 24.209 estão em situação de pobreza e 45.495 estão em condição de baixa renda. Ressalta-se que este é o público-alvo apto a receber programa de transferência de renda no Distrito Federal. Não se consideram, para este estudo, famílias que, ainda, não foram incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais.

**Figura 1 - Tabela de Inscritos e Beneficiários no Cadastro Único no Distrito Federal**

Referência: Maio 2022  
Sem Filtro

TABULACAO PARA FAMÍLIA

Recebe PAB família	Faixa da renda familiar per capita					TOTAL
	Extrema Pobreza	Pobreza	Baixa Renda	Acima de 1/2 S.M.	Sem Resposta	
Não	121.526	24.209	45.459	37.947	0	229.141
Sim	0	0	0	0	0	0
Sem Resposta	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	121.526	24.209	45.459	37.947	0	229.141

**\*Atenção:**  
- Caso uma ou mais variáveis de cruzamento sejam referente a pessoas os totais de domicílios serão maior que o total de domicílios únicos.  
Por exemplo: Na tabulação de "Estado cadastral da família" por "Cor e raça" teremos um total de domicílios maior que a quantidade de domicílios únicos.  
Isso ocorre porque um domicílio com pessoas de "Cor ou raça" diferentes são contados mais de uma vez na tabulação.

Fonte: Ministério da Cidadania – CECAD.



O programa será analisado em momentos distintos, considerando as faixas de extrema pobreza, pobreza e baixa renda de acordo com o estabelecido na legislação. Como forma de referência, consideraram-se as rendas per capita estabelecidas nas legislações dos respectivos programas.

**Tabela 1 - Comparativa das faixas de extrema pobreza e pobreza dos programas sociais**

Faixa de Vulnerabilidade	Programa Bolsa Família Faixa de Renda <i>per capita</i>	Programa Auxílio Brasil Faixa de Renda <i>per capita</i>
Extrema Pobreza	R\$ 89,00	R\$ 105,00
Pobreza	R\$ 89,01 até R\$ 178,00	R\$ 105,01 até R\$ 210,00
Baixa renda	R\$ 178,01 até R\$ 606,00	R\$ 210,01 até R\$ 655,00
Acima de ½ Salário Mínimo	Acima de R\$ 606,00	Acima de R\$ 655,00

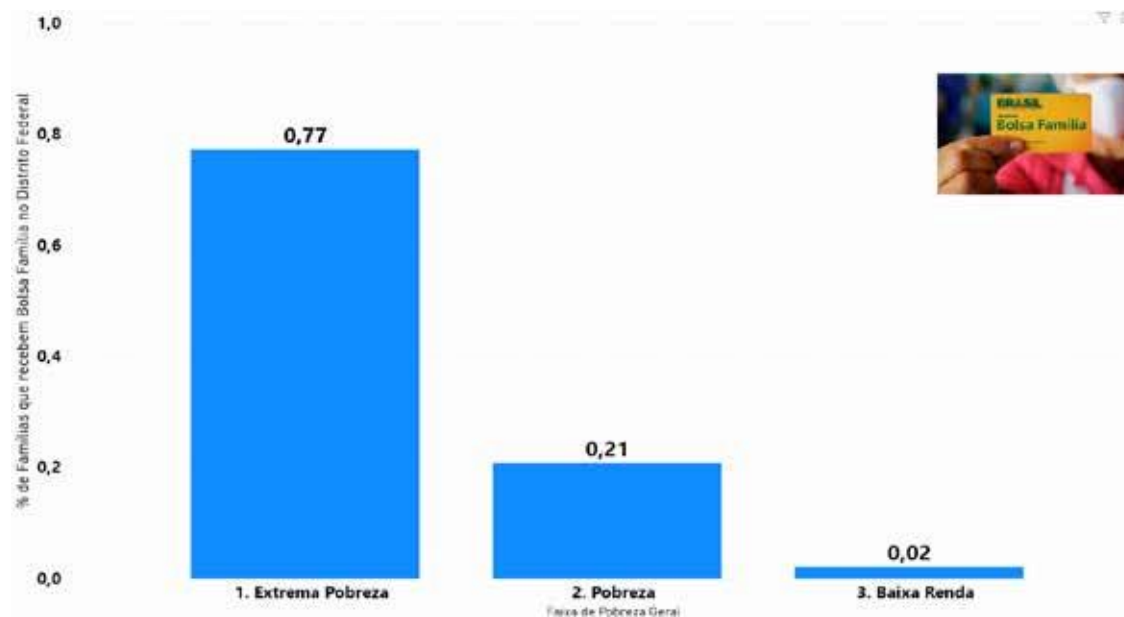
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

**Tabela 2 - Comparativa da vigência e valores dos programas sociais**

Programa	Âmbito	Vigência	Valor Médio (R\$)	Repasso Anual
<b>Bolsa Família</b>	Nacional	2004-2021	184,50	R\$ 90.000.000
<b>DF sem Miséria</b>	Distrito Federal	2011-2021	538,76	R\$ 102.176.240
<b>Auxílio Brasil</b>	Nacional	2021-atual	400,00	R\$ 624.000.000
<b>DF Social</b>	Distrito Federal	2021-atual	150,00	R\$ 103.747.353

Fonte: elaboração própria, com base nos dados de Cadastro Único para Programas Sociais.

**Figura 2 - Renda per capita das famílias que receberam o Programa Bolsa Família em novembro de 2021**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

Na figura 2 é possível verificar que o público-alvo habilitado recebeu o programa Bolsa Família, segundo compilação do cadastro único para programas sociais; cerca de 77% das famílias beneficiárias do Distrito Federal tinham renda per capita de até R\$ 89,00, faixa considerada de extrema pobreza em novembro de 2021. Na faixa de pobreza, encontram-se 21% das famílias do Cadastro Único para programas sociais, com renda entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 per capita.

O Programa Bolsa Família impactou diretamente os beneficiários em sua renda per capita, porém, grande parte desse público, mesmo com o recebimento do programa, ainda permaneceu na linha de extrema pobreza elencada para a época.

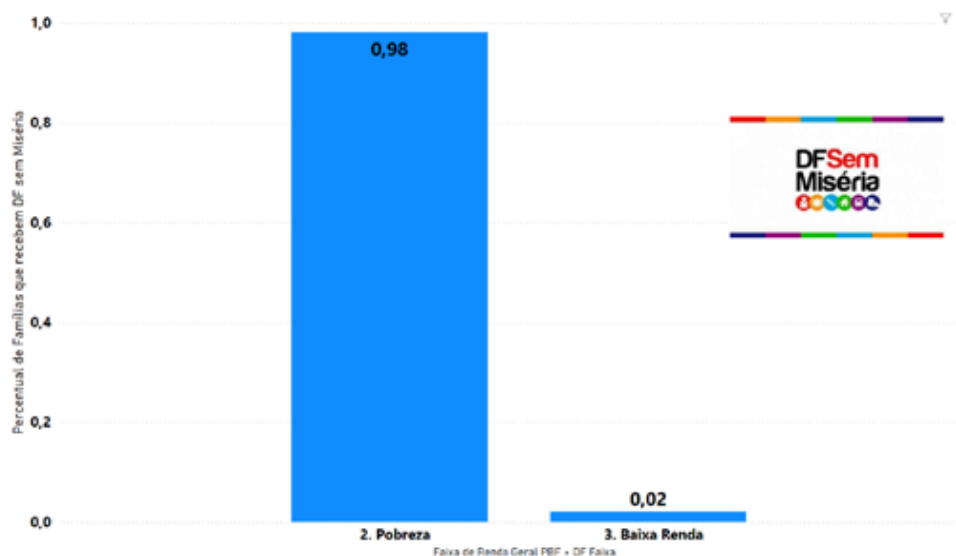
Logo, faz-se necessário desenvolver programas de complementação de renda no Distrito Federal. O programa DF Sem Miséria realiza a complementação financeira com o pagamento variável entre R\$ 300,00 e R\$ 1.045,00 por família, para que elas possam superar a condição de extrema pobreza.

Em um segundo momento, é possível avaliar o impacto na renda per capita das famílias beneficiárias do programa do DF Sem Miséria. Esse público recebeu o Programa Bolsa Família e DF sem Miséria de forma concomitante.

Dessa forma, é possível verificar na figura 3 que o benefício de transferência de renda condicionada DF Sem Miséria elevou a renda per capita das famílias para que elas passassem da condição de extrema pobreza para a de pobreza.

Assim, 98% das famílias que recebiam o programa Bolsa Família, em virtude da implementação do programa DF sem Miséria, superaram a condição de extrema pobreza e passaram à condição de pobreza.

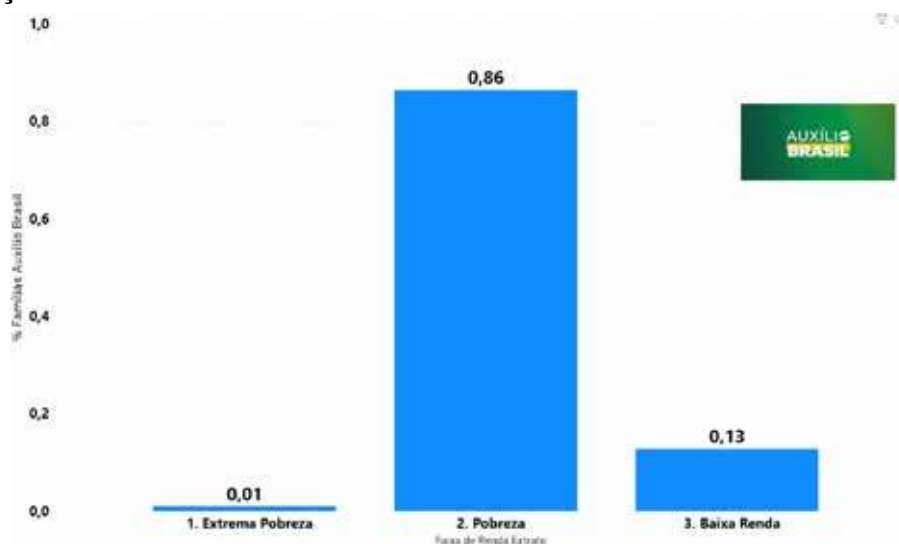
**Figura 3 - Renda per capita das famílias que receberam o DF Sem Miséria em novembro de 2021**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

A partir de 2022, com a implementação do Programa Auxílio Brasil, toda família inscrita recebe o piso de R\$ 400,00 como benefício de transferência de renda federal. Esse valor impacta, diretamente, a faixa de renda das famílias beneficiadas no Distrito Federal. Cerca de 86% do público-alvo habilitado no Cadastro Único fica na faixa de pobreza após o recebimento do auxílio; isso significa que as famílias beneficiadas têm renda per capita entre R\$105,01 e R\$ 210,00, segundo a nova faixa de vulnerabilidade.

**Figura 4 - Renda per capita das famílias que receberam o Programa Auxílio Brasil em março de 2022**



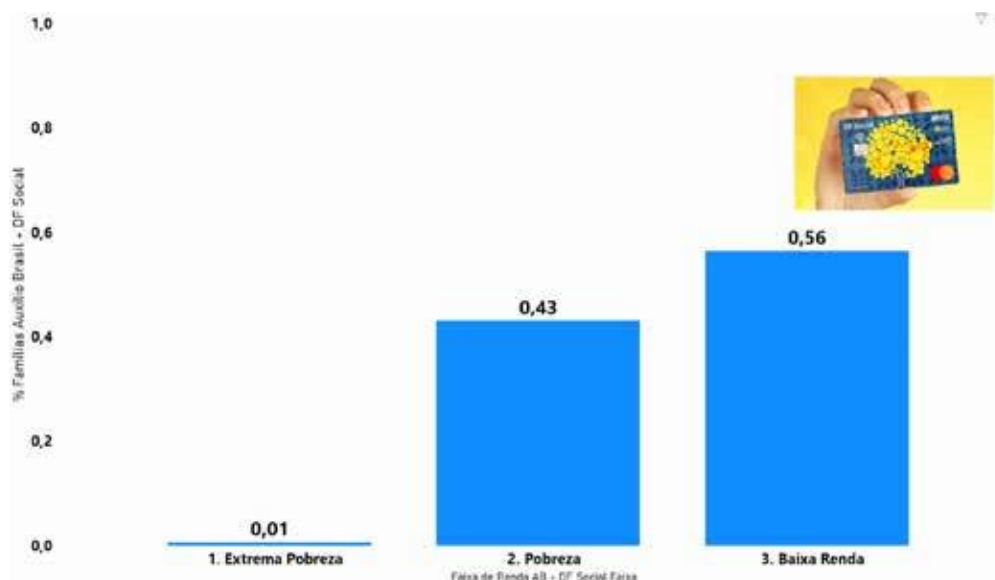
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

Fica evidente que, devido ao valor elevado do benefício Auxílio Brasil, mais famílias saem da linha de extrema pobreza em comparação ao Programa Bolsa Família.

Quando é analisada a concessão do programa DF Social, estratégia de complementação ao programa Auxílio Brasil, constata-se que mais famílias saem da linha de

pobreza e migram para o grupo considerado de baixa renda. Assim, é possível observar que, após o pagamento do DF Social, 43% das famílias beneficiadas ficam na linha da pobreza, e 56% são identificadas como de baixa renda.

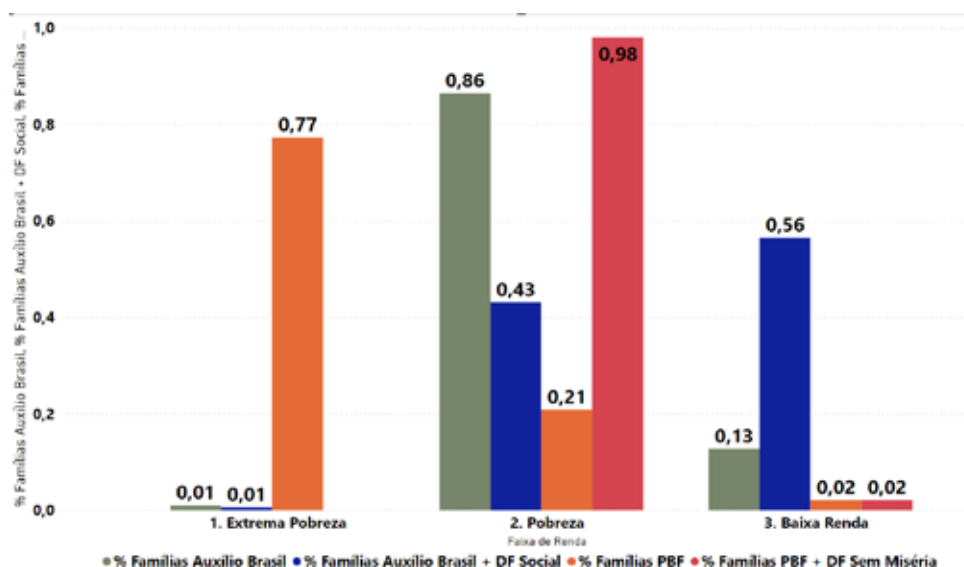
**Figura 5 – Renda per capita das famílias que receberam o Programa DF Social**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

Logo, é possível verificar que as famílias que receberam o programa Bolsa Família se encontravam nas linhas de extrema pobreza e de pobreza. Quando o benefício DF sem Miséria é aplicado, observa-se as famílias deixarem a linha de extrema pobreza e se concentrarem na linha pobreza. Já o programa Auxílio Brasil retira praticamente todo o público-alvo da linha de extrema pobreza. Cerca de 86% dos beneficiários iniciam na faixa de pobreza e parte na faixa de baixa renda. Quando o benefício do DF Social é aplicado aos beneficiários do programa Auxílio Brasil, uma parte considerável do público-alvo (56%) migra para linha de baixa renda e 43% ainda ficam na linha de pobreza.

**Figura 6 - Comparativo das faixas de renda por programa**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

## 5 Análise

Ao analisar os dados das rendas após a concessão de benefícios, pode-se observar o efeito da transferência de renda considerando cada momento e estratégia das políticas públicas na diminuição da extrema pobreza e de pobreza no Distrito Federal. O primeiro foco de análise é a observação dos resultados descritivos das variáveis de interesse. Para a geração desses resultados, publicou-se o método “describe ()” da linguagem de programação Python. O método calcula um resumo das estatísticas referentes às colunas do conjunto de dados. Essa função fornece os valores de média, desvio padrão e outliers. De forma adicional, a função exclui as colunas de caracteres e fornece um resumo sobre colunas numéricas.

Na Tabela 3 pode-se verificar a análise descritiva da quantidade de pessoas por família. Pode ser constatado que as famílias têm, em média, 3 membros em sua composição familiar, tendo como desvio padrão 1.50. A respeito da distribuição de quartis, observa-se que 50% da população têm três membros na composição familiar.

**Tabela 3 - Estatística descritiva da quantidade de pessoas**

Média	3.163643
Desvio Padrão	1.507537
Valor Mínimo	1.000000
1º Quartil	2.000000
2º Quartil	3.000000
3º Quartil	4.000000
Valor Máximo	12.000000

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

A partir da análise descritiva da renda per capita pós-concessão de benefícios, observa-se que as famílias que receberam o Programa Bolsa Família tiveram sua renda per capita elevada para R\$ 61,18 em valores médios, tendo um desvio padrão de R\$ 55,00, o que demonstra o que os valores da renda per capita tinham uma grande variação.

**Tabela 4 - Estatística descritiva da renda per capita após recebimento do Programa Bolsa Família**

Média	R\$ 61,18
Desvio Padrão	R\$ 55,39
Valor Mínimo	R\$ 0,0
1º Quartil	R\$ 24,00
2º Quartil	R\$ 50,00
3º Quartil	R\$ 83,00
Valor Máximo	R\$ 477,00

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

Em relação à avaliação da renda per capita após o recebimento do Programa DF Sem Miséria, o que constituiu a complementação de transferência de renda no Distrito



Federal até 2021, elevou-se a renda per capita média das famílias para R\$ 152,76, acima do critério de extrema pobreza que vigorou durante a execução do programa. Ao analisar a distribuição quartílica da população, neste cenário, há uma distribuição uniforme e baixo desvio padrão, o que evidencia que as famílias tiveram uma renda per capita mais igualitária após concessão deste benefício.

**Tabela 5 - Estatística descritiva da renda per capita após recebimento do Programa DF Sem Miséria**

Média	R\$ 152,76
Desvio Padrão	R\$ 24,34
Valor Mínimo	R\$ 141,33
1º Quartil	R\$ 145,00
2º Quartil	R\$ 147,00
3º Quartil	R\$ 153,00
Valor Máximo	R\$ 487,00

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

Já no modelo atual, observa-se o efeito do programa Auxílio Brasil em relação à renda per capita das famílias. Após a concessão do benefício de R\$ 400,00, a renda per capita das famílias beneficiadas foi elevada para R\$ 225,46 em média. O desvio padrão foi elevado, demonstrando uma falta de uniformidade na distribuição do benefício.

**Tabela 6 - Estatística descritiva da renda per capita após recebimento do Programa Auxílio Brasil**

Média	R\$ 225,46
Desvio Padrão	R\$ 99,22
Valor Mínimo	R\$ 36,33
1º Quartil	R\$ 152,00
2º Quartil	R\$ 200,00
3º Quartil	R\$ 266,33
Valor Máximo	R\$ 606,00

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

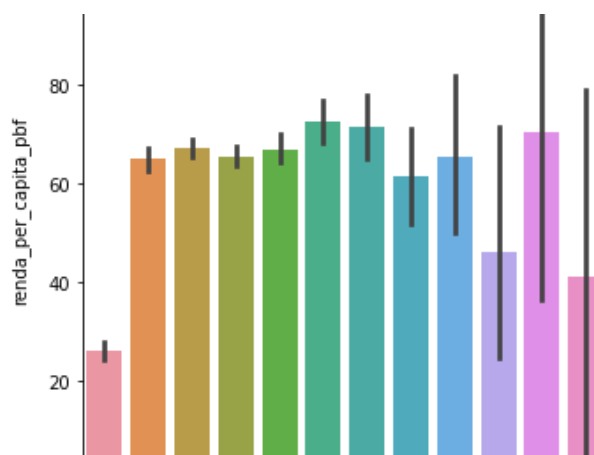
TPor fim, é possível observar o efeito do programa DF Social na renda per capita das famílias beneficiárias. Neste momento, observa-se que a renda per capita das famílias é elevada para R\$ 287,81 e o desvio padrão também se eleva para R\$ 133,80.

Em determinados momentos, é preciso avaliar possíveis falhas nos programas e a necessidade de focalização e direcionamento dos recursos para públicos vulneráveis que são elegíveis para programas de transferência de renda. Para analisar políticas públicas de transferência de renda condicionada, é necessário realizar uma análise sobre o impacto dos benefícios em cada membro da família. Isso se faz necessário para avaliar e observar o nível de desigualdade. A figura 7 mostra o efeito de cada programa na renda

per capita média e nos beneficiários por programa.

Observa-se, na figura 7, que o programa Bolsa Família elevou, gradualmente, a renda per capita por quantidade de membros na composição familiar. Quanto mais pessoas existem no grupo familiar, mais a renda é elevada após a concessão do benefício.

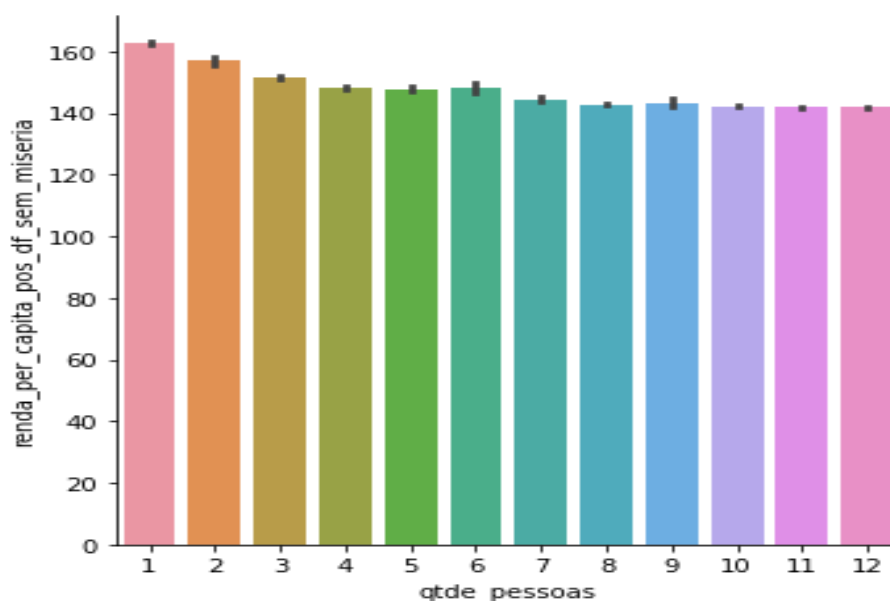
**Figura 7 - Renda per capita após o Programa Bolsa Família por membros na composição familiar**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

Ao analisar o impacto na renda per capita após a concessão do Programa DF Sem Miséria, observa-se que a renda per capita das famílias é elevada, e todos os grupos têm uma distribuição mais igualitária. Assim, famílias que têm um membro ou mais membros terão sua renda per capita elevada a um mesmo patamar. Isso é explicado pelo fato de que, neste programa, o valor do benefício é pago de forma variável até o patamar da faixa de superação de extrema pobreza por renda per capita. A figura 8 mostra o efeito relatado.

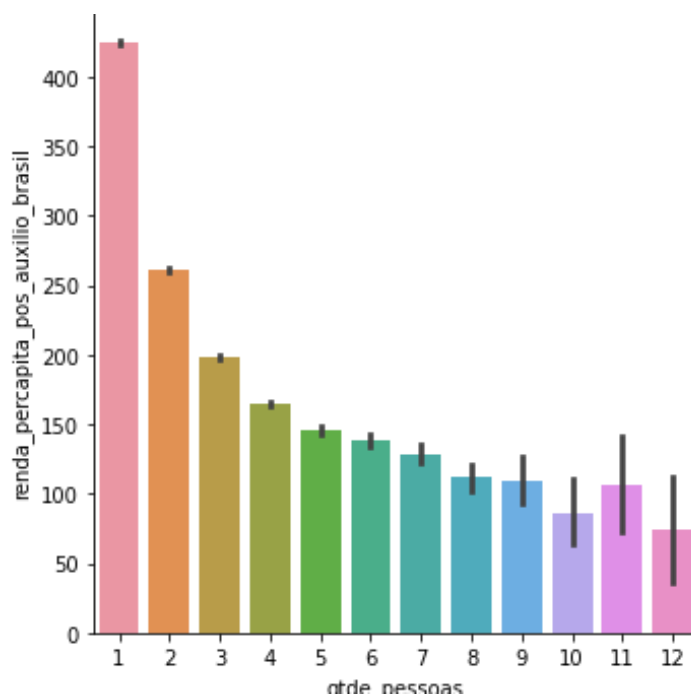
**Figura 8 - Renda per capita após Programa DF Sem Miséria por membros na composição familiar**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

Ao analisar a renda per capita das famílias, após o recebimento do programa Auxílio Brasil, observa-se distribuição mais desigual da renda por membro das famílias beneficiadas, conforme figura 8. Neste sentido, as famílias que têm apenas um membro em sua composição familiar recebem um valor maior do que famílias com mais membros na composição familiar. Isso pode ser explicado pelo fato de que o Auxílio Brasil pagava o benefício de forma linear, não considerando a composição familiar. Ou seja, uma família com um membro recebe o mesmo valor que uma família com três ou quatro membros.

**Figura 9 - Renda per capita após o Programa Auxílio Brasil por membros na composição familiar**

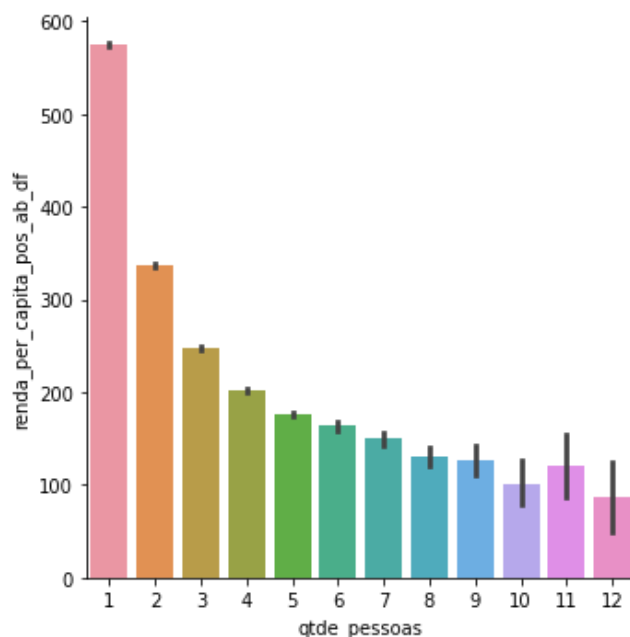


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

Quando se analisa o impacto do benefício DF Social na renda per capita das famílias e de seus membros, na figura 9, observa-se que famílias com composição familiar de uma pessoa recebem bem mais, em termos per capita, do que famílias com composição familiar maior. Este fenômeno reforça a tese de que o pagamento de benefícios de forma linear aumenta a desigualdade entre as famílias.

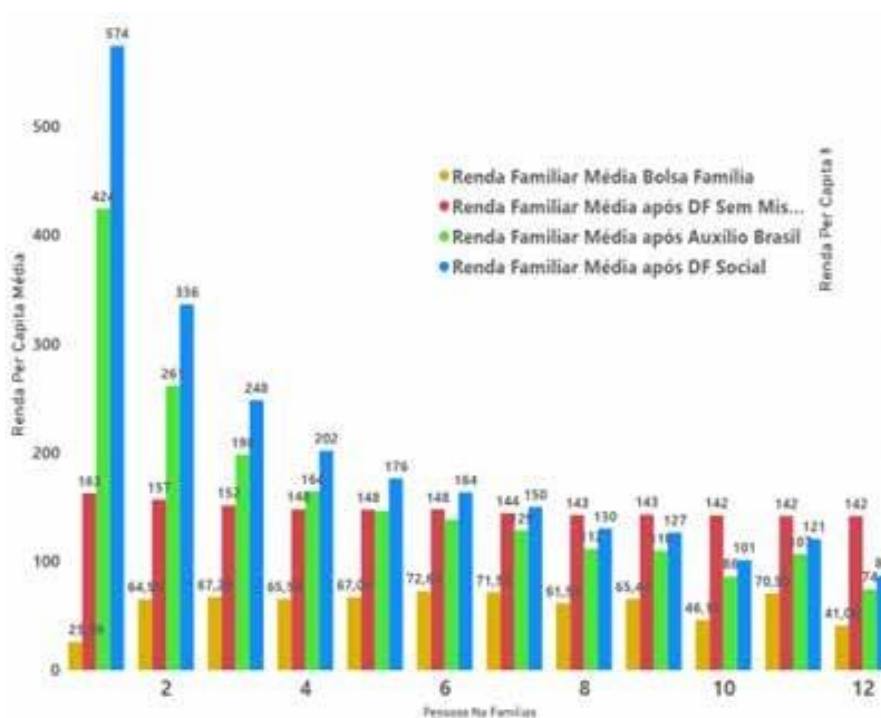
Assim, observa-se que os programas de transferência de renda de metodologia de transferência de recursos variáveis têm distribuição uniforme em todos os estratos da composição familiar. Todavia, quando comparamos com programas com metodologia de distribuição de renda igualitário, fica evidenciado que: famílias com apenas um membro na composição familiar recebem mais benefício e, à medida que o número de pessoas na família aumenta, o valor do benefício per capita diminui. Conforme os dados apresentados na figura 11, o Programa DF Sem Miséria eleva a renda per capita em estratos familiares com mais de 6 membros, superando a renda per capita após o Auxílio Brasil e DF Social combinados.

**Figura 10 - Renda per capita após Programa DF Social por membros na composição familiar**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

**Figura 11 - Comparativo da renda per capita na composição familiar por programa transferência de renda**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

Com o objetivo de aprofundar a análise, será apresentada a comparação do Índice de Gini e a da curva de Lorenz nas rendas avaliadas após o recebimento do benefício. O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a

um (alguns apresentam de zero a 100). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos.

O Programa Bolsa Família possui maior desigualdade na renda familiar e maior diferença na curva de Lorenz. Ao observar o efeito do programa DF Sem Miséria a respeito da renda, a desigualdade no grupo é reduzida drasticamente; fato confirmado na curva de Lorenz. Em relação aos efeitos do programa Auxílio Brasil e DF Social, há um aumento na desigualdade entre os grupos comparados.

**Tabela 8 - Comparativo do Índice de Gini dos Programas Sociais**

Programa	Índice de Gini
Bolsa Família	0.46
DF Sem Miséria	0.04
Auxílio Brasil	0.23
DF Social	0.24

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

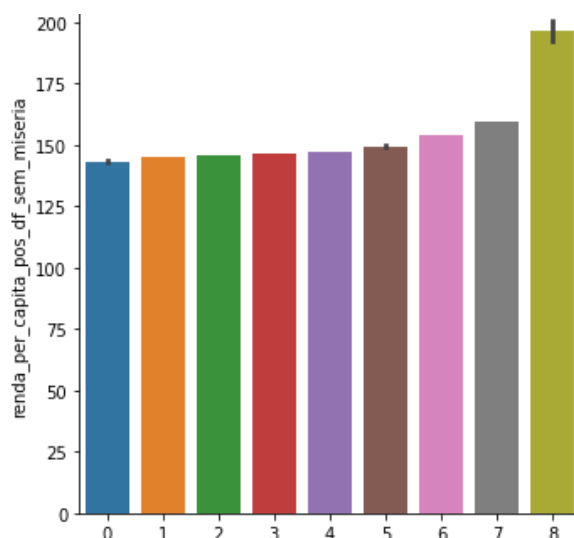
Ao dividir a distribuição de renda por decis (isto é, em dez segmentos com a mesma quantidade de pessoas, das mais pobres às mais ricas), faz-se possível o cálculo não somente das faixas de renda que determinam os diferentes percentis, mas também de suas médias. Com as rendas ordenadas, estas são divididas em quantis. Neste sentido, considera-se que elas foram divididas em decis: o primeiro decil separa os 10% mais pobres do resto da população; o segundo decil separa os 20% mais pobres e assim por diante. Para cada decil, calcula-se qual o valor da renda per capita familiar média da população, que corresponde aos indivíduos delimitados por ele. Levantando essa informação para todos os decis, analisa-se o decis após o recebimento do Programa DF Sem Miséria e do Programa DF Social.

Após a intervenção do Programa DF Sem Miséria, a renda per capita das famílias se torna mais igualitária e menos desigual à renda per capita das famílias entre os 10% mais pobres e os 10% mais ricos. Esta informação é reforçada ao analisar o impacto no Índice de Gini e na curva de Lorenz do programa, podendo ser observado na figura 12.

Ao analisar o impacto do programa DF Social na renda per capita das famílias, observa-se um nível maior de desigualdade entre os grupos apresentados, conforme figura 13. Este fenômeno pode ser confirmado com a conjunção do Índice de Gini e da curva de Lorenz, que foram apresentados previamente.

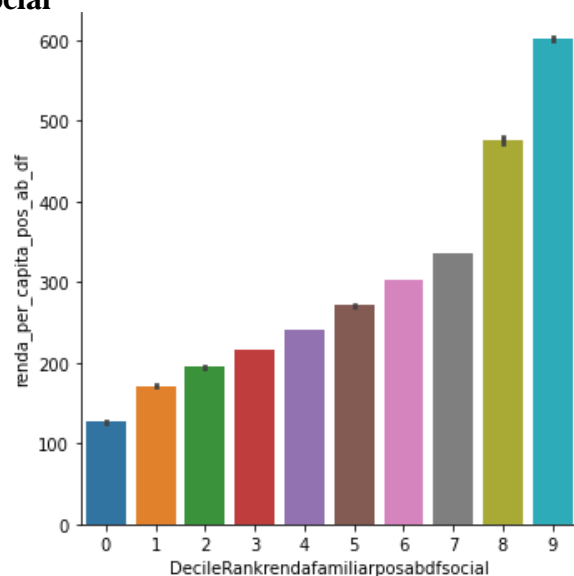


**Figura 12 - Médias de rendimentos mensais per capita de todas as fontes por decis do Programa DF Sem Miséria**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

**Figura 13 - Médias de rendimentos mensais per capita de todas as fontes por decis do Programa DF Social**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

Os resultados apresentados nesta seção são corroborados pelo estudo de Hadna e Askar (2022). Ao avaliar o programa de transferência de renda implementado na Indonésia, cujo pagamento foi realizado de forma linear e igualitária entre os grupos, verificou-se que os beneficiários que se encontravam nos decis mais pobres recebiam menos quando comparados aos beneficiários que se encontravam nos decis com maior renda. Este fenômeno originou uma ampla discussão sobre a metodologia de pagamento do programa.

Tal evidência verificada em programa semelhante na Indonésia reforça o achado nos programas sociais de transferência de renda executados no Brasil e no Distrito Federal.

## 6 Conclusões

A análise efetuada se concentrou no impacto da transição entre programas de transferência de renda no Distrito Federal e sua interação com iniciativas federais. Constatamos que o programa DF Sem Miséria, ativo de 2012 a 2021, foi particularmente eficaz na redução da pobreza e da desigualdade social, quando comparado ao subsequente programa DF Social. Isso foi evidenciado através do índice de Gini e da curva de Lorenz, indicadores de desigualdade de renda.

O DF Sem Miséria demonstrou maior eficiência ao alcançar e prover auxílio a um número mais significativo de famílias. Isso foi possível graças à sua focalização e segmentação eficaz das famílias em situação de vulnerabilidade social no Distrito Federal. Consequentemente, o DF Sem Miséria tornou-se uma peça-chave na estrutura de proteção social.

Foram examinadas as estratégias dos programas Bolsa Família e DF Sem Miséria, e observou-se que ambos adotaram um modelo de pagamento variável, promovendo maior igualdade entre os grupos beneficiários, diminuindo a pobreza e a desigualdade. Em contraste, o Auxílio Brasil e o DF Social optaram por um pagamento com valor igualitário, o que resultou em um aumento da desigualdade entre os beneficiários.

Foi evidenciado que o DF Sem Miséria foi particularmente eficaz devido à sua estratégia de estabelecer um valor meta per capita para superação do limite de extrema pobreza. Isso permitiu que cada família beneficiada ascendesse acima da linha da extrema pobreza. Este avanço significativo, no entanto, ainda requer aperfeiçoamentos para cumprir plenamente sua função de garantir uma renda mínima aos mais pobres.

Em última análise, é necessário um debate renovado sobre o modelo de transferência de renda adotado pelos programas sociais no Distrito Federal. A atual estratégia, embora significativa, não é a mais eficiente. Há um potencial para otimizar o orçamento existente, melhorando o foco e a qualificação das famílias mais vulneráveis no Distrito Federal. Isso reflete mais uma necessidade de priorização política do que uma restrição fiscal.

Assim, a pesquisa ressalta a importância de uma análise criteriosa e uma estratégia bem definida de transferência de renda para garantir que os grupos mais vulneráveis sejam adequadamente apoiados, reduzindo a pobreza e a desigualdade de forma eficaz.

### Referências

BARROS, R. P. A efetividade do salário mínimo em comparação à do Programa Bolsa Família como instrumento de redução da pobreza e da desigualdade. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Ed.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. v. 2. p. 506-549.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, 2001. (Texto para discussão, n.º 800). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD\\_0800.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD_0800.pdf). Acesso em: 22 abr. 2022.

CHERNOZHUKOV, V.; HANSEN, C. An IV Model of Quantile Treatment Effects. **Econometrica**, v. 37, n. 1, p. 245-261, Jan. 2004.

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, n. 3, p. 761-766, May 1984.

HADNA, A. H.; ASKAR, M. W. The Impact of Conditional Cash Transfers on Low-income Individuals in Indonesia. **ASEAS - Advances in Southeast Asian Studies**, v. 15, n. 1, 23-41, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.14764/10.ASEAS-0067>. Acesso em: 22 abr. 2022.

MACHADO, N. A. et al. Chronic disease in children and adolescents: professional-family bond for the promotion of social support. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, n. 39, e2017-0290, 2018.

MENEZES FILHO, N.; PINTO, C. C. X. (Org.). **Avaliação econômica de projetos sociais**. 3. ed. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017. Disponível em: [https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/avaliacao-economica-3a-ed\\_1513188151.pdf](https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/avaliacao-economica-3a-ed_1513188151.pdf). Acesso em: 30 nov. 2022.

NERI, M. C. **Mapa da nova pobreza**. Rio de Janeiro, RJ: FGV Social., 2022 Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>. Acesso em: 30 abr. 2022.

PESQUISA DISTRITAL POR AMOSTRAGEM DE DOMICÍLIOS (PDAD). Brasília: SEPLAN/DF, 2021. Disponível <https://www.codeplan.df.gov.br/pdad-2021-3/> Acesso em 30 nov. 2022.

ROCHA, Sonia. Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 115, p. 3-30, jan./abr. 2001.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, M. O. S.; LIMA, V. F. S. A. Avaliando impactos dos Programas de Transferência de Renda na América Latina. **Revista Katálysis**, v. 21, p. 369-386, 2018.

# A construção da agenda e o papel do empreendedor de políticas públicas a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos: a experiência do Ocupa Mãe

*Building the Agenda and the Role of the Public Policy Entrepreneur Based on the Multiple Streams Model: the Experience of Ocupa Mãe*

**Carolina Borges**

Cientista da Computação e pós-graduada em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas (EGC) do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). Premiada em 2022 em duas competições de inovação política na esfera municipal e federal. Ativista política em participação do controle social com foco em mães, mulheres e crianças.

E-mail: borges.carolinaa@gmail.com

## Resumo

O objetivo do presente artigo é analisar as relações do ativismo político, feito através de mídias sociais entre 2019 e 2022, com a formação da agenda governamental, utilizando para isso o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon. Este modelo foi elaborado a partir de estudos de Kingdon (2003) e Zahariadis (2007) sobre a formação de agenda governamental. Quatro atuações do movimento político Ocupa Mãe foram mapeadas e relacionadas com os fluxos que compõem o modelo, e comparadas com atuações semelhantes ao de empreendedores de políticas públicas. Para Capella (2006), o empreendedor de políticas públicas é o indivíduo especialista em uma determinada questão, persistente na defesa de suas ideias e que promove a conexão entre problemas, soluções e clima político. Foi avaliado também se houve a convergência destes fluxos e o acesso à agenda governamental. Os resultados mostram que, a partir do mapeamento apresentado, é possível perceber que o Modelo dos Múltiplos Fluxos se mostrou adequado para analisar o desfecho dos casos analisados, independentemente da efetividade da alteração da agenda pública.

**Palavras-chave:** Ativismo político. Modelo de múltiplos fluxos. Maternidade. Redes sociais.

## Abstract

The objective of this article is to analyse the relationship between political activism, carried out through social media between 2019 and 2022, and the formation of the government agenda, using Kingdon's Multiple Streams Model for this purpose. This model was developed based on studies by Kingdon (2003) and Zahariadis (2007) on forming the government agenda. Four actions of the political movement Ocupa Mãe were mapped and related to the flows that comprise the model and compared to actions similar to those of public policy entrepreneurs. For Capella (2006), the public policy

entrepreneur is the individual who is an expert in a particular issue, persistent in defending their ideas, and who promotes the connection between problems, solutions, and political climate. It was also evaluated whether these flows and access to the government agenda were converged. The results show that from the mapping presented, it is possible to perceive that the Multiple Streams Model proved to be suitable for analysing the outcome of the cases analysed, regardless of the effectiveness of the change in the public agenda.

**Keywords:** Political activism. Multi-stream model. Maternity. Social media.

## 1 Introdução

Uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas, porém apenas algumas questões são consideradas. Essas questões compõem a agenda decisional: questões prontas para se tornarem políticas públicas (Capella, 2006). Este artigo analisa as relações entre o ativismo político feito através das mídias sociais<sup>1</sup> do movimento Ocupa Mãe entre 2019 e 2022, com a formação da agenda governamental, utilizando o Modelo de Múltiplos Fluxos.

Apesar da falta de indicadores sobre a eficácia das atuais políticas públicas relacionadas à maternidade e infância, o conhecimento empírico adquirido através de pesquisas, escutas e relatos espontâneos originados do movimento Ocupa Mãe evidencia a baixa eficácia destas políticas públicas. Um exemplo é a ausência de palavras relacionadas à maternidade no Programa de Metas 2021-2024 da Prefeitura de São Paulo.

Essa baixa eficácia de políticas públicas que apoiam a rotina das mães gera uma sobrecarga cotidiana que dificulta a participação política e a ausência do debate sobre o assunto maternidade e infância. Contudo, a divulgação nas redes sociais e a presença física das mães participando dos espaços políticos de controle social e de consultas públicas têm despertado o interesse dos formuladores de políticas na discussão e implementação de políticas específicas para esse grupo social.

O movimento Ocupa Mãe surgiu em 2018 com a intenção de orientar e incentivar a participação política das mães e crianças, evidenciando a construção de políticas públicas mais assertivas e eficientes para mães e crianças através da participação política destas. Essas ações são realizadas através de divulgação nas redes sociais e sites, a saber: Instagram, Facebook, LinkedIn e Whatsapp.

Diante do disposto, o exercício analítico proposto tem como foco pensar: em que medida as ações feitas pelo movimento Ocupa Mãe contribuem para a formação da agenda governamental? O Modelo de Múltiplos Fluxos pode ser aplicado num contexto de ativismo político pelas redes sociais? As ações do movimento Ocupa Mãe podem ser caracterizadas como ações de um empreendedor de políticas públicas? (Capella, 2006). As ações realizadas pelo movimento Ocupa Mãe foram analisadas considerando os três fluxos propostos pelo modelo: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo político, listando exemplos práticos, observando como a atuação política de convergência desses fluxos atuou ou não na construção da agenda governamental.

O artigo aparece dividido em três seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta os Modelos de Múltiplos Fluxos e a convergência entre eles. A segunda

1 - Mídias sociais em questão: site, perfil no Instagram, perfil do Facebook e perfil no LinkedIn.



seção relaciona os exemplos práticos com os fluxos, assim como a atuação como um empreendedor de políticas públicas através das ações do movimento Ocupa Mãe. Na terceira seção se apresentam as conclusões sobre como o Modelo de Múltiplos Fluxos influencia ou não na agenda governamental.

## 2 O Modelo de múltiplos fluxos

A partir dos estudos de Kingdon (2003) e Zahariadis (2007) sobre a formação de agenda governamental, foi elaborado o Modelo de Múltiplos Fluxos. O modelo foi desenvolvido, a princípio, para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e transportes do governo federal norte-americano, tornando-se referência para os estudos voltados à análise da formulação de políticas governamentais. O autor define a agenda governamental como o conjunto de assuntos que recebem atenção do governo num determinado momento. Porém, devido à complexidade e volume de questões apresentadas, apenas algumas delas podem ser consideradas em determinado momento.

O processo de tomada de decisão nas políticas públicas poderia ser representado pela confluência de três grandes fluxos dinâmicos: o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político (Kingdon, 2003). A convergência dos três fluxos decisórios pode permitir que determinadas questões passem a fazer parte da agenda decisória. Essa convergência ocorre em momentos críticos: “Afirmamos que a junção dos fluxos – *coupling* – ocorre em momentos em que as janelas (*policy windows*) se encontram abertas.” (Capella, 2006, p. 31).

### 2.1 Fluxo de problemas

O Fluxo dos Problemas analisa como as questões são levadas a compor a agenda do governo. Para Kingdon (2003), o problema é uma situação social percebida, mas que não necessariamente desperta ação em contrapartida. Um problema público está apto para entrar na agenda governamental quando formuladores de políticas públicas acreditam que devem fazer algo a respeito da questão.

Segundo Kingdon (2003), a atenção dos formuladores de políticas públicas se daria em função de três mecanismos: indicadores (dados e interpretações reunidos podem apontar certa questão como problemática e tornando-a foco de atenção governamental); eventos, crises e símbolos (somados a indicadores, auxiliam na percepção existente sobre uma dada questão, transformando-a em problema e inserindo-a na agenda); *feedback* das ações governamentais (monitoramento e avaliação dos programas implementados).

Para Capella (2006), a resposta dos formuladores depende da forma como estes percebem e interpretam a realidade. Considerando o grande volume de decisões e a incapacidade de lidar com todas as questões ao mesmo tempo, percepções e interpretações são importantes para transformá-las em problemas passíveis de intervenção por parte de políticas públicas.

### 2.2 Fluxo de soluções

O Fluxo de Soluções inclui o conjunto de alternativas e soluções em disputa na rede de políticas públicas. Entre as propostas de solução que originam as políticas públicas é possível identificar alguns padrões, tais como: a confiabilidade técnica; a aceitabilidade e compatibilidade entre os valores vigentes na sociedade; e a capacidade de antecipar contingenciamentos futuros, como os orçamentários (Kingdon, 2003).

### 2.3 Fluxo político

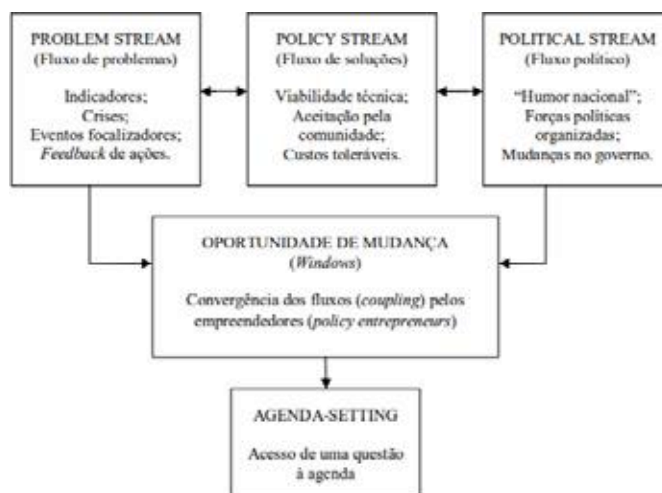
O Fluxo Político pode afetar a agenda governamental através de três elementos: clima ou "humor nacional", que é o compartilhamento de questões por um determinado período; solo fértil para certas ideias e descarte de outras. Temos, também, a atuação por grupos de pressão, opinião pública, movimentos sociais, processo eleitoral, entre outros; forças políticas organizadas através da geração de consenso ou conflito em torno de certas questões. As mudanças de governo, de pessoas em posições estratégicas, mudanças no Congresso, mudança na direção de empresas públicas, muitas vezes promovem aberturas para novos debates em termos do fluxo político.

### 2.4 O empreendedor de políticas públicas e a convergência entre os fluxos

Para Capella (2006), o empreendedor de políticas públicas é o indivíduo especialista em uma determinada questão, persistente na defesa de suas ideias e que promove a conexão entre problemas, soluções e clima político. Os empreendedores exercem um papel fundamental nas políticas públicas, pois são os atores que detêm qualidades básicas para integração dos fluxos, tais como: o apelo para se fazer ouvir, articulação política, habilidade para negociar e persistência.

É denominada de janela de oportunidade a convergência entre os três fluxos acima: problemas, soluções e político. É na janela de oportunidade que os empreendedores de política pública apresentam suas propostas. Conforme esquematização mostrada na figura 1, os três fluxos são reunidos pelos empreendedores de políticas.

**Figura 1 - Esquematização do modelo de Kingdon mostrando a relação entre os três fluxos, a oportunidade de mudança e agenda**



Fonte: (Capella, 2006, p. 32)

## 3 Aplicabilidade: a experiência do Ocupa Mãe como empreendedor de políticas públicas

O movimento Ocupa Mãe surgiu em 2018 com a intenção de orientar e incentivar a participação política das mães e crianças, colaborando na construção de políticas públicas mais assertivas e eficientes para mães e crianças através da participação política destas. Na prática, o movimento oferece: cursos de formação política nos quais as mães são encorajadas a participarem com seus bebês numa linguagem acessível para

todos; visitas em espaços públicos de poder, como Câmara dos Vereadores, Tribunal de Contas do Município, Subprefeituras, para mães e crianças vivenciarem esses espaços e serem vistas pelas pessoas que trabalham nesses locais; divulgação de políticas públicas relacionadas à maternidade e à infância.

O movimento se propõe a divulgar políticas públicas novas, pouco conhecidas, e de outras cidades, estados e países, para que sejam replicadas. Há também encontros com deputadas, vereadoras, secretárias, e subprefeitas para a construção de políticas públicas necessárias para mães e crianças. A participação de mães e crianças no controle social de políticas públicas acontece através do apoio à candidatura de mães para diversos conselhos (parques, UBS, escola, participativo, entre outros) e do incentivo para a participação de reuniões de conselhos, comissões e audiências. Essas ações são realizadas através de divulgação nas redes sociais e sites, a saber: Instagram, Facebook, LinkedIn e Whatsapp.

Ao longo de sua trajetória, por diversas vezes, o movimento Ocupa Mãe divulgou em suas redes sociais questões relacionadas à maternidade, infância e participação política. Algumas das questões levantadas chamaram a atenção da imprensa e do governo, ocasionando debates que antes não existiam e promovendo uma sensibilização dos formadores de políticas públicas.

Essa sensibilização da mídia e proximidade com os atores políticos exercida pelo movimento se assemelha às características esperadas dos empreendedores de política pública.

A seguir, foram mapeadas quatro atuações do movimento Ocupa Mãe, relacionando-as com os fluxos (problemas, soluções e políticos), a convergência desses e se houve ou não o acesso à agenda.

### 3.1 Propostas para o orçamento - Bolsa Amamentação

Em 2021, foi criada pela Prefeitura Municipal de São Paulo uma consulta pública<sup>2</sup> sobre quais deveriam ser as propostas priorizadas nos próximos quatro anos. O Ocupa Mãe elaborou uma proposta chamada de "Programa Municipal de Incentivo à Amamentação - Bolsa Amamentação", inspirada na Lei de Bolsa Amamentação da cidade de Paulínia<sup>3</sup>, onde as mães que amamentam são remuneradas. Não há indicadores sobre a amamentação na cidade de São Paulo, porém o Estudo Nacional de Alimentação e Nutrição Infantil (ENANI-2019), mostra que:

Os resultados para os indicadores de amamentação observados no ENANI-2019 revelam importante avanço quando comparados com a PNDS-2006, contudo ainda estão muito aquém das metas propostas pela OMS para o ano de 2030 (ENANI-2019).

Através do engajamento nas redes sociais, como as lives feitas com apoio de pessoas influentes do meio materno, muitas mães votaram, pela primeira vez, numa consulta pública, e a proposta do Bolsa Amamentação alcançou um notório décimo

2 - Consulta Pública no site Participe Mais intitulada "Programa de Metas 2021-2024 e Plano Plurianual 2022-2025"

3 - Lei nº 3243, de 16 de novembro de 2011

primeiro lugar, entre mais de seiscentas propostas. O encaminhamento<sup>4</sup> dado pela Prefeitura foi de prometer ações relacionadas à conscientização da amamentação, porém não houve promessas sobre a remuneração para as mães que amamentam. Apesar de não haver uma criação de política pública que remunere as mães, o tema da amamentação ganhou visibilidade entre pessoas influentes do governo. O mapeamento a seguir, figura 2, relaciona as ações e o momento em questão com os fluxos do Modelo de Múltiplos Fluxos.

**Figura 2- Mapeamento Bolsa Amamentação: Ações Ocupa Mãe x Fluxos de Kingdon**

	<b>Problema</b>
<b>Descrição</b>	Elaboração de proposta para o Plano Plurianual da Cidade de São Paulo na consulta pública aberta pela prefeitura em 2021. A proposta enviada sugeria a remuneração das mães que amamentam.
	<b>Fluxos</b>
	<b>Descrição</b>
<b>Fluxo de problemas</b>	
Indicadores	- Não há métricas sobre a amamentação na cidade de São Paulo. - Há estudos sobre os custos do não aleitamento materno no Brasil. - ENANI-2019 evidencia índices nacionais muito distante das métricas desejadas pela OMS.
Crises	Situação atual de amamentação no Brasil está distante do recomendado pela OMS.
Eventos focalizadores	- Prefeitura lança uma consulta pública para que as pessoas façam sugestão do orçamento. - Ocupa Mãe cria uma proposta de lei que remunera as mães que amamentam, inspiradas numa atual legislação da cidade de Paulínia.
Feedback de ações	- Muitas influenciadoras digitais do meio materno participaram de lives para divulgar a votação na proposta da Bolsa Amamentação. - Muitas mães votaram pela primeira vez numa proposta do orçamento e numa consulta pública.
	<b>Fluxo de soluções</b>
Viabilidade técnica	A avaliar. A proposta de remunerar mães por amamentarem traz um custo aos cofres públicos, porém é necessário avaliar outros pontos como o gasto com leite artificial, gasto com a locomoção dessa mãe se ela for trabalhar, gastos com os sistema único de saúde com as doenças que podem aparecer com a não amamentação.
Aceitação pela comunidade	Muito bem aceita pelas mães
Custos toleráveis	Médio. Porém há benefícios a longo prazo que hoje as mães e crianças não possuem.
	<b>Fluxo político</b>
Humor nacional	As pessoas se sensibilizaram com a causa da amamentação.
Forças políticas organizadas	O engajamento nas redes de mães influenciadoras gerou muitos votos na proposta do orçamento.
Mudança no governo	Não houve mudança de governo
<b>Convergência dos fluxos pelos empreendedores</b>	- Engajamento nas redes sociais para incentivar a participação na consulta pública e voto na proposta da Bolsa Amamentação - Live com mães influentes para ampliar o alcance da votação - Ampla participação de mães que nunca haviam participado de consultas públicas
<b>Acesso de uma questão à agenda?</b>	- Não houve a criação da política pública, mas o assunto de amamentação ganhou um destaque no meio político. - O governo respondeu as propostas mais votadas, e informou que haveria um incentivo a amamentação nas creche e além da promoção de medidas de conscientização da importância da amamentação.

Fonte: Elaborado pela autora.

4 - Encaminhamento dado através do site Portal de Devolutivas da Prefeitura Municipal de São Paulo

### 3.2 Reativação das ruas de lazer

Durante a pandemia do COVID-19, a Prefeitura de São Paulo suspendeu, através de um decreto, a política pública chamada Ruas de Lazer. Essa política pública incentiva atividades esportivas, de lazer e de socialização através da proibição do trânsito de veículos nas ruas durante domingos e feriados.

Em 2021, após a flexibilização na utilização dos espaços abertos, as Ruas de Lazer continuavam suspensas, ou seja, não estavam em funcionamento e os frequentadores não podiam usufruir do espaço. Foi informado para a organização do Ocupa Mãe que a prefeitura prometia reativar as Ruas de Lazer, mas não cumpria com o prazo.

Após mapeamento das autoridades responsáveis pelas Ruas de Lazer, o Ocupa Mãe fez um post nas redes sociais solicitando a imediata reativação das Ruas de Lazer e pedindo apoio às suas seguidoras. A organização do Ocupa Mãe levou a questão à Comissão Educação, Cultura e Esportes da Câmara Municipal de São Paulo, ocasionando a elaboração de um requerimento questionando a prefeitura sobre as pendências para a reativação das Ruas de Lazer.

Na quarta-feira, 17 de novembro de 2021, ocorreu a reunião da comissão, transmitida de forma on-line, na qual houve a leitura e aprovação do requerimento. O Ocupa Mãe divulgou nas suas redes sociais um post onde marcava os responsáveis pelas Ruas de Lazer (secretário de esporte e prefeito) informando sobre a aprovação do requerimento vindo da Câmara dos Vereadores. No sábado, dia 20 de novembro de 2021, a organização do Ocupa Mãe foi informada pelos frequentadores da Rua de Lazer que a reativação aconteceria no dia seguinte, ou seja, no domingo dia 21 de novembro de 2021. Um post foi feito informando à população que o pedido de reabertura das Ruas de Lazer havia sido efetivado.

O contato entre o Ocupa Mãe e as autoridades responsáveis pela reativação das Ruas de Lazer ocorreu de forma indireta, através de postagens nas redes sociais. A articulação política e a credibilidade do movimento junto à Câmara dos Vereadores mostraram-se eficientes, pois de maneira rápida houve a reativação das Ruas de Lazer.

O mapeamento a seguir, figura 3, relaciona as ações e o momento em questão com os fluxos do Modelo de Múltiplos Fluxos.



**Figura 3- Mapeamento Reativação das Ruas de Lazer: Ações Ocupa Mãe x Fluxos Kingdon**

	<b>Problema</b>
<b>Descrição</b>	Apesar da flexibilização e retomada das atividades em geral, não houve a retomada das Ruas de Lazer pela prefeitura, que foram suspensas durante o período de isolamento devido ao COVID-19.
	<b>Fluxos Descrição</b>
<b>Fluxo de problemas</b>	
<b>Indicadores</b>	Há 62 Ruas de Lazer na cidade de São Paulo Não há indicadores sobre a utilização das Ruas de Lazer.
<b>Crises</b>	Descontentamento dos frequentadores das Ruas de Lazer devido a não retomada das atividades pós isolamento social ocasionado pelo COVID-19
<b>Eventos focalizadores</b>	- Suspensão do funcionamento das Ruas de Lazer durante a pandemia - Retomada das atividades ao ar livre durante o período de flexibilização, exceto das Ruas de Lazer
<b>Feedback de ações</b>	Descontentamento dos frequentadores das Ruas de Lazer por não conseguirem informações precisas com as autoridade responsáveis sobre a retomada das atividades das Ruas de Lazer
	<b>Fluxo de soluções</b>
<b>Viabilidade técnica</b>	Viável
<b>Aceitação pela comunidade</b>	Muito bem aceita por jovens, crianças e frequentadores
<b>Custos toleráveis</b>	Baixo custo
	<b>Fluxo político</b>
<b>Humor nacional</b>	Pessoas animadas com a flexibilização e retomada das atividades ao ar livre
<b>Forças políticas organizadas</b>	Retomada das atividades e eventos ao ar livre estavam sendo bem aceitos por grande parte da população
<b>Mudança no governo</b>	Não houve mudança de governo
<b>Convergência dos fluxos pelos empreendedores</b>	As postagens nas redes sociais pedindo apoio a retomada das Ruas de Lazer pela cidade mostraram aos vereadores a relevância do assunto. A divulgação do requerimento aprovado pela Comissão Educação, Cultura e Esportes da Câmara Municipal de São Paulo que solicitava o prazo para a retomada das Ruas de Lazer pela prefeitura ocasionou a alteração na agenda pública, pois houve a retomada das atividades das Ruas de Lazer
<b>Acesso de uma questão à agenda?</b>	Houve o acesso à agenda pública. O funcionamento das Ruas de Lazer foi autorizado pela prefeitura três dias após a divulgação da aprovação do requerimento da Comissão.

Fonte: Elaborada pela autora

### 3.3 Alteração no Google Maps

Após a reativação das Ruas de Lazer, em novembro de 2021, foi constatado um excesso de motociclistas desrespeitando os bloqueios e transitando em um local proibido pela legislação. Em conversa com alguns motociclistas, a organização do Ocupa Mãe constatou que a maior parte destes eram profissionais que faziam entregas e que eram orientados pelas rotas de trânsito feitas pelos aplicativos. Os motociclistas preferiam infringir a legislação e cumprir a meta da entrega a alterar a rota e serem punidos pelo aplicativo por terem demorado mais que o planejado. O caminho para evitar que a legislação fosse desrespeitada e garantir a ausência de veículos nas Ruas de Lazer seria solicitar aos aplicativos de entregas que as rotas respeitassem a legislação. O problema foi levado ao poder público pela organizadora do Ocupa Mãe, mas não houve interesse

dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo.

Com a ausência do poder público, coube novamente ao Ocupa Mãe contar com o apoio do engajamento das redes. A estratégia tomada foi elaborar um vídeo curto com a explicação do problema e como seria a resolução. Houve um mapeamento dos responsáveis pela alteração e um pedido para que as pessoas compartilhassem o vídeo até chegar aos responsáveis. No site do Ocupa Mãe havia um extenso material com todas as informações necessárias para a alteração ocorrer, como as atuais Ruas de Lazer (conseguidas através de um pedido pela lei de acesso à informação) e link da legislação vigente. O vídeo viralizou e em alguns dias um funcionário do Google Maps entrou em contato com a organizadora do Ocupa Mãe informando que a alteração solicitada estava sendo executada e em breve estaria disponível para os aplicativos de entrega. Desde março de 2022, os trajetos sugeridos pelos aplicativos de entrega que utilizam a base de dados do Google Maps como referência não passam pelas Ruas de Lazer.

O problema em questão era o desrespeito à legislação das Ruas de Lazer e sua solução se deu fora da agenda pública, pois não houve interesse dos responsáveis políticos. O vídeo explicando o problema e informando a solução, somado ao engajamento nas redes sociais, ocasionou na sensibilização dos responsáveis pela alteração, levando assim à resolução do problema. O mapeamento a seguir, figura 4, relaciona as ações e o momento em questão com os fluxos do Modelo de Múltiplos Fluxos.

**Figura 4- Mapeamento alteração GoogleMaps:  
Ações Ocupa Mãe x Fluxos de Kingdon**

	Problema
Descrição	Aplicativo de mobilidade Google Maps sugeria trajetos de trânsito em desacordo com a legislação vigente, ocasionado o desrespeito ao espaço ressevado para as Ruas de Lazer
Fluxos	Descrição
Fluxo de problemas	
Indicadores	Não há métricas sobre quantidade de veículos que desrespeitam a legislação e trafegam nas Ruas de Lazer
Crises	Frequentadores das Ruas de Lazer em risco pois motociclistas estavam desrespeitando a legislação e trafegando em local restrita para os pedestres
Eventos focalizadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reativação das Ruas de Lazer</li> <li>- Falta de adequação dos aplicativos de mobilidade com a atual legislação</li> <li>- Falta de fiscalização dos agentes de trânsito</li> <li>- Não houve interesse das autoridades responsáveis em exigir que os aplicativos de mobilidade respeitassem a legislação de trânsito</li> </ul>
Feedback de ações	Após a reativação das Ruas de Lazer, foi percebido pelos seus frequentadores, desrespeitos da legislação que ocasionavam em transito de veiculos numa área restrita para pedestres
Fluxo de soluções	
Viabilidade técnica	Viável. Adequação das rotas sugeridas pelos aplicativos de mobilidade com a legislação das Ruas de Lazer
Aceitação pela comunidade	A atualização do aplicativo para que a legislação das Ruas de Lazer fosse respeitada foi bem aceita entre motoristas que utilizam os aplicativos, os trabalhadores de entregas e os frequentadores das ruas de lazer
Custos toleráveis	Sem custo para os cofres públicos, pois a alteração deveria ocorrer na base de dados dos aplicativos de mobilidade.

<b>Fluxo político</b>	
Humor nacional	As pessoas se sensibilizaram com a causa
Forças políticas organizadas	O engajamento nas redes sociais foi alto, pois muitas pessoas desconheciam que os aplicativos de mobilidade desrespeitavam as legislações de trânsito
Mudança no governo	No início de 2022, os partidos políticos, e seus representantes no poder executivo e legislativo, estavam ponderando ações referentes às eleições de outubro próximo.
<b>Convergência dos fluxos pelos empreendedores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapeamento dos responsáveis pela alteração do aplicativo de mobilidade</li> <li>- Informações técnicas relevantes para a solução do problema no site do Ocupa Mãe, como a explicação do que deveria ser feito: legislação relacionada, e ruas de lazer que estavam vigentes através de um pedido feito pela Lei de Acesso a Informação</li> <li>- Elaboração de um vídeo explicando rapidamente o problema, informando que a solução estava descrita no site do Ocupa Mãe, e pedindo apoio dos seguidores para ampliar o alcance do vídeo.</li> </ul>
<b>Acesso de uma questão à agenda?</b>	O problema não entrou na agenda pública, mas foi solucionado com a pressão nas redes sociais pela empresa responsável pelo aplicativo de mobilidade

Fonte: Elaborado pela autora

### 3.4 Escola sem tarifa

Em setembro de 2021, iniciou-se pelas redes sociais do Ocupa Mãe a campanha "Escola sem Tarifa" com a intenção de sensibilizar a sociedade, a mídia e as autoridades políticas sobre a questão dos pagamentos de tarifas bancárias das escolas públicas. Atualmente, escolas públicas pagam aproximadamente R\$1.000 por ano de tarifas bancárias. Após quase dois anos de campanha nas redes sociais, o conhecimento empírico adquirido aponta que as famílias dos alunos das escolas públicas desconhecem o assunto e se sentem afastadas dessa realidade. O que resulta num baixo engajamento nas redes sociais e pouca sensibilização das autoridades políticas.

Houve criação de dois projetos de lei referentes ao assunto na Câmara dos Deputados<sup>5</sup> e no Senado Federal<sup>6</sup> e, mesmo após mapeamento dos responsáveis e divulgação nas redes sociais, eles não avançaram. Até o presente momento, a questão não entrou na agenda pública e não foi solucionada. O mapeamento a seguir, figura 5, relaciona as ações e o momento em questão com os fluxos do Modelo de Múltiplos Fluxos.

<sup>6</sup> Projeto de Lei nº 2341, de 2022



**Figura 5- Mapeamento Escola sem Tarifa: Ações Ocupa Mãe x Fluxos de Kingdon**

	Problema
Descrição	Escolas públicas pagam aproximadamente R\$ 1000 por ano de tarifas bancárias.
Fluxos	Descrição
Fluxo de problemas	
Indicadores	- Não há registros nas bases do governo de quanto as instituições públicas de ensino pagam por ano de tarifas bancárias. - Dados colhidos pelo Ocupa Mãe mostram que as escolas públicas pagam aproximadamente R\$ 1000 de tarifas bancárias cada uma por ano.
Crises	- Recursos públicos destinado à manutenção das escolas são insuficientes para atender às necessidades da comunidade escolar - Parte do dinheiro destinado às escolas são direcionados ao pagamento de tarifas bancárias - Projetos de lei parados e com pouca aceitação no governo
Eventos focalizadores	Fechamento das escolas no período da pandemia de COVID-19 diminuiu o recurso financeiro disponível nas escolas pois não havia a possibilidade de se fazer festas temáticas nem ações de arrecadação
Feedback de ações	- O problema é desconhecido pela população, sendo restrito às diretoras de escolas - Pessoas surpresas com a situação das escolas públicas - Solução de difícil entendimento pela maior parte das pessoas envolvidas, pois envolve a esfera federal
Fluxo de soluções	
Viabilidade técnica	Viável
Aceitação pela comunidade	Ao serem informadas das cobranças de tarifas bancárias, as pessoas ficam desacreditadas da situação, desejam que as instituições públicas de ensino sejam isentas de tarifas bancárias, mas ficam confusas com a complexidade da solução.
Custos toleráveis	Baixo custo
Fluxo político	
Humor nacional	Após quase dois anos de campanha nas redes sociais, o conhecimento empírico adquirido aponta que as famílias dos alunos das escolas públicas desconhecem o assunto e se sentem afastadas dessa realidade. Resultado: baixo engajamento nas redes sociais.
Forças políticas organizadas	Criação de dois projetos de lei na esfera federal para resolução do problema
Mudança no governo	Não houve mudança de governo
<b>Convergência dos fluxos pelos empreendedores</b>	- Mapeamento dos responsáveis para que haja a isenção do pagamento das tarifas pelas escolas públicas - Divulgação nas redes sociais sobre as possíveis solução do problema - Divulgação dos valores pago pelas escolas
<b>Acesso de uma questão à agenda?</b>	O problema não entrou na agenda pública e não foi solucionado

Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4 Conclusão

O Modelo dos Múltiplos Fluxos foi elaborado por Kingdon e Zahariadis com o intuito de analisar as políticas públicas nas áreas de transportes e saúde do governo dos Estados Unidos da América. A aplicabilidade proposta neste artigo mapeou ações que

ocorreram, em sua maior parte, de forma virtual, utilizando-se de redes sociais, com assuntos relacionados à maternidade e infância nas áreas de educação, lazer, esporte, mobilidade, empregabilidade e saúde pública. O Modelo dos Múltiplos Fluxos se mostrou adequado para analisar o desfecho dos quatro casos analisados, independente da efetividade da alteração da agenda pública.

A análise das ações mapeadas do movimento Ocupa Mãe mostrou semelhança com as ações de um empreendedor de políticas públicas. O engajamento nas redes sociais auxiliou na sensibilização de uma parte da população, da mídia e dos responsáveis pelas políticas públicas, trazendo alguma atenção aos assuntos comumente não priorizados. Também é vista a convergência dos fluxos apresentados para cada uma das ações, e que, nos casos em que a agenda pública não foi alterada, houve a exposição do tema, discussões e sensibilização do poder público. A partir do mapeamento apresentado e das ações realizadas, é possível perceber que o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon pode ser aplicado e se mostra adequado no contexto atual, em que uma grande parte do ativismo político aconteceu de forma virtual através do engajamento nas redes sociais.

### Referências

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 9055 de 2017**. Dispõe sobre a proibição de cobrança de tarifas bancárias de instituições públicas de ensino. Brasília: Câmara, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2160856>. Acesso em: 18 abr. 2023

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2341, de 2022**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias. Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília: Senado, 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9194788&ts=1661425732889&disposition=inline>. Acesso em: 18 abr. 2023

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB - **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 61, p. 25-52, 2006. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291>.

FUSTER, D. A. Formação da Agenda: Modelo de Múltiplos Fluxos. São Paulo: Escola Superior de Gestão e Contas Públicas, 2019. Disponível em: <https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/1877-formacao-da-agenda-modelo-de-multiplos-fluxos>. Acesso em: 18 abr. 2023

JANNUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED)**, v. 4, p. 117-142, 2016.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternativas and public policies**. 2. ed. Ann Arbor : University of Michigan, 2003.



LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero et al. O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2021.

OCUPA MÃE. **Ocupa Mãe**. São Paulo, SP. Instagram: @ocupamae. Disponível em [instagram.com/ocupamae](https://www.instagram.com/ocupamae). Acesso em: 18 abr. 2023

OCUPA MÃE. **Proposta para a consulta pública**: Programa Municipal de Incentivo à amamentação - Bolsa Amamentação. São Paulo, 2021. Disponível em <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/legislation/processes/116/proposals/167>. Acesso em: 18 abr. 2023

OCUPA MÃE. **Ocupa Mãe**. São Paulo, 2023. Disponível em [www.ocupamae.com](http://www.ocupamae.com). Acesso em: 18 abr. 2023

OLIVIERI, Cecília. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia Política**, n. 29, 2007

PAULÍNIA. **Lei nº 3243, de 16 de novembro de 2011**. Criação do Programa Municipal de Incentivo à Amamentação- Bolsa Amamentação. Paulínia, SP: Legislação Municipal, 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/p/paulinia/lei-ordinaria/2011/325/3243/lei-ordinaria-n-3243-2011-dispoe-sobre-a-criacao-do-programa-municipal-de-incentivo-a-amamentacao-bolsa-amamentacao-sua-inclusao-no-programa-prioridade-social-e-da-outras-providencias?q=prioridade+social>. Acesso em: 18 abr. 2023

SÃO PAULO (Município). Consulta Pública: Programa de Metas 2021-2024 e Plano Plurianual 2022-2025. In: SÃO PAULO (Município). **Participe Mais**. São Paulo: Governo Aberto, 2023. Disponível em <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/legislation/processes/116>. Acesso em: 18 abr. 2023

SÃO PAULO (Município). **Devolutiva PDM 2021-2024**. São Paulo: Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2021. Disponível em <https://devolutiva.pdm.prefeitura.sp.gov.br/?id=2617#>. Acesso em: 18 abr. 2023

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 55.684 de 2014**. Dispõe sobre a implantação de áreas de lazer em vias públicas. 2014. São Paulo: Legislação Municipal, 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55684-de-12-de-novembro-de-2014>. Acesso em: 18 abr. 2023

SÃO PAULO (Município). **Programa de metas 2021-2024**: versão final participativa. 1. ed. São Paulo: Secretaria de Governo Municipal, 2021. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa\\_de\\_metas/programa-de-metas-2021-2024/pdm.relatorio.versao.final.participativa.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa_de_metas/programa-de-metas-2021-2024/pdm.relatorio.versao.final.participativa.pdf). Acesso em: 18 abr. 2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Aleitamento materno**: prevalência e práticas de aleitamento materno em crianças brasileiras menores de 2 anos. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2021. (Relatório 4: ENANI 2019). Disponível em: <https://enani.nutricao.ufrj.br/index.php/relatorios/>. Acesso em: 18 abr. 2023

Realização

