

REVISTA  
ELETRÔNICA

ISSN 2764-6009

# Campo de Públicas: conexões e experiências

v.3 n.2 julho/dezembro 2024



Movimento  
Pessoas à Frente

**FJP**  
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

**Governo do Estado de Minas Gerais**

**Governador** | Romeu Zema Neto; **Vice-Governador** | Mateus Simões;

**Secretária de Estado de Planejamento e Gestão** | Luísa Cardoso Barreto

**Fundação João Pinheiro**

**Presidente** | Luciana Lopes Nominato Braga; **Vice-Presidente** | Mônica Moreira Esteves Bernardi

**Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho**

**Diretora-geral** | Kamila Pagel de Oliveira; **Coordenadora-Geral** | Rosânia Rodrigues de Sousa

**CAMPO DE PÚBLICAS**  
**conexões e experiências**

ISSN: 2764-6009

<b>Campo de públ.: con. e exp.</b>	<b>Belo Horizonte</b>	<b>v. 3</b>	<b>n.2</b>	<b>p.1-172</b>	<b>julho/dezembro 2024</b>
--	---------------------------	-------------	------------	----------------	--------------------------------

## @2022 Fundação João Pinheiro

É permitida a reprodução dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencias/>

### Campo de Públicas: conexões e experiências

A missão da revista é constituir um espaço de diálogo com o campo de públicas, para publicação de artigos voltados às áreas de administração pública, gestão governamental, políticas públicas, liderança, *compliance*, gestão financeira orçamentária, planejamento e demais assuntos relacionados.

### Periodicidade

A revista Campo de Públicas: conexões e experiências é uma publicação semestral da Fundação João Pinheiro.

### Equipe Editorial

**Editores Convidados** | Marcela Emediato (Fundação João Pinheiro); Marcos Arcanjo de Assis (Fundação João Pinheiro). **Assistentes Editoriais** | Bruno Dias Magalhães (Fundação João Pinheiro); Gabriel Mattos Ornelas (Fundação João Pinheiro); Kamila Pagel de Oliveira (Fundação João Pinheiro); Laís Godoi Lopes (Fundação João Pinheiro); Mônica Moreira Esteves Bernardi (Fundação João Pinheiro); Rosânia Rodrigues de Sousa (Fundação João Pinheiro). **Editores** | Ana Paula da Silva (Fundação João Pinheiro); Ariane Machado (Fundação João Pinheiro); Graziella Napoli Terra Caldeira (Fundação João Pinheiro); Marielle Durães Ferreira (Fundação João Pinheiro). **Design Gráfico** | Aline de Faria Pereira (Fundação João Pinheiro); Tiago Alves da Silva (Fundação João Pinheiro).

### Contato

revista.conexoes@fjp.mg.gov.br

C198

Campo de públicas : conexões e experiências [Recurso eletrônico] / Fundação João Pinheiro, Escola de Governo. v.1, n.1 (jan./jun. 2022). – Belo Horizonte: FJP, 2022-.

Semestral.

Modo de acesso:

<http://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencias/>

ISSN 2764-6009

1. Administração Pública. I. Fundação João Pinheiro. Escola de Governo.

CDU 35(815.1)

# SUMÁRIO

## CONTENTS

- Editorial | Gestão Municipal: Desafios Contemporâneos **5**  
*Editorial | Municipal Management: Contemporary Challenges*  
**Marcos Arcanjo de Assis e Marcela Emediato**
- Entrevista | Caminhos para a gestão municipal: planejamento, boas práticas e soluções inovadoras frente à urbanização e aos desafios socioambientais contemporâneos. **10**  
*Interview | Paths for municipal management: planning, good practices and innovative solutions in the face of urbanization and contemporary socio-environmental challenges.*  
**Heloísa Soares de Moura Costa**
- O pacto federativo na Constituição Federal de 1988 e o papel dos municípios na descentralização administrativa contemporânea. **17**  
*The federative pact in the 1988 Federal Constitution and the role of municipalities in contemporary administrative decentralization.*  
**Daniel Marcelo Parreiras Soares, Raphael Machado de Castro**
- Planos diretores e seus desafios: sustentabilidade, inclusão e articulação com a gestão municipal. **34**  
*Master plans and their challenges: sustainability, inclusion and articulation with municipal management.*  
**Ana Paula Salej Gomes, Maria Izabel Marques do Valle**
- Estrutura Organizacional e Arranjo Institucional: contributos do Novo Serviço Público para a gestão municipal. **52**  
*Organizational Structure and Institutional Arrangement: contributions of the New Public Service to municipal management.*  
**Magnus Luiz Emmendoerfer, Alessandro Carlos da Silva Junior, Jorge Leal da Silva, Anthony Alves do Rocha Thuner, Paulo Aguiar de Andrade Lima Neto**
- Políticas Públicas Territoriais em Minas Gerais nas primeiras décadas do século XX: Debates científicos e a gestão das emancipações e dos limites municipais. **68**  
*Territorial Public Policies in Minas Gerais in the first decades of the 20th century: Scientific debates and the management of emancipations and municipal limits.*  
**Renato Somberg Pfeffer, Aliane Maria Motta Baeta, Mariana Oliveira Cruz**
- Programa de desenvolvimento de projetos aplicados: parceria entre município e universidade para o desenvolvimento socioeconômico sustentável de Niterói (RJ) **88**  
*Applied project development program: partnership between municipality and university for the sustainable socioeconomic development of Niterói (RJ)*  
**Rachel Carmoniz de Macena, Manuela Pheno Torres, Lucas Santos de Oliveira, Stella de Sousa Martins**

Análise comparativa do transporte público em Betim e Belo Horizonte: infraestrutura, custos, acessibilidade e desafios de integração de políticas de sustentabilidade sob perspectivas de melhorias. **109**

*Comparative analysis of public transport in Betim and Belo Horizonte: infrastructure, costs, accessibility and challenges of integrating sustainability policies from perspectives of improvements.*

**Felipe Junio de Souza Tavares, Julia Sabrina Peixoto de Sousa, Mariana Pereira Alves Trindade, Pedro Henrique Lima Nunes, Rôgeres Gabriel Camargos**

A capacidade Burocrática de municípios mineiros das mesorregiões Sul/Sudoeste e Jequitinhonha e a implementação descentralizada de políticas públicas em educação, saúde e assistência social. **130**

*The bureaucratic capacity of Minas Gerais municipalities in the South/Southwest and Jequitinhonha mesoregions and the decentralized implementation of public policies in education, health and social assistance.*

**Raquel de Mattos Viana, Luca Matteo Gomes de Lira, Walerson Chaves da Fonseca**

Gestão Municipal de riscos e desastres: Análise das capacidades de prevenção, preparação e resposta em três municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS. **151**

*Municipal risk and disaster management: Analysis of prevention, preparation and response capabilities in three municipalities in the metropolitan region of Porto Alegre/RS.*

**Luciana Leite Lima, Roberta Cardoso Piedras, Ana Victória Benvilaqua Comin, Camila Cafarate Nunes, Laura Eduarda Mallmann Kieling**

## EDITORIAL

### Gestão Municipal: desafios contemporâneos

**Marcos Arcanjo de Assis<sup>1</sup>**

**Marcela Emediato<sup>2</sup>**

A Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências, em sua edição v.3, n.2 apresenta o Dossiê Especial “Gestão Municipal: Desafios Contemporâneos”, que reúne reflexões e análises sobre o papel estratégico das administrações locais no Brasil. Consideramos oportuno lançar luz a estas reflexões em um semestre marcado pelas eleições municipais do ano de 2024. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a gestão municipal tem assumido um protagonismo crescente na implementação de políticas públicas, enfrentando desafios e oportunidades associados à descentralização administrativa e à ampliação dos direitos de cidadania.

Passadas quase quatro décadas, os desafios evoluíram, assim como as estratégias para enfrentá-los, evidenciando a importância de uma análise contínua e atenta dessas transformações. Nesse contexto, tanto as pesquisas que identificam os obstáculos, quanto os estudos que mapeiam soluções, têm um papel crucial ao revelarem iniciativas criativas, solidárias e intersetoriais para lidar com problemas sociais, políticos e econômicos.

É nesse cenário que esse dossiê se insere, oferecendo análises do cenário contemporâneo da gestão municipal no Brasil. A edição destaca como as transformações econômicas, sociais e ambientais globais têm impactado as administrações locais, exigindo a adoção de estratégias inovadoras e adaptáveis, muitas vezes desafiando estruturas e arcabouços vigentes. Assim, os artigos abordam desde debates teóricos sobre planejamento urbano, como a revisão dos Planos Diretores e o papel dos municípios no pacto federativo, até estudos de caso sobre iniciativas concretas. Além disso, são discutidos desafios históricos, como as políticas territoriais em Minas Gerais, e temas contemporâneos, como a capacidade burocrática para implementação de políticas públicas e a gestão de riscos e desastres. Dessa forma, busca-se abrir reflexões sobre caminhos possíveis para fortalecer a gestão municipal diante das complexas dinâmicas de disputa de interesses da sociedade atual.

O dossiê especial inicia-se com a entrevista com Heloisa Soares de Moura Costa, professora titular do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, realizada por Marcos Arcanjo de Assis e Gabriel Mattos Ornelas. A especialista em planejamento urbano discute sobre as alternativas possíveis e necessárias para combinar sustentabilidade ambiental e emancipação humana no âmbito dos

---

<sup>1</sup> Pesquisador em Ciências Aplicadas e Políticas Públicas. Doutor em Ciências Políticas. marcos.assis@fjp.mg.gov.br

<sup>2</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Mestra e doutoranda em Economia. marcela.oliveira@fjp.mg.gov.br

municípios. Também apresenta os limites práticos de se conciliar o planejamento com a implementação, dada a necessidade de conciliação entre interesses públicos e os agentes privados na arena pública.

O artigo “O pacto federativo na Constituição Federal de 1988 e o papel dos municípios na descentralização administrativa contemporânea”, de Daniel Marcelo Parreiras Soares e Raphael Machado de Castro, constrói um balanço em torno da reconfiguração do pacto federativo na Constituição. O foco do texto recai sobre o protagonismo das administrações locais, a busca pela redução das desigualdades regionais e os desafios emergentes nesse processo. A pesquisa destaca como a municipalização trouxe avanços importantes, especialmente na prestação de serviços básicos como saúde e educação, fortalecendo a conexão entre a administração pública e as demandas locais. No entanto, os autores chamam a atenção para as desigualdades persistentes, como a dependência financeira, as limitações administrativas e a predominância de gastos operacionais em detrimento de investimentos sociais, com consequências mais severas para os micro e pequenos municípios. Apontam ainda para a necessidade de reformas estruturais que considerem o fortalecimento de mecanismos de colaboração regional e a diferenciação no tratamento de municípios com capacidades distintas, seguindo-se com as reformas legais e institucionais.

O segundo artigo é intitulado “Planos Diretores e seus Desafios: Sustentabilidade, Inclusão e Articulação com a Gestão Municipal”, escrito por Ana Paula Salej Gomes e Maria Izabel Marques do Valle. Sua contribuição para o debate sobre este instrumento de planejamento urbano municipal é imediato tendo em vista que o prazo para revisão dos Planos Diretores se aproxima. O texto analisa a evolução do planejamento urbano no Brasil, destacando marcos fundamentais como a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade em 2001, explorando as mudanças e interpretações sobre o que deveria ser incorporado nas políticas de planejamento, argumentando sobre a necessidade equilibrar interesses para tornar possível a implementação do tripé: sustentabilidade, gestão democrática do acesso à terra e participação popular. Assim, destaca a importância de os Planos Diretores envolverem ampla participação popular e negociações entre os diversos atores municipais, como empreendedores, gestores públicos e cidadãos, o que tem se colocado como desafio significativo para técnicos e gestores na elaboração desses planos.

Por sua vez, Magnus Luiz Emmendoerfer, Alessandro Carlos da Silva-Junior, Jorge Leal da Silva, Anthony Alves da Rocha Turner e Paulo Aguiar de Andrade Lima Neto apresentam um ensaio que analisa os conceitos de estrutura organizacional (EO) e arranjo institucional (AI) à luz do paradigma do Novo Serviço Público. O artigo, intitulado “Estrutura Organizacional e Arranjo Institucional: Contributos do Novo Serviço Público para a Gestão Municipal” propõe que as políticas e serviços públicos sejam projetados para atender às necessidades dos cidadãos e para facilitar o exercício de seus direitos. Assim, os autores desenham caminhos possíveis para a aplicação dos conceitos no âmbito da

gestão municipal, de modo a contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas locais mais eficazes, transparentes e participativas.

Já o artigo “Políticas públicas territoriais em Minas Gerais nas primeiras décadas do século XX: debates científicos e a gestão das emancipações e dos limites municipais” de Renato Somberg Pfeffer, Aliane Maria Motta Baeta e Mariana Oliveira Cruz analisam as principais iniciativas geográficas e cartográficas realizadas em Minas Gerais entre a extinção da Comissão Geográfica e Geológica (CGG), em 1898, e sua reestruturação na década de 1920. O estudo aborda as políticas públicas territoriais do estado, com destaque para a gestão das emancipações e dos limites municipais, contextualizando-as em um cenário de intensas disputas sub-regionais e desigualdades agravadas pela implementação do federalismo. Para eles, essas políticas são ferramentas relevantes para a concretização de determinados projetos políticos, refletindo a valorização de determinados campos científicos e metodologias na gestão do território. Assim, o texto apresenta uma investigação histórica essencial, refletindo sobre os princípios que fundamentaram a construção dessas políticas durante a transição dos séculos XIX e XX, período crucial para a formação econômica e social do Brasil e de Minas Gerais, oferecendo subsídios para análises atuais sobre demandas e configurações territoriais ainda presentes.

Saindo de Minas Gerais, o quinto manuscrito, de autoria de Rachel Macena, Manuela Torres, Lucas Santos e Stella Martins, analisa a implementação do PDPA, um programa criado em 2020 pela parceria entre a Prefeitura de Niterói, a Universidade Federal Fluminense e a Fundação Euclides da Cunha. O texto, intitulado “Programa de Desenvolvimento de Projetos Aplicados (PDPA): Projetos Efetivos e Inovadores para o Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável de Niterói” busca integrar pesquisa acadêmica, extensão universitária e gestão pública para solucionar problemas da cidade, alinhando-se ao plano estratégico “Niterói que Queremos 2013-2033” e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Dessa forma, traz uma importante reflexão sobre o papel da extensão universitária em conexão com a gestão pública municipal, incentivando novas parcerias e possibilidades de soluções para desafios urbanos e entrelaçamentos entre comunidade, universidade e gestão, colaborando para a construção de referências e novas experiências similares.

Em “Análise Comparativa do Transporte Público em Betim e Belo Horizonte: Infraestrutura, Custos, Acessibilidade e Desafios de Integração de Políticas de Sustentabilidade sob Perspectivas de Melhorias”, Felipe Junior de Souza Tavares, Julia Sabrina Peixoto de Souza, Marian Pereira Alves Trindade, Pedro Henrique Lima Nunes e Rogeres Gabriel Camargos exploram as disparidades entre os sistemas de transporte público das duas cidades, abordando aspectos de infraestrutura, custos e acessibilidade. Comparando os dois municípios, os autores debatem a questão da mobilidade urbana metropolitana, muitas vezes deixada de lado em análises sobre o tema, evidenciando desigualdades na política de mobilidade urbana e apontando caminhos para o enfrentá-las.

Os últimos dois artigos trabalham com o conceito de capacidade municipal para pensar os desafios enfrentados por diferentes regiões do Brasil na implementação de políticas públicas. O primeiro, “A Capacidade Burocrática de Municípios Mineiros das Mesorregiões Sul/Sudoeste e Jequitinhonha e a Implementação Descentralizada de Políticas Públicas em Educação, Saúde e Assistência Social” foi escrito Raquel Viana, Luca Matteo Gomes de Lira e Wallerson Chaves da Fonseca. O texto analisa os fatores que influenciam a capacidade desse grupo de municípios mineiros em implementar políticas públicas descentralizadas, considerando o marco do Novo Pacto Federativo, as desigualdades regionais e os desafios na formação e capacitação da burocracia local. Segundo os autores, além da insuficiência numérica de servidores estatutários em diversos municípios, existem barreiras relacionadas à adequação das metodologias de capacitação, à falta de estímulo para a formação continuada e à resistência a mudanças. A partir da análise, destacam a necessidade de políticas para superar tais desafios e fomentar uma administração pública capaz de reduzir desigualdades regionais e melhorar a qualidade de vida da população, colocando uma importante reflexão para a gestão.

Por fim, em “Gestão Municipal de Riscos e Desastres: Análise das Capacidades de Prevenção, Preparação e Resposta em Três Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS”, Luciana Leite Lima, Roberta Cardoso Piedras, Ana Victória Benvilaqua Comin, Camila Cafarate Nunes, Laura Eduarda Mallmann Kieling empregam o conceito de capacidade estatal no enfrentamento de desastres, tendo como referência o evento hidrológico extremo enfrentado pelo estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024. Assim, os autores constroem um diagnóstico sobre aspectos a serem aprimorados para aumentar a efetividade das ações de gestão de riscos nos municípios analisados, principalmente ao identificarem as principais fragilidades, trazendo informações relevantes para reelaboração da atuação da gestão municipal frente a eventos extremos.

Dessa maneira, esse volume reforça a relevância da administração pública local em um ano marcado por eleições municipais, quando o debate sobre políticas públicas e capacidades estatais das cidades torna-se ainda mais necessário. Esperamos que as contribuições apresentadas inspirem gestores, acadêmicos e cidadãos a construir cidades mais inclusivas, sustentáveis e democráticas.

Desejamos uma excelente leitura!

# CONECTANDO





## ENTREVISTA

*Caminhos para a gestão municipal: planejamento, boas práticas e soluções inovadoras frente à urbanização e aos desafios socioambientais contemporâneos*

HELOISA SOARES DE MOURA COSTA<sup>1</sup> (HC)

Roteiro e realização: Gabriel Mattos Ornelas e Marcos Arcanjo de Assis (FJP).

**FJP:** Quais são as alternativas possíveis e necessárias de combinação entre sustentabilidade ambiental e emancipação humana no âmbito dos municípios? Ou seja: é possível destacar boas práticas, identificando desafios e propondo soluções inovadoras para fortalecer a administração pública local?

**HC:** Eu acho que temos no Brasil, em Minas

<sup>1</sup> Heloisa Costa é arquiteta (UFRJ) e urbanista (UFMG) com mestrado em planejamento urbano (Architectural Association), doutorado em demografia (UFMG) e pós-doutorado em geografia (UC Berkeley). Professora titular atualmente voluntária do Departamento de Geografia e dos Programas de Pós-graduação em Geografia do Instituto de Geociências e em Sociedade, Ambiente e Território do Instituto de Ciências Agrárias ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordena o Grupo de Estudos em Agricultura Urbana (AUÊ!) da UFMG. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Foi presidente da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) e coordenadora do GT População, espaço e meio ambiente da Abep. Foi Coordenadora Territorial do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI/RMBH), do seu macrozoneamento e da Revisão de Planos Diretores de municípios metropolitanos (2009-2019). Áreas de Interesse: questões urbanas e ambientais, planejamento, ecologia política, territórios populares e agroecologia urbana.

Gerais e Belo Horizonte, certamente, um arcabouço fantástico de legislação, de regulação, de experiências de planos diretores, de planos e políticas que já foram ensaiadas e colocadas em prática, com resultados muito significativos. Por outro lado, algumas que estão no papel há anos e têm uma dificuldade imensa de sair do papel e, efetivamente, entrar em prática. Eu queria destacar dois níveis de dificuldade: um deles é esse, da separação entre o que está proposto e a possibilidade de se implementar. É só pegar, por exemplo, o Estatuto da Cidade, o conjunto de instrumentos de reforma urbana, a legislação ambiental que é riquíssima na construção de mecanismos, instrumentos etc., que, se bem aplicados, poderiam fazer uma diferença importante. Assim temos, de um lado, na forma como eu vejo, alguns que nunca efetivamente foram implementados, porque a implementação deles envolve um enfrentamento com forças que são muito mais fortes do que aquelas com as quais geralmente as administrações municipais podem lidar. Então, as forças do mercado de terras, do mercado imobiliário e outros que atuam por outros mecanismos, mas que, às vezes, fazem pressão de formas muito sutis, inviabilizando a implementação. Fora que, como dizia uma arquiteta com quem trabalhei há tempos: vir para o interior é bom porque as contradições e as forças todas têm nome e endereço, a gente sabe quem são, e muitas vezes estão misturadas no legislativo municipal, no próprio executivo. Então, enfrentar a questão fundiária e de valorização da terra, por exemplo, é um nó sobre o qual nunca se conseguiu avançar, assim como várias outras políticas, esse é um lado. O outro grande entrave é que muitas iniciativas que começam com todas as boas intenções e com uma concepção com alguma radicalidade social, muitas delas são rapidamente capturadas pelas forças contrárias

a isso, sejam os processos participativos, sejam outros processos. Por exemplo, o licenciamento ambiental, o licenciamento urbanístico, existe um “balé”, existe uma trajetória de ações e ritos que têm que ser feitas. E as forças do capital entram e ocupam esses espaços também, vão lá e combatem. O conflito se estabelece de uma forma muito desigual. Então, muitas iniciativas que tinham potencial transformador foram capturadas pelas forças do valor de troca. E reverter isso é um processo muito difícil, porque tem que reverter de baixo para cima, via participação entre outros processos. E as pessoas também têm limites para a participação. Embora a participação seja fundamental, não há a menor dúvida, existe uma parcela da sociedade que só consegue alguma coisa depois de muita participação, de muita luta etc. Enquanto para os outros, há o cumprimento da lei. Então, tem uma desigualdade ou várias desigualdades cumulativas nesse processo, inclusive de reconquista do que já foi, em algum momento, uma iniciativa progressista.

**FJP:** Pode dar um exemplo?

**HC:** Um exemplo ótimo é o orçamento participativo. Outro dia vi uma apresentação de alguém falando do processo participativo, lá do tempo do Patrus Ananias (ex-prefeito de Belo Horizonte), falando das caravanas das prioridades. Não sei nem se vocês sabem o que é isso. Era um processo muito interessante: você reunia todos os delegados regionais do orçamento participativo dentro de um ônibus e eles saíam visitando todas as obras de todas as comunidades, digamos assim, que estavam disputando recursos naquele ano. Então, muitas vezes, os moradores viam que o que estava sendo proposto no espaço do outro era muito mais premente do que a demanda do seu próprio espaço. Então, ele não só passava a ter uma visão geral da cidade, como eventualmente mudava seu voto depois. Ia ter que se ver com seus pares

quando voltava para casa, mas tinha um processo educativo e de sensibilização fabuloso nisso. Isso tudo se perdeu. Pode ser reconquistado? Eu sempre sou uma otimista, mas com dúvidas no momento. Os processos do campo ambiental são todos atualmente capturados e manipulados pelas forças dos empreendimentos que estão sendo licenciados, a começar pelo próprio pagamento dos Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental e dos Processos. Então, as empresas têm setores de cientistas sociais para lidar com a participação, para conseguir construir contradiscursos que se contraponham à discussão da justiça social ambiental, discursos e práticas. Lá dentro do processo. Então, eu vejo esses dois limites muito fortes, o da captura e o da dificuldade de enfrentamento dessas forças.

**FJP:** Como são difíceis esses limites.

**HC:** Sim, mas quero reafirmar que, quando você olha os planos, os planos são belíssimos. Tem ali muita inovação que muitas vezes não foi nem testada. Tem um projeto muito interessante que é muito antigo também, mas que tem um potencial maravilhoso, que é o Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte (Drenurbs). É um projeto de recuperação ambiental, restauração de áreas em geral ocupadas por população de baixa renda em torno dos córregos não canalizados na cidade. Há experiências maravilhosas do Drenurbs, que eu não sei como estão, porque um terceiro desafio que é mais operacional, mas que é fundamental, é a manutenção e a continuidade do que quer que seja feito. Então, a manutenção requer da gestão pública cotidiana priorizar todos os espaços ao mesmo tempo, porque todos precisam de manutenção. Eu moro aqui ao lado da Barragem Santa Lúcia. A Barragem Santa Lúcia é mantida diariamente. A mesma coisa talvez não possa ser dita de outros espaços de água que precisam da mesma manutenção e que não estão

em área que tem conflitos muito próximos, mas tem uma população que tem um poder de agenda, digamos. E o outro é a continuidade. Você vê, por exemplo, projetos como os Vila Viva, que são superimportante, mas que vem gerando críticas também. Tem uma discussão enorme aí, não vou entrar nela, que se refere às prioridades de alocação de recursos: uma vez que um determinado aglomerado foi objeto do Vila Viva e conseguiu milhões de intervenções importantíssimas, o próximo recurso vai para outro aglomerado, que ainda não teve igual. Então, tem uma fila e, na verdade, seria preciso ter recurso de manutenção permanente também, ou estabelecer maior envolvimento dos moradores nessa manutenção. É preciso ter recursos para capinar, para limpar, para manter, para fazer processos formativos, uma porção de ações e iniciativas. Essa também é uma questão aparentemente menos nobre, menos conceitualmente tão importante, mas é fundamental na gestão cotidiana. Enfim, agora que todo mundo debate mudanças climáticas, em várias formas, parece que, pelo menos, a questão das soluções baseadas na natureza, da drenagem urbana, das águas urbanas, ganhou uma nova visibilidade. Assim, antes que vire só um discurso de que todo mundo fale e perca o sentido, é preciso aproveitar esse momento para fazer ações que possam, enfim, ter um efeito mais transformador. E tem um lado complexo que é o uso político da máquina, um elemento importante a ser considerado. Por fim, entre os planos/iniciativas dignas de menção está o atual Plano Diretor de BH que inova e avança bastante na articulação entre questões ambientais, sociais e territoriais com as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e outros instrumentos. Outra iniciativa importante é a do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI/MZ) e revisão de planos diretores

municipais que fizemos a partir da UFMG, no qual conseguimos incorporar a agroecologia e segurança alimentar e nutricional nas propostas de zoneamento, além de uma proposta de reestruturação territorial metropolitana a partir da constituição de uma Trama Verde e Azul.

**FJP:** Qual é a importância do planejamento, especialmente do planejamento metropolitano, para as grandes metrópoles?

**HC:** Bom, eu acho que o planejamento é essencial, mas eu acho que não existe só o planejamento público. Atualmente, eu ando pensando em três planejamentos. O público, que é tudo que eu falei na resposta anterior, de certa forma. Tem o planejamento empresarial, que é muito ativo, que a gente raramente conhece. Qual é o planejamento das empresas de mineração com relação ao território, ao descomissionamento de minas? Ou quando as terras são vendidas e isso pode virar mais cidade ou pode virar outra coisa? Então, tem várias ações de planejamento empresarial que o planejamento público teria que conhecer para entender melhor. E tem o planejamento comunitário ou popular, que não tem nome ainda, mas que está presente nas ocupações e outros espaços que se formam mais autonomamente. E em nenhuma delas, com raras exceções, a ocupação se dá de qualquer jeito. Elas são filtros, têm um projeto por trás, alguns projetos muito interessantes que pressupõem uma série de usos coletivos. Então, acho que o planejamento público precisa se articular com esse de base comunitária que é mais local.

**FJP:** E como fazer isso?

**HC:** Eu não sei como fazer isso, mas acho que precisa abrir essa perspectiva de interação maior. Isso ocorre em qualquer escala. No caso do nível metropolitano, depois de dez anos em que trabalhamos no plano metropolitano, há um conflito quase constitucional sobre de quem é

a responsabilidade pelo planejamento do uso do solo, por exemplo, se é metropolitano ou se é municipal. Certamente, é municipal, mas o metropolitano tem que ter essa possibilidade de articulação com os planos municipais. Nós, no plano metropolitano, tentamos fugir dessa polarização através de um conceito que já estava no termo de referência, que era o de interesse metropolitano. Então começamos a discutir o que era e onde se manifestava o interesse metropolitano, ou seja, aquelas ações, atividades que eram mais do que locais. E aí o macrozoneamento, que era a proposta de uso do solo, foi só para essas áreas de interesse metropolitano. E fizemos isso por meio de cartografia temática, oficinas, participação. Então, por exemplo, todo mundo concordava que a Serra do Curral, a Serra do Rola Moça e a paisagem da região metropolitana, em todas as suas dimensões, transcendiam o interesse local, eram de interesse metropolitano. Todos concordavam que as águas e suas bacias eram de interesse metropolitano, porque é um abastecimento de âmbito regional. Os corredores de transporte coletivo, estradas etc., eram de interesse metropolitano. Então, fomos identificando essas áreas. Propusemos que as áreas de produção agrícola fossem também de interesse metropolitano, mas isso não passou no processo participativo, mas lutamos para que passasse. Mas isso também colocava em xeque algumas produções agrícolas que não eram agroecológicas, então foi difícil passar. Eu defendo que as áreas de habitação social são de interesse metropolitano, porque as pessoas moram num lugar e produzem riqueza com seu trabalho no município vizinho, por exemplo. Então, ela trabalha, demanda coisas da prefeitura de onde ela mora, mas produz riqueza para outro município. Isso não passou no debate público de forma nenhuma. O argumento contrário era que isso é problema social, cada município cuida somente

do seu. Enfim, há uma série de coisas em que o planejamento metropolitano precisaria avançar nessa concepção do público, ou do coletivo, ou do comum, para poder ganhar legitimidade para ações que são de interesse coletivo. Se pensarmos em serviços, é mais fácil. Por exemplo, coleta de lixo, reciclagem, resíduos, tirando o debate sobre onde vai ser um aterro sanitário, que ninguém quer, mas todo mundo sabe que é fundamental. Pelos serviços, talvez seja mais fácil fazer essa conversa do que, por exemplo, pela discussão do trabalho, como mencionado anteriormente, pois aí o benefício da articulação é mais visível e talvez seja um caminho para avançar. Articulação de mercados, construção social de mercados, de produtos agrícolas, ou coisas assim, que possam incentivar o debate em torno da solidariedade metropolitana, e não da competição, esse é um mote que estava lá no nosso plano.

**FJP:** Recentemente, vocês lançaram o livro *Teorias e práticas urbanas: caminhos*<sup>2</sup>, como o livro pode contribuir com a gestão municipal e as políticas públicas? Mais precisamente, quais são os processos de urbanização contemporâneos e os principais desafios socioambientais para as cidades brasileiras?

**HC:** Esse livro tem uma historinha. Em 2015, nós fizemos a primeira versão desse livro, que se chamava *Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana*. Nós juntamos uma série de reflexões nossas com reflexões de alunos e ex-alunos, pois naquele momento havia um leque superinteressante de teses e dissertações elaboradas e que mereciam uma reflexão conjunta. E quase dez anos depois, acabamos conseguindo lançar uma versão em um outro momento e resolvemos manter o título. A

<sup>2</sup> Livro lançado pelo Instituto de Estudos Avançados e Transdisciplinares (IEAT) e organizado pelos professores da UFMG: Geraldo Costa e Heloisa Costa, do Instituto de Geociências; Roberto Monte-Mór, da Faculdade de Ciências Econômicas; e Rita Velloso, da Escola de Arquitetura.

proposta foi a articulação entre teoria e prática, já que elas se retroalimentam de uma forma dialética. E o que nos unia era todos trabalharem de alguma forma com Lefebvre<sup>3</sup>. Alguns mais diretamente, outros mais periféricamente, eu diria, talvez como eu, que acho que me inspiro muito no Lefebvre, mas não sou uma estudiosa de discutir Lefebvre a fundo. E eu sempre trabalhei nessa interface de buscar nas experiências concretas da prática o potencial transformador que elas têm. Isso está inspirado em Lefebvre, na ideia do espaço diferencial, como aquele espaço que possibilita, ou que tem o germe das possibilidades de inovação, de transformação, de maior justiça social, ambiental. Então, esse é um pouco do percurso que fizemos. O Roberto Monte-Mór busca muito entender a urbanização, principalmente o que ele chama de urbanização extensiva. A partir da perspectiva de Lefebvre, pensar uma sociedade urbana, não no sentido urbana industrial, essa que nós temos, mas como uma utopia concreta. Discute outro conceito, a utopia experimental, de uma sociedade mais justa, em que todos têm o direito à cidade, no sentido também do usufruto, da festa, do valor de uso. Então, isso tudo vai na direção de construir uma alternativa ao modo de produção capitalista, da forma como ele captura as cidades e toda a lógica passa a ser a lógica do valor de troca, da acumulação, pensando no campo ambiental, de soluções que têm na precificação da natureza, seus elementos e o seu modo de regulação. Então, essa premissa está muito difundida, tem experiências interessantes, mas buscamos sempre resgatar o valor de uso do espaço urbano. Eu acho que o planejamento tem

que também se apoiar nisso, ele não pode ser só medidas compensatórias ou coisas desse tipo, embora eu reconheça que, na prática, o dia a dia do planejamento é um embate constante com as forças do mercado, principalmente do mercado imobiliário ou a questão fundiária. Então, esse é o mote que permeia o livro. No primeiro livro, tivemos, inclusive, textos sobre a questão da produção de alimentos na cidade, da segurança alimentar. E agora, neste livro, ampliamos um pouco, fizemos uma chamada aos nossos alunos, ex-alunos, companheiros de planos, alguns pesquisadores e tentamos trabalhar com a ideia de caminhos, de pensar que o caminho para uma utopia, para uma outra visão de sociedade é tão importante quanto chegar lá, de pensar alternativas de caminhos. Esse é o subtítulo do livro. Aí fizemos um conjunto de seminários, focando em quatro grandes temas: o primeiro era emancipação; o segundo tema era reprodução, reprodução da vida, da sociedade, dos modos de reprodução; o terceiro tema era natureza; e o quarto tema, utopia. Falar de natureza, por exemplo, que é o tema que trabalhei mais, tem desde discussões conceituais sobre natureza no capitalismo, urbanização e natureza, o que significa pensar a vida, a sociedade, a partir da natureza, incorporar outras cosmologias, tudo isso. Aí vem o debate todo de ancestralidade, populações tradicionais, até capítulos que falam, por exemplo, sobre as mudanças climáticas e as enchentes, o passivo socioambiental, eu diria o passivo habitacional ambiental, que é um desafio permanente da gestão das nossas cidades e cada vez mais. Capítulos sobre o sistema participativo de garantia da produção orgânica, agroecológica, a ideia de trazer outros direitos, como direito à alimentação adequada, direito à natureza, para dentro do guarda-chuva do direito à cidade, nesse sentido mais amplo. São perspectivas de pensar o futuro, pensar um

<sup>3</sup> Henri Lefebvre (1901-1991) foi um filósofo e sociólogo francês, conhecido por suas contribuições à teoria marxista e à crítica social, especialmente relacionadas à produção do espaço e à vida cotidiana. Lefebvre analisou como as dinâmicas do capitalismo transformam o espaço urbano, propondo a necessidade de reivindicar o direito à cidade como forma de resistência. Sua obra influenciou áreas como geografia, urbanismo e estudos culturais.

futuro com essa coisa de sonhar o caminho e de considerar o caminho. Tem alguns capítulos que são mais ligados a experiências concretas de políticas, ou de gestão, ou de casos, outros são mais conceituais, então, é uma mistura. Mas é um prazer fazer isso, acho que é das atividades que fazemos que são mais prazerosas e possuem mais potencial para ajudar nessa construção.

**FJP:** Agradecemos a sua participação, Heloisa, e convidamos a todos os leitores para conhecer e ler o livro.

# CONEXÕES ACADÊMICAS



## O PACTO FEDERATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA CONTEMPORÂNEA

Daniel Marcelo Parreiras Soares<sup>1</sup>

Raphael Machado de Castro<sup>2</sup>

### Resumo

O presente estudo tem como objeto de análise a atuação dos municípios brasileiros no contexto posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e, em específico, no que concernem suas condições de entes federados. O trabalho também analisa as consequências e as contribuições do texto constitucional para o fortalecimento da autonomia municipal e as transformações administrativas oriundas desse cenário. A partir de uma metodologia histórica e axiológica, apoiada em revisões bibliográficas e documentais, este estudo busca compreender o desenvolvimento dos municípios e suas atribuições constitucionais, bem como suas competências legislativas e fiscais. Além disso, é desenvolvido um panorama das mudanças na estrutura federativa brasileira, com a identificação de avanços na municipalização de serviços como saúde e educação e a discussão sobre os desafios que limitam a autonomia local, extremamente dependente de repasses intergovernamentais. Nesse sentido, a análise revisita posições divergentes sobre os impactos dessa estrutura: por um lado, são debatidos os ganhos sociais e o fortalecimento da esfera municipal; por outro, são observadas as limitações associadas à fragmentação administrativa e ao domínio de elites locais, indicadores da necessidade de possíveis reformas no pacto federativo. Por fim, o estudo destaca a emergência de um equilíbrio entre a autonomia municipal e a efetividade das políticas públicas, de modo a apontar para a relevância de reestruturações institucionais que sustentem o desenvolvimento brasileiro.

**Palavras-chave:** Federalismo. Autonomia municipal. Constituição Federal de 1988.

---

<sup>1</sup> Bacharel em ciências do estado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), também possui graduação tecnológica em gestão pública pelo Centro Universitário UNA. Atualmente, é gerente de projetos no Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades (IPGC). E-mail para contato: parreirasdaniel@gmail.com.

<sup>2</sup> Bacharel em direito pela UFMG. E-mail para contato: raphamachado97@gmail.com.

## **Abstract**

The present study examines the role of Brazilian municipalities, especially after the 1988 Constitution, which elevated those institutions to the status of federal entities, contributing to the strengthening of municipal autonomy and subsequent administrative transformations. Using a historical and axiological methodology, supported by bibliographic and documentary review, the text seeks to understand the development of municipalities and their constitutional responsibilities, including legislative and fiscal competencies. It provides an overview of changes in the federal structure, identifying advances in the municipalization of services such as health and education, while also discussing the challenges that limit local autonomy, which is dependent on intergovernmental transfers. In this context, the analysis revisits divergent perspectives on the impacts of this structure: on one hand, social gains and local empowerment are debated; on the other, limitations associated with administrative fragmentation and the dominance of local elites are observed, suggesting potential reforms to the federal pact. Finally, the study highlights the need for a balance between municipal autonomy and the effectiveness of public policies, pointing to the relevance of institutional restructuring to support Brazilian development.

**Keywords:** Federalism. Municipal autonomy. 1988's Brazilian Federal Constitution.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui como objetivo o desenvolvimento de um panorama geral da atuação dos municípios no Brasil contemporâneo como entes federados, a partir do contexto histórico posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Além de pormenorizar as alterações trazidas pelo texto constitucional e suas consequências na dinâmica da administração pública local brasileira, o texto ainda se debruça sobre distintos diagnósticos doutrinários acerca do desempenho dessas unidades federativas e apresenta as principais conclusões extraídas dessas análises valorativas.

Para tal, a pesquisa utiliza-se de uma metodologia histórica e axiológica, voltada principalmente para as vertentes bibliográfica e documental que, segundo Galuppo (2008), caracterizam-se por serem uma busca pelos dados que farão parte do trabalho em outras pesquisas realizadas previamente. Em outras palavras, trata-se de um recolhimento de informações em documentos acadêmicos previamente elaborados, ou, conforme nos ensina Umberto Eco (2007), configura-se como uma pesquisa teórica que “se propõe encarar um problema abstracto que pode já ter sido ou não objecto de outras reflexões: a natureza da vontade humana, o conceito de liberdade, a noção de função social, a existência de Deus, o código genético”.

Em complemento a essas direções metodológicas, é mister esclarecer que o presente texto almeja atingir seus objetivos a partir de dois momentos distintos: no primeiro, realiza-se uma contextualização detalhada do percurso histórico do Brasil e da CF/1988 após sua promulgação; e no segundo, demonstra-se uma comparação entre correntes doutrinárias divergentes acerca do papel dos municípios no Brasil contemporâneo. A seleção dos textos e dos autores para tal exercício seguiu os critérios da proeminência dos referidos conteúdos em buscas por fontes bibliográficas realizadas nas principais redes e indexadores acadêmicos virtuais, além do conhecimento adquirido pelos autores sobre o tema tanto anteriormente à elaboração do presente texto quanto no decorrer de sua escrita, vivências que direcionaram ideologicamente para o uso das obras aqui elencadas.

Neste estudo, a principal variável independente se constitui como o marco institucional estabelecido pela CF/1988, que alterou profundamente o pacto federativo brasileiro, elevou os municípios à condição de entes federados e os conferiu maior autonomia administrativa, legislativa e fiscal. Por outro lado, as variáveis dependentes abrangem os efeitos dessa mudança, como o fortalecimento ou enfraquecimento da autonomia municipal, o impacto na municipalização de serviços essenciais, os desafios financeiros e administrativos enfrentados pelos municípios e, inclusive, as diferentes correntes doutrinárias que se debruçam sob a valoração e a descrição de como esses efeitos impactam nas dinâmicas sociopolíticas. Assim, o problema central da pesquisa reside na análise da eficácia e das limitações desse novo arranjo federativo, a partir da qual se busca compreender em que medida a descentralização promovida pela CF/1988 contribuiu para o desenvolvimento das administrações locais e para a redução das

desigualdades regionais. Ao mesmo tempo, surgiram novos desafios relacionados à dependência financeira e à fragmentação administrativa, bem como quais são as principais linhas de raciocínio vigentes que versam sobre o tema e essas dicotomias.

Cumprido ressaltar, ainda, que a complexidade institucional do Estado e da administração pública brasileira possuem suas origens intrinsecamente ligadas a inúmeros fatores e ocorrências distribuídas ao longo do desvelar histórico, político e social da formação do Brasil. Em um estudo pormenorizado desse processo, seria possível elencar desde as instituições burocráticas portuguesas anteriores à chegada dos primeiros europeus em terras brasileiras até a promulgação das seis constituições anteriores à constituição atualmente em vigência no país.

A cultura, que poderia ser brasileira, frustra-se ao abraço sufocante da carapaça administrativa, trazida pelas caravelas de Tomé de Souza, reiterada na travessia de dom João VI, ainda o regente de dona Maria I, a louca, dementada pelos espectros da Revolução Francesa. [...] A máquina estatal resistiu a todas as setas, a todas as investidas da voluptuosidade das índias, ao contato de um desafio novo – manteve-se portuguesa, hipocritamente casta, duramente administrativa, aristocraticamente superior. Em lugar da renovação, o abraço lusitano produziu uma *social enormity*, segundo a qual velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem (Faoro, 2012, p. 837).

Todavia, o presente trabalho definiu a CF/1988 e seus desdobramentos políticos e jurídicos posteriores como principais marcos temporais e institucionais a serem analisados. Tal recorte se dá em função da complexidade histórica da formação do país, de modo que somente o período consequente ao ano supracitado já se apresenta como de extrema sofisticação, no que diz respeito à compreensão do papel dos municípios como entes federados na conjectura brasileira contemporânea. Em outras palavras, ainda que seja possível apontar no decurso do desenvolvimento do Brasil uma série de momentos em que houve a prevalência de uma mentalidade local — e, posteriormente, municipalizada — na estruturação do poder público<sup>3</sup>, é após a promulgação da CF/1988 que podemos observar um maior desenvolvimento dessa dinâmica.

A história constitucional do Brasil, de conhecimento indispensável a quantos buscam estudar nossas instituições políticas e sociais, representa um dos mais profundos mergulhos na compreensão do passado nacional. O exame e a análise aos sucessos políticos e às raízes institucionais do País há de trazer sempre luz para o entendimento da realidade contemporânea, onde os acontecimentos transcorrem com a velocidade da crise e fazem não raro extremamente difícil a percepção das causas que de imediato devem ser removidas, em escala prioritária, a fim de podermos fazer estável e seguro o destino da Nação e a preservação de sua unidade (Bonavides, 1991, p. 5).

Também é preciso ressaltar que o recorte histórico utilizado não se pormenoriza em subcategorias distintas. Ainda que esse exercício metodológico fosse possível de se efetuar no período pós CF/1988,

---

<sup>3</sup> Um exemplo dessa constatação pode ser encontrado na obra de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil*. Nela, o autor expõe o coronelismo como característica predominante no municipalismo brasileiro do século passado, no qual há um compromisso, uma troca de proveitos, entre os possuidores de terras e os chefes locais no que concerne a política e a administração pública municipal (Leal, 1975).

o presente texto não objetiva esgotar os inúmeros fatores causadores das circunstâncias contemporâneas do pacto federativo brasileiro. Este artigo utiliza-se de um panorama histórico para contextualizar o estado da arte atual no que diz respeito ao funcionamento e à atuação dos municípios brasileiros e suas contradições e congruências com a doutrina responsável pela análise do tema, ponto de chegada do texto em conjunto com a compreensão da atuação desses entes federados atualmente.

Considerado o principal marco institucional do Brasil após o fim do regime militar, o texto constitucional inovou em diversos aspectos do desenho institucional, político e social brasileiro. Seja por meio do surgimento de novos direitos e de novas instituições públicas, seja a partir da reformulação, por exemplo, da estrutura de repartição dos poderes nacionais, a CF/ 1988 se estabelece como objeto imprescindível de análise quando se trata de compreender o atual momento em que o Estado brasileiro, suas instituições e seus atores políticos se encontram.

Nunca porém uma lei magna no Brasil esteve tão perto de refletir as forças reais do poder, de que fazia menção Lassale, na segunda metade do século passado, quando este singular texto de 245 gordos artigos, escoltados de mais 70 outros, não menos volumosos, contendo disposições constitucionais transitórias. A produção constituinte foi tão caudalosa que o ato das disposições transitórias guarda a dimensão de uma Constituição, não sendo inferior em extensão às Cartas do Império e da Primeira República. Obra também, esta última, de uma Constituinte congressional.

Tal contiguidade do texto em relação ao País real é no caso brasileiro sua força e ao mesmo passo sua fraqueza. Força, pelas óbvias razões de não ser um devaneio, um sonho programático ou metafísico, de constituintes nefelibatas; mas algo fecundado no ventre da Nação em crise produzido pela sociedade e não pelo Estado, posto que por uma sociedade que o Estado mesmo – leia-se o próprio governo – fez enfermar perigosamente (Bonavides, 1991, p. 485).

Realizados os apontamentos iniciais, torna-se possível avançar para os aspectos legais específicos do recorte temático e histórico a ser analisado.

## **2 O NOVO DESENHO CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS COMO ENTES FEDERATIVOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

No que concerne especificamente à figura dos municípios, é necessário compreender que foi a partir de 1988 que se observou uma profunda alteração na estruturação do pacto federativo nacional, o qual propiciou uma inédita preponderância constitucional ao papel dos entes municipais. Nesses termos, Saldanha (2017, p. 202) elucida que:

A opção da constituição de 1988 foi, portanto, aquela de ampliação e radicalização do federalismo, adotando um sistema de três níveis inédito no conjunto das nações ocidentais.

[...]

Os municípios foram erigidos à condição de entes federativos, avançando não apenas na sua autonomia, mas também em sua estatura política. Promulgado o texto

constitucional, muito se debateu acerca da real dimensão federativa dos entes municipais. As críticas à sua classificação como entes federativos centravam-se na inexistência de um poder judiciário municipal, bem como na ausência de representação municipal no âmbito do Senado Federal e a impossibilidade de se falar em uma união histórica de municípios. De resto, porém, pouco restou da crítica, sobretudo em face da afirmação política municipal. Os entes locais não foram contaminados por qualquer timidez e passaram a exercer as competências que lhes foram atribuídas na Constituição, como um feixe próprio e autônomo em relação à União e aos Estados, exercendo, bem assim, em plenitude, sua capacidade tributária ativa.

Em continuidade ao exposto anteriormente, é válido ressaltar que a CF/1988 delegou competências importantíssimas para serem cumpridas por parte dos municípios, tais como: a) os atos de legislar sobre questões de interesse local; b) complementar a legislação federal e estadual (quando possível); c) criar e arrecadar seus próprios impostos, organizar e executar diretamente, sob regime de concessão ou autorização de serviços públicos de interesse local; d) manter programas nas áreas de educação infantil, fundamental e da saúde pública; e) promover o ordenamento do território e o controle de uso, parcelamento e ocupação do solo; f) aprovar, por lei, o Plano Plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, além da implementação de políticas de desenvolvimento urbano (Souza; Grin, 2021).

Ainda que com atribuições concorrentes em relação aos estados e à União, os entes municipais passaram a possuir obrigações e funções essenciais no exercício e na efetivação dos direitos e das garantias consagrados pelo texto constitucional. Em resumo,

O artigo 23 da CF 88 define as competências comuns da União, estados e municípios [...]. Todos podem atuar, embora possam fazê-lo de forma sobreposta ou coordenada.

[...]

Também é importante considerar a forma como a federação se organiza, uma vez que a CF 88 atribui ao nível central um amplo conjunto de atribuições para propor normas de políticas públicas que afetam a autonomia municipal. O artigo 22 da CF define poderes legislativos exclusivos na esfera federal: água, trânsito e transporte, populações indígenas, previdência social, educação, regulamento de contratação e licitações. A simetria das leis federais não permite que os municípios as descumpram, de forma que os poderes residuais dessa esfera de governo são praticamente inexistentes [...].

O artigo 24 da CF define várias atribuições nas quais União, estados e municípios podem legislar concomitantemente e de forma concorrente, com precedência das regras federais.

[...]

Os municípios podem implementar todos os serviços e políticas públicas abrangidas pelos artigos 23 e 30, podem responder pela organização do desenvolvimento urbano e pelo seu planejamento econômico. Ainda que nessas áreas os governos locais possuam autonomia política, administrativa e financeira, não podem assumir funções atribuídas constitucionalmente aos níveis superiores de governo, especialmente o federal, em face de seu grande poder regulatório (Souza; Grin, 2021, p. 96-97).

Outra alteração substancial da CF/1988, responsável pelo aumento da autonomia municipal, ocorreu no tocante à arrecadação tributária desses entes federados, que passou a ser realizada por meio da cobrança de impostos sobre a propriedade territorial urbana, a prestação de serviços, a alienação de bens imóveis, como também por cobranças de taxas pelo exercício do poder de polícia ou prestação de serviços e por cobrança de contribuições de melhorias (Passos; Passos, 2024).

Ainda, essa receita passou a ser acrescida de repasses obrigatórios e não obrigatórios realizados pelos demais entes federados e por representantes eleitos dos Poderes Executivos e Legislativos estaduais e federais, que também contribuíram para que os orçamentos municipais aumentassem vertiginosamente após 1988 e acabassem por culminar na capacidade dos municípios de atuar autonomamente. Um exemplo dessa dinâmica pode ser observado no funcionamento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Segundo Julião (2021), o fundo é composto por recursos oriundos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), conforme determina o comando do art. 159 da Constituição, responsável por definir que, do montante arrecadado desses impostos, 22,5% são destinados ao FPM. Esse instituto, segundo o mesmo autor, evidencia “a carência financeira dos municípios, pois estes dependem da entrega, por parte do governo central, de parte do que é arrecado por este, deixando, deste modo, os entes municipais dependentes do ente federal”.

Além disso, quase 35% das prefeituras não são capazes de gerar receitas suficientes sequer para a manutenção de sua estrutura administrativa. Cerca de 50% dos municípios gastam mais de 54% de sua renda com o efetivo de pessoal. Em média, as localidades recebem 66% de seus ingressos oriundos de transferências intergovernamentais, efetuadas de maneira inversamente proporcional ao tamanho populacional. Ou seja, chegam a 88% naquelas unidades com até 10 mil habitantes e 82% no grupo dos até 50 mil habitantes, que representam 90% dos municípios brasileiros. Apenas aqueles com mais de 200 mil habitantes (154 cidades) arrecadam mais do que a média nacional das transferências (Souza; Grin, 2021).

Disponíveis os embasamentos legais e as condições orçamentárias para a atuação municipal, o Brasil vivenciou nos anos seguintes à promulgação da Constituição um aumento vertiginoso na criação desses entes federados. Tal incremento se deu em função da passagem da competência de criação dos municípios para os estados, função anteriormente exercida por meio de legislação federal. Conforme explicam Barros e Lago (2008, p. 1-2), a Carta de 1988

[...] atribuiu aos Estados a competência para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, a partir de requisitos estabelecidos em leis complementares estaduais e após consulta, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Até então, nos termos da Constituição Federal de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, os municípios não eram entes federativos e sua criação se processava por meio de lei complementar federal.

[...]

Esse dispositivo foi regulamentado pela Lei Complementar nº 1, de 09/11/1967, que exigia, para a criação de novos municípios, população mínima de 10 mil habitantes ou cinco milésimos da população estadual, eleitorado não inferior a 10% da população, centro urbano constituído, mais de 200 casas edificadas e arrecadação mínima de cinco milésimos da receita estadual de impostos. Depois, por Ato Complementar, passou a ser exigida também a prévia autorização do Presidente da República. Sob essa legislação, nenhum novo município foi criado.

As mudanças promovidas pela nova Carta Constitucional de 1988 aumentaram o poder dos municípios, que adquiriram autonomia política, administrativa e financeira, e dos Estados, que passaram a ter liberdade para criar municípios, segundo condições e critérios estabelecidos em lei complementar estadual, competente também para definir o período de realização desses procedimentos. Não se exigiam estudos prévios de viabilidade municipal.

Entre 1989 e 2007 surgiram 1.212 novos municípios, 24,5% do total existente no país até 2017. Quando se volta para o contingente populacional dessas novas unidades, fica claro que se tratam, majoritariamente, de micro municípios, com população de até 5.000 habitantes, em conjunto com aqueles que possuem até 25.000 habitantes. Durante esse período, os entes criados com essas quantidades populacionais representavam, respectivamente, 51,7% e 95% do total dessas categorias (Saldanha, 2017). Essa constatação é considerada como uma das causadoras de distorções no funcionamento e na distribuição de recursos do FPM:

A principal fonte de transferência de recursos da União para os municípios, o FPM, toma por base a população de cada município, em 18 faixas de participação, que variam dos coeficientes de 0,6 a 4. A existência de um mínimo e um teto de transferência terminam por distorcer a proporcionalidade, fazendo com que a receita per capita seja maior nos pequenos municípios (protegidos pelo piso) e menor nos grandes (limitados pelo teto).

Logo, a criação de um novo micro-município traz vantagem, na participação no FPM, para os municípios envolvidos, tanto o que surge como o que perde parte de seu território e população, pois aumenta o recebimento per capita. Isso, no entanto, ocorre de forma predatória em relação aos grandes municípios, que perdem a receita.

Disso resultam as duas primeiras conclusões de Gomes e MacDowell (2000), de que a proliferação dos micro e pequenos municípios provocam o aumento da transferência de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os pequenos; e de que tais transferências também concentram a distribuição da receita tributária, em benefício da menor parte da população (que habita pequenos municípios) e prejuízo da maioria (que vive nas grandes cidades).

Mudanças na forma de cálculo da distribuição do FPM impediram que esse predatório jogo de soma zero continuasse a implicar transferência de recursos dos Estados mais populosos (e economicamente mais ativos) para os menores, com a fixação de cotas por Estado. Mas continuou ocorrendo a concorrência entre os municípios do mesmo Estado (Barros; Lago, 2008, p. 3).

Tanto a designação de um novo desenho em suas competências e arrecadações orçamentárias quanto o aumento no número de municípios existentes no país, ambos oriundos da promulgação e execução do último marco constitucional brasileiro, resultaram em uma descentralização da execução de políticas públicas, em especial as de cunho social e universal, de modo que os governos locais passaram a possuir uma maior primazia no desenvolvimento dessas tarefas. À título de exemplificação, o prenúncio dessa descentralização já era anunciado no ano seguinte à aprovação do novo texto constitucional:

Na área Social, os Municípios terão participação mais ativa que antes. Isto pode ser notado em diversos dispositivos da Constituição, destacando-se o amparo a criança, ao idoso, aos deficientes e sobretudo a prestação dos serviços de educação e saúde.

Os serviços de saúde formarão sistema Único no país, do qual os Municípios participarão na forma que a lei federal dispuser.

Os sistemas de educação, serão organizados mediante a colaboração e integração de todos os níveis de governo, a ser estabelecida no Plano Nacional de Educação, que terá caráter plurianual. Os Municípios são obrigados a aplicar, pelo menos, 25% da receita resultante de impostos, inclusive transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Os governos locais atuarão, preferencialmente na educação pré-escolar e de 1º Grau (Souza, 1989, p. 66).

Uma consequência direta desse novo protagonismo, aliada ao crescimento no número de municípios, deu-se a partir do aumento significativo nos efetivos de funcionários públicos das máquinas dessas unidades federativas:

Segundo os dados compilados pelo Ipea, o total de vínculos trabalhistas no serviço público municipal saltou 175% em 20 anos, de 2,4 milhões, em 1995, para 6,5 milhões, em 2016. Com isso, a participação dos funcionários públicos municipais no total de servidores do País passou de 38% para 57%, no mesmo período (Neder, 2019, s.p.).

Esse aumento possui impacto direto no orçamento público, de forma que, segundo Saldanha (2017), embasado em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), 48,2% dos municípios gastam entre 20% e 40% de sua receita com pessoal e 44,4% das entidades municipais despendem entre 40% e 60% com o pagamento de seus servidores.

É inegável o aumento da participação dos municípios na realização das tarefas da administração pública, ocorrido posteriormente à elevação de seu *status* legal para ente federado, a partir do advento da CF/1988. Seja sob a ótica da delegação de novas competências, seja por meio de uma visão voltada para os aspectos orçamentários e de efetivo do funcionalismo público na esfera local, o presente diagnóstico não encontra resistência nas discussões voltadas para o tema.

Todavia, não há consenso na doutrina especializada no que diz respeito às constatações valorativas da qualidade dessa nova participação nas dinâmicas estatais. Nesses moldes, torna-se necessário detalhar alguns dos diferentes posicionamentos acerca da descentralização da execução de políticas públicas no Brasil, acentuadas pela preponderância das atividades municipais no contexto pós 1988.

### **3 AS DIFERENTES VALORAÇÕES INTERPRETATIVAS ACERCA DA DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E DA MAIOR PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Essencialmente, é possível afirmar que as produções acadêmicas voltadas para o tema aqui desenvolvido se dividem sobretudo entre aquelas que consideram o protagonismo dos entes municipais como um avanço na dinâmica do funcionamento da administração pública — ainda que o modelo vigente seja considerado como passível de melhorias — e aquelas que enxergam nessa preponderância a existência de vícios insanáveis que apontam para a necessidade de uma profunda reforma na essência e na estrutura do pacto federativo brasileiro.

Situados no primeiro grupo de reflexões, os raciocínios propostos por Souza e Grin (2021) apontam para o fortalecimento da autonomia financeira e administrativa dos municípios, que passaram a realizar uma gestão administrativa mais contígua e alinhada às necessidades das populações locais. A resultante dessa proximidade seria, assim, uma maior integração comunitária e uma melhor execução das atividades administrativas voltadas para a entrega de direitos sociais. Em suas próprias palavras:

As avaliações têm mostrado o sucesso relativo dos cuidados básicos de saúde e educação fornecidos pelos municípios. A principal razão deste sucesso é que a aquisição desses serviços pelos municípios foi incremental e financiada pelo governo federal, fundos estaduais e locais. A razão para esta municipalização de serviços públicos apoiada pelo governo federal foi garantir aos cidadãos das localidades acesso a cuidados de saúde e educação com base em programas nacionais e padrões mínimos, independentemente do lugar onde vivem (Souza; Grin, 2021, p. 102).

No entanto, esse diagnóstico não exclui a constatação da necessidade de melhorias na dinâmica federativa contemporânea realizada por parte dos autores. Para eles, porém, o resultado obtido após a CF/1988 é mais positivo do que negativo, ao passo em que os aprimoramentos apontados como necessários vão de encontro com a descentralização das competências no pacto federativo brasileiro.

Em todas as áreas das administrações municipais existem lacunas significativas para qualificar a gestão. A heterogeneidade e a desigualdade das capacidades municipais indicam que a questão continua sendo central para a federação brasileira. [...] Esta é uma conclusão essencial do estudo: quase 30 anos após a entrada em vigor do novo status constitucional municipal suas capacidades estatais continuam a apresentar insuficiências significativas para responder às responsabilidades assumidas após 1988.

Apesar desta realidade, os serviços sociais universais prestados por governos locais gozam de ampla cobertura política e social. O progresso social pode desacelerar se as condições macroeconômicas se deteriorarem, mas não há razão para acreditar que o país retornará à sua trajetória de pobreza e carência de oportunidades e de serviços para os muito pobres (Souza; Grin, 2021, p. 116).

Em toada semelhante, Barros e Lago (2008) também enxergam os benefícios dessa nova dinâmica de funcionamento como procedentes em relação aos desafios ainda existentes na contemporaneidade. Seus estudos também apontam para outras defasagens do modelo ainda a serem sanadas na administração

pública local. Entre essas constatações, é possível listar desde as dificuldades desses entes no trato com a gestão fiscal, haja vista o aumento de gastos com a manutenção administrativa em detrimento do direcionamento direto de recursos para investimentos sociais, até a caracterização de uma desigualdade na distribuição de recursos, oriundas, por exemplo, das distorções no funcionamento do FPM, anteriormente apresentadas no presente trabalho.

Paralelo a isso, Soares e Espinoza (2013) apontam para uma melhoria na participação política da população, na medida em que essa autonomia municipal permite a promoção da participação popular através de conselhos municipais, audiências públicas e outros mecanismos de controle social, fortalecendo a democracia local:

O Município, conforme estabelecido na Constituição, veio a fortalecer a própria Federação brasileira. Isto porque, tendo o ente local fortalecido em suas competências, consequentemente, também estará fortalecida a própria Federação.

[...]

O Município tem seu Legislativo, sendo de sua exclusiva competência a instituição das normas jurídicas municipais, também conta com o Executivo que tem a incumbência pelas atribuições administrativas. Portanto, existe pluralidade de ordens jurídicas e esferas governamentais autônomas.

[...]

O Município tem ampla liberdade para instituição de normas em defesa de seu interesse local, somente encontrando como limites restritivos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual. Assim, o Município, uma vez observados os princípios constitucionais, pode inscrever em sua Lei Orgânica tudo que for de interesse da comunidade local (Soares; Espinoza, 2013, p. 16).

Ao contrário do que foi elencado anteriormente, a reflexão desenvolvida por Saldanha (2017) aponta para vícios considerados praticamente insanáveis, oriundos da promoção do município ao *status* constitucional de ente federativo. Sob sua ótica, a expansão daquilo que é denominado como “municipalismo” atua como um fator de fragmentação e enfraquecimento do Estado, responsável por uma abertura para a captura política dos interesses públicos por atores privados. Em outras palavras, o autor descreve o desvelar histórico brasileiro a partir da constatação de uma identidade entre o avanço do federalismo por meio dos entes municipais e a densificação do “oligarquismo”<sup>4</sup> no Brasil. Em suas palavras,

[...] Os entes federados subnacionais funcionam como que refúgios para as elites que não conseguem se articular para alcançar a instância central de governo, as quais passam a manter uma relação de simbiose entre as elites dominantes e as elites periféricas.

---

<sup>4</sup> Termo que caracteriza a ocupação de prefeituras de micro e pequenas cidades por grupos de interesse particulares de poder que monopolizam as instituições locais e visam somente a viabilidade eleitoral e a troca de apoio pontual entre os atores políticos locais (Saldanha, 2017).

Conscientes de que em um sistema político oligárquico não pode haver uma alternância plena das camadas dirigentes, as oligarquias periféricas preferem a composição à dissidência. Articula-se, assim, uma engenharia constitucional que, a um só tempo, garanta um locus para as oligarquias periféricas e as vincule aos grupos dominantes, em uma relação proteção-retribuição. Fomentar a autonomia municipal e exacerbá-la, longe de constituir um imperativo de ordem democrática, consistiu em uma estratégia de composição política e acomodação de oligarquias periféricas. A vitória do projeto municipalista em 1988 não representou um avanço democrático, mas, sim, significou um triunfo do oligarquismo. Em verdade, a estratégia foi absolutamente bem sucedida, porque conseguiu viabilizar um ecossistema favorável à perpetuação das oligarquias, com aparência democrática e apelo social. Bem sucedido, também, porque miniaturizou os debates políticos, apequenando a função representativa parlamentar, que pôde ser substituída por setores sociais e suas pautas enviesadas (Saldanha, 2017, p. 206).

Para Saldanha (2017), a crítica não se resume à cooptação política dos entes municipais por parte de oligarquias regionais. O autor evidencia a ineficiência da alocação de recursos por parte desses atores locais, ao passo que considera a prestação de serviços por parte dos municípios como ineficientes, ausentes de priorização de programas sociais e de incrementação da rede de proteção assistencial do país. Nessa ótica, as esferas de poder local acabam por esgotar seus recursos na manutenção da máquina administrativa e política, escusando-se do fomento à confiança nas instituições e do pertencimento democrático, sem trabalhar para um aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos. Nesses termos, os municípios

São, ao contrário, entes ensimesmados, cujo único propósito de existência é a manutenção de sua própria burocracia. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, 48,2% (quarenta e oito inteiros e dois décimos por cento) dos municípios gastam entre 20% (vinte por cento) e 40% (quarenta por cento) de sua receita com pessoal e 44,4% (quarenta e quatro inteiros e quatro décimos por cento) das entidades municipais despendem entre 40% (quarenta por cento) e 60% (sessenta por cento) com o pagamento de seus servidores. Na média, segundo informações da Secretaria do Tesouro Nacional, as despesas com pessoal dos municípios chegam a 45,7% de suas receitas (Saldanha, 2017, p. 207).

Da mesma forma, Brandt (2010) aponta para as discrepâncias oriundas do crescimento vertiginoso de micro e pequenas municipalidades. Para a autora, esses pequenos municípios não conseguem gerar receitas próprias para atenderem suas populações e passam a depender fortemente de transferências. Por seu tamanho, geram ineficiência ao incorrerem em custos administrativos desproporcionais às suas populações e “não se sustenta ao considerarem todos os efeitos perniciosos da pulverização excessiva de municípios” (Brandt, 2010, p. 74).

Diferentemente dos demais autores, que apresentam soluções para as deficiências do modelo de organização federativa do Brasil com base na própria atuação e continuidade dos municípios como entes federados, por meio de uma melhoria nos quadros administrativos locais (Souza; Grin, 2021), ou seja, a partir de incrementos nos repasses dos demais entes para os municípios (Barros; Lago, 2008), Saldanha (2017) propõe uma ampla reformulação do modelo municipalista de federação.

Em um primeiro momento, esse redesenho se daria tanto por meio da utilização de institutos infraconstitucionais com funções essencialmente logísticas, por exemplo, os consórcios públicos — ao passo em que esses “desempenharam um papel relevante na organização dos serviços de saúde pública e de coleta de resíduos sólidos, permitindo que pequenos entes pudessem se organizar para oferecer uma prestação mais racionalizada e efetiva” (Saldanha, 2017) —, quanto por meio de ferramentas jurídicas constitucionais, a exemplo das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, §3º CF/1988) na reformulação da divisão federativa nacional.

Ademais, há, por parte de Saldanha (2017), a previsão de uma federação na qual os municípios não sejam considerados entes federativos, mas sim “autarquias estaduais territoriais”, enquanto as regiões metropolitanas, por sua vez, seriam elevadas à categoria anteriormente utilizada para os municípios. Em resumo,

[...] Sua gestão, ficaria a cargo de um prefeito, nomeado pelo Governador do Estado, e de um conselho deliberativo, formado por munícipes não remunerados. Para além disso, cada autarquia territorial teria sua competência inicialmente limitada à gestão urbana, podendo firmar contratos de gestão com os estados-federados para ampliação de sua autonomia e competências, desde que comprovada a viabilidade econômica e a capacidade gerencial.

No contexto federativo, as regiões metropolitanas seriam erguidas à condição de entes federativos, substituindo os municípios, sendo-lhes, inclusive, franqueada a representação no senado federal. Seu espectro de competências seria um pouco mais dilargado, para compreender as questões relativas a meio ambiente, destinação de resíduos sólidos e educação básica e fundamental. As regiões metropolitanas manteriam um parlamento metropolitano, devidamente eleito e remunerado, à semelhança do que hoje ocorre com os municípios, em substituição ao atual modelo de governança, que se baseia em órgãos estaduais sem condições efetivas de condicionarem as vontades municipais, hoje protegidas pelo manto de sua autonomia federativa (Saldanha, 2017, p. 211).

Ainda que se assemelhe em seu diagnóstico sobre a arrecadação municipal, Pires (2016) aponta para o desafio acerca dos municípios e seus financiamentos, contudo, propõe soluções que mantenham as bases do pacto federativo atual e o renove criticamente nos aspectos em que se constata as principais deficiências do sistema.

[...] a grita por mais recursos segue sendo uma bandeira municipalista. Mas o dado novo é que o problema não é conjuntural: está ossificado na lógica do federalismo fiscal brasileiro, no qual a disparidade de porte e de capacidade de manejo de recursos e políticas dos municípios é gritante. De fato, há municípios e municípios, no Brasil: desde muito pequenos (até vinte mil habitantes, a imensa maioria) até enormes (com populações na casa dos milhões, uns poucos). E sem um tratamento diferenciado quanto às suas responsabilidades e destinação de recursos não poderá haver solução municipalista no país.

Ao municipalismo renovado compete não apenas buscar recursos pontualmente – seja para que as prefeituras consigam fazer algum investimento, seja para recompor caixa frente a crises –, mas entrar na discussão e propor alternativas ao atual arranjo federativo, de modo a de fato beneficiar o município em termos de receita disponível, dando-lhe braços e pernas para que venha a ser de efetivo ente federativo. O que não

será possível sem que haja tratamento diferenciado quanto às responsabilidades atribuídas e eventuais formas de apoio no caso dos pequenos e muito pequenos.

O municipalismo renovado, além disso, ao invés de apoiar acriticamente a criação de novos municípios, o que fraciona os recursos disponíveis e gera, no mais das vezes, novos entes frágeis, deve se focar na busca de mecanismos de colaboração regional e de divisão de tarefas, entre si, visando um processo paulatino de solidariedade quotidiana – para além da simples filiação em associações – entre municípios (Pires, 2016, p. 19).

A constatação de diagnósticos e soluções tão distintas e antagônicas por parte dos pensadores da problemática do federalismo no Brasil evidencia a complexidade da situação recortada e aponta, ainda que por caminhos diferenciados, para a necessidade de alterações e aprimoramentos no tocante à administração pública nacional. Mesmo que os desafios identificados e as opções de atuação propostas não sejam consensuais entre a doutrina, há de se considerar como positiva a conclusão de que há uma emergência em relação ao desenvolvimento de melhorias no cenário exposto.

#### 4 CONCLUSÃO

O presente artigo realizou uma análise detalhada sobre o desenvolvimento da atuação dos municípios brasileiros a partir da CF/1988, abordando as transformações institucionais e os desafios resultantes da elevação dessas unidades ao *status* de entes federativos. A pesquisa ainda contextualizou o surgimento das novas competências e responsabilidades elencadas para os municípios no texto constitucional, com foco no exame do impacto dessas mudanças no pacto federativo brasileiro e nas dinâmicas administrativas locais. O trabalho explorou, assim, desde a complexidade histórica das formações institucionais do país até os desdobramentos econômicos e sociais dos tempos mais recentes, além de analisar diferentes diagnósticos doutrinários para compreender os avanços e as lacunas dessa estrutura.

A CF/1988 foi identificada como marco essencial no fortalecimento da autonomia municipal, ao mesmo tempo em que se reconheceu que, apesar das amplas competências delegadas, os municípios brasileiros ainda enfrentam desafios financeiros e administrativos significativos. Tal cenário se desenhou por meio da dependência excessiva de repasses intergovernamentais, considerados limitadores da autonomia local, responsáveis por vulnerabilizar as administrações municipais e desequilibrar economicamente as dinâmicas políticas federais e estaduais. Também se destacou o crescimento expressivo do número de municípios desde a promulgação da Constituição, o que, embora tenha aumentado a capilaridade administrativa, trouxe distorções ao modelo federativo, como a proliferação de micro municípios financeiramente insustentáveis e dependentes de transferências governamentais.

Sob uma perspectiva crítica, o artigo também apresentou as contribuições doutrinárias que avaliam a eficácia do protagonismo municipal. Autores como Souza e Grin (2021) reconhecem o progresso proporcionado pela municipalização de serviços básicos de saúde e educação, que, segundo esses estudiosos, contribuiu para uma maior equidade no acesso a tais direitos. Em contrapartida, Saldanha

(2017) aponta que o fortalecimento do município enquanto ente federado acentuou problemas históricos, como a fragmentação política e o enfraquecimento da governança nacional, ocasionando na abertura de espaços para práticas oligárquicas e a manifestação de dificuldades na gestão de políticas públicas. Para mais, foram apresentadas sugestões de reformas no modelo federativo, que variam desde a utilização de institutos já previstos no ordenamento nacional até propostas de profundas reestruturações institucionais e do texto constitucional.

Assim, a análise apresentada evidencia a necessidade de um equilíbrio entre a autonomia municipal e a efetividade das políticas públicas no âmbito local, sem deixar de levar em consideração a diversidade das capacidades institucionais dos municípios brasileiros. A manutenção do atual pacto federativo, sem uma revisão das condições financeiras e estruturais dos municípios, parece ser insuficiente para sustentar as demandas crescentes da sociedade.

Com o objetivo de convergir as discussões acerca dos diferentes diagnósticos e propostas de solução, cumpre realizarmos, ainda, alguns apontamentos finais.

Inicialmente, cabe retomar que, ao elevar o município à categoria jurídica de ente federado e facilitar a criação de novas unidades federativas locais, a CF/1988 possibilitou que a estrutura administrativa do Estado contemporâneo se aproximasse do cotidiano da sociedade brasileira, de modo que tal percurso viesse a auxiliar na diminuição das desigualdades socioeconômicas abissais presentes no Brasil, que precediam à promulgação da CF/1988. Isso culminou em uma aproximação da sociedade brasileira das benesses democráticas atreladas à prestação de serviços mais relacionados com o dia a dia e o cotidiano dos cidadãos médios nacionais. Em outras palavras, mesmo que se discorde profundamente do modelo federativo adotado no país, há de se reconhecer as inúmeras conquistas alcançadas e efetivadas por meio dessa modelagem institucional.

Por outro lado, quando nos debruçamos sobre a existência de microunidades administrativas<sup>5</sup> espalhadas por todo o território nacional, bem como sobre seus impactos na distribuição de recursos públicos, é notável a constatação de que há uma dependência prejudicial dos municípios em relação aos demais entes federados para que exista uma sustentação da própria administração pública municipal, constantemente encontrada à mercê de repasses federais e estaduais para o cumprimento de atividades e tarefas cotidianas.

---

<sup>5</sup> Um exemplo dessa distorção prejudicial ao pacto federativo é o município de Serra da Saudade, localizado em Minas Gerais. Conhecida por ser a cidade com a menor população entre os entes federados, com aproximadamente 883 habitantes em sua circunscrição (Conheça [...], 2024), esta ainda conta com uma estrutura completa da administração pública municipal, ou seja, uma prefeitura, uma Câmara de Vereadores, secretarias etc. Enquanto isso, bairros e distritos de metrópoles espalhadas pelo Brasil, com seus milhares de habitantes, muitas vezes não elegem sequer um membro para as câmaras legislativas federais, estaduais ou municipais e encontram dificuldade em possuir voz ativa na construção e execução de políticas públicas.

Ademais, mesmo que seja compreensível o receio de colocar em prática reformas radicais no que se refere ao pacto federativo brasileiro em detrimento da manutenção do atual estado de desenho institucional da administração pública nacional, detentora de avanços nas condições de vida da sociedade brasileira, urge a necessidade de reconhecer a emergência da realização de reestruturações legais e institucionais capazes de catalisar a continuidade do desenvolvimento brasileiro. Reformas mais profundas no aparato constitucional do país, que englobem desde a reestruturação do cenário aqui apresentado até a efetivação de novos direitos surgidos no século XXI eventualmente se mostrarão como inescapáveis no desvelar histórico de nossa nação. Ainda que existam justificativas para a existência de mais de cinco mil municípios no país, parece haver, no mínimo, um desafio a ser revisto acerca da estrutura federativa discutida.

## REFERÊNCIAS

- BARROS, Eliane Cruxên; LAGO, Gustavo Ponce de Leon Soriano. A força normativa da Constituição e os municípios após a Emenda 15, de 1996: prenúncio de tensão entre Legislativo e Judiciário? *In: CONSTITUIÇÃO de 1988: o Brasil 20 anos depois: o exercício da política*. Brasília, DF: Senado Federal, 2008. v. II.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional n. 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília/DF, v. 47, n. 187, jul./set., 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198693>. Acesso em: 17 dez. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- CONHEÇA Serra da Saudade (MG), a cidade menos populosa do Brasil. São Paulo: Domingo Espetacular do Portal R7, 30 jun. 2024. Vídeo (9 min.), son., color, legendado. Disponível em: <https://record.r7.com/domingo-espetacular/video/conheca-serra-da-saudade-mg-a-cidade-menos-populosa-do-brasil-01072024/>. Acesso em: 10 out. 2024.
- ECO, Umberto. **Como se faz uma tese em ciências humanas**. 13. ed. Barcarena: Editorial Presença, 2007.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2012.
- GALUPPO, Marcelo Campos. **Da ideia à defesa: monografias e teses jurídicas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.
- JULIÃO, Gilson José. O centralismo fiscal da federação brasileira, políticas públicas municipais e seu financiamento por meio do Fundo de Participação dos Municípios: uma análise do Recurso Extraordinário 705.423. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Florianópolis, v. 7, n. 1, jan./jun., 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/issue/view/631>. Acesso em: 17 dez. 2024.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-omega, 1975.

NEDER, Vinicius. Total de servidores públicos aumenta 83% no País em 20 anos. **Estadão**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/total-de-servidores-publicos-aumenta-60-no-pais-em-20-anos-aponta-ipea/>. Acesso em: 18 out. 2024.

PASSOS, Cristhian Rêgo; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Arrecadação de impostos dos municípios brasileiros na vigência da Constituição Federal de 1988: anos 2003 a 2019. **Revista Gestão e Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 40, 2024.

PIRES, Valdemir. Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, *XVII*, n. 3, p. 125-146, 2016. Disponível em: [https://www.kas.de/documents/265553/265602/7\\_file\\_storage\\_file\\_21288\\_5.pdf/4092f52b-2f68-7ea8-f270-e60951d7303d](https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_21288_5.pdf/4092f52b-2f68-7ea8-f270-e60951d7303d). Acesso em: 17 dez. 2024.

SALDANHA, Daniel Cabaleiro. **Formação jurídica do Brasil**: uma história do federalismo à brasileira. 2017. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASUHKV/1/cabaleiro\\_saldanha\\_hist\\_ria\\_federalismo.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASUHKV/1/cabaleiro_saldanha_hist_ria_federalismo.pdf). Acesso em: 17 dez. 2024.

SOARES, Wilcinete Dias; ESPINOSA, Marcello. O município na Constituição de 1988. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, v. 40, n. 1, 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/o-municipio-na-constituicao-de-1988>. Acesso em: 17 dez. 2024.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: UFRGS, 2021. (Cegov transformando a administração pública). p. 86-124. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_164.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_164.pdf). Acesso em: 17dez. 2024.

SOUZA, Edgar Bastos de. **O município na Constituição de 1988**. Brasília, DF: Ipea, 1989.

## PLANOS DIRETORES E SEUS DESAFIOS: SUSTENTABILIDADE, INCLUSÃO E ARTICULAÇÃO COM A GESTÃO MUNICIPAL <sup>1</sup>

Ana Paula Salej Gomes<sup>2</sup>

Maria Izabel Marques do Valle<sup>3</sup>

### Resumo

Este artigo aborda o planejamento urbano, especialmente, o Estatuto da Cidade, os planos diretores e sua importância na gestão municipal. Além disso, consiste em uma análise reflexiva sobre os desafios que precisam ser enfrentados pelos profissionais que atuam na elaboração do plano e na gestão municipal, promovendo uma reflexão sobre os desafios apurados através da literatura e da experiência de equipe técnica em 28 anos de trabalho com planos diretores. Também foca a discussão nos aspectos relativos à adoção do plano como um instrumento de planejamento municipal, sua transversalidade, a necessidade de avanço em direção à sustentabilidade e à inclusão, assim como os desafios da gestão do plano em si, remetendo ao monitoramento e avaliação.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Plano Diretor. Cidade sustentável. Cidade inclusiva. Gestão municipal.

### Abstract

This article addresses urban planning, especially the City Statute, master plans and their importance in municipal management. Furthermore, it consists of a reflective analysis of the challenges that need to be faced by professionals working in the preparation of the plan and in municipal management, promoting reflection on the challenges identified through literature and the experience of the technical team in 28 years of work with master plans. The discussion also focuses on aspects related to the adoption of the plan as a municipal planning instrument, its transversality, the need for progress towards sustainability and inclusion, as well as the challenges of managing the plan itself, referring to monitoring and evaluation.

Keywords: City statute. Master plan. Sustainable city. Inclusive city. Municipal management.

---

<sup>1</sup> As autoras agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais - Fapemig pelo fomento na elaboração do artigo no âmbito do Projeto APQ-04523-17.

<sup>2</sup> Pós-doutorado na Universidade de Antuérpia e na Escola Nacional de Administração (ENA); Doutora e mestre em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Mestrado profissional em administração pública pela Universidade de Estrasburgo e em administração pela Fundação Dom Cabral; Graduada em ciências econômicas pela UFMG e em administração — modalidade comércio exterior — pela União de Negócios e Administração (UNA). Contato: ana.salej@fjp.mg.gov.br.

<sup>3</sup> Mestre em administração pública pela Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro e graduada em arquitetura pela UFMG.

## 1 INTRODUÇÃO

Em uma sociedade cada vez mais múltipla e diante de sucessivas e cumulativas crises (política, econômica, social, urbana, sanitária e ambiental), componentes da denominada “crise capitalista global” (Paula<sup>4</sup>, 2023, p.161), o cenário atual é qualificado por Queiroz (2022) como um “apagão que atinge as cidades”. Esse apagão é representado, em especial, pela precariedade das condições de moradia das famílias mais pobres, pelas deficiências de infraestrutura, mobilidade e acessibilidade, pela ausência de equipamentos sociais e condições de trabalho e renda, e pelos desastres urbanos-ambientais decorrentes de eventos extremos, como deslizamentos, desmoronamentos e alagamentos, que atingem principalmente os espaços ocupados por essas famílias. Enfrentar esse “apagão” é premente.

Esse cenário e os 23 anos do Estatuto da Cidade (EC), evidenciam a importância da reflexão aqui proposta nesse momento. As cidades brasileiras obrigadas a adotar os planos diretores estão iniciando, ou próximas a iniciar, mais um ciclo de seu planejamento, pois a legislação prevê a revisão do plano pelo menos a cada 10 anos. Assim, a análise aqui apresentada pode subsidiar as discussões e propiciar melhorias nesse novo ciclo de planejamento.

O presente estudo se ampara na mobilização da literatura, mas também nas experiências vivenciadas na longa trajetória da equipe da Fundação João Pinheiro (FJP) na elaboração de planos diretores. A temática de estudos urbanos é objeto do trabalho da FJP desde 1972 (Vitorino; Drummond; Valle, 2022, p.359). No contexto de evolução da política urbana no Brasil e incentivadas por campanhas nacionais pela elaboração de planos diretores, diversos municípios buscaram o apoio da FJP nessa área e passaram a receber muitas demandas.

A equipe que se dedica ao tema esteve lotada no Cemme, que passou a integrar o Centro de Estudos de Políticas Públicas (CEPP), e atualmente é a Diretoria de Políticas Públicas (DPP). Ela sempre foi uma equipe multidisciplinar e incluía áreas como arquitetura e urbanismo, engenharia, geografia, administração, economia, sociologia e história atuando em planejamento urbano e regional, infraestrutura, mobilidade e acessibilidade, administração pública, desenvolvimento social, desenvolvimento econômico, patrimônio cultural, meio ambiente e saneamento. Atualmente conta com a parceria entre diretorias para o desenvolvimento dos projetos, como também com o apoio do setor jurídico da instituição e das áreas de logística, administrativa e financeira. Os trabalhos dessa equipe sempre resultaram em planos diretores e legislações urbanísticas aprovados nas respectivas câmaras municipais, devidamente referendados pela participação popular (Vitorino; Drummond; Valle, 2022, p.375).

No período de 1996 a 2024, a FJP executou 60 projetos em 50 municípios mineiros. Essa experiência também substancia as análises aqui apresentadas.

---

<sup>4</sup> Valle (2023, p.190-191) explora a crise urbana com mais profundidade.

Quadro 1: Municípios atendidos pela FJP e anos dos projetos de apoio à elaboração do Plano Diretor distribuídos por faixa populacional – 1996-2024

Faixa populacional (1)	Município (ano em que o projeto foi realizado)	Total
Até 10.000 habitantes	Careaçu (1996); Carrancas (2017); Catas Altas (2005); Coronel Xavier Chaves (2023); Ijaci (2001); Monsenhor Paulo (1996); Ribeirão Vermelho (1996); Rio Manso (1998 e 1996); Rio Novo (2002); São Sebastião da Bela Vista (1996); Tiradentes (2015)	11
De 10.001 a 25.000 habitantes	Bom Sucesso (1996); Borda da Mata (2002); Campanha (1999 e 1996); Carmo da Cachoeira (1996); Carmópolis de Minas (1996); Conceição do Mato Dentro (2008); Estiva (1996); Itaguara (1996); Itapeva (1996); Itatiaiuçu (1996); Lima Duarte (2023 e 2000); Minas Novas (2005); Paraguaçu (2001), Paraisópolis (2016); Perdões (1996); Santo Antônio do Amparo (1996); São Gonçalo do Sapucaí (1999 e 1996).	17
De 25.001 a 50.000 habitantes	Barão de Cocais (2006); Brumadinho (1996); Camanducaia (1996); Cambuí (1996); Igarapé (1996); Jacutinga (2013); Juatuba (1996); Mateus Leme (1996); Nepomuceno (2002 e 1996); Oliveira (1996); Santa Bárbara (2019); Santa Rita do Sapucaí (1996).	12
De 50.001 a 100.000 habitantes	Extrema (1996); Itajubá (2001); Manhuaçu (2023); Paracatu (2011); Três Corações (1996)	5
Acima de 100.000 habitantes	Barbacena (2006); Conselheiro Lafaiete (2022); Ibirité (1996); Itabira (2004); Lavras (2006 e 1996); Passos (2021); Pouso Alegre (2008 e 1996); Varginha (1996).	8

Fonte: Elaboração própria.

(1) População apurada pelo Censo do IBGE 2022.

Dessa forma, tomando o quadro de referência proposto por Prodanov e Freitas (2013) para classificação, pode-se afirmar que a pesquisa que pauta este trabalho é:

- a) quanto a sua natureza: é uma pesquisa aplicada, pois “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos” (Prodanov; Freitas, p.51);
- b) quanto ao seu objetivo: tem caráter exploratório, ou seja,
 

se encontra na fase preliminar, tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que vamos investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento, isto é, facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto (Prodanov; Freitas, p.51-52);
- c) quanto aos procedimentos técnicos: os dados necessários foram obtidos através de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental (documentos oficiais, especialmente leis), e pesquisa de campo (pautada na observação conduzida por uma das autoras, Izabel Marques, durante os processos de elaboração dos planos). É importante frisar que a observação constitui um importante método para descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto, como reconhecem Prodanov e Freitas (2013, p. 35), o que é um dos propósitos do estudo.

O texto está organizado em quatro partes, além desta introdução. A primeira busca contextualizar o trabalho, apresentando brevemente a trajetória do planejamento urbano. A parte seguinte evidencia a

importância do Estatuto da Cidade como um marco do planejamento urbano no Brasil. A terceira parte introduz os desafios a serem enfrentados no uso dos planos diretores como instrumento do planejamento urbano municipal em um contexto de apagão das cidades. Eles são apresentados em suas três subseções, dedicadas respectivamente aos desafios da sustentabilidade, da inclusão e da articulação com a gestão municipal. A última parte apresenta as considerações finais, explorando possíveis rumos frente aos desafios expostos.

### **1.1 O planejamento urbano moderno em contexto**

Tomando como marco a criação do Dia Mundial do Urbanismo em 1934<sup>5</sup> pelo professor Carlos María della Paolera, da Universidade de Buenos Aires, foram necessários quase 70 anos até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, o principal marco jurídico-urbanístico brasileiro. Essa é a trajetória do planejamento urbano, um longo caminho, sempre sinuoso.

Seguindo os mais variados rumos em sua pesquisa, os urbanistas de todo o mundo chegaram à conclusão de que é necessário recuperar o ar, o sol e a vegetação nas cidades modernas. As teorias e realizações urbanísticas mais opostas concordam com o objetivo final, que é garantir a união íntima da cidade com a terra habitada, dando ampla abertura para a natureza entre as massas inertes da construção urbana (Paolera, 1934, tradução nossa).

O meio para conseguir atingir esse objetivo seria a ciência. A cidade projetada tecnicamente, de maneira a torná-la mais eficiente para os cidadãos, segundo a perspectiva dos especialistas. Essa ideia do tecnicismo prevaleceu durante um longo período. As intervenções urbanas buscavam a racionalidade, a cidade setorizada a partir de funções específicas: o embelezamento — segundo critérios estéticos seletivos; o saneamento do ambiente urbano — por meio da abertura de vias e remoção de ocupações precárias.

Tanto os projetos de cidades, como intervenções para “modernizá-las”, partiam de soluções técnicas que pouco consideravam os efeitos dos processos de ocupação dos espaços. Dentre esses processos, aqui no Brasil podem ser destacados dois deles. O primeiro corresponde ao maciço êxodo rural na segunda metade do século XX, trazendo, para as cidades, enormes contingentes de população em busca de melhores condições de vida, supostamente oferecidas pelos centros urbanos. O segundo processo seria a industrialização, apoiada pela nova legislação trabalhista que privilegiava a população urbana formalmente empregada (Carvalho, 2017).

Tais processos deixam evidente que o planejamento urbano não se limita às questões urbanas, pois produz vários outros efeitos, como a transmissão das relações de poder e dos mecanismos de controle social, além dos privilégios de determinadas atividades econômicas.

---

<sup>5</sup> A data foi assumida internacionalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1949.

Muitos autores afirmam que os problemas urbanos comuns à maioria das cidades de países em desenvolvimento nem mesmo chegam a se tratar de incompetência administrativa para lidar com a crise, mas são o resultado do modelo de planejamento adotado, que é voltado, sobretudo, para a manutenção do status quo social (Rolnik, 1997, p. 14; Whitaker, 2013, p. 1; Abramo, 2007 *apud* Carvalho, 2017, p.78).

Além disso, o autor pontua outra questão importante: a busca pela produtividade e competitividade das cidades leva ao repúdio pelo que é considerado “rigidez” da ordem urbanística, fazendo com que a cidade se torne, ela própria, mercadoria de consumo para os que têm o poder de compra. As cidades, em especial as metrópoles, são, assim, o lugar das oportunidades, mas também o lugar da concentração de renda, da desigualdade, da exclusão.

Os processos de produção do espaço, segundo a lógica do modelo de desenvolvimento econômico e a ausência de uma regulação adequada, têm como resultado conflitos de usos nos espaços municipais (residências x comércio x indústrias x usos institucionais x preservação), ocupação de áreas inadequadas (de preservação ou de risco), e/ou excesso de ocupação dos terrenos. As cidades crescem segundo o mercado, privilegiando regiões de renda mais alta. Assim, em muitos casos, há terrenos vazios em espaços bem servidos de infraestrutura e serviços urbanos, em função de especulação imobiliária. Esse tipo de crescimento perpetua a reprodução da exclusão social em ocupações periféricas, irregulares e destituídas de infraestrutura básica, espaços públicos e equipamentos sociais.

Essa dinâmica compromete não só a ambiência urbana, descaracterizando o patrimônio ambiental e o patrimônio histórico e cultural, mas principalmente a qualidade de vida dos moradores. O resultado são cidades desiguais e fragmentadas — de um lado a cidade formal, provida de infraestrutura e legalizada; e de outro a cidade informal, na qual coexistem a pobreza, ausência de infraestrutura, de acesso a bens e serviços públicos, a precariedade das moradias, a insegurança da posse, a exposição a riscos sociais e ambientais.

## **2 O ESTATUTO DA CIDADE E A TRAJETÓRIA RECENTE DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL**

Um movimento consistente de mudança ocorre com a Constituição Federal de 1988 (CF 1988), em que são incluídos, pela primeira vez em uma constituição, artigos que tratam da política urbana, por influência de movimentos sociais em defesa da reforma urbana como mitigação dos processos excludentes das cidades, associados a debates técnicos e políticos sobre o tema. A CF 1988, ao consagrar a autonomia municipal, com relação à política urbana define, em seu Art. 182, § 1º, Capítulo II - Da Política Urbana, que “o Plano Diretor [...] é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana [...] que tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1988).

A inclusão da política urbana na CF 1988 também é afetada pelo movimento de reformas administrativas de âmbito mundial. nomeado Nova Gestão Pública (em inglês *New Public Management*. ou NPM). A

perspectiva gerencialista difundida através da NPM (Carneiro; Menicucci, 2011) está no cerne do processo de descentralização das políticas públicas via transferência de competências para os entes subnacionais (estados e municípios) e é destacada por Abrucio (1997, p.37) com uma das principais tendências de modificação do padrão burocrático weberiano.

Abre-se assim o caminho para a aprovação, depois de 10 anos de discussão, da Lei Federal nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). O EC evidencia uma nova perspectiva sobre a cidade ao instituir o tripé sustentabilidade, gestão democrática do acesso à terra e participação popular. Esse marco jurídico-urbanístico brasileiro regulamenta os artigos sobre política urbana da CF 1988 e consolida a função social da propriedade e da cidade e a gestão democrática. Dessa forma, o Plano Diretor municipal é definido como o instrumento por excelência para alcançar a “cidade inclusiva”, a cidade deixaria de ser técnica e eficiente para se tornar mais justa e mais humana, equilibrando eficiência e equidade e sobrepondo direitos aos privilégios. Para além do desenho ou do projeto de vias e quadras, da distribuição de usos e da definição de parâmetros urbanísticos, o planejamento das cidades passa a abranger as relações sociais, as formas de ocupação do espaço (formais e informais), as políticas sociais, a cultura, a segurança pública, as potencialidades e as fragilidades do desenvolvimento, a diversidade da vida urbana, em especial as situações de vulnerabilidade.

Essa perspectiva reforça a importância da participação popular, essência do exercício da cidadania, por meio da interação direta com os processos de tomada de decisão. A democratização das decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em algo compartilhado e sob a corresponsabilidade entre governo e cidadãos no processo de construção e implementação do Plano Diretor.

Desde a sua publicação e retificação (em 11 de julho de 2001 e 17 de julho de 2001, respectivamente), até a data de encerramento consulta que normativa que subsidiou esse artigo (31 de setembro de 2024), o EC passou por diversas alterações instituídas por diferentes normativas como mostra o quadro abaixo. Elas evidenciam um processo de adensamento em algumas temáticas, como: habitação, regularização fundiária, defesa civil, infraestrutura de comunicação e transporte, mobilidade urbana, inclusão social e participação social, conforme o quadro a seguir. Tudo isso reforça o reconhecimento do Estatuto da Cidade como marco regulatório do planejamento urbano no país.

Quadro 2: Normativas que alteraram o Estatuto da Cidade – 2001-2024

Norma jurídica	Ementa
Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001	Acresce e altera dispositivos das Leis nºs 8.437, de 30 de junho de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.494, de 10 de setembro de 1997, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.704, de 17 de novembro de 1998, do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, das Leis nºs 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e 4.348, de 26 de junho de 1964, e dá outras providências.

Norma jurídica	Ementa
Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002	Institui o Código Civil.
Lei nº 11.673, de 8 de maio de 2008	Altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 — Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais.
Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 Medida Provisória nº 459, de 2009	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 Conversão da Medida Provisória nº 547, de 2011	Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - Sinpdec e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - Conpdec; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.
Lei nº 12.836, de 2 de julho de 2013	Altera os arts. 2º, 32 e 33 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 — Estatuto da Cidade.
Lei nº 12.983, de 2 de junho de 2014	Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos estados, Distrito Federal e municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011, e revoga dispositivos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.
Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015	Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.
Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015	Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).
Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015	Estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações e altera as Leis nºs 9.472, de 16 de julho de 1997, 11.934, de 5 de maio de 2009, e 10.257, de 10 de julho de 2001.
Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga

Norma jurídica	Ementa
	dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.
Lei nº 13.699, de 2 de agosto de 2018	Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para instituir diretriz de política urbana que visa a garantir condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos.
Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021 Conversão da Medida Provisória nº 1.065, de 2021	Estabelece a Lei das Ferrovias; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.636, de 15 de maio de 1998, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.257, de 10 de julho de 2001, 10.636, de 30 de dezembro de 2002, 12.815, de 5 de junho de 2013, 12.379, de 6 de janeiro de 2011, e 13.448, de 5 de junho de 2017; e revoga a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973.
Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022	Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público – Lei Padre Júlio Lancelotti.
Lei nº 14.729, de 23 de novembro de 2023	Altera as Leis nºs 13.724, de 4 de outubro de 2018, e 10.257, de 10 de julho de 2001, para ampliar a participação popular no processo de implantação de infraestruturas destinadas à circulação de bicicletas, bem como para determinar a compatibilização do Plano de Mobilidade Urbana com a ampliação do perímetro urbano
Decreto nº 11.819, de 11 de dezembro de 2023	Regulamenta o disposto no inciso XX do caput do art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para vedar o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis nos espaços livres de uso público.
Lei nº 14.849, de 2 de maio de 2024	Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para exigir análise de mobilidade urbana nos estudos prévios de impacto de vizinhança.

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).

Fernandes (2021), entretanto, destaca deslocamentos nos princípios do Estatuto da Cidade:

- a) do ideário da função social da propriedade para o ideário da liberdade econômica;
- b) da agenda da reforma urbana e do direito à cidade para o movimento de financeirização da cidade;
- c) da busca de regularização sustentável de assentamentos informais consolidados para a mera legalização formal dos lotes;
- d) da proposta de reconhecimento dos direitos coletivos e da posse ao domínio dos direitos individuais;
- e) da busca de gestão pública democrática às estratégias de privatização;
- f) do fortalecimento do direito público ao reforço do direito privado.

Esses deslocamentos evidenciam os desafios impostos à prática da gestão urbana pela alternância de projetos de Estado Neoliberal (regulador) e de Estado de Bem-estar (provedor). Além das orientações

ideológicas dos projetos políticos dos governantes e das mudanças fragmentadas na legislação, a agenda dos organismos internacionais, especialmente do Sistema das Nações Unidas com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), também pauta o trabalho daqueles que atuam no planejamento urbano no Brasil. Como resultado, o conjunto de normativas relacionadas ao planejamento urbano se assemelha a uma colcha de retalhos, na qual há elementos que se completam, mas também há elementos contrastantes, contraposições. Assim, a prática da gestão pública municipal necessita de fundamentos que a ancoram para que os profissionais consigam sustentar seu trabalho a médio e longo prazo, promovendo o desenvolvimento da cidade que ajudam. Nesse sentido, este trabalho explora a três temáticas apresentadas a seguir.

### **3 DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS**

Essa perspectiva de cidade adotada no Estatuto da Cidade, já traz, em si, desafios. O “apagão” que Queiroz (2022) aponta estar acontecendo nas cidades, apresentado na introdução do artigo, destaca as várias faces da desigualdade socioterritorial, fortemente centrada nas questões de gênero e de raça, as quais incluem o etarismo e os preconceitos com relação às pessoas com deficiência. A esses desafios, ainda segundo Queiroz (2022), somam-se aqueles relacionados à financeirização das cidades — nos circuitos imobiliário, de obras públicas, infraestrutura e serviços urbanos — em que interesses privados se sobrepõem à gestão municipal e ao controle das políticas urbanas e ambientais; e aos impactos regulatórios da legislação urbanística como ferramenta de promoção da (in)justiça social, incluindo planos diretores e legislações específicas para sua implementação, como as leis de parcelamento do solo e os códigos de edificações, dentre outras.

A partir dos apontamentos de Queiroz (2022), acima elencados, e da análise da experiência da equipe da FJP nos diversos planos conduzidos, este trabalho foca em três temáticas que precisam ser mais bem observadas para que o processo de planejamento urbano consiga apoiar a reversão do quadro de “apagão” apontado. São eles: a ênfase na sustentabilidade, a ênfase na inclusão e a promoção de uma melhor articulação entre planejamento urbano e gestão municipal. Cada um deles é explorado com mais detalhes a seguir.

#### **3.1 A ênfase na sustentabilidade**

Nessa temática, as conferências internacionais promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) para debater questões relacionadas ao clima, como a degradação ambiental em todo o planeta, decorrente da exploração excessiva e da contaminação dos recursos naturais, são uma referência. A partir disso, consolida-se o conceito de desenvolvimento sustentável — aquele que satisfaz as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades, aliando o crescimento econômico à proteção ambiental e ao desenvolvimento social.

A partir das conferências são instituídos os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e a Agenda 21 da Rio-92 (1992), substituídos nos anos 2000 pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030 do Acordo de Paris (2015). Essas agendas propõem a articulação entre governos, sociedade, empresas, academia e pessoas visando, de modo geral, a erradicação da fome e da pobreza; a promoção da saúde e do bem-estar; a educação ampla e de qualidade; o acesso à moradia adequada, à água potável, à energia elétrica, ao trabalho digno; o enfrentamento a toda forma de discriminação; a mitigação de riscos a desastres relacionados à mudança climática; a preservação ambiental; e o crescimento econômico sustentável. Dentre esses objetivos elencados, destaca-se o ODS 11, dedicado especificamente às cidades, como evidencia seu título: “Cidades e comunidades sustentáveis – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

O ODS 11 impulsionou a pactuação, em 2016, da Nova Agenda Urbana (NAU). A NAU consolida um novo olhar em busca de uma nova cidade, tendo sempre o Estatuto da Cidade como referência legal, fortalecendo o direito à cidade e a função social da propriedade. Esse novo olhar consiste em um modelo de desenvolvimento urbano e territorial sustentável e integrado, centrado nas pessoas e sensível às questões etárias, de gênero e de raça, potencializando os benefícios da urbanização bem planejada. Dessa forma, promove o combate à pobreza, o acesso à moradia digna, a equidade no acesso a bens e serviços públicos de qualidade, o incentivo às economias sustentáveis e inclusivas e a garantia da sustentabilidade ambiental. Ele também:

- a) enfatiza a interação urbano-rural e a associação do ordenamento territorial flexível e dinâmico com sistemas de mobilidade seguros e acessíveis, integrados a espaços públicos e à proteção do patrimônio cultural;
- b) destaca a importância de políticas de redução e gestão de risco de desastres, que diminuam a vulnerabilidade, desenvolvam a resiliência e a capacidade de resposta a perigos naturais e de origem humana, e promovam a mitigação e a adaptação à mudança climática, em especial nas áreas ocupadas por populações de renda mais baixa.

Busca-se uma cidade, inclusiva, segura, resiliente e sustentável. Para tanto, o trabalho não deve ser exclusivamente técnico. Apesar de levar em conta parâmetros e critérios técnicos e legais, os projetos realizados pela da FJP evidenciam que o trabalho é fundamentalmente político, envolvendo a participação popular e a ampla negociação entre os diversos atores que interagem no espaço municipal — empreendedores, poder executivo, poder legislativo e cidadãos. A introdução da dimensão política constitui um desafio para técnicos e gestores municipais envolvidos na elaboração dos planos diretores, especificamente. Os interesses são os mais diversos, muitas vezes conflitantes e o consenso nem sempre é possível. Há que se ter atenção à captura dos interesses coletivos pelo próprio governo ou por interesses

privados, já que os recursos disponíveis, de todas as naturezas, são distribuídos de maneira muito desigual entre a população em geral, o poder econômico e o próprio governo.

Garantir que o interesse público e o bem-estar coletivo sempre fundamentem as negociações, buscando o equilíbrio entre interesses e direitos individuais e coletivos, através da articulação entre a administração pública, os agentes econômicos e a sociedade civil, exige habilidades e competências distintas da equipe responsável pela condução do plano. Ou seja, para além de apropriar-se de conhecimentos essenciais à preservação ambiental, os profissionais envolvidos precisam de habilidades de escuta e diálogo para interagirem com os representantes da sociedade, do mercado e do Estado. Esse desafio remete à constituição de um espaço público orientado pela deliberação, ou seja, pelo diálogo e interação de agentes.

A NAU deixa claro que sustentabilidade e inclusão andam juntas na visão de cidade que está sendo mobilizada pelo marco regulatório. Esse segundo desafio é explorado a seguir.

### **3.2 A ênfase na inclusão**

A concepção de sustentabilidade amparada nas dimensões ambiental, econômica e social, proposta pela ONU ao promover os ODS, remete à promoção da inclusão. Mas que inclusão é essa? O conceito de inclusão que permeia toda a Agenda 2030 pode ser melhor entendido a partir do ODS 10, “Redução das desigualdades”. A Meta 10.2 estabelece o compromisso em “empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra”. Esse breve texto chama atenção para as dimensões da inclusão que permeiam o planejamento urbano, sob o marco do desenvolvimento sustentável.

Dentre as dimensões da inclusão, a econômica é aquela mais referenciada ao longo da evolução do planejamento urbano, assim como em outras disciplinas. Historicamente, a exclusão é associada especificamente à pobreza. Há menções ao fenômeno da pobreza ao longo de toda a história, mas estudos mais sistemáticos sobre isso começaram na metade do século XIX. Desde então, podemos identificar vários enfoques orientados por esforços de definir, medir, reduzir ou propor políticas para sua superação. A definição de pobreza centrada nas variáveis econômicas de renda e consumo, gradativamente, foi dando lugar a enfoques mais amplos pautados em necessidades humanas e nas carências múltiplas que aqueles sujeitos a ela enfrentam (Chile, 2002). A breve trajetória do planejamento urbano evidencia a importância dessa dimensão. A imagem da segregação espacial da pobreza em aglomerados foi, e ainda é, uma forma de retratar esse desafio das cidades, mas ela também se manifesta na presença de ambulantes, na população de rua, colocando novos desafios ao pensar na regulação urbana.

Quanto as outras duas dimensões da inclusão, a social e a política, a constatação de Lavinias (2002, p.50), ao sistematizar o conceito de pobreza na América Latina, de que nem sempre pobreza e exclusão

coincidem, aponta que para além de seus determinantes materiais os processos de inclusão e de exclusão fundam-se em uma dimensão simbólica, ou civilizatória, relacionada ao reconhecimento político-social (Salej Gomes, 2013).

Idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião podem expor as pessoas a situações de risco que lhes são impostas por diversas circunstâncias e situações experimentadas em suas vidas. Filgueira (2007) chama atenção para a ideia de “risco social”, que se refere à presença recorrente de vulnerabilidades sociais ligadas às categorias populacionais definidas por vários critérios (por exemplo, diferentes etapas do ciclo de vida, a exemplo da infância e da velhice, nível de educação, posicionamento na estratificação de classe social, inserção nas categorias de gênero, de raça e etnia etc.). A invisibilidade dos riscos e dos grupos que estão a eles sujeitos, estão relacionados a problemas de reconhecimento e de representação (Salej Gomes, 2013).

Nesse sentido, políticas urbanas que se pautam em métodos participativos contribuem para a superação dos problemas de representação e para a promoção da inclusão política. Já a promoção da inclusão social através das políticas e do planejamento urbano precisam ir além, reconhecendo grupos sociais invisibilizados e entendendo como o planejamento urbano os afeta. Ou seja, a dimensão social ainda enfrenta vários desafios.

Estudos sobre gênero e planejamento urbano ilustram bem o desafio. Saraiva afirma que

A família era a unidade básica para as criações políticas, nas quais funções específicas de gênero tomaram precedência, onde o homem era o provedor e a mulher, esposa e mãe. As mulheres eram vistas para pertencer ao espaço privado, como os lares, enquanto o espaço público era desenhado para o uso dos homens. O que resultou em espaços construídos que favoreciam cidadãos masculinos saudáveis, empregados e móveis. [...] Ao longo da história das cidades, o lugar reservado às mulheres sempre foi o interior das casas, o espaço privado, doméstico, enquanto aos homens ficou o espaço público, político e econômico. Essa distinção das esferas públicas e privadas “sexuou” a cidade, gerando uma dominação masculina (Saraiva 2017, p.6).

A dificuldade em reconhecer a existência dessa dominação resultou na invisibilização das mulheres na multidão que compõe o espaço urbano. Esse não reconhecimento das mulheres reflete em um planejamento urbano que reforça a segregação e os papéis de gênero. Por exemplo, um zoneamento que propõe que o local do trabalho e do comércio estejam distantes da zona residencial, desencoraja a participação do homem na vida doméstica diária, evidenciando como o modelo de cidade reflete no modelo familiar patriarcal (Vieira, 2013, p.92, *apud* Saraiva, 2017).

A invisibilização da mulher nas discussões sobre espaço urbano também resulta em cidades que não dialogam com suas necessidades específicas. A segurança é um aspecto-chave para a mulher no planejamento urbano. Se trabalho, residência, escola dos filhos e supermercado estão em lugares diferentes, o deslocamento da mulher na cidade será ditado por essa distribuição espacial de serviços, assim como o tempo e a segurança desse deslocamento. Dessa forma, a localização dos edifícios e

serviços, a largura das ruas e espaços públicos, a iluminação pública, precisam ser considerados sob a perspectiva de gênero. Assim como a prevalência de famílias uniparentais chefiadas por mulheres em bolsões de pobreza, dentre outros.

A UN-Habitat (2012, p.18) aponta a dificuldade em compreender e atender as necessidades desse grupo, resultando em soluções genéricas e tornando essencial a incorporação das mulheres nas lutas pela apropriação do espaço. Para avançar nesse sentido, propõe-se que os planejadores urbanos sempre questionem: como os planos e projetos propostos irão aliviar a desigualdade e desvantagens de gênero e promover a igualdade?

A ideia-chave é de que o gênero seja considerado em todas as etapas de elaboração das políticas, visando garantir que as diferentes necessidades sejam consideradas nas tomadas de decisões. Um dos principais benefícios dessa corrente é a indispensabilidade de conduzir uma análise detalhada das demandas e prioridades de cada gênero, e entre diferentes grupos de mulheres e homens, incluindo grupos étnicos e aqueles com necessidades especiais. Essa obrigatoriedade possibilita um melhor conhecimento sobre a realidade local, não se baseando apenas em gênero, mas levando em consideração outras características que impactam na relação com a cidade e aumentam a abrangência e eficácia dos planos e programas (Saraiva, 2017, p.9)

Portanto, evoca a necessidade de mudanças inclusivas nas abordagens participativas típicas no planejamento urbano que foquem nas comunidades envolvidas como se fossem grupos homogêneos. Ou seja, a cidade inclusiva é uma construção muito mais desafiadora do que pode parecer. Essa complexidade nos remete ao próximo desafio focado neste estudo e apresentado a seguir.

### **3.3 Articulação planejamento urbano e gestão municipal**

O avanço do planejamento urbano e a institucionalização de instrumentos para sua promoção evidenciam o importante papel dos municípios na progresso do desenvolvimento sustentável e inclusivo. Cabe às prefeituras não só planejar, mas também gerir. Contudo, apesar de complementares, essas atividades são distintas. Carvalho (2017), citando Souza (2010), destaca as diferenças entre “planejamento” e “gestão”, a partir de seus referenciais temporais. Enquanto planejar remete ao futuro, a gestão remete ao presente, como o ato de administrar uma dada situação em um dado contexto. Segundo Carvalho (2017), o planejamento é a preparação para a gestão futura e a gestão é a concretização, ao menos em parte, do planejamento feito no passado. Esses conceitos apontam para a necessidade dos gestores municipais de também implementar, monitorar e avaliar os planos.

Sabe-se que o Plano Diretor é parte integrante do processo de um planejamento municipal mais amplo, compreendido também no plano plurianual, em planos e projetos setoriais e em planos de desenvolvimento econômico social, como explicita o Estatuto da Cidade em seu artigo 4º, inciso III.

Deve-se, portanto, articular com outros processos de planejamento já implementados no município e na região, como a Agenda 21, planos de bacia hidrográfica, zoneamento ecológico econômico, planos de preservação do patrimônio cultural, planos de desenvolvimento turístico sustentável, dentre outros (Rolnik; Pinheiro, 2004). Isso não reduz sua importância, ou lhe confere papel acessório, pois seu valor para governos locais é diferenciado frente a outros instrumentos de planejamento.

A relevância dos governos locais no Plano Diretor emana da prerrogativa do Executivo da iniciativa de propor, demandar sua própria equipe ou contratar planos diretores, já que eles se constituem em ferramentas de gestão do território municipal, integrando a administração municipal a cargo do Executivo. Ele mobiliza os atores políticos locais, evidenciando outros meandros da gestão local, como a importante relação entre Executivo e Legislativo, assim como o Ministério Público. O Plano Diretor, encaminhado pelo Executivo como anteprojeto de lei, deverá ser aprovado pela Câmara Municipal. O Ministério Público poderá processar por improbidade administrativa prefeitos e vereadores pelo descumprimento dos princípios instituídos pelo EC para a elaboração de planos diretores, tanto em relação ao caráter do processo participativo, quanto ao seu conteúdo e sua implementação.

Frente a tal importância, é premente reconhecer a transversalidade do planejamento urbano, melhorando a articulação do órgão municipal responsável com as demais áreas de governo, como a econômica, a social e a ambiental. Também é urgente refletir sobre o fortalecimento da gestão pública e como ela deve integrar os esforços para um melhor planejamento urbano.

Focar em capacidades ou competências estatais que viabilizariam a efetivação das responsabilidades aqui elencadas é essencial para que os planos sejam consolidados como ferramentas de planejamento e promoção do desenvolvimento e não se limitem a um produto físico gerado para atender uma exigência legal. Esse desenvolvimento de capacidades deve considerar características inerentes ao Plano Diretor, como:

- a) a participação popular e o controle social, utilizando de políticas de tecnologia da informação e comunicação, e estratégias de governo eletrônico para a ampliação da transparência entre governo e cidadãos;
- b) o fortalecimento das finanças municipais e sua gestão, de forma a sustentar e compartilhar o valor gerado pelo desenvolvimento urbano sustentável de maneira inclusiva, buscando reverter as situações de vulnerabilidade, as desigualdades socioespaciais e a exclusão social;
- c) a ênfase em um modelo de gestão integrada das políticas públicas, para a discussão das questões relevantes para a qualidade de vida, valorizando a participação social através dos conselhos municipais, nas deliberações públicas de maneira geral e o estabelecimento de parcerias entre o

executivo municipal e a sociedade, inclusive com a adoção de novas formas de gestão compartilhada, tais como os consórcios intermunicipais e microrregionais;

- d) criar estruturas colegiadas que promovam e acompanhem o monitoramento e a avaliação periódica da implementação dos planos diretores.

A reflexão sobre capacidades estatais e Plano Diretor também estimulam discussões acerca do modelo de gestão pública. A despeito de ter sido criado em um contexto de administração gerencial, observa-se que o desenho proposto para o Plano Diretor exige que os governos olhem para outros modelos de gestão pública, especialmente ao prever que devem participar do processo de elaboração do Plano Diretor e da sua gestão, depois de aprovado como lei municipal, todos os atores locais — tendo o Executivo como fio condutor e incluindo representantes dos diversos segmentos sociais e econômicos, como associações de bairro e comunitárias, cidadãos em geral, igrejas, conselhos municipais, sindicatos, agentes econômicos, associações técnicas e/ou profissionais, movimentos culturais, ambientais e pró-moradia, ONG's, instituições acadêmicas, Câmara de Vereadores, Ministério Público. A gestão democrática e participativa prevê, ainda, a avaliação constante do Plano Diretor e o monitoramento dos seus resultados, visando sua adequação e/ou reformulação, para a construção de uma cidade melhor e mais justa por meio do Conselho da Cidade ou similar e de eventos, como fóruns de discussão e conferências municipais. Os modelos pós-gerencialistas reafirmam o papel da burocracia weberiana, mas a reinscrevem em uma concepção de gestão que procura recuperar suas dimensões política e social sem abandonar a busca da eficiência (Carneiro; Menicucci, 2011) podem fornecer uma melhor referência para os avanços na prática do Plano Diretor nos municípios brasileiros.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: QUAIS RUMOS TOMAR?**

Em 90 anos de planejamento urbano observamos muitos avanços no Brasil, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esses avanços consubstanciados principalmente no Estatuto da Cidade são inegáveis. A despeito dos avanços, as dinâmicas econômicas, sociais e políticas brasileiras e mundiais apontam para novas concepções de desenvolvimento, de bem-estar e, portanto, de cidade. A concepção de planos diretores evidencia desafios que, para serem enfrentados, exigirão uma gestão municipal mais preparada.

A gestão municipal deve ser fortalecida como mediadora entre os diversos interesses e a questão territorial. Para isso, é importante que as cidades sejam fortalecidas, sendo reconhecidas como espaços ricos de possibilidades em face dessas desafiadoras mudanças e organizadas em redes que potencializem seu desenvolvimento. Nesse aspecto, destaca a importância da reflexão sobre o papel das comunidades técnica e acadêmica, assim como da construção de um sistema nacional de desenvolvimento urbano que defina os papéis dos entes federados e políticas nacionais e regionais de desenvolvimento urbano, visando o cumprimento dos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade. É importante que

a União, os estados e os municípios integrem um sistema nacional para que seja possível promover o ordenamento territorial dentro dos princípios de sustentabilidade e inclusão social.

No que se refere à gestão democrática, o estudo reforça a ênfase colocada por Queiroz (2022) na recuperação de instituições e instâncias como conselhos e conferências, os meios informacionais e as redes sociais e a abertura para incorporação dos diversos atores do campo das lutas por bem-estar urbano nos territórios.

Diante da amplitude dos desafios colocados, não se pode perder de vista a solidez do Estatuto da Cidade como instrumento eficaz no seu enfrentamento, a despeito da permanência dos vários conflitos urbanos, em várias escalas, de diversas naturezas. É necessário avançar no reconhecimento do Estatuto da Cidade não apenas como planejamento regulatório, mas antes como arena de enfrentamento e solução de conflitos para repensar a cidade diante de novas realidades e alcançar a cidade inclusiva, mais justa e mais humana, equilibrando eficiência e equidade e sobrepondo direitos aos privilégios.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Enap, Brasília, DF: Enap, 1997. (Cadernos Enap, 10). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556> . Acesso em: 9 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 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: 9 dez. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da constituição federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 9 dez. 2024.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília, DF: Ipea, 76p., 2011. (Texto para discussão, 1686). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1066> . Acesso em nov/2024.

CARVALHO, Cláudio; RODRIGUES, Raoni. Plano diretor e participação popular: um debate a partir do caso de Salvador/BA. **Dikê**, Ilhéus, v. 16, p.73-119, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/1563>. Acesso em: 9 dez. 2024.

CHILE. **Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza**. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación/División Social Departamento de Evaluación Social, 2002. Documento de trabajo. Disponível em: [https://www.u-cursos.cl/inap/2009/1/FEP400/2/material\\_docente/bajar?id=551852](https://www.u-cursos.cl/inap/2009/1/FEP400/2/material_docente/bajar?id=551852). Acesso em: 9 dez. 2024.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade, 20 anos mais tarde. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Rio de Janeiro: Gaia Cultural, 2021. Disponível em: [https://issuu.com/edesiofernandes/docs/20\\_anos\\_do\\_estatuto\\_da\\_cidade](https://issuu.com/edesiofernandes/docs/20_anos_do_estatuto_da_cidade). Acesso em set/2024.

FILGUEIRA, Fernando. **Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina**. Santiago: Cepal, 2007. (Série Políticas Sociales, 135).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e Agenda 2030**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022a. (Sistematização de metodologias para planos diretores municipais, caderno 3 ). Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/cartilhas-e-metodologias/>. Acesso em: 9 dez. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas. **Uma agenda para o desenvolvimento urbano sustentável**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022b. (Sistematização de metodologias para planos diretores municipais, caderno 4). Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/cartilhas-e-metodologias/>. Acesso em: 9 dez. 2024.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, Curitiba, v.4, n.1, p.25-59, jun. 2002. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos\\_eventos/governanca\\_2005/governanca\\_2005\\_Pobreza\\_Exclus%20E3o\\_Lena%20Lavininas.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2005/governanca_2005_Pobreza_Exclus%20E3o_Lena%20Lavininas.pdf). Acesso em: 9 dez. 2024.

PAOLERA, Carlos María della. **Manifiesto del símbolo del urbanismo**. Arequipa, Peru, 1934. Blog: <https://surp-aqp.blogspot.com/>. Disponível em: <https://surp-aqp.blogspot.com/2013/11/el-simbolo-del-urbanismo.html> . Acesso em: 26 nov. 2024.

PAULA, João Antonio de. Como nos é dado comemorar os 200 anos da Independência? *In*: ARAÚJO, Maria Marta (org.). **Independência (In)dependências: Minas Gerais 1822-2023**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2023. p.156-167. (Coleção Mineiriana).

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

QUEIROZ, Luiz Cesar de. Reforma urbana e direito à cidade: os desafios do desenvolvimento: os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 4 maio 2022. Disponível em <https://diplomatique.org.br/os-caminhos-para-enfrentar-a-crise-e-repensar-a-reforma-urbana/>. Acesso em: 9 dez. 2024.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (coord). **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: 2004, Confea: Ministério das Cidades, 2004.

SALEJ GOMES, Ana Paula. **O Welfare State no século XXI: recuperando a teoria da cidadania para os welfare states latino-americanos**. 2013. 344 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

SARAIVA, Ágar Camila Mendes. Gênero e planejamento urbano: trajetória recente da literatura sobre essa temática. *In*: ENANPUR, 17., São Paulo, 2017. **Anais [...]**. São Paulo: FAUUSP, 2017. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/download/2169/2148/#:~:text=Para%20as%20mulheres%2C%20o%20acesso,que%20elas%20tenham%20espa%C3%A7o%20pr%C3%B3prio>. Acesso em: 14 out. 2024.

SOUZA, Eduardo. 8 de novembro: dia mundial do urbanismo. **Archdaily Brasil**, São Paulo, 8 nov. 2017. Disponível em <https://www.archdaily.com.br/br/883283/8-de-novembro-dia-mundial-do-urbanismo>. Acesso em: 9 dez. 2024.

UN-HABITAT. **Gender and urban planning: issues and trends**. Nairobi, 2012. Disponível em: [https://www.mypsup.org/library\\_files/downloads/Gender%20and%20Urban%20Planning%20-%20Issues%20and%20Trends.pdf](https://www.mypsup.org/library_files/downloads/Gender%20and%20Urban%20Planning%20-%20Issues%20and%20Trends.pdf). Acesso em: 9 dez. 2024.

VALLE, Maria Izabel Marques do. **A participação social na elaboração de planos diretores em municípios de Minas Gerais**. 2007. 154 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) — Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.

VALLE, Maria Izabel Marques do. Rede urbana, cidades e sustentabilidade. *In*: ARAÚJO, Maria Marta (org.). **Independência (In)dependências: Minas Gerais 1822-2023**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2023. p.185-195. (Coleção Mineiriana).

VITORINO, Marieta de Campos Alves; DRUMMOND, Maria Valeska Duarte; VALLE, Maria Izabel Marques do. A atuação da Fundação João Pinheiro nos estudos urbanos. *In*: SHIKIDA, Aparecida Maciel da Silva (org). **Fundação João Pinheiro – 50 anos de história e memória: trajetórias de trabalho, projetos e contribuições para o desenvolvimento de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022. p.359-382. (Coleção Mineiriana). Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/3.5.2022\\_50-anos.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/3.5.2022_50-anos.pdf). Acesso em: 9 dez. 2024.

## **ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E ARRANJO INSTITUCIONAL: contributos do Novo Serviço Público para a gestão municipal**

Magnus Luiz Emmendoerfer<sup>1</sup>

Alessandro Carlos da Silva Junior<sup>2</sup>

Jorge Leal da Silva<sup>3</sup>

Anthony Alves da Rocha Thuner<sup>4</sup>

Paulo Aguiar de Andrade Lima Neto<sup>5</sup>

### **Resumo**

Este ensaio tem o objetivo de analisar as congruências e as peculiaridades da estrutura organizacional (EO) e do arranjo institucional (AI), visando aplicações na gestão municipal, a partir da abordagem do Novo Serviço Público (NSP). Metodologicamente, desenvolveu-se um ensaio teórico baseado em uma revisão não sistemática da literatura nacional e internacional, cujas escolhas foram explicitadas e justificadas. A abordagem do NSP visa resgatar a dimensão política na administração pública, incentivando a participação da sociedade na formulação de soluções para problemas públicos. Esse processo distingue a EO, que se concentra na eficiência e no controle interno por meio de uma configuração burocrática, hierárquica e pautada em regras e procedimentos formais, e os AIs, que privilegiam flexibilidade, inovação, colaboração, transparência e gestão do conhecimento, constituindo uma estrutura de governança voltada à geração de valor público. Como principais resultados, foram apresentadas acepções e aplicações da EO e do AI à luz da abordagem do NSP, bem como suas implicações para a gestão municipal, com base no *framework* proposto. Isso permite concluir que a análise de EO e AI pode direcionar tanto a manutenção quanto mudanças significativas, de recursos e de capacidades na gestão municipal, para o atendimento de necessidades locais e da ampliação de valor público gerado pelas ações governamentais. Por fim, entre outras considerações, recomenda-se compreender o NSP, com ênfase em colaboração, inovação e valor público, visando a constituição de instâncias de governança que equilibrem transparência, participação cidadã e eficiência, com potencial de inspirar novas análises teóricas e práticas na gestão municipal.

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor no Programa de Pós-Graduação em Administração – Pública (PPGAdm), Universidade Federal de Viçosa (UFV), e em Turismo e Patrimônio (PPGTURPATRI), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Brasil. Coordenador Geral da Cátedra Unesco em Economia Criativa e Políticas Públicas (CEPP). [magnus@ufv.br](mailto:magnus@ufv.br)

<sup>2</sup> Doutorando em Administração Pública (PPGAdm-UFV). Membro e Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos (GDTec) do Núcleo de Administração e Políticas Públicas (NAP2), Brasil.

<sup>3</sup> Pós-doutorando em Administração Pública (UFV). Professor no Departamento de Administração, Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS). [Jorge.ls@unitins.br](mailto:Jorge.ls@unitins.br)

<sup>4</sup> Mestrando em Turismo e Patrimônio (PPGTURPATRI-UFOP). Membro do GDTec-NAP2 UFV. [anthony.thuner@aluno.ufop.edu.br](mailto:anthony.thuner@aluno.ufop.edu.br)

<sup>5</sup> Doutorando em Administração Pública (PPGAdm-UFV). Membro do GDTec-NAP2-UFV. [paulo.aguiar@ufv.br](mailto:paulo.aguiar@ufv.br)

**Palavras-chave:** Administração pública. Gestão pública. Governo local. Organizações públicas. Políticas públicas.

### **Abstract**

This study aims to analyze the congruences and peculiarities of organizational structure and institutional arrangements, focusing on applications in Municipal Management through the lens of the New Public Service (NPS) approach. Methodologically, a theoretical essay was developed based on a non-systematic review of national and international literature, with explicitly stated and justified selection criteria. The NPS approach seeks to reclaim the political dimension in public administration by encouraging societal participation in formulating solutions to public problems. This process distinguishes between organizational structure (OS) - which emphasizes efficiency and internal control through a bureaucratic, hierarchical configuration governed by formal rules and procedures - and institutional arrangements (IA), which prioritize flexibility, innovation, collaboration, transparency, and knowledge management, forming a governance framework oriented toward generating public value. The main findings include the conceptualizations and applications of OS and IA in light of the NPS approach and their implications for municipal management based on the proposed framework. The essay concludes that the analysis of OS and IA can guide the maintenance and significant transformations of resources and capacities in municipal management to address local needs and enhance the public value generated by governmental actions. Finally, among other considerations, it is recommended to comprehend the NPS approach with an emphasis on collaboration, innovation, and public value, aiming to establish governance frameworks that balance transparency, citizen participation, and efficiency while inspiring new theoretical and practical analyses in municipal management.

**Keywords:** Public administration. Public management. Local government. Public organizations. Public policies.

## 1 INTRODUÇÃO

O Novo Serviço Público (NSP) chama a atenção para a dimensão política dentro das ações no setor público, ao propor que a adoção desse modelo pelas organizações públicas proporcionará recursos para todos os indivíduos que, de alguma forma, dependem ou se relacionam com as organizações públicas, permitindo-os cocriarem soluções com os servidores, modificando o processo de tomada de decisão (Osborne *et al.*, 2022). Com esse envolvimento e essa troca de informações constantes, a incorporação de ideias criativas e inovadoras, alinhadas com as necessidades dos cidadãos, seriam maximizadas, melhorando a eficiência e a efetividade do serviço público (Silva-Junior; Emmendoerfer; Silva, 2024).

No entanto, esse processo, conforme apontado por Sitompul (2023), demanda mudanças institucionais e organizacionais importantes, tendo em vista que carece de estímulos para que os servidores públicos modifiquem os seus comportamentos e as organizações se tornem mais receptivas às ideias da sociedade. Nesse sentido, há a necessidade de discutir os conceitos de arranjo institucional (AI) e estrutura organizacional (EO) como preditores da implementação das prerrogativas do NSP.

Esses conceitos possuem diferenças relativamente óbvias, em termos teóricos, mas podem ser confundidos e tratados de forma semelhante em relação a outros, gerando possíveis aplicações equivocadas em termos práticos no dia a dia. Neste ensaio, parte-se da premissa vivenciada pelos autores de que as causas dessa confusão e a aplicação equivocada de conceitos podem envolver: falta de formação e capacitação adequada; complexidades teóricas que conduzem a simplificações excessivas, nas quais as diferenças importantes são ignoradas em prol de uma compreensão mais superficial ou generalista; ambiguidades associadas às barreiras linguísticas e culturais, comunicações ineficientes e insuficientes, e ausência de reflexões críticas e debates aprofundados sobre conceitos podem levar à perpetuação de equívocos.

Como desdobramentos dessas causas, podem surgir consequências como: desinformação, propagando ideias erradas ou incompletas sobre determinados temas; políticas públicas ineficazes; aplicações equivocadas de conceitos, que podem reforçar estigmas e estereótipos; ineficiência na resolução de problemas e barreiras de comunicação. A confusão conceitual pode criar obstáculos na comunicação entre diferentes grupos, como profissionais de áreas distintas, formuladores de políticas e o público em geral. Isso dificulta o diálogo e a cooperação na busca de soluções para questões do dia a dia dos municípios.

Essas causas e consequências que compõem a problemática inicial deste ensaio também podem envolver a gestão municipal, implicando em políticas públicas mal formuladas; comunicação ineficaz com a população; alocação inadequada de recursos; dificuldades na implementação e avaliação de programas e conflitos sociais, comprometendo a capacidade do governo local de responder de forma eficaz as demandas públicas. Logo, parte-se da *proposição* de que esse problema também ocorre com termos

teóricos importantes para a área de administração pública e com aplicação direta na gestão municipal, como EO e AI<sup>6</sup>. Assim, tratar desses dois termos centrando suas atenções para a gestão municipal não é um esforço trivial e nem mesmo óbvio, porque se argumenta, com base em vivências nessa área de conhecimento, que tal problema possa estar ocorrendo devido à falta de clareza conceitual associada à ignorância profissional, à incipiência de conhecimentos técnicos, à ausência de publicações didáticas e fundamentadas em teoria, e às capacitações especializadas de forma periódica e continuada.

Frente a isso, este ensaio se propõe a mitigar esse problema da confusão e aplicação equivocada de conceitos por meio do seguinte objetivo geral: analisar as congruências e as peculiaridades da EO e do AI, visando aplicações na gestão municipal, a partir da abordagem do NSP.

A relevância desse ensaio, para além da sua problemática, envolve propiciar a compreensão mais ampla e aprofundada de ambos os conceitos, buscando uma linguagem simples e acessível, a fim de auxiliar as comunicações de instituições e organizações. Com isso, espera-se subsidiar a elaboração mais precisa e aplicada, bem como inovadora, de programas e projetos públicos. Além disso, a caracterização desses dois conceitos permite prover categorias ou indicadores de análise, importantes para o planejamento e controle de serviços e de políticas públicas relacionados a um ou a ambos os conceitos.

Tal entendimento poderá empoderar a gestão municipal para ações mais participativas com a população, de modo que os cidadãos possam auxiliar na consecução e na qualidade de prestação dos serviços públicos. Isso pode envolver espaços dialógicos e trocas de saberes para aprendizagem mútua, buscando transformar os conhecimentos gerados em soluções para enfrentamento de desafios públicos, em prol do bem comum. Esses aspectos coadunam com a abordagem do NSP, que será tratado a partir das escolhas assumidas neste ensaio, expostas na próxima seção.

## 2 PERCURSO METODOLÓGICO

Um ensaio pode ser guiado por diferentes interesses e escolhas (Emmendoerfer, 2023), embora nem sempre esses elementos estejam claramente declarados ou explicitados no texto. Em *On theory and theory building in public administration*, embora Emerson (2022) tenha reforçado as teorias em administração pública como a base de compreensão da governança pública, parte-se da premissa de que o *design* de um texto pode facilitar a compreensão dos elementos que nortearam sua elaboração, permitindo ao leitor uma análise mais profunda da realidade (Minayo, 2016) dos entes subnacionais. Desse modo, para fins deste estudo, um dos interesses centrais do ensaio é o potencial de sua função

---

<sup>6</sup> Esses termos também são considerados relevantes para outros campos de conhecimento, envolvendo tanto estudos organizacionais quanto institucionais, que possuem múltiplas áreas de conhecimento de interesse, não restritas às ciências humanas e sociais.

como instrumento didático para aprendizagens e reflexões nos âmbitos conceituais e aplicados pela prática no trabalho das organizações.

Para atender a esse objetivo, foram selecionadas referências sobre o objeto de estudo, essencialmente produzidas pela comunidade científica nacional e internacional da área de administração pública, escolhidas de forma intencional, considerando também sua relevância indicada na base de busca eletrônica do Google Acadêmico, utilizando como parâmetros os termos considerados relevantes: EO, AI e NSP. A exemplo das reflexões produzidas no livro de Clegg, Hardy, Lawrence e Nord (2006), compreende-se que as ideias, as bagagens culturais, os conhecimentos e as reflexões acumuladas dos autores deste ensaio são os parâmetros que orientam a escolha de quais estudos são considerados relevantes. Pois, como bem colocou o professor Carlos Osmar Bertero, em sua réplica ao professor Francis Kanashiro Meneghetti, são “as ideias, [a] bagagem de cultura e conhecimentos e a reflexão acumulada” dos autores proponentes de um ensaio os critérios próprios da qualidade na pesquisa qualitativa ensaística (Bertero, 2011, p.339). Com base nesse entendimento, essa escolha foi motivada pela identificação, por parte dos autores, de evidências de discussões pertinentes sobre os conceitos de EO e AI aplicados (ou aplicáveis) à gestão municipal. O enfoque nos municípios ocorre devido a esses conceitos serem potencializadores de melhoria do entendimento e da aplicação dos mesmos no âmbito desse ente governamental, o qual é — com raras exceções como os grandes municípios industrializados — mais limitado, em termos de capacidades estatais, em comparação com os demais entes supramunicipais — governos federal e estadual —, que possuem mais recursos físicos, financeiros e humanos, especialmente no contexto federativo brasileiro (Grin *et al.*, 2018).

Mesmo sendo facultativa a existência de uma seção metodológica em ensaios (Bertero, 2011), optou-se por incluí-la, não apenas por um formalismo típico das ciências positivistas, mas pelos seguintes motivos: a) revelar que um ensaio não é um tipo de revisão de literatura, a despeito de ter que fazer uso de referências para sua argumentação e seus esclarecimentos no texto; b) apresentar o percurso de pensamento dos autores e a metodologia de estudo adotada para investigar a realidade (Minayo, 2016), por meio da discussão e da argumentação sobre o objeto de estudo, levando em conta as implicações e os desafios da implementação da abordagem teórica do NSP na gestão pública municipal; c) a estrutura de apresentação deste ensaio, nas seções subsequentes, inspira-se em trabalhos como o de Emmendoerfer (2023) e Silva-Junior, Emmendoerfer e Silva (2024), que utilizam pensamento visual e *frameworks* para provocar a reflexão dos leitores e potenciais usuários dos conhecimentos expostos; d) estimular pesquisadores, tanto jovens quanto experientes, a refletirem sobre formas inovadoras de realizar seus ensaios, tornando explícito (e visual) o processo de ideação e de geração de conhecimento, geralmente tácito ou subliminar, para fomentar processos didáticos e, quem sabe, para treinamento e desenvolvimento de pessoas no setor público. Logo, para além do textual — algo comum em ensaios —

, aplicou-se o pensamento visual, expressado por meio de quadros e figura no decorrer das seções subsequentes que compõe as discussões centrais deste ensaio.

Assim, nas próximas seções, serão abordadas as implicações teóricas dos elementos constituintes do NSP e como eles podem estimular mudanças, revisões e aprimoramentos no âmbito da EO e do AI, com foco na gestão pública municipal. Dessa maneira, espera-se destacar aspectos relevantes para a eficiência e a geração de valor público, por meio de serviços mais orientados às necessidades dos cidadãos, incluindo-os ativamente nas discussões e no desenvolvimento de soluções.

### 3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL (EO) E ARRANJO INSTITUCIONAL (AI)

Para discutirmos EO e AI, termos centrais para a gestão municipal, é necessário situar o que consiste a abordagem do NSP, enquanto um *modus* de gestão pública<sup>7</sup> que busca apontar possibilidades de avanços em relação ao dualismo da administração e da política no setor público.

Segundo Denhardt e Denhardt (2015; 2000), o NSP considera que serviços e políticas públicas devem ser pensados para ajudar os cidadãos a exercerem seus direitos e a atenderem suas necessidades. Já os servidores públicos precisam trabalhar para o bem de todos, buscando soluções justas para os problemas da sociedade. Eles devem colaborar com os cidadãos em espaços de diálogo e troca de ideias, pois tanto o governo quanto a população têm responsabilidade na identificação e na solução dos problemas públicos. Além disso, os servidores públicos devem agir com transparência e ser corresponsáveis por suas ações. Eles também devem atuar como líderes, incentivando os cidadãos a se envolverem e a trabalharem juntos para o bem comum. Inspirado no estudo de Stoker (2006), uma síntese da abordagem NSP é apresentada no Quadro 1, elaborado por Silva-Junior, Emmendoerfer e Silva (2024).

Quadro 1: Síntese da abordagem do Novo Serviço Público aplicável à gestão municipal

Componente	Descrição
Objetivos	Alcançar o valor público, o que envolve maior efetividade na resolução de problemas que cercam o setor público. Isso se estende desde a prestação de serviços até a manutenção do sistema.
Papel dos gestores	Desempenhar um papel ativo na direção de redes de deliberação, bem como na entrega e na manutenção da capacidade global do sistema.
Definição do interesse público	Preferências individuais e coletivas, alcançadas por meio de um processo complexo de interação que envolve a deliberação sobre insumos e custos de oportunidade.

<sup>7</sup> Existem outros modelos de gestão pública tratados nos estudos em administração pública e áreas afins, como a Nova Gestão Pública (*New Public Management*), a Nova Governança Pública (*New Public Governance*), o Novo Weberianismo (*New Weberianism*), que funcionam como lentes teóricas para compreender fatos e fenômenos contemporâneos existentes nas instituições, organizações e políticas públicas.

Abordagem do <i>ethos</i> do serviço público	Nenhum setor detém o monopólio do <i>ethos</i> do serviço público, sendo assim, manter o relacionamento por meio de valores compartilhados é essencial.
Sistema preferencial para a prestação de serviços	Diferentes alternativas são selecionadas pragmaticamente e uma abordagem reflexiva dos mecanismos de intervenção é adotada para alcançar resultados.
Contribuição para o processo democrático	Entrega de diálogo: integral a tudo o que é realizado, um processo de intercâmbio democrático é essencial.

Fonte: Silva-Junior, Emmendoerfer e Silva (2024, p.10, tradução livre).

A partir do Quadro 1, observa-se que a abordagem NSP evoca cidadãos e servidores públicos para o centro do processo político, o qual, para Oliver-Mora e Iñiguez-Rueda (2016), envolve a implantação de projetos e serviços públicos em pelo menos três níveis: macro, meso e micro. O nível macro compreende a ação governamental, envolvendo leis, políticas e planos estratégicos que definem as linhas gerais em que as agências locais e regionais devem seguir na implementação dos serviços. O nível meso compreende a ação institucional, em que cada organização define sua ação com base nas respectivas secretarias e projetos específicos. Por fim, o nível micro consiste na ação pública, na qual ocorre a interação entre os servidores públicos e a sociedade, correspondendo ao processo de prestação dos serviços à sociedade.

Assim, para implantação de projetos e serviços públicos pela gestão municipal, faz-se necessário compreender como o NSP define e caracteriza os termos EO e AI.

### 3.1 Definições, congruências e peculiaridades

Para o NSP, a partir de Denhardt e Denhardt (2015), a EO é burocrática e hierárquica — possui uma divisão rígida de autoridade e responsabilidade, com diferentes níveis de gestão —, com um foco claro no controle e na gestão de recursos para garantir a implementação de políticas públicas. Com isso, a EO no setor público deve ter foco na eficiência das operações internas da organização pública e auxiliar o alcance das metas estabelecidas pelos líderes políticos.

Segundo Denhardt e Denhardt (2015), o AI envolve o conjunto de normas, regras e valores que orientam as relações entre o governo e os cidadãos, contemplando aspectos de governança democrática, transparência e prestação de contas (*accountability*). Nesse sentido, sob a abordagem NSP, o AI enfatiza a colaboração e a participação cidadã, destacando que o papel do governo é servir, em vez de controlar. Isso exigiria que as instituições sejam mais flexíveis, abertas e orientadas ao diálogo com a sociedade. Tal dialogicidade prioriza o interesse público e a corresponsabilidade.

O Quadro 2, a partir do NSP, destaca as principais congruências e peculiaridades em termos de objetivo, controle, interação com os cidadãos, flexibilidade e inovação no setor público.

Quadro 2: Principais congruências e peculiaridades entre estrutura organizacional e arranjo institucional segundo o Novo Serviço Público

Elementos	Estrutura organizacional	Arranjo institucional
Objetivo final	Foco na eficiência administrativa e no controle interno.	Foco na prestação de contas ao público, participação cidadã e governança democrática.
Natureza do controle	Controle hierárquico tradicional de cima para baixo ( <i>steering</i> ).	Controle horizontal e colaborativo, com o governo atuando como facilitador ( <i>servicing</i> ).
Interação com cidadãos	Interação indireta e formal, seguindo procedimentos burocráticos, mediado por regras e procedimentos.	Cidadãos têm papel ativo, participando diretamente da governança pública.
Flexibilidade e inovação	Tende a ser rígida e focada na implementação, conforme normas estabelecidas.	Promove flexibilidade, inovação e abertura para novas formas de engajamento, resultante de um modelo de governança participativa, em que a inclusão dos cidadãos e outros <i>stakeholders</i> facilita a adaptação.

Fonte: Dados básicos: Denhardt e Denhardt (2015).

Elaboração própria.

Em suma, no setor público, a EO diz respeito à maneira como órgãos governamentais e entidades públicas são formalmente organizados, distribuindo funções, responsabilidades e autoridade para garantir a eficiência na prestação de serviços públicos. Por sua vez, o AI se refere ao conjunto de normas, leis, regras formais e informais, bem como os sistemas de governança que orientam o comportamento e a interação entre entidades públicas, governo, cidadãos e outros atores da sociedade.

Ambos os conceitos são inter-relacionados e podem se influenciar mutuamente, mas têm origens e finalidades distintas. Para Nor *et al.* (2022), o AI define as bases legais e culturais sobre as quais a EO será criada ou reformulada. Isso é relevante no setor público, no qual o arranjo institucional inclui constituições, leis, regulamentos, práticas políticas e sociais que moldam a forma como o governo opera. No caso brasileiro, o ponto de partida para a gestão municipal definir, rever ou lançar inovações envolvendo AI e EO é a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), pois ela direciona o funcionamento das instituições e organizações públicas (Prates, 2000) no território nacional.

No federalismo brasileiro, é fundamental a gestão municipal compreender como os arranjos institucionais moldam as relações entre municípios e outros níveis de governo (Abrúcio *et al.*, 2020). Tal modelagem de AI pode partir de governos supramunicipais, como o federal e o estadual, ou em situações excepcionais, de municípios que se tornam referências de determinadas práticas exitosas, podendo direcionar políticas e programas governamentais para o desenvolvimento regional ou nacional.

A literatura sobre AI também aponta a dimensão das relações federativas como central para compreender a coordenação entre atores de diferentes entes federativos na promoção de políticas públicas. Essa variável é ainda mais central no caso de países com lógicas federativas tão complexas como o Brasil, no qual os entes têm diferentes responsabilidades sobre as políticas (Oliveira; Lotta, 2017). Tanto a interdependência quanto a autonomia ocorrem em graus variados numa federação (Abrucio, 2005), fazendo com que as relações federativas se desdobrem em arranjos institucionais e movimentos cooperativos entre os entes constituintes, o que torna a implementação de políticas sociais algo mais fluido.

Isso influencia na coordenação de políticas e na definição de papéis dentro do sistema federativo, bem como a atuação da gestão municipal, considerando suas estruturas organizacionais. Portanto, apresenta potencial para a redução das batalhas entre os estados, que tendem a resistir ao poder centralizado, tal como prevê Bromley-Trujillo e Dichio (2024) em estudo sobre os processos políticos associados à devolução do poder aos entes subnacionais.

### **3.2 Aplicações para a gestão municipal**

A compreensão dos termos EO e AI à luz do NSP pode auxiliar no desenvolvimento de uma abordagem contemporânea para enfrentamento de problemas públicos de forma mais estratégica e eficaz na gestão municipal. A seguir, foram apresentadas ilustrações de aplicações de EO e de AI, baseadas nas vivências dos autores deste ensaio e na literatura especializada empregada, que podem inspirar e direcionar ações de gestores públicos e de analistas de políticas públicas. Esses podem identificar áreas de melhoria e adotar práticas inovadoras que atendam efetivamente às necessidades locais, promovendo uma gestão pública mais eficiente, inclusiva e adaptável.

Na gestão municipal, a EO e o AI desempenham papéis complementares e estratégicos, especialmente em contextos variados de governança local. A EO oferece a base para a administração financeira e a gestão orçamentária, garantindo processos bem definidos, enquanto o AI promove flexibilidade, colaboração intergovernamental e inovação. Essa combinação é essencial para enfrentar crises locais e implementar políticas públicas eficazes, pois um AI adaptável facilita a participação cidadã e a cooperação com movimentos sociais, tornando a gestão pública mais inclusiva e responsiva às necessidades regionais.

Na prática, o entendimento das diferenças entre EO e AI é fundamental para capacitar gestores públicos a navegarem entre a formalidade organizacional e a flexibilidade institucional, contribuindo para o planejamento estratégico, a descentralização e a captação de recursos. Além disso, o AI permite o desenvolvimento de mecanismos de controle social e engajamento comunitário, promovendo

transparência, participação ativa na definição de prioridades e políticas que atendam tanto as demandas urbanas quanto as rurais, de forma integrada e eficaz.

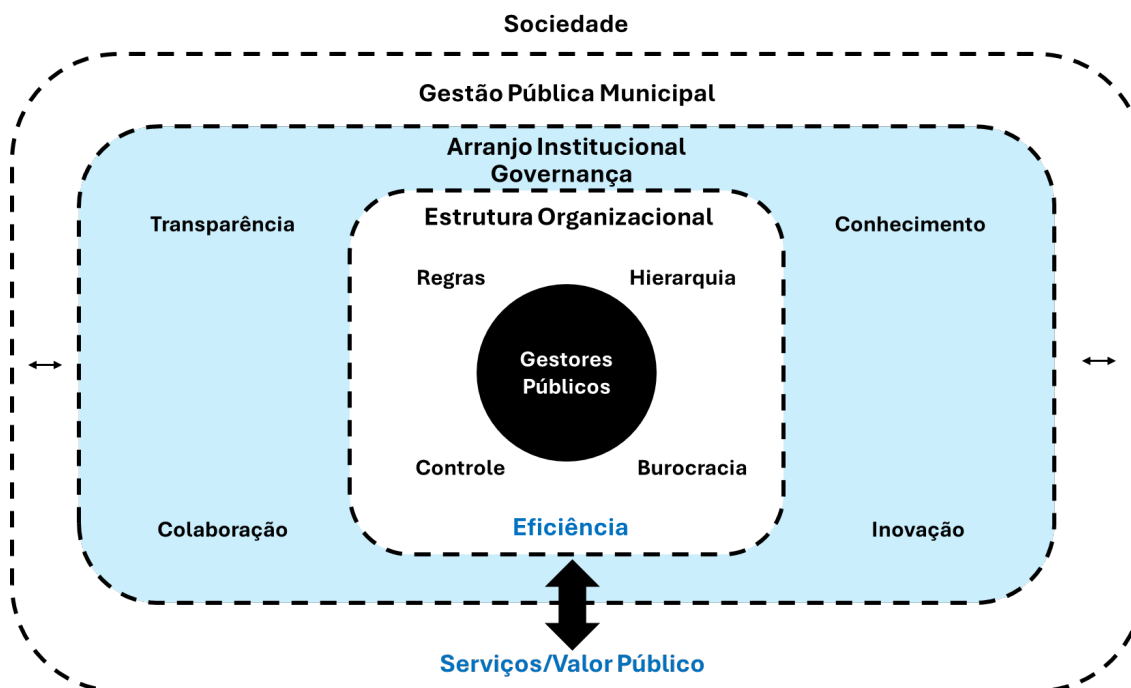
Abreu, Helou e Fialho (2013) destacam que é preciso obter maior grau de responsividade, ou seja, mais índices altos de correspondência entre as decisões da administração e as preferências da comunidade, à medida que há mais convergência entre a cidadania e a gestão pública. Para tanto, faz-se necessário considerar quais são os mecanismos institucionais que a administração pública precisa viabilizar para que o indivíduo possa se expressar sobre aquilo que precisa ou deseja.

Além disso, a inovação e a modernização dos serviços públicos, enquanto uma postura institucional e organizacional estimulada a nível federal, também deve ser institucionalizada a nível municipal. Como propõem Silva-Junior, Emmendoerfer e Silva (2024), as estruturas das organizações públicas devem permitir e estimular comportamentos intraempreendedores, para que os servidores sejam capazes de atuar no engajamento e na construção coletiva de soluções para os problemas públicos, com criatividade, proatividade e riscos calculados. Ademais, destaca-se ainda, o fomento à integração e a coordenação das ações de múltiplos atores, que se destaca a nível subnacional, dada a maior proximidade com as demandas da sociedade. Assim, a implementação de aspectos institucionais e organizacionais de gestão do conhecimento e modernização dos serviços públicos pela inovação são determinantes para a materialização do NSP na gestão pública municipal (Ndiege; Backhouse, 2023).

Outro aspecto a ser levado em consideração é a criação de espaços e diálogos, orientados a uma perspectiva de colaboração. Tendo isso em mente, eis que emerge a comunidade de prática como um recurso válido para viabilizar a consecução de projetos, como os que são tratados nos debates da gestão municipal. Em linhas gerais, trata-se de uma inteligência social que norteia os atores com o objetivo de administrar ambientes turbulentos, desenvolver resiliência e adaptabilidade às mudanças que, porventura, apresentam-se insolúveis *a priori*, bem como equiparar os diferentes níveis de conhecimento entre os sujeitos evitando dissonâncias e ruídos comunicacionais e oportunizando a evolução das habilidades e competências dos sujeitos (Gazzoli, 2012). Essa forma de agir é pautada na cooperação, na equidade nos processos de tomada de decisões e na potencialidade de espaços que valorizem a opinião de todos, permitindo que várias ideias surjam, uma vez que os problemas se lançam aos montes para serem resolvidos (Nedelcut *et al.*, 2024).

Diante disso, na Figura 1 há um *framework* que representa as aplicações para a gestão pública municipal, com base nos aspectos no NSP, em diálogo com a importância de definir um bom AI e EO.

Figura 1: Aplicações para a gestão pública municipal



Fonte: Elaboração própria.

Como observado, o NSP preconiza que a participação da sociedade — em uma perspectiva de dimensão política — é fundamental para a geração de valor público, na forma de serviços, e a busca pela eficiência organizacional. A título de ilustração da apropriação didática-educativa da Figura 1, a representação acima exemplifica a questão da divulgação dos salários de servidores municipais como um critério não apenas a serviço da transparência para a geração do valor público do trabalho desempenhado por servidores locais, mas como desafio dissonante a depender da EO dos mais variados municípios da federação. Nesse sentido, a cooperação entre diversos atores de controle é reforçada como uma necessidade de integração estrutura-arranjo (Precinotto; Aquino; Dias, 2022). Mas, para a incorporação das premissas desse modelo de gestão, é necessário um AI com uma estrutura de governança que estimule aspectos de transparência, colaboração, inovação e gestão do conhecimento. Ao mesmo tempo, a EO burocrática, voltada para o controle, as regras e a hierarquia, faz-se presente como garantia da eficiência e, sobretudo, do cumprimento dos aspectos legais e institucionais que permeiam o setor público.

Em um estudo recente, Nor *et al.* (2022) apresentam que o comprometimento organizacional, o empreendedorismo, a inovação e o profissionalismo são fatores determinantes para a boa governança e a qualidade do serviço público. Adicionalmente, os autores destacam o empoderamento das comunidades e a colaboração como elementos importantes para a gestão pública, sendo considerados aspectos centrais dos postulados do NSP. Assim, discutir esses aspectos na gestão pública municipal torna-se importante, haja vista que é o nível de governo que mais se aproxima das necessidades da

sociedade, sendo responsável direto pela satisfação e geração de valor público com os serviços ofertados pelas organizações públicas.

A despeito do potencial de aplicações e reflexões que o entendimento, bem como o alinhamento da EO e do AI podem trazer para a gestão municipal, não se pode desconsiderar as implicações (ou riscos em potencial) que toda abordagem gerencial pode conter. Entende-se que a NSP não seja uma exceção, tornando-a desafiante para a gestão municipal.

### **3.3 Implicações do Novo Serviço Público (NSP) para a gestão municipal**

Para entender a praticidade de uma teoria, bem como o seu emprego pelos seus adeptos, é importante considerar não somente suas aplicações em potencial no campo, mas também suas implicações ou riscos para o *locus* no qual será ou está sendo utilizada, nesse caso, a gestão municipal.

Logo, os princípios do NSP podem ser aplicados de maneira eficaz e adaptada às particularidades do contexto brasileiro, porém suas aplicações na gestão pública, considerando os termos EO e AI, podem trazer implicações que precisam ser consideradas cuidadosamente em nível municipal, pois podem revelar desdobramentos não intencionais que gerariam riscos para a gestão.

A implementação do NSP na gestão municipal do Brasil tem a possibilidade de apresentar riscos, especialmente no que se refere à adaptação das EOs e dos AIs ao novo modelo de gestão orientado à participação cidadã. A transição exige que servidores públicos, acostumados com estruturas rígidas e foco em controle, mudem sua abordagem para o serviço ao cidadão e a colaboração, mas a falta de capacitação pode causar resistência e ineficiência.

Para mais, a desigualdade no acesso às plataformas de participação, principalmente nas regiões menos favorecidas, limita a equidade no engajamento social, enquanto a dependência excessiva de ferramentas digitais pode excluir cidadãos que não possuem acesso à internet. A resistência política e burocrática, típica de contextos com estruturas de poder hierárquicas, pode resultar na implementação superficial da proposta, e a complexidade dos processos participativos pode desencorajar a população.

Outros riscos incluem a fragmentação de políticas públicas devido à falta de coordenação entre órgãos e o desafio de sustentar a participação cidadã ao longo do tempo, o que, se negligenciado, pode corroer a confiança pública. Para mitigar esses riscos, é crucial capacitar servidores, promover uma participação realmente inclusiva, criar incentivos à participação contínua e fortalecer a colaboração entre os diferentes níveis e setores do governo. Isso tudo pode ser feito, de forma experimental ou de maneira institucionalizada, entre outras possibilidades, conforme Emmendoerfer (2020), por meio de laboratórios para inovação no/ com/ a partir do setor público (Emmendoerfer *et al.*, 2023; Silva-Junior;

Emmendoerfer; 2023), inclusive sob orientação de componentes do NSP (Silva-Junior; Emmendoerfer; Silva, 2024; Silva-Junior *et al.*, 2024) em entes governamentais como o município.

#### 4 CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

A partir da discussão exposta na seção anterior é possível observar que este ensaio provoca novos debates sobre a inter-relação entre a EO e o AI, destacando a importância de um entendimento profundo desses conceitos para a gestão pública municipal. Tal discussão, à luz do NSP, destaca como a análise de EO e AI pode direcionar tanto a manutenção quanto mudanças significativas, de recursos e de capacidades na gestão municipal, para o atendimento de necessidades locais e da ampliação de valor público gerado pelas ações governamentais.

Todavia, este ensaio não esgota a discussão apresentada, mas possivelmente provocará novas reflexões e debates. Um dos motivos é devido ao desconhecimento de obra didática específica que se destaque por tratar das características e relações entre EO e AI, temas geralmente abordados dentro de contextos mais amplos em estudos de administração, economia, direito e ciências políticas. Tal motivo reitera a relevância das discussões deste ensaio para a gestão municipal, embora o debate não se restrinja a este nível territorial.

É possível considerar que termos permeáveis dentro da administração pública, como EO e AI, podem obedecer a estruturas próprias de execução e finalidade. A gestão municipal se vale de mecanismos estratégicos para que haja uma base legítima, conciliada com flexibilidade de atores que participam com uma visão ampla de atuação. Por isso, entender esses processos se torna crucial para o desenvolvimento e os avanços da abordagem teórica do NSP, a fim de fazer jus à célebre frase de Lewin (1952, p.169) que indica que “nada é tão prático quanto uma boa teoria” para fins de sua utilização e aperfeiçoamento da gestão municipal de forma efetiva.

Portanto, recomenda-se compreender os postulados teóricos do NSP, com ênfase em colaboração, inovação e valor público, representando uma via importante para discutir e promover mudanças significativas na AI e no EO das organizações públicas municipais. Essas mudanças implicam em uma estrutura de governança que favoreça a transparência, o compartilhamento de conhecimento, a colaboração e a inovação, em paralelo à estrutura burocrática, focada em controle, hierarquia e regras, de modo a assegurar eficiência nos resultados. Por outro lado, ao promover o empoderamento e a colaboração da sociedade, almeja-se a prestação de serviços públicos que realmente gerem valor para os cidadãos.

Como limitação deste ensaio, destaca-se seu caráter estritamente teórico e não sistemático, porém criativo, podendo provocar atitudes de gestores públicos e analistas de políticas públicas sob aspectos diversos a serem aplicados na prática das organizações públicas municipais. Além disso, as discussões

empreendidas neste ensaio podem ser objeto de novos estudos, teóricos ou empíricos, visando avançar, contestar ou integrar novas análises envolvendo o nível municipal, inclusive em perspectiva comparada, bem como outros entes governamentais supramunicipais, considerando suas relações com o município e sua gestão pública.

## Agradecimentos

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq), à Fundação de Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig), à Coordenação para o Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e à Rede de Cátedras Unesco em Economia Criativa e Políticas Públicas (Cepp) sediada na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Agradecimentos adicionais aos revisores anônimos e à equipe editorial da Revista Campo de Públicas por suas valiosas contribuições para o aprimoramento deste ensaio.

## Referências

ABREU, Ana Claudia Donner; HELOU, Angela Regina Heinzen Amin; FIALHO, Francisco Antônio Pereira. As possibilidades epistemológicas para a ampliação da teoria da administração pública: o novo serviço público. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO*, 3., 2013, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: UFSC, 2013. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1GIEUcci4U6RiDpVrAsai3Kjt2\\_SyhPgX/view](https://drive.google.com/file/d/1GIEUcci4U6RiDpVrAsai3Kjt2_SyhPgX/view). Acesso em: 12 dez. 2024.

ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsoc/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BERTERO, Carlos Osmar. Réplica 2 – o que é um ensaio teórico? Réplica a Francis Kanashiro Meneghetti. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá/PR, v. 15, n. 2, p. 338-342, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/DzPNs63jhXxTcGd43yNvQpv/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 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. 2024.

BROMLEY-TRUJILLO, Rebecca; DICHIO, Michael A. The state of American Federalism 2023-2024: judicialization of gridlocked politics. **Publius**, v. 54, n.3, p. 435-464, 2024. Disponível em: <https://academic.oup.com/publius/article/54/3/435/7703214>. Acesso em: 12 dez. 2024.

CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia, LAWRENCE, Thomas B.; NORD, Walter R. (ed.). **The sage handbook of organizational studies**. Londres: Sage Publications, 2006.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service: serving, not steering**. 4. ed. New York: Routledge, 2015.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, Hoboken/NJ, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/0033-3352.00117>. Acesso em: 12 dez. 2024.

EMERSON, Kirk. On theory and theory building in public administration. **Perspectives on Public Management and Governance**, v.5, n. 1, p.3-10, 2022. Disponível em: <https://academic.oup.com/ppmg/article/5/1/3/6502240>. Acesso em: 12 dez. 2012.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz *et al.* Creative tourism and innovation laboratories for tourism development in the post-pandemic context: evidence and reflections. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos**, Juiz de Fora, v. 13, n. 1, 2023. Disponível em: <https://zenodo.org/records/7726469>. Acesso em: 12 dez. 2024.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Inovação e empreendedorismo no setor público: um ensaio sobre categorias analíticas aplicáveis a gestão pública municipal do turismo. **PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 277-305, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/podium/article/view/e22581>. Acesso em: 12 dez. 2024.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Movimento de laboratórios para inovação como lócus de solidariedade democrática e de enfrentamento à pandemia Covid-19. **NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 21, p. 413-426, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/38500>. Acesso em: 12 dez. 2024.

GAZZOLI, Patrícia. Comunidades de prática enquanto viabilizadoras de projetos comuns em ambientes turbulentos: uma abordagem crítica. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá/PR, v. 16, n. 6, p. 827-865, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/w4WxFhg7nRBh9hSH9RwGGJq/?lang=pt>. Acesso em: 12 dez. 2012.

GRIN, Eduardo José *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75417>. Acesso em: 12 dez. 2012.

LEWIN, Kurt. **Field theory in social science: selected theoretical papers**. London: Tavistock, 1952.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 9-28.

NDIEGE, Joshua Rumo Arongo; BACKHOUSE, Judy. Knowledge management in local governments in developing countries: a systematic literature review. **VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems**, Bingley, v. 3, n. 3, p. 450-466, 2023. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/vjikms-12-2020-0215/full/pdf?title=knowledge-management-in-local-governments-in-developing-countries-a-systematic-literature-review>. Acesso em: 12 dez. 2024.

NEDEL CUT, Amalia Cristina *et al.* Promoção da liderança inclusiva para estratégias de governança sustentável: um caminho para a prosperidade coletiva. In: ENCONTRO CIENTÍFICO DA UI&D, 10., 2024, Santarém. **Livro de Atas [...]**. Santarém: Isla, 2024. p. 109-129. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/51464?locale=en>. Acesso em: 12 dez. 2024.

NOR, Rojikin *et al.* Organizational commitment and professionalism to determine public satisfaction through good governance, public service quality, and public empowerment. **International Review Public Nonprofit Marketing**, v.19, p.191-217, 2022. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12208-021-00297-0>. Acesso em: 12 dez. 2024.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela. **De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam?** Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família. Brasília, DF: Enap, 2017. (Cadernos Enap, 50). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2883>. Acesso em: 12 dez. 2024.

OLIVER-MORA, Martí; IÑIGUEZ-RUEDA, Lupicinio. El impulso de experiencias desde abajo hacia arriba como mecanismo de participación en el diseño de servicios públicos. **Revista de Administración Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 377-394, maio/jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/9HC5Fk9pvrXxKXYX58Rk7GR/?lang=es>. Acesso em: 12 dez. 2024.

OSBORNE, Stephen P. *et al.* Value creation in the public service ecosystem: an integrative framework. **Public Administration Review**, Hoboken/NJ, v. 82, n. 4, p.634-645, 2022. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.13474>. Acesso em: 12 dez. 2024.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. Organização e instituição no velho e novo institucionalismo. *In*: RODRIGUES, Suzana B.; CUNHA, Miguel P. (ed.). **Novas perspectivas na administração de empresas: uma coletânea luso-brasileira**. São Paulo, Iglu, 2000, p. 90-105.

PRECINOTTO, André; AQUINO, André Carlos Busanelli de; DIAS, Lidiane Nazaré da Silva. Paradoxos na divulgação de salários de servidores em municípios. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 56, n.1, p. 191-207, jan./fev. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/F9P5pzJ5ZrHWkC4xJbyKFfh/?lang=pt>. Acesso em: 12 dez. 2024.

SILVA-JUNIOR, Alessandro Carlos da *et al.* Laboratórios de inovação, coprodução, desenvolvimento e territórios inteligentes: potencialidades no contexto da América Latina. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 20, n. 59, p. 124-142, 2024.

SILVA-JUNIOR, Alessandro Carlos da; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Innovation labs in South American governments: congruencies and peculiarities. **BAR-Brazilian Administration Review**, Maringá/PR, v. 20, n. 03, p. e220173, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bar/a/HtbYk369RF67fLzYzBjDvZM/?lang=en>. Acesso em: 12 dez. 2024.

SILVA-JUNIOR, Alessandro Carlos da; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; SILVA, Maysa Alves Correa. Innovation labs in the light of the New Public Service model. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 1-25, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/4VnpbkWMv6LwbtVWm66GV9y/?lang=en>. Acesso em: 12 dez. 2024.

SITOMPUL, G. New Public Service implementation in government institutions: literature review. **Journal of Proceedings Social Science and Political Science**, v. 3, p. 103-108, 2023.

STOKER, Gerry. Public value management: a new narrative for networked governance? **The American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0275074005282583>. Acesso em: 12 dez. 2024.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS EM MINAS GERAIS NAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SÉCULO XX: DEBATES CIENTÍFICOS E A GESTÃO DAS EMANCIPAÇÕES E DOS LIMITES MUNICIPAIS<sup>1</sup>**

Renato Somberg Pfeffer<sup>2</sup>

Aliane Maria Motta Baeta<sup>3</sup>

Mariana Oliveira Cruz<sup>4</sup>

### **Resumo**

O artigo objetiva analisar as principais atividades relacionadas às políticas públicas territoriais de Minas Gerais após a extinção da Comissão Geográfica e Geológica (CGG) do estado, em 1898, até o processo de sua recomposição na década de 1920. Após uma breve síntese da atuação da CGG entre 1891 e 1898, o ensaio enfatiza as iniciativas cartográficas em curso nas primeiras três décadas do século XX, os discursos que fortaleceram o campo científico dessa área do conhecimento à época e a gama de interesses que ensejaram a reestruturação da referida Comissão. Dada a carência de estudos historiográficos sobre essa temática, pretende-se aprofundar a compreensão das incipientes atividades relacionadas aos serviços geográficos e geológicos do estado por meio da análise de fontes primárias e secundárias, considerando que tais programas eram essenciais para a fixação da identidade estadual e para a materialização de projetos governamentais, entre eles, a gestão das emancipações e dos limites municipais.

Palavras-chave: Políticas territoriais. Minas Gerais. Serviço geográfico. Debates científicos. Emancipações. Limites municipais.

### **Abstract**

The article aims to analyze the main activities related to public territorial policies in Minas Gerais after the state's Geographical and Geological Commission (CGG) was abolished in 1898, until it was re-established in the 1920s. After a brief overview of the CGG's activities between 1891 and 1898, the essay emphasizes the cartographic initiatives underway in the first three decades of the 20th century, the discourses that strengthened the scientific field of this area of knowledge at the time and the range of interests that led to the restructuring of the aforementioned Commission.

---

<sup>1</sup> Órgão de fomento: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

<sup>2</sup> Doutor em Filosofia, Tecnologia e Sociedade; pesquisador em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro. E-mail: [renato.pfeffer@fjp.mg.gov.br](mailto:renato.pfeffer@fjp.mg.gov.br)

<sup>3</sup> Mestre em Tratamento da Informação Espacial; pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro. E-mail: [aliane.baeta@fjp.mg.gov.br](mailto:aliane.baeta@fjp.mg.gov.br)

<sup>4</sup> Graduada em História; Bolsista Fapemig. E-mail: [mari.olivercruz@hotmail.com](mailto:mari.olivercruz@hotmail.com)

Given the lack of historiographical studies on this subject, the aim is to deepen the understanding of the incipient activities related to the state's geographic and geological services, through the analysis of primary and secondary sources, considering that these programs were essential for establishing the state's identity and for the materialization of government projects, including the management of emancipations and municipal boundaries.

Keywords: Territorial policies. Minas Gerais. Geographic service. Scientific debates. Emancipations. Municipal boundaries.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar as principais atividades relacionadas aos serviços geográficos de Minas Gerais após a extinção da Comissão Geográfica e Geológica (CGG) do estado, em 1898, até o processo de sua reestruturação na década de 1920. O ensaio enfatiza as iniciativas cartográficas em curso neste período, os discursos que fortaleceram o campo científico dessa área do conhecimento à época e a gama de interesses que ensejaram a recomposição da referida Comissão. Por meio da análise de fontes primárias e secundárias, pretende-se aprofundar a compreensão das políticas públicas territoriais mineiras nas três primeiras décadas do século XX, em especial no que tange à gestão das emancipações e dos limites municipais.

Composta por engenheiros, geólogos, meteorologistas e profissionais das mais diversas áreas do saber, a CGG mineira foi uma incipiente política pública estadual na área da geografia e da geologia. Fruto das reformas modernizantes empreendidas com a Proclamação da República, a Comissão tinha entre seus objetivos a elaboração de uma carta geral do território, o levantamento de informações sobre as riquezas energéticas, agrícolas e minerais e a resolução das questões de limites do estado, pendentes desde o período imperial (Minas Gerais, 1892). Entretanto, em decorrência de uma crise econômica e financeira, o governador Francisco Silviano de Almeida Brandão (1848-1902), eleito em 1898, foi forçado a adotar uma política centralizadora que efetuou cortes profundos nos investimentos públicos (Wirth, 1982). Nesse contexto, a CGG, principal iniciativa cartográfica de Minas Gerais, foi considerada dispensável pelo governo (Minas Gerais, 1899).

Essa interrupção resultou em prejuízos significativos, pois as informações levantadas pela Comissão seriam utilizadas como base para a organização do estado nos moldes do regime federativo, estabelecido pela Constituição de 1891, e para o planejamento de outras políticas públicas por parte dos gestores estaduais. A extinção da CGG, porém, não significou a paralisação dos trabalhos, que continuaram sendo realizados, embora subordinados a outros órgãos do estado e com pouco prestígio, até a recomposição da Comissão na década de 1920. É justamente esse período, em que as atividades relacionadas à extinta Comissão careciam de autonomia, que este texto pretende discutir.

A relevância deste estudo justifica-se pela necessidade de perceber a configuração de um território como uma ferramenta de organização e materialização de projetos governamentais e de uma identidade específica. Nesse sentido, o conhecimento do estado de Minas Gerais, das riquezas a serem exploradas e suas zonas limítrofes, tanto interestaduais como intermunicipais, relacionam-

se com a construção de uma identidade coesa e também com o desenvolvimento de um aparato técnico-científico compatível com os anseios da modernidade republicana que se pleiteava.

Para a elaboração deste trabalho foram utilizadas como fontes primárias, entre outras, a legislação pertinente ao tema e os discursos proferidos por autoridades e pela elite científica brasileira da época, destacando-se os nomes de Francisco de Paula Rocha Lagoa Filho (1895-1975), Arthur da Silva Bernardes (1875-1955), Joaquim Cândido da Costa e Sena (1852-1919), Orville Adalbert Derby (1851-1915) e Francisco Bhering (1867-1924). As fontes secundárias, por sua vez, foram fundamentais para se obter informações sobre a evolução histórica da CGG e sobre as transformações territoriais ocorridas no período.

O texto está dividido em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção será feita uma breve contextualização das realizações da CGG entre 1891 e 1898. Na segunda seção serão apresentadas as principais atividades desenvolvidas pelo serviço geográfico de Minas Gerais desde 1899 até 1920, período em que o órgão perdeu sua autonomia e o setor se ressentia da perda de pessoal e da falta de recursos. Na terceira seção serão analisadas as disputas fundamentais presentes na construção dos campos científicos envolvidos nos trabalhos de leitura e classificação do território no início da República. O ganho de legitimidade dessas áreas do saber vai culminar no que será discutido na quarta seção, em que serão apresentados os fatores que levaram Minas Gerais a promover um reinvestimento na CGG na década de 1920.

## **2 BREVE HISTÓRIA DA CGG MINEIRA ENTRE 1891 E 1898**

Nos primeiros anos da República, Minas Gerais dependia de outros estados para o escoamento de seus produtos e sua coesão era ameaçada pela desarticulação e desenvolvimento desigual de suas regiões (Wirth, 1982). Isso fez com que seus dirigentes priorizassem a questão geopolítica no processo de construção da ordem republicana, dedicando-se à ordenação do espaço paisagístico, territorial e populacional sob um olhar técnico e científico, com ênfase nas políticas de reconhecimento e mapeamento do território, além da criação de programas estatísticos e cartográficos (Gomes, 2015).

Como desdobramento de extensas reformas administrativas, foi criada em 12 de fevereiro de 1891, pela Lei Estadual nº 368, a Comissão Estadual de Exploração Geográfica (Ceeg), que tinha entre seus objetivos o levantamento e produção da carta geral do estado, estudos sobre cursos de água, clima e demais riquezas existentes (Minas Gerais, 1892). Sob a direção do engenheiro

Augusto Abreu Lacerda (1860-1897)<sup>5</sup> a Comissão instalou-se em Barbacena e começou a medição da primeira base geodésica em Várzea do Marçal, próxima a São João del Rei. Os trabalhos eram orientados por processos metodológicos rigorosos e, aos poucos, as medições se irradiaram por todo o território mineiro<sup>6</sup>.

No ano de 1892, a CEGG passou a ser responsável pelos estudos geológicos e seu nome foi alterado para Comissão Geográfica e Geológica (CGG). Dois anos depois, assume a incumbência dos estudos referentes aos limites municipais e interestaduais, pendentes desde o Império. Em 1895, Lacerda é substituído na direção do órgão por Álvaro Astolfo da Silveira (1867-1945), e, no ano seguinte, ocorre a publicação da primeira carta topográfica estadual, a *Folha Barbacena*, em escala 1:100.000 (Amado, 1996).

Em vista da crise financeira e econômica, gerada pela diminuição substancial das receitas orçamentárias estaduais relacionada à desvalorização dos preços internacionais do café e do câmbio, o governo estadual extinguiu a CGG em 1898. Foram mantidos apenas os trabalhos relacionados à questão dos limites territoriais, que foram integrados à Secretaria de Agricultura. Durante sua existência, a Comissão publicou dez folhas topográficas que cobriam uma área de 22.180 km<sup>2</sup>, totalizando quase 70 mapas, em escala 1:100.000, com esmero técnico e elevado padrão gráfico-visual. Segundo Amado (1996), um empreendimento tão ambicioso jamais havia sido realizado em outros estados brasileiros.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS EM MINAS GERAIS ENTRE 1899 E 1920**

O ano de 1899 inaugurou um período de reformulação das políticas públicas territoriais em Minas Gerais (Gomes, 2015). Em virtude da drástica interrupção das atividades da CGG no ano anterior, foram necessárias novas iniciativas que respondessem às antigas demandas de organização do território, principalmente com as novas configurações sociais provenientes do regime federalista recém implantado com a Proclamação da República em 1889. Esse sistema transformou os

---

<sup>5</sup> Lacerda havia trabalhado na Comissão Geográfica e Geológica paulista, fundada em 1886, e utilizou a experiência adquirida nesse serviço para conduzir os trabalhos de mapeamento em Minas. Aproximavam as comissões mineira e paulista na tentativa de agrupar em uma mesma carta leituras geográfica, geológica, topográfica e geodésica, além da opção pelo pragmatismo de resultados. Por outro lado, de acordo com Lúcio (2014), essas comissões possuíam uma diferença marcante: enquanto a comissão mineira tinha o papel de mediar os distintos interesses políticos e econômicos sub-regionais, a comissão paulista visava atender os interesses específicos do setor hegemônico do estado, a cafeicultura.

<sup>6</sup> Essa decisão foi baseada em uma questão geopolítica, visto que as duas regiões eram consideradas eixos de progresso e localizavam-se no centro do estado, onde se exercia o controle do aparato político e administrativo. A ampliação das atividades ocorreu inicialmente na direção sul, expressando que a expansão dos serviços públicos foi direcionada às zonas economicamente mais dinâmicas.

antigos territórios provinciais em estados e também garantiu vastos poderes administrativos e de organização. Como consta no art. 4º da Carta Constitucional de 1891,

[...] os estados poderiam incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos estados, mediante aquiescência das respectivas Assembleias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas, e aprovação do Congresso Nacional (Brasil, 1891).

Ainda, no que se refere à gestão administrativa, previa essa Constituição, em seu art. 9º, a possibilidade de os estados construírem uma base tributária própria por meio da exportação de itens produzidos por eles, sobre imóveis urbanos e rurais, empresas e profissões, entre outros.

A autonomia estadual conquistada com a nova legislação federal também possibilitou o surgimento de novos arranjos na estrutura de poder do país, como foi o caso da “política dos governadores”. Idealizada pelo presidente da República Manoel Ferraz de Campos Salles (1841-1913), que governou o país entre 1898 e 1902,

[...] esta “política” acabou por se tornar o embrião do período posterior caracterizado como política “café com leite”, evidenciando a assimetria entre a distribuição de poderes entre os estados e que acabou favorecendo as maiores economias regionais da época, São Paulo e Minas Gerais (Favato, 2018, p. 21-22).

Sobre os municípios, pode-se dizer que, apesar do art. nº 68 da Constituição prever que os estados organizar-se-iam de forma que ficasse assegurada a autonomia municipal em tudo quanto respeitasse ao seu interesse peculiar (Brasil, 1891), prevaleceu majoritariamente o interesse das oligarquias rurais, predominando entre as administrações estaduais o pensamento centralista, e, não raro, os presidentes do estado sendo os responsáveis pelas nomeações dos prefeitos em vários municípios. O caráter pouco específico dos artigos citados dificultou o entendimento dos limites e possibilidades da ação municipal na União e do que se entendia como princípio dessa autonomia.

Essa legislação é a base para compreender a organização do serviço geográfico mineiro e o processo de emancipações municipais que ocorreu no início do século XX. Na medida em que a Carta Constitucional não oferecia grandes subsídios para tratar da questão territorial, a possibilidade separatista, agora prevista legalmente, fez complexificar a situação de desintegração política e econômica do estado, que já enfrentava a concorrência de interesses entre suas sub-regiões. A falta de um programa geográfico específico após a extinção da CGG só trouxe prejuízos ao estado, que vivia um cenário geral de desestruturação do projeto modernizador pleiteado com a Proclamação da República e todas as reformas produzidas nesse âmbito (Gomes, 2015).

Esse quadro se agravou com a extinção da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, em 1901, devido ao regime de severas economias de Silviano Brandão. Essa secretaria era a

responsável pelos poucos trabalhos preservados após a extinção da CGG, relacionados à questão dos limites territoriais. Com sua extinção, os serviços de Repartição de Terras, Serviço de Estatística e a Seção de Limites foram absorvidos pela Secretaria do Interior, enquanto a Secretaria de Finanças ficou responsável pelos serviços referentes a obras públicas e viação. Em 1903 é criada a Diretoria de Obras Públicas, subordinada à Secretaria de Finanças, para a qual todos os serviços foram transferidos, com exceção dos serviços de estatística.

Em meio a esse turbilhão administrativo e na busca pela solução de questões inconclusas, ainda foram aprovadas uma série de medidas legais, oriundas das discussões no âmbito da regularização das terras devolutas e da exploração dos recursos energéticos e minerais do estado, que haviam sido intensamente debatidas no final do século XIX (Gomes, 2015). Destacam-se, nesse contexto, a implantação do imposto territorial em 1899, a aprovação do regulamento de terras em janeiro de 1900 e, um ano mais tarde, a aprovação da Lei nº 319, que criou novos municípios e também alterou as divisas intermunicipais, tornando possível a série de emancipações que ocorreram a partir da referida norma (Furtado, 2007).

Apesar da inexistência de um órgão cartográfico autônomo em Minas Gerais entre 1899 e 1920, e também da falta de recursos e de uma equipe de trabalho completa, 52 municípios foram criados nesse período<sup>7</sup>. A evolução numérica dos municípios emancipados pode ser observada na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1: Número de municípios criados por data – Minas Gerais

Período / data	Nº de municípios criados	Total de municípios
Antes da Proclamação da República	113	113
1890	09	122
1891	03	125
1897	01	126
1901	12	138
1911	37	175
1914	01	176
1916	02	178
1923	34	212
1927	01	213
1936	02	215
1937	01	216
1938	72	288

<sup>7</sup> Embora seja possível identificar o número de municípios criados, a documentação escassa dificulta a investigação minuciosa acerca das verdadeiras motivações de cada processo emancipatório. É interessante notar que enquanto a Comissão Geográfica e Geológica de Minas Gerais existiu, entre 1891 e 1898, foram fundados apenas três municípios (Eugenópolis e Alvinópolis em 1891 e Belo Horizonte em 1897, sendo que um quarto município, Nova Lima, ganhou autonomia uma semana antes da promulgação da Lei nº 368 de 1891 que instituiu a Comissão). No período em que as atividades da Comissão estiveram subordinadas a outros órgãos, entre 1898 e 1920, 52 municípios foram emancipados. Reestruturada em 1920, a CGG foi responsável pelo surgimento de 35 novos municípios. O crescimento substancial de municípios na década de 1930, marcadamente em 1938, relaciona-se ao Decreto-Lei Federal nº 311 de 1938 instituído pelo presidente Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954).

Fonte: Elaboração dos autores a partir da base de dados da Fundação João Pinheiro.

Embora seja significativo o número de municípios criados na fase destacada, os poucos investimentos do governo estadual fizeram com que as iniciativas cartográficas da administração pública concentrassem seus esforços nas zonas limites do estado, priorizando as fronteiras e a medição das terras devolutas em detrimento da carta geral de Minas Gerais. É como se a estabilidade propiciada pela “política dos governadores” tivesse, ao mesmo tempo, “refreado as forças dinamizadoras e modernizadoras na gestão territorial e dos recursos naturais do estado, as quais impulsionam as políticas cartográficas” (Gomes, 2015, p. 136).

A resolução dos problemas nas zonas fronteiriças oscilou de estratégias e definições técnicas, próprias da Secretaria de Agricultura, extinta em 1901, para as negociações jurídico-políticas, oriundas das pastas do interior e das finanças, as quais se destinaram a tais serviços nos anos seguintes. Não havia um procedimento técnico-científico específico servindo como fio condutor das negociações, como acontecia quando a CGG ainda existia em fins do século XIX. Dependendo da conjuntura, faziam-se acordos ou a população era consultada, e, em circunstâncias mais críticas, os litígios eram remetidos ao Supremo Tribunal Federal (Gomes, 2015).

Como se observa na fala do engenheiro de minas Joaquim Cândido da Costa e Sena, ao assumir a presidência do estado de Minas Gerais em 1902, após o falecimento de seu antecessor Silviano Brandão, a solução das disputas entre os estados precisava ser reorganizada,

[...] logo que os permitam as rendas estaduais, porque se os levantamentos topográficos não criam nem destroem direitos, constituem, entretanto, um elemento essencial para a demarcação da verdadeira linha divisória (Minas Gerais, 1902, p. 8).

Esse senso de urgência levou Minas, em 1903, a nomear o engenheiro Augusto César de Vasconcelos (? -1908) para acompanhar os trabalhos de mapeamento das zonas limítrofes com o estado de São Paulo. Utilizando como estratégia a recuperação do antigo trabalho realizado pela CGG mineira, que tinha por base a rede de triangulação, o objetivo a ser alcançado era estabelecer os critérios de representação gráfica e solucionar os problemas existentes, sem que para isso fosse necessário alterar o direito sobre os territórios (Gomes, 2015).

Em meados de 1904 cerca de sete folhas desse trabalho já estavam bastante adiantadas, entretanto, as atividades foram interrompidas com a saída de Vasconcelos, que passou a se ocupar da resolução de limites territoriais com o estado do Rio de Janeiro. Como aponta Gomes (2015, p. 132): “mais uma vez seriam abandonados nos campos os marcos da triangulação e com eles o trabalho de mapeamento sistemático da região da fronteira”.

Outra iniciativa que se destaca nos primeiros anos do século XX em Minas Gerais, foi a fundação da Sociedade Mineira de Agricultura (SMA) pelo ex-diretor da CGG mineira, Álvaro da Silveira. Fundada em 1909, a associação tinha por objetivo congregar e espelhar os interesses do ruralismo. Abrigando em sua diretoria representantes de diferentes grupos com interesses públicos e privados, a SMA buscava dirimir as divergências entre as elites políticas, técnicas e econômicas.

A SMA foi uma das responsáveis pela refundação, após nove anos de sua extinção, da Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que passou a denominar-se Secretaria de Agricultura, Indústria, Terras, Viação e Obras Públicas, pela Lei nº 516 de 30 de agosto de 1910 (Minas Gerais, 1910). A essa secretaria competia assuntos referentes à agricultura, indústria e comércio, além de serviços correlatos, como o de obras públicas, estatística, meteorologia, climatologia e química agrícola.

Entre as atribuições da Secretaria de Agricultura também estava prevista a produção da carta geral do estado, embora tal responsabilidade não constasse de forma específica na legislação que a instituiu. Conforme o relatório do então secretário de agricultura, José Gonçalves de Souza (1863-1927), ao presidente Júlio Bueno Brandão (1858-1931), em 1912, é possível reconhecer o caráter inadiável e necessário desse serviço:

Entre os serviços a cargo da Secretaria de Agricultura, há alguns cuja organização já era uma necessidade, desde muito, e torna-se cada vez mais inadiável. [...]. O levantamento da carta geográfica e geológica já foi um serviço iniciado em anos passados; mas que, por força das circunstâncias que não vêm ao caso recordar, fora suspenso e dele não se cogitou mais até hoje. É um serviço que pode ser feito com vagar e assim não exige grande dispêndio anualmente. O serviço que então ficou acabado, embora referente a uma pequena parte do nosso território, tem merecido entusiásticos elogios e as cartas são procuradas com empenho pelos interessados. Acresce ainda que esse serviço poderá ser recommençado de novo, de preferência nas zonas em que o nosso estado mantém questões de limites com os vizinhos, de modo a facilitar sem maiores delongas e despesas, a solução delas (Souza, 1912, p. 1).

Um ano após a recriação da Secretaria de Agricultura, a confecção da carta foi relegada à competência da Diretoria de Viação, pelo Decreto nº 3.160 de 17 de abril de 1911, que previa o desenho de um mapa de Minas constando suas vias férreas, as estradas de rodagem e também assinalasse onde ocorreriam as quedas d'água. Para tanto, deveriam utilizar os dados já existentes e também os que deveriam ser recolhidos e disponibilizados pelos engenheiros e demais responsáveis. O mapa seria uma espécie de compilado de informações com pouco rigor técnico, semelhante ao que se tinha durante o período imperial (Gomes, 2015).

Em contraposição ao caráter superficial e pouco detalhista que seria resultante do empreendimento previsto pela secretaria de Viação mineira, o trabalho mais notório de uma

cartografia de caráter realmente científico foram as atividades desenvolvidas pelo Serviço Geológico e Mineralógico Brasileiro (SGMB), instituído pelo governo federal. Desde 1907, o SGMB mapeava partes do território mineiro, produzindo plantas, diagramas e fotos ilustrativas do estudo e trabalho realizado<sup>8</sup>.

Cabe mencionar que esse serviço foi instituído em um momento de hegemonia cafeeicultora, mas também em meio a necessidade de se avaliar o potencial das reservas minerais que pudessem fomentar a indústria siderúrgica nacional e de fazer propaganda desses recursos demonstrando a aplicabilidade dos conhecimentos produzidos. Essa iniciativa pode ser entendida como herdeira da metodologia de mapeamento das comissões mineira e paulista, e era comandada pela figura de Orville Derby.

De acordo com Gomes (2015), Derby buscava conciliar sua vocação para a pesquisa científica e o comando de instituições, programas e operações técnicas voltadas para a produção de um conhecimento prático e aplicado. A escassez de recursos, porém, impediu a permanência desse equilíbrio de objetivos entre ciência pura e aplicada, principalmente em um cenário internacional que já apontava para uma guerra de proporções mundiais. Após a publicação, em 1915, de um decreto que priorizava o lado econômico e prático das investigações, a SGMB passou a enfatizar as pesquisas voltadas para o aproveitamento econômico dos recursos minerais e outras fontes de energia, como o petróleo, o carvão e o potencial hidráulico.

#### **4 PRINCIPAIS DISPUTAS NA CONSTRUÇÃO DOS CAMPOS CIENTÍFICOS ENVOLVIDOS NOS TRABALHOS DE LEITURA E CLASSIFICAÇÃO DO TERRITÓRIO NO INÍCIO DA REPÚBLICA**

Os trabalhos da CGG mineira em fins do século XIX foram eivados de polêmicas envolvendo os paradigmas científicos que os nortearam. Tais discussões não cessaram com a extinção do órgão em 1898, ao contrário, sobretudo devido à continuidade de atuação da Comissão Geográfica e Geológica de São Paulo, ganharam notoriedade e evidenciaram, principalmente, a controvérsia entre uma ciência pura *versus* aplicada.

O que estava em pauta era a disputa pela autoridade técnica. Isso porque os dirigentes das comissões e dos demais projetos executados nos anos iniciais da República eram fruto de diferentes escolas e campos disciplinares, como a engenharia, a estatística, a geologia, a astronomia, a botânica e a meteorologia, além de comungarem de ideais metodológicos e

---

<sup>8</sup> O SGMB mapeou áreas que uniam tanto as regiões que a CGG mineira tinha explorado, quanto os territórios presentes na carta feita pela Comissão Construtora da Nova Capital, atividades estas que haviam se desenvolvido de forma paralela em fins do século XIX (Gomes, 2015).

científicos diversos. Dessa forma, cada grupo buscava a todo o tempo afirmar seu poder e prestígio nos trabalhos de leitura e classificação do território, o que tornava ainda mais complexa essa atividade, que por si, já era ambiciosa.

Partindo do princípio de que a ciência é dotada de historicidade, torna-se imprescindível entender as controvérsias científicas e a gama de interesses envolvidos em determinados contextos históricos (Condé, 2017). Essa premissa vale, certamente, para os eventos analisados nesse ensaio, visto que o conhecimento científico produzido naquela época dizia respeito ao processo decisório de desenvolvimento dos mapeamentos, à circulação de saberes técnicos variados e às conturbadas escolhas práticas envolvidas nos trabalhos de leitura e classificação do território (Gomes, 2015). Nesse ínterim, pode-se compreender melhor o que sustentava as bases do saber científico no período e, por conseguinte, perceber como as mudanças políticas, sociais, econômicas e científicas contribuíram para a retomada desse projeto por parte do governo de Minas Gerais na década de 1920.

As controvérsias científicas que ocorreram entre as elites científicas do país naquele momento desenvolveram-se em um contexto de intensa valorização das pesquisas nas áreas de geociências e em meio a ampliação dos espaços institucionais voltados a esse fim. Centrados na figura de Orville Derby, que atuava em defesa dos trabalhos da Comissão Geográfica e Geológica paulista, e de Francisco Bhering, engenheiro e professor na escola politécnica de São Paulo, tais debates vão ser determinantes para o desenvolvimento das políticas cartográficas durante a Primeira República.

As críticas de Bhering à comissão paulista, apesar de muitas vezes focarem no trabalho de Orville Derby, eram direcionadas, de modo mais amplo, à própria tradição cartográfica brasileira, que havia falhado em produzir cartas que retratassem verdadeiramente o seu território (Gomes, 2015). Ele era contra uma ciência pura dissociada de uma ciência aplicada e, por isso, defendia um método geográfico que fosse resultado da aliança entre medições astronômicas, processos topográficos e o uso do telégrafo<sup>9</sup>.

Bhering pregava a necessidade da integração e defesa do território como uma verdadeira missão patriótica para resguardar a República (Duarte, 2011). Preocupando-se com os vastos sertões brasileiros, no oeste e norte do país, o projeto de Bhering cumpriria os principais objetivos práticos pleiteados no momento, quais sejam, a produção da carta, o impulso à modernização do país com a construção das linhas telegráficas e também o cuidado em retratar regiões que foram

---

<sup>9</sup> Bhering acumulava grande experiência nesse âmbito, pois havia sido diretor da Repartição Geral de Telégrafos.

deixadas em segundo plano no passado. Outras metodologias seriam apenas impraticáveis e dispendiosas. Dessa forma,

[...] em meio a diversas polêmicas, este homem de estado procurou desenvolver ações que visavam reconhecer e cartografar o território brasileiro a partir da expansão da rede telegráfica e da utilização de métodos astronômicos. Olhando para o céu, Bhering procurou consolidar o “corpo da pátria” (Duarte, 2011, p. 15).

Segundo Bhering, a escolha dos processos de levantamento dependeria de três elementos que considerava essenciais: o custo, o tempo e a precisão. Assim, “[...] o melhor processo a adotar para o levantamento de uma dada região será o que melhores resultados proporcionar sob esse tríptico aspecto” (Bhering, 2012, p. 18). Clamando pela exequibilidade do projeto que defendia, Bhering dizia:

Vê-se, portanto, que é perfeitamente exequível o nosso projeto relativo ao levantamento da carta que, como dissemos, poderia ser considerada por muitos como sendo de luxo no prazo de cerca de 6 a 8 anos e pelo décuplo da despesa então calculada, atendendo-se, de um lado, à que agora se conta com mais 16 anos de trabalho da Comissão estadual, e de outro lado, à natureza dos processos modernos que propomos (Bhering, 1901 *apud* Figueirôa, 1987, p. 88).

Na Europa e Estados Unidos, nesse contexto, o foco prosseguia nas medições dos meridianos pelas redes de triangulação internacionais, visando a obtenção de dados para a melhor determinação da forma e grandeza do globo terrestre. Para Bhering, entretanto, acompanhar esse movimento no Brasil, “em que tudo está por fazer sob o ponto de vista geográfico” (Gomes, 2015, p. 116), era “abandonar o necessário para conseguir o supérfluo” (Bhering, 1901, p. 19 *apud* Gomes, 2015, p. 117).

Bhering se refere às produções das cartas até aquele momento como pinturas repletas de erros, questionando sua real importância e aplicabilidade. Ele preocupava-se com as áreas que denominava incógnitas geográficas, ou seja, áreas representadas com erros grosseiros ou com lacunas. Por isso, propunha uma conferência dessas cartas com objetivo de

[...] mostrar a necessidade da colaboração de todos quantos se embrenham pelos sertões, pelos páramos extremos e centrais, fornecendo as informações, as pinturas que possuam, que algumas vezes se lhes afiguram sem importância, ingênuas mesmo, mas que, sendo verdadeiras, permitirão corrigir erros grosseiros, atenuar outros e preencher lacunas (Bhering, 1922, p. 31).

No que se refere à Minas Gerais, Bhering reconhece a grande produtividade da CGG, mas também a insere, juntamente com a comissão paulista, dentro da tradição de ciência pura a ser combatida. Criticava ainda os topógrafos mineiros que, segundo ele, não possuíam a habilidade necessária para incorporar as técnicas e métodos elementares ao seu ofício. No campo das políticas públicas,

aponta de forma irônica a correta decisão da extinção da CGG mineira, uma vez que estavam em um período de redução de despesas e os resultados obtidos com os trabalhos não eram satisfatórios para os objetivos geográficos e de limites pleiteados naquele momento (Gomes, 2015).

Por fim, ainda defendia que era preciso um maior entendimento entre o governo e as comissões, para que os serviços geográficos fossem priorizados em detrimento de outros campos como a meteorologia, a botânica e a geologia, considerados por ele como uma distração naquele contexto específico.

Orville Derby respondeu às críticas de Bhering defendendo a metodologia que utilizava em seus mapeamentos, qual seja, a descrição topográfica baseada no método de triangulação em escala 1:100.000, considerada consenso internacional, e que continha informações relevantes que atendia os interesses dos produtores agrícolas. O método telegráfico só seria eficaz para mapas em escalas menores e não para aqueles cujos detalhes eram necessários, como era o caso das comissões paulista e mineira.

Se é correto afirmar que a relação entre Derby e Bhering se desgastou em decorrência da morosidade do primeiro em divulgar a carta geológica do estado de São Paulo, a divergência entre eles era mais profunda. Ambos representavam duas visões conflitantes de ciência:

[...] de um lado, uma percepção mais romântica, tributária dos naturalistas do século XIX. De outro, a praticidade dos novos engenheiros e técnicos, então representados pela Escola Politécnica. Orville A. Derby, formado naquela primeira concepção, seguia um ritmo mais lento, ao mesmo tempo em que nutria interesses mais plurais, explicitados em sua obra diversificada e abrangente, que versava da história indígena a origens do povo paulista (Mahl, 2012, p. 304).

Soma-se a esse quadro, conforme Figueirôa (1987), o fato dessas disputas pela autoridade técnica também simbolizarem a divergência metodológica relativa aos levantamentos cartográficos que opunham à escola francesa (Bhering) à escola norte-americana (Derby).

Por outro lado, uma peculiaridade dessas polêmicas é que tanto Derby quanto Bhering se diziam herdeiros do mineralogista francês Claude-Henri Gorceix (1842-1919), embora tenham se apropriado de seus trabalhos de diferentes formas.

É curioso como uma controvérsia como essa expõe as múltiplas relações que nesse momento configuravam o campo da ciência e da técnica no Brasil, e como eram intrincadas e difusas as ideias e as articulações entre engenheiros e geólogos, brasileiros e estrangeiros, positivistas e não positivistas (Gomes, 2015, p. 122).

Em suma, os debates científicos aqui apresentados eram parte dos desafios presentes naquele momento histórico. Tais controvérsias, presentes nas primeiras décadas do século XX no Brasil, foram fundamentais para o desenvolvimento do campo científico dos estudos territoriais e determinantes para o reinvestimento na Comissão Geográfica e Geológica de Minas Gerais na década de 1920.

## 5 O REINVESTIMENTO NA CGG DE MINAS GERAIS NA DÉCADA DE 1920

O contexto de intensas transformações econômicas e sociais ocasionadas pelo fim da Primeira Guerra Mundial e pela industrialização e urbanização em curso no estado, além da consolidação paulatina do campo científico sobre a leitura e classificação do território, impulsionaram uma série de iniciativas e discursos voltados ao retorno da Comissão Geográfica e Geológica em Minas Gerais e de seus objetivos. Também favoreceu esse quadro a renovação política representada pela eleição de Arthur da Silva Bernardes em 1918, dado que ele não esteve ligado intimamente à implantação do regime republicano e acabou por promover uma série de mudanças no estado (Viscardi, 2006). Assim,

[...] a aspiração de reorganizar a Comissão Geográfica e Geológica, que Nelson de Senna sinalizou em 1913, e que Raul Soares buscou remediar com o Sistema de Estatística de 1916, teve de esperar a chegada de Bernardes à presidência do Estado<sup>10</sup> (Souza, 2017, p. 215).

O território mineiro ainda carecia de informações básicas para sua organização e os inflamados discursos parlamentares sobre o propósito dos serviços geográficos colocavam em pauta essas questões, além de reconhecerem que o reestabelecimento da Comissão poderia facilitar a resolução de diversos problemas econômicos e sociais enfrentados pelo estado. Isso fica evidente na fala do deputado Francisco de Paula Rocha Lagoa Filho, em 1919, que considerava a extinção da CGG um dos maiores erros cometidos pela administração republicana em Minas: “não fora a supressão dessa comissão e talvez já tivéssemos hoje o levantamento da carta topográfica do Estado, que para vergonha nossa ainda não existe” (Minas Gerais, 1919, p. 82).

Também corrobora com essas ideias, a realização, em 1919, do VI Congresso Brasileiro de Geografia. Organizado pelo Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais, seu principal objetivo, conforme mensagem do Presidente Arthur Bernardes dirigida ao Congresso Mineiro, era “encaminhar a solução das questões de limites interestaduais” (Minas Gerais, 1919, p. 22).

---

<sup>10</sup> Nelson Coelho de Senna (1876-1952) considerava inadiável o restabelecimento da Comissão Geográfica de Limites que havia sido idealizada no início da República para atender a pressão fiscal proveniente do sistema federalista (Senna, 2006). Essa demanda, entre outras, como a necessidade de industrialização do estado, teria levado Raul Soares de Moura (1877-1924), então secretário da Agricultura, Indústria, Terras, Viação e Obras Públicas do governo estadual de Delfim Moreira (1868-1920), a criar o Sistema de Estatística em 1916, pois ele considerava que a falta de uma estatística privava os governos de atender as necessidades mais urgentes do estado (Viscardi, 2006).

Tais problemas das zonas fronteiriças continuaram a ser discutidos em 1920 com a realização da Conferência de Limites Interestaduais, no estado do Rio de Janeiro.

Conforme Gomes (2015, p. 144), “esse era um novo momento no tratamento das questões nacionais de integridade como base da nacionalidade, principalmente dada a aproximação das comemorações do centenário da independência”. Em outras palavras, mapear e organizar o território iria além de gerenciá-lo conforme as contingências. Essa era tanto uma oportunidade de resolver velhas questões territoriais pendentes, como de pleitear o poder simbólico, representado pelos mapeamentos, em meio à luta pelo poder nacional. Interessante notar que a preocupação em mapear e unir o território como forma de integrá-lo patrioticamente já havia sido sinalizada na defesa do método telegráfico de Francisco Bhering anos antes.

Durante o período de ausência de um programa cartográfico estruturado por parte do governo mineiro, nas primeiras duas décadas do século XX, as tentativas de mapear o território tinham se mostrado pouco específicas e, portanto, inviáveis. Na década de 1920, entretanto, há um momento de maior valorização e competência do saber técnico e científico aplicado às políticas públicas, que cada vez mais pleiteavam a retomada desse serviço tão importante.

Esse movimento soma-se a um novo projeto de República, que vai mobilizar esforços para a comemoração do centenário da independência em meio à crise de legitimidade dos governos oligárquicos e dado o gradual crescimento das organizações sociais emergentes no período (Viscardi, 2006). Como aponta Gomes (2015, p. 147), “o programa de mapeamento do estado, entendido como tarefa essencial do poder público estadual, teve êxito quando seus adeptos no Congresso Mineiro conseguiram transformar seus discursos em leis e dotações orçamentárias.”

O efeito desses fatores foi, no ano de 1920, o restabelecimento da CGG, tendo seu regulamento sido aprovado pelo Decreto nº 5.618, no ano seguinte.

O objetivo da Comissão, segundo Bernardes, era representar os limites com os estados vizinhos e entre os municípios, os rios, ribeirões, córregos, propriedades rurais, fábricas, engenhos, cidades, vilas, povoados, casas isoladas, capelas, estradas de rodagem e de ferro, estações telegráficas, altitude dos picos notáveis, quedas de água, relevo do solo, lagos, pântanos, navegabilidade dos rios, jazidas e melhor forma de aproveitá-las (Souza, 2017, p. 215).

A semelhança das atribuições da nova Comissão com a extinta em 1898 é um traço marcante nesse decreto, conforme consta nos artigos 1º, 2º e 11º<sup>11</sup>:

---

<sup>11</sup> Reforçava o elo entre as duas comissões mineiras, a que existiu em fins do século XIX e a que foi recriada em 1920, a nomeação de Álvaro da Silveira para o cargo de diretor da nova CGG, visto que ele já havia sido diretor entre 1895 e 1898.

Art. 1º. A Comissão Geográfica e Geológica do estado de Minas Gerais tem por fim o levantamento da carta geográfica e geológica do estado.

Art. 2º. A carta geográfica será levantada por triangulação e caminhamentos por processos expedidos, devendo ser desenhada na escala de 1:100.000, segundo o método de desenvolvimento policônico.

Art. 11º. O serviço de levantamento será conduzido de modo a ligar-se convenientemente com o trabalho já executado pela antiga Comissão geográfica, extinta em 1898 (Minas Gerais, 1921, p. 5 e 8).

A produção de uma carta síntese do estado de Minas Gerais para a comemoração do centenário era um dos produtos imediatos previstos pela nova CGG. Entretanto, essa carta síntese foi entendida como um produto de outra natureza e foi atribuída à recém-instituída Comissão Mineira do Centenário (CMC), que passou a trabalhar paralelamente à CGG. Certamente, a carta que foi produzida em 1922 pela CMC, dado o curto tempo que os envolvidos no trabalho tiveram, foi bastante superficial se contrastada com os objetivos pretendidos pela CGG oitocentista e, também, pelo Regulamento 5.618 que recriou a CGG, uma vez que o pretendido era um mapeamento sistemático do estado pelo método da triangulação, com rigor e detalhamento, tratando também das riquezas minerais do território e dos componentes de sua paisagem física. Mesmo assim, as duas iniciativas por vezes uniram esforços, visto que eram fruto do mesmo quadro de administração pública e, portanto, compartilhavam informações técnicas e recursos (Gomes, 2015).

Baseado no que foi estabelecido pelo art. 11º do Regulamento nº 5.618, os trabalhos da nova CGG deveriam ser iniciados com a recuperação do material produzido pela antiga comissão e, posteriormente, ampliados (Minas Gerais, 1921). Os procedimentos técnicos e do trabalho de campo permaneciam os mesmos, mas foram acrescidos do grande interesse do governo mineiro pela exploração do potencial hidráulico e das reservas de combustíveis (Wirth, 1982)<sup>12</sup>. A partir do ano de 1923, a CGG passa a ser também responsável pela autoridade técnica de redefinição dos limites intermunicipais, dado o prestígio conquistado com a produção dos seus mapeamentos em Minas.

Os trabalhos de triangulação da Comissão, que seguiam com grande velocidade, foram interrompidos em decorrência da revolução de 1930. A partir desse momento, um novo modelo de estado e gestão pública, pautados na maior intervenção estatal e na unificação econômica e administrativa como meio de superar as clivagens regionais, passou a ser construído (Gomes, 2015). A Comissão teve, então, seu nome alterado para Departamento dos Serviços Geográfico e

---

<sup>12</sup> Essa inovação era, inclusive, uma clara demonstração de que Minas Gerais estava comprometida na década de 1920 com um programa de crescimento econômico que passava pela modernização dos serviços públicos. Segundo Gomes (2015, p. 153), “essa demanda vinha desde meados de 1910, quando o interesse pela geração de energia nas hidrelétricas cresceu e reivindicou-se uma política pública nesse setor, isso envolveria o mapeamento das bacias e cachoeiras e a medição da sua capacidade de energia elétrica”.

Geológico no ano de 1932, o que se relacionava com outras iniciativas para alavancar, uniformizar e racionalizar o conhecimento e a gestão do território<sup>13</sup>.

Mesmo com a ampliação dos serviços geográficos e todo o investimento vinculado à recriação da CGG na década de 1920, o mapeamento geográfico e geológico de todo o estado de Minas Gerais, seu principal objetivo, não foi concretizado até a década seguinte, durante o governo de Getúlio Vargas<sup>14</sup>. As regiões cujos mapeamentos completos foram finalizados até 1930 correspondiam apenas às áreas estratégicas, as mais ricas e influentes do estado mineiro, enquanto as demais tiveram que esperar para terem seu território finalmente representado.

## 6 CONCLUSÃO

As políticas territoriais empregadas em Minas Gerais com a criação da Comissão Geográfica e Geológica do estado, em fins do século XIX, fizeram parte de um esforço para o conhecimento e gestão de um território que era marcado por intensas disputas e desigualdades sub-regionais, fatores que foram acentuados com a implementação do federalismo no início da República. A extinção da CGG, em 1898, acabou por retardar esse processo tão necessário à superação dos problemas estruturais do estado, em particular, a gestão das emancipações e limites municipais e interestaduais. Tendo suas atividades subordinadas a outros órgãos de estado nas duas primeiras décadas do século XX, as atividades cartográficas e geológicas de Minas Gerais só foram reestruturadas e voltaram a ganhar sua devida importância na década de 1920, quando a CGG foi recriada.

As discussões realizadas neste artigo buscaram demonstrar como esse processo de demarcação e unificação territorial fazia parte de um projeto político e social de modernização da sociedade conforme os ideais republicanos, além de representar a necessidade de consolidação de uma identidade para Minas Gerais visando a superação dos problemas de desagregação não resolvidos com a Proclamação da República. Mesmo relevantíssimo e urgente, esse processo muitas vezes fora adiado por motivos diversos, entre eles, a insuficiência de recursos gerados por problemas orçamentários do estado, por questões externas como a Primeira Guerra Mundial, pela Revolução de 1930 e pela divergência na consolidação metodológica do próprio campo científico que guiava os trabalhos.

---

<sup>13</sup> Entre essas iniciativas podem ser citadas a criação do Instituto Nacional de Estatística (INE) em 1934, transformado em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1938, do Conselho Nacional de Estatística (CNE) em 1934 e do Conselho Brasileiro de Geografia (CBG) em 1937.

<sup>14</sup> A Comissão Geográfica e Geológica de São Paulo, que inspirou e compartilhou dificuldades e triunfos com a Comissão mineira, demorou 43 anos para mapear integralmente seu território, publicando seu primeiro mapa geográfico e geológico somente em 1929.

A guisa de conclusão, é necessário admitir que as atividades cartográficas desenvolvidas e as divergências políticas e científicas presentes nesse processo possuíam uma influência direta no uso e na ocupação dos territórios. Os aclamados debates demonstraram também que a modernização e o desenvolvimento do estado estavam diretamente ligados à gestão das questões municipais, que demandavam políticas públicas específicas.

A modernização política, a valorização do conhecimento científico, a consolidação dos campos aplicados à gestão territorial e o envolvimento dos políticos nos debates pela solução de questões inconclusas é que ocasionaram um ambiente propício para o retorno da Comissão e paulatina retomada da organização territorial mineira na década de 1920. Assim, as políticas territoriais devem ser entendidas como ferramentas utilizadas para materializar projetos políticos, que muitas vezes demonstram o grau de valorização ou não de certos campos disciplinares e de metodologias mais práticas ou mais teóricas.

Essas constatações tornam necessárias a realização de estudos mais aprofundados que examinem as relações entre política, ciência, gestão territorial, aparato legal e a atuação do Estado nesses meios, como se tentou realizar neste ensaio sobre o estado de Minas Gerais. Entende-se, portanto, que pensar as ações políticas públicas passadas seja também um exercício sobre as possibilidades de superação de demandas ainda atuais sobre o território e os arranjos organizacionais e sociais vigentes.

## REFERÊNCIAS

AMADO, Eugênio Ângelo Arreguy (coord.). **Um século de atividades geocartográficas em Minas Gerais: a história do IGA**. Belo Horizonte: Cetec, 1996. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=74650%20&gt>. Acesso em: 17 maio 2023.

BHERING, Francisco. **A geografia no Brasil: contribuição para o estudo do problema cartográfico no Brasil**. São Paulo: Typ. Carlos Gepke & Cia, 1901.

BHERING, Francisco. A geographia no centenário da independência. **Revista da Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, tomos XXV-XXVI-XXVII, 1912-1922, 1922.

BHERING, Francisco. **Memória**. Apresentada à Congregação de Professores da Escola Polytechnica. Rio de Janeiro: Typographia Leuzinger, 1912.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 29 abril. 2024.

CONDÉ, Mario Lúcio Leitão. **Um papel para a história: o problema da historicidade da ciência**. Curitiba: UFPR, 2017.

COSTA, Alfredo; MATOS, Ralfó Edmundo da Silva. Modernizações em Minas Gerais. **Terra Brasilis**, Niterói, n. 13, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/terrabrasilis/5986>. Acesso: 30 jul. 2024.

DUARTE, Rildo Borges. **Incógnitas geográficas: Francisco Bhering e as questões territoriais brasileiras no início do século XX**. 2011 Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) — Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-23042012-160641/pt-br.php>. Acesso em: 5 dez. 2024.

FAVATO, Deivid Dener Pereira Coelho. **A dependência fiscal de pequenos municípios em Minas Gerais nos anos 2000 no contexto do federalismo brasileiro**. 2018. 140 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Universidade Federal de São João del Rei, São João del Rei, 2018. Disponível em: <https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/ppgeog/Deivid.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2024.

FIGUEIRÔA, Silvia Fernanda de Mendonça. **Modernos bandeirantes: a Comissão Geográfica e Geológica de São Paulo e a exploração científica do território paulista (1886 – 1831)**. 1987. Dissertação (Mestrado em História Social) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

FURTADO, Bernardo Alves. Evolução da divisão territorial de Minas Gerais: os limites municipais desde 1711. **Geografia**, Rio Claro, v. 32, n. 1, p. 199-213, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/ageteo/article/view/1437/3528>. Acesso em: 30 jul. 2024.

GOMES, Maria do Carmo Andrade. **Mapas e mapeamentos: políticas cartográficas em Minas Gerais: 1890-1930**. São Paulo: Annablume Editora, 2015.

LUCIO, Silvana Tercila Maria Pettinato. **João Pedro Cardoso e a ação da Comissão Geográfica e Geológica na apropriação e produção do território paulista, 1905-1931**. 2014. 350 f. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MAHL, Marcelo Lapuente. Orville Adelbert Derby: notas para o estudo de sua atuação científico-intelectual em São Paulo (1886-1915). **Revista de História**, São Paulo, n.167, p.295-320, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/49097>. Acesso em: 25 ago. 2024.

MINAS GERAIS. **Colecção das leis e decretos do estado de Minas Geraes: 1891**. Ouro Preto: Imprensa Oficial, 1892.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 5.618, de 16 de março de 1921**. Approva o regulamento da Comissão Geographica e Geologica do Estado de Minas Geraes. Belo Horizonte: Imprensa oficial, 1921. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/busca/?filtro=&sort=&q=MINAS+GERAIS.+Decreto+n%C2%BA+5.618.+1921>. Acesso em: 6 dez. 2024.

MINAS GERAIS. **Lei nº 516, de 31 de agosto de 1910**. Restabelece a Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, autoriza a supressão de cargos desnecessários nas demais secretarias e contém outras disposições. Belo Horizonte: ALMG, 1910. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/516/1910/>. Acesso em: 22 ago. 2024.

MINAS GERAIS. **Mensagem dirigida pelo Presidente do Estado de Minas Gerais Dr. Francisco Silviano de Almeida Brandão ao Congresso Mineiro em sua 1ª sessão ordinária da 3ª legislatura no ano de 1899**. Ouro Preto: Imprensa oficial, 1899.

MINAS GERAIS. **Mensagem dirigida pelo presidente do estado, Dr. Arthur da Silva Bernardes, ao congresso mineiro, em sua 1ª sessão ordinária da 8ª legislatura no ano de 1919**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1919.

MINAS GERAIS. **Mensagem dirigida pelo Vice-Presidente do Estado de Minas Gerais Dr. Joaquim Cândido da Costa e Sena ao Congresso Mineiro em sua 3ª sessão ordinária da 3ª legislatura no ano de 1902.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1902.

SENNÁ, Nelson de. O orçamento e o desenvolvimento econômico de Minas Gerais. *In*: GUSTIN, Fádua Maria de Souza; LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins (org.). **Memória política de Minas Gerais**: Nelson Coelho de Sena. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006. p. 147-160.

SOUZA, Fabíola Sevilha de. **Astros, órbitas e poderes**: modernidade, desenvolvimentismo e modernização na Primeira República. 2017. 375 f. Tese (Doutorado em História) — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-AUHHY4/1/aop\\_sevilha\\_fabiula\\_tese\\_versao\\_final.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-AUHHY4/1/aop_sevilha_fabiula_tese_versao_final.pdf). Acesso em: 31 ago. 2024.

SOUZA, José Gonçalves de. Introdução do relatório apresentado ao presidente Bueno Brandão pelo secretário de agricultura do estado de Minas Gerais. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, ed. 190, 11 de agosto de 1912, p. 1. Disponível em: <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=258822&Pesq=%22n%c3%a3o%20exige%20grande%22&pagfis=29375>. Acesso em: 22 ago. 2024.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. Raul Soares, itinerários de um articulador. *In*: GUSTIN, Fádua Maria de Sousa; GOMES, Maria do Carmo Andrade. **Memória política de Minas Gerais**: Raul Soares de Moura. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006. p. 35-54.

WIRTH, John D. **O fiel da balança**: Minas Gerais na federação brasileira, 1889-1937. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

## PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS APLICADOS: PARCERIA ENTRE MUNICÍPIO E UNIVERSIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO SUSTENTÁVEL DE NITERÓI (RJ)

Rachel Carmoniz de Macena<sup>1</sup>

Manuela Phebo Torres<sup>2</sup>

Lucas Santos de Oliveira<sup>3</sup>

Stella de Sousa Martins<sup>4</sup>

### Resumo

O Programa de Desenvolvimento de Projetos Aplicados (PDPA) foi criado em 2020 como uma parceria inovadora entre a Prefeitura Municipal de Niterói (PMN), no Rio de Janeiro, a Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Fundação Euclides da Cunha (FEC). Com um investimento de R\$ 25 milhões, o PDPA busca resolver problemas públicos concretos de Niterói, alinhando-se ao Plano Estratégico “Niterói Que Queremos 2013-2033” (NQQ) e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU (Organização das Nações Unidas). O NQQ é um planejamento de longo prazo que estabelece metas para o desenvolvimento da cidade em sete áreas de resultado: organizada e segura, saudável, escolarizada e inovadora, próspera e dinâmica, vibrante e atraente, inclusiva e eficiente, e comprometida. O PDPA é notável por sua abordagem inovadora, integrando a *expertise* acadêmica da UFF com as necessidades locais identificadas no NQQ. *Workshops* e visitas técnicas foram realizadas para engajar a comunidade acadêmica, resultando na submissão de 323 projetos. Destes, 87 foram selecionados e alocados conforme as áreas de resultado e as linhas de pesquisa do NQQ, com avaliação realizada por bancas compostas por membros da PMN, UFF e instituições externas. Esse programa representa um modelo pioneiro no Brasil, combinando pesquisa acadêmica e gestão pública para desenvolver soluções práticas e baseadas em evidências para desafios urbanos. O PDPA destaca a importância da ciência na formulação de políticas públicas e promove uma integração eficaz entre ensino, pesquisa e extensão, contribuindo significativamente para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida em Niterói.

Palavras-chave: Prefeitura de Niterói. Extensão universitária. Pesquisa. Desenvolvimento socioeconômico. Programa de desenvolvimento de projetos aplicados.

---

<sup>1</sup> Bacharel em segurança pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF) do estado do Rio de Janeiro. Contato: rachelm@seplag.niteroi.rj.gov.br.

<sup>2</sup> Licenciatura em geografia pela UFF do estado do Rio de Janeiro. Contato: manuelap@seplag.niteroi.rj.gov.br.

<sup>3</sup> Mestre em antropologia pelo Programa de Pós Graduação em antropologia da UFF do estado do Rio de Janeiro. Contato: lucaso@seplag.niteroi.rj.gov.br.

<sup>4</sup> Graduanda em ciências sociais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Contato: stellam@seplag.niteroi.rj.gov.br.

## **Abstract**

The Applied Project Development Program (APDP) was created in 2020 as an innovative partnership between the City Hall of Niterói (CHN), in Rio de Janeiro, the Fluminense Federal University (FFU), and the Euclides da Cunha Foundation (ECF). With an investment of R\$ 25 million, the APDP seeks to solve concrete public problems in Niterói, aligning itself with the Strategic Plan “Niterói Que Queremos 2013-2033” (NQQ) and the Sustainable Development Goals (SDGs) of the UN (United Nations). The NQQ is a long-term plan that establishes goals for the development of the city in seven result areas: organized and safe, healthy, educated and innovative, prosperous and dynamic, vibrant and attractive, inclusive and efficient, and committed. The APDP is notable for its innovative approach, integrating FFU academic expertise with the local needs identified in the NQQ. Workshops and technical visits were held to engage the academic community, resulting in the submission of 323 projects. Of these, 87 were selected and allocated according to the result areas and lines of research of the NQQ, with evaluation carried out by panels composed of members of CHN, FFU and external institutions. This program represents a pioneering model in Brazil, combining academic research and public management to develop practical and evidence-based solutions to urban challenges. The APDP highlights the importance of science in the formulation of public policies and promotes an effective integration between teaching, research and extension, contributing significantly to sustainable development and improving the quality of life in Niterói.

**Keywords:** City Hall of Niterói. University extension. Research. Socioeconomic development. Applied project development program.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a implementação do Programa de Desenvolvimento de Projetos Aplicados (PDPA), especialmente no que se refere à sua execução enquanto uma ação de extensão universitária. O artigo busca avaliar a eficácia do programa na articulação entre a academia e a gestão pública, considerando os processos de seleção e execução dos projetos, o impacto das ações para o município e a integração com as políticas públicas locais. A extensão universitária envolve a interação e a troca de saberes entre a universidade e a sociedade, visando o desenvolvimento de soluções práticas para problemas reais da comunidade. No contexto do PDPA, essa definição materializa-se na aplicação do conhecimento acadêmico para resolver problemas concretos de Niterói, permitindo a integração do ensino, pesquisa e extensão. Em outras palavras, a extensão universitária torna-se relevante no processo de interação social com a comunidade (Santos; Rocha; Pasaglio, 2016 *apud* Lavor *et al.*, 2023).

A extensão universitária, por sua vez, é um processo educativo, interdisciplinar, cultural, político e científico que busca promover mudanças diretas na sociedade e na própria instituição a partir de práticas colaborativas entre a universidade e a sociedade (Alves *et al.*, 2019 *apud* Lavor *et al.*, 2023). De modo complementar, para Santos, Rocha e Passaglio (2016 *apud* Lavor *et al.*, 2023), a extensão universitária é entendida como uma atividade acadêmica que traz a integração entre comunidade universitária e sociedade, sob formas de projetos, programas, eventos, cursos, publicações e entre outras. Enquanto função acadêmica das universidades, a extensão tem como objetivo integrar ensino e pesquisa prestando alguns serviços junto à comunidade local. A extensão pode identificar as demandas sociais e, assim, promover o intercâmbio entre a universidade e a sociedade, gerando benefícios para os dois lados (Santos, Rocha e Passaglio (2016 *apud* Lavor *et al.*, 2023).

A metodologia adotada nesta pesquisa é de caráter descritivo, com ênfase na análise da experiência em desenvolvimento no município de Niterói. A pesquisa será conduzida por meio da coleta e análise de dados qualitativos, como entrevistas com coordenadores do PDPA, gestores públicos e participantes do projeto, além de observação direta das ações em andamento. Serão avaliados aspectos como a seleção de projetos, os critérios utilizados, os desafios enfrentados durante a execução e os resultados alcançados até o momento. Além disso, serão analisadas as interações entre os diferentes atores envolvidos — universidade, poder público e comunidade — para entender como a colaboração tem ocorrido e qual o impacto dessas ações no município. A análise realizada baseia-se em documentos oficiais, relatórios de acompanhamento e registros das atividades desenvolvidas pela equipe da Diretoria de Parcerias e Projetos Estratégicos, da Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Ssagi/Seplag – Niterói).

## **2 COMPROMISSO DA GESTÃO MUNICIPAL DE NITERÓI NO FOMENTO DA PESQUISA E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA**

O PDPA teve a sua formulação constituída em fevereiro de 2020, ano marcado pelo primeiro ano de gestão do presidente Jair Bolsonaro. A Universidade Federal Fluminense (UFF) e demais instituições federais de ensino passavam por um grave contingenciamento orçamentário que influenciava diretamente a produção científica. Esse contexto, de modo amplo, esteve alinhado aos ataques à ciência e ao desenvolvimento autônomo de tecnologias que fortalecem o bem-viver e a soberania do país (Leher, 2021) através do sufocamento orçamentário das universidades e instituições de fomento à pesquisa.

Como forma de atuar contra esse cenário e, paralelamente, viabilizar avanços na gestão municipal, o PDPA surge como um instrumento de incentivo à pesquisa e à extensão universitária: uma forma de apoiar e incentivar a produção científica, concomitante à utilização da expertise acadêmica para a resolução de problemas públicos da cidade.

Para tanto, em novembro de 2019, a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (Seplag) apresentou a parceria entre a prefeitura e a UFF para a seleção e o financiamento de projetos aplicados, primeiro ato simbólico do Programa. A prefeitura de Niterói (PMN) investiu o valor de R\$ 25 milhões para o desenvolvimento de projetos e pesquisas da UFF para soluções de prioridades da cidade de Niterói. Após 323 propostas inscritas via edital, em 17 de dezembro de 2020, o então prefeito de Niterói, ao lado do reitor da UFF, assinou a sanção da lei na Câmara de Vereadores para a implantação do programa de desenvolvimento e projetos aplicados.

Assim, a inovação do Programa é focada, principalmente, no estímulo da associação e sinergia entre pesquisadores(as) e extensionistas da UFF, promovendo interação com a sociedade e a gestão pública para a elaboração e execução de projetos que impactam na qualidade de vida dos niteroienses e na qualidade dos serviços públicos oferecidos. Nesse contexto, o PDPA também se alinha à ideia de que o desenvolvimento local deve ser baseado na mobilização do potencial endógeno do território, utilizando os pontos fortes de cada meio local para melhorar as condições de vida da população (Senhoras, 2007, p. 6). Esse processo implica uma articulação entre diferentes atores sociais e instituições, criando um espaço de poder local em que o diálogo e o comprometimento com as necessidades da comunidade tornam-se essenciais. Desse modo, a busca por soluções sustentáveis e inclusivas reflete, portanto, no poder compartilhado entre a academia, o poder público e a sociedade, alinhando-se ao conceito de desenvolvimento local.

Essa abordagem reflete a necessidade de estabelecer novos formatos de interação entre o Estado e a sociedade, colocando o conhecimento social no centro da inovação pública, como afirma Bolliger (2014). Nesse cenário, a colaboração entre os agentes públicos e a comunidade torna-se essencial, não mais como uma simples coordenação, mas como um envolvimento ativo na construção de soluções,

superando a visão burocrática e neutra do papel do agente público, o que contribui para o fortalecimento da inovação governamental (Bolliger, 2014, p. 48).

Segundo Florestan Fernandes, a universidade deve desenvolver o pensamento inventivo e crítico. Além disso, ela fica no seu ponto mais pobre, caso se limite a formar técnicos ou especialistas competentes (Fernandes, 2005 *apud* Frigotto, 2020). Assim, o PDPA constituiu-se como uma ferramenta para a universidade que se vincula às questões concretas da sociedade.








O desenvolvimento do PDPA contribuiu para que fosse efetivado o compromisso social das universidades com as resoluções dos problemas locais. Além disso, o Programa se afirmou como um meio de contribuir com a pesquisa e extensão da universidade e também com a sociedade na gestão municipal, abrindo suas principais necessidades para que, conjuntamente, soluções inovadoras pudessem ser agregadas em prol da população.

### **3 NITERÓI QUE QUEREMOS: CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA A PARTIR DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL**

O plano de desenvolvimento para tornar Niterói “a melhor cidade do Brasil para se viver e ser feliz” encontra-se no Planejamento Estratégico Niterói Que Queremos 2013-2033 (NQQ). Além de estabelecer essa visão de longo prazo para a cidade, o NQQ orienta esforços, políticas públicas e investimentos. Ele também busca gerar impacto social a partir da definição de desafios e metas, que levem desenvolvimento econômico-social e a evolução da qualidade de vida dos niteroienses. Tal compromisso refletiu uma preocupação das gestões com uma visão de longo prazo, divergindo das políticas comuns previstas para o tempo do mandato apenas. O NQQ surgiu inovando ao definir uma visão de longo prazo da cidade e orientar políticas públicas e investimentos para 20 anos, buscando gerar impacto a partir da definição de desafios e metas que busque o desenvolvimento econômico-social e a evolução da qualidade de vida dos niteroienses.

O processo de construção do Planejamento Estratégico Niterói Que Queremos 2013-2033 mobilizou milhares de niteroienses — cidadãos, líderes comunitários, empresários, acadêmicos e parceiros — em um trabalho para definir as áreas de atuação prioritária para investimentos dos recursos da administração pública. A partir da definição das prioridades da gestão, estruturou-se as sete áreas de resultado como pilares de organização intersetorial e transversal das políticas públicas. São elas que definem os grandes resultados a serem alcançados, possibilitando o direcionamento dos esforços e recursos da gestão.

Imagem 1: Sete áreas de resultado do Plano Estratégico Niterói Que Queremos 2013-2033

A NITERÓI QUE SEREMOS SERÁ...		FOCOS
 <b>ORGANIZADA E SEGURA</b> Estruturada, bem cuidada, sem riscos, onde é fácil ir de um ponto a outro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilidade</li> <li>• Desenvolvimento e Ordenamento urbano</li> <li>• Prevenção e Segurança</li> </ul>	
 <b>SAUDÁVEL</b> Capaz de promover e cuidar da saúde da sua população e suas causas estruturais básicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saúde</li> <li>• Saneamento básico</li> <li>• Gestão de resíduos</li> </ul>	
 <b>ESCOLARIZADA E INOVADORA</b> Conhecedora e avançada, a partir de um sistema de ensino de alta qualidade, em um ambiente fortemente inovador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação</li> <li>• Ciência e Tecnologia</li> </ul>	
 <b>PRÓSPERA E DINÂMICA</b> Empregadora e geradora de riqueza para todos, ao passo que tecnológica, diversificada e empreendedora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento econômico</li> <li>• Inserção produtiva</li> </ul>	
 <b>VIBRANTE E ATRAENTE</b> Maravilhosa, aconchegante, sustentável e divertida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meio ambiente</li> <li>• Lazer e Esporte</li> <li>• Cultura &amp; Entretenimento</li> </ul>	
 <b>INCLUSIVA</b> Promotora de oportunidades para todos, apoiando os que têm menos condições de acessá-las	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdade de oportunidades</li> </ul>	
 <b>EFICIENTE E COMPROMETIDA</b> Transparente, participativa e resolutiva, voltada a resolver os problemas dos cidadãos, com perspectiva regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão pública</li> <li>• Participação cidadã</li> <li>• Integração regional</li> </ul>	

Fonte: Niterói (2013).

As áreas de resultado são os pontos centrais dos esforços e recursos que consideram a transversalidade dos desafios enfrentados pelo município. Cada uma é composta por um foco estratégico e por desafios prioritários, de natureza abrangente e multidimensional, que medem os efeitos das estratégias governamentais de curto, médio e longo prazos.

Os desafios prioritários retratam os principais obstáculos a serem equacionados no período de vigência do planejamento. A cada desafio é atribuída uma meta a ser alcançada. Há também a definição de estratégias, que são iniciativas a serem implementadas ou coordenadas pela prefeitura para a resolução das problemáticas. Para a definição das ações transformadoras, são estabelecidos projetos estruturadores em uma carteira que implementa as estratégias desenhadas.

Para o desenvolvimento do PDPA, os projetos foram orientados pelas metas estabelecidas pelo NQQ. Os projetos submetidos estão alinhados com as áreas de resultado do Plano Estratégico Niterói Que Queremos e seguem as diretrizes das linhas de pesquisa e extensão associadas a cada área de resultado, haja vista que trata-se das áreas para planejamento da gestão, mas, sobretudo, de abordar as principais áreas e desafios locais.

A notoriedade do PDPA está na sinergia com o NQQ para a promoção de soluções relacionadas aos desafios prioritários do município nas diferentes áreas de resultado. A construção da identidade da cidade, a partir do desenho do futuro desejado, direciona o lugar que queremos chegar para que a qualidade de vida em Niterói melhore para todos, independentemente da raça, território, gênero e idade.

#### 4 O PDPA NO ALCANCE DOS OBJETIVOS SUSTENTÁVEIS

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são o resultado do empenho da Organização das Nações Unidas (ONU), que em 2015 aprovou uma nova agenda de desenvolvimento sustentável. Inseridos na agenda 2030, são 17 objetivos de desenvolvimento sustentável com o total de 169 metas. Os ODS foram desenvolvidos a partir do legado dos Objetivos do Milênio, que colocou o combate à extrema pobreza como prioridade na agenda internacional de desenvolvimento (ONU, ©2024).

Os ODS englobam as três dimensões fundamentais do desenvolvimento sustentável: ambiental, social e econômica, sendo a sustentabilidade o ponto de convergência entre essas três dimensões. Além disso, os ODS são divididos em cinco elementos subjacentes: pessoas, planeta, parcerias, paz e prosperidade, conhecidos como os cinco P's dos ODS. Assim, os ODS são reflexos do atual estágio dos direitos humanos globalmente considerados, seja porque consistem em uma reafirmação do rol de tais direitos ou porque trazem metas concretas com a finalidade de alcançá-los e protegê-los (Silveira, Pereira, 2018).

No cenário global atual, os ODS desempenham um papel fundamental na criação de um mundo mais justo, equitativo e sustentável para as gerações presentes e futuras. Como forma de garantir que tais metas sejam cumpridas, Niterói tem feito um grande esforço para se constituir como um município referência no cumprimento dessa agenda, e o PDPA, um de seus aliados. Ressalta-se que a esfera municipal possui um papel determinante nas ações que contribuem ao alcance dos ODS, em que suas políticas públicas afetam diretamente a qualidade de vida de seus moradores. Portanto, alinhar o Programa com a Agenda 2030 é acelerar os esforços rumo a um futuro mais justo, social, econômico e ambientalmente mais sustentável.

Essa relação parte, inicialmente, do próprio desenho do Programa, que contribui para o alcance do Objetivo 17 — Parcerias e meios de implementação, mais especificamente da meta 16 — “As parcerias multissetoriais”, descrita por:

Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, complementada por parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem conhecimento, expertise - tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento (ONU, ©2024).

Os esforços para o alcance dos ODS se capilarizam por todos os extratos da sociedade. Nas instituições de ensino superior há esforços para sua aplicação. Segundo Corbari, Dorado e Freitas (2021), o desenvolvimento sustentável, proposto pelos ODS, liga-se a uma educação em sua completude, formulando assim uma perspectiva de que a universidade deve atender as necessidades humanas, melhorar a qualidade de vida e reduzir as desigualdades.

Essas parcerias são fundamentais para promover a colaboração entre o poder público, a academia e a sociedade civil, criando um ambiente propício para a inovação e a troca de melhores práticas. Ao unir esforços e recursos, é possível enfrentar desafios globais de forma mais eficaz, garantindo que as iniciativas de desenvolvimento sustentável sejam implementadas de maneira inclusiva e equitativa, beneficiando as comunidades mais vulneráveis e contribuindo para um futuro mais sustentável para todos.

Para além da construção do Programa, o Edital do PDPA possuiu a Agenda 2030 como exigência: os projetos inscritos deveriam estar conectados com algum dos 17 ODS vigentes, justificando sua pertinência na Agenda. Os ODS pautam por problemas globais que se concretizam em nível local. Os projetos, ao buscarem soluções concretas para problemas nas políticas municipais, estão conectados às necessidades reais da comunidade, abrindo espaço para a inovação e criatividade na busca de soluções eficazes e sustentáveis.

Assim, é imperativo, em um cenário de crescentes desafios ambientais e sociais, projetos que envolvam de forma criativa diferentes atores sociais. O projeto desenvolvido no PDPA com a sinergia das universidades e gestão pública fez com que a busca pelo alcance dos ODS fosse centralizada nas estratégias de desenvolvimento local, tendo em vista o papel das universidades públicas brasileiras de produção científica e sua capacidade de mobilizar a sociedade em prol de soluções sustentáveis.

## 5 METODOLOGIA DO PDPA

A concepção de um programa visando financiar a realização de pesquisas voltadas ao desenvolvimento da cidade, de modo a agregar suas políticas públicas e convergir com o plano estratégico de longo prazo, destacou-se não apenas pelo aporte total de recursos investidos, mas sobretudo, pela credibilidade e investimento na ciência como um elemento das políticas públicas. Com o desenvolvimento iniciado em 2020 e a implementação no início de 2021, o PDPA teve duração de três anos, contando com a disponibilização de investimento da ordem de R\$ 25 milhões.

Para realizar a seleção dos projetos foi lançado o Edital do PDPA em fevereiro de 2020. Como forma de divulgação e sensibilização, foram realizados sete *workshops*, referentes a cada uma das áreas de resultado do Plano Estratégico, além de dez visitas técnicas na UFF, de modo a viabilizar que pesquisadores interessados pudessem ter a oportunidade de dirimir suas dúvidas e questionamentos para a elaboração dos projetos.

Encerrado o prazo de inscrição, foram formalizadas sete bancas de seleção, referentes a cada uma das áreas de resultado do NQQ, com composição mista [prefeitura, Fundação Euclides da Cunha (FEC), UFF e convidados externos], composta por cinco membros, cada uma, e com a seguinte disposição: dois

membros representantes da prefeitura, dois representantes da UFF e um membro vinculado à instituição externa, designados em comum acordo entre a prefeitura e a UFF.

A banca avaliou os 323 projetos submetidos e organizaram o *ranking* dos projetos selecionados. Destaca-se que as áreas de resultado “saudável”, “vibrante e atraente”, e “escolarizada e inovadora” são as que receberam maior submissão de projetos, como apresentado no Manual de Implementação do PDPA:

Imagem 2: Quantitativo de projetos submetidos para o PDPA



Fonte: PMN; UFF; FEC (2020).

Após consultas e reuniões com a Procuradoria Geral do Município, verificou-se que a melhor forma de executar o Programa, financeira e administrativamente, seria por meio da formalização de convênios. Isso se justifica pois, ao contrário do contrato, o convênio permite o repasse antecipado dos recursos, uma característica fundamental à execução do Programa, uma vez que há a previsão de pagamento de bolsas de pesquisas aos estudantes.

Ao todo, quinze convênios foram formalizados entre secretarias municipais, a UFF e a FEC. A Seplag ficou responsável, no início do Programa, pela abertura dos convênios, pelo monitoramento e facilitação da execução (mediando a articulação entre os órgãos envolvidos) e na fase final, pela avaliação dos resultados do Programa através da Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas (Ssagi).

Nessa premissa, os quinze convênios, cada um deles vinculado a um órgão municipal, foram distribuídos nas seguintes secretarias: Seplag; Secretaria Municipal de Fazenda (SMF); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (Smel); Secretaria Executiva (Sexec); Secretaria das Culturas (SMC); Fundação Municipal de Educação (FME); Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade (Smarhs); Secretaria Municipal de Participação Social (Sempas); Niterói Empresa de Lazer e Turismo (Neltur); Secretaria Municipal de Ordem Pública (Seop); Secretaria Municipal de Defesa Civil e Geotecnia (SMDCG); Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (Seden); Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade (SMU).

Todos os convênios celebrados contavam com caráter tripartite, isto é, formalizados por três atores: a secretaria municipal, representando o município de Niterói, a UFF e a FEC.

A Prefeitura Municipal de Niterói (PMN) atua como concedente no convênio do PDPA, sendo a responsável pelo investimento nos projetos e buscando, através disso, utilizar a expertise da universidade para construir soluções de problemas públicos da cidade. Enquanto concedente, a PMN possui dois atores essenciais envolvidos na parceria: os gerentes dos projetos e os fiscais de convênio. Os gerentes dos projetos são servidores das secretarias municipais responsáveis pelos convênios que tem como atribuição acompanhar tecnicamente a execução dos projetos, visando o cumprimento dos objetivos e metas definidos em plano de trabalho. Cada gerente possui contato direto com o(a) coordenador(a) do projeto (UFF) e acompanha o seu desenvolvimento através de reuniões com a coordenação e articulação transversal na PMN. Os gerentes são, portanto, essenciais para certificar uma maior integração com as políticas públicas do município, atuando como ponte estratégica entre PMN e UFF.

Além dos gerentes, os fiscais do convênio, servidores também vinculados às secretarias encarregadas dos convênios, são responsáveis pelo acompanhamento, monitoramento, fiscalização da execução e disponibilização das informações sobre os convênios com determinada periodicidade no Portal da Transparência. Através de análise dos relatórios quadrimestrais recebidos após os desembolsos, eles emitem o parecer que subsidia a tomada de decisão do ordenador de despesas sobre os próximos passos, desembolsos e prestação de contas. O fiscal deverá observar se as atividades do projeto foram descritas, se os objetivos foram atingidos, se há produtos que demonstrem a fiel execução das metas e entregas no plano de trabalho, se há justificativa válida em caso de não cumprimento. Nesse sentido, os fiscais possuem um contato mais próximo com a FEC e com as coordenações do PDPA.

Para além do acompanhamento técnico, administrativo e de articulação com as políticas públicas, a PMN, por meio da Ssagi/Seplog, é responsável pelo acompanhamento qualitativo dos projetos, analisando os resultados do Programa a partir do contexto municipal: organiza o balanço anual dos projetos, estrutura a avaliação da implementação do programa, realiza eventos de divulgação e

celebração da parceria, organiza o *site* do Programa, apoia a elaboração de artigos e estrutura livros e cadernos focados nos resultados e na experiência do Programa.

A UFF, beneficiária do convênio, possui como principal atribuição o pleno desenvolvimento dos projetos aplicados selecionados através dos coordenadores e suas respectivas equipes de pesquisa. Tais equipes, compostas por estudantes de graduação, mestrado e/ou doutorado, são responsáveis pelo desenvolvimento do projeto e suas diversas etapas, bem como o alcance das metas estabelecidas no plano de trabalho.

A FEC, enquanto interveniente, possui atribuição de gerenciar administrativa e financeiramente os projetos aplicados vinculados ao convênio, de modo a verificar toda a aquisição de equipamentos previstos nos planos de trabalho, bem como realizar a interlocução entre coordenador de projetos (UFF) e fiscais de convênio (PMN). Com isso, todos os relatórios previstos em convênio, as validações do cumprimento das etapas e os comprovantes financeiros são sempre encaminhados para a FEC pelo coordenador e a FEC encaminha para os fiscais através de *e-mail*.

Os projetos, conveniados às suas secretarias, se estruturaram a partir de planos de trabalho, em que constam a ficha técnica do projeto, como o valor autorizado, seu período de execução, contextualização, identificação e justificativa do projeto, bem como metodologia a ser utilizada e seus resultados esperados. Esse documento baliza também os objetivos e metas que o projeto se propõe, sendo necessário um insumo para que os fiscais possam analisar a eficácia e a efetividade do projeto, e durante sua execução, verificar se as despesas previstas estão sendo cumpridas. Vale ressaltar que o repasse financeiro subsequente só é autorizado se houver comprovação de que, no mínimo, a execução físico-financeira representou 40% de aplicação do repasse anterior.

Segundo o Edital do Programa (PMN; UFF; FEC, 2020c), o valor aprovado para o projeto incluía o pagamento mensal de bolsistas graduandos, mestrandos e doutorandos, além do coordenador e vice-coordenador (professores da UFF) e cargos de técnicos-administrativos, como descrito pelo Decreto nº 7.423/2010 (Brasil, 2010), capítulo III. Ele regulamenta a Lei nº 8.958/1994, que trata das relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e estabelece que estas devem limitar a sua atuação em projetos de desenvolvimento institucional às obras laboratoriais, aquisição de materiais e equipamentos, e outros insumos relacionados à pesquisa científica e tecnológica.

Além do pagamento das bolsas, as rubricas previam como os valores seriam gastos, como por exemplo, em diárias de campo, materiais de consumo, despesas com locomoção, serviço de terceiros (pessoa física e/ou jurídica), equipamentos e materiais permanentes, e obrigações tributárias e contributivas. O convênio com os respectivos planos de trabalho de cada projeto representa o que foi pactuado entre os

participes. Dessa forma, ele é o ponto de referência que norteará todo o trabalho de acompanhamento e monitoramento do fiscal e sua equipe durante o prazo de implementação dos projetos.

Por meio da etapa de prestação de contas, é possível demonstrar formalmente a correta aplicação dos recursos públicos aplicados no PDPA. Ela possui tanto um caráter técnico quanto financeiro e ocorre quando o projeto conclui seu prazo de execução e quando o convênio findar, isto é, concluir seu prazo de vigência. Ao encerramento do PDPA, a regra é que haja a reversibilidade dos bens. Isso significa que todos os bens adquiridos, produzidos, transformados ou construídos com os recursos do PDPA pertencem à concedente e a ela deverão retornar ao final do Programa.

## **6 ATIVIDADES REALIZADAS**

A partir das estratégias e dos objetivos a serem alcançados por cada área de resultado do NQQ, foi realizado um mapeamento dos problemas públicos concretos da cidade, os quais foram inseridos em linhas gerais de pesquisas, previstas no Edital de Projetos Aplicados. O PDPA é composto por projetos vinculados às áreas de resultados do NQQ e conveniados às secretarias municipais condizentes às suas linhas de pesquisas. Essa sinergia entre os pesquisadores e extensionistas da UFF e os gestores públicos da prefeitura tem sido fundamental para a boa execução do Programa.

Para garantir a conformidade com as diretrizes do NQQ, os projetos foram organizados em linhas temáticas específicas e inseridos nas linhas gerais de pesquisa previstas no Edital de Projetos Aplicados, explicitados a seguir.

### **6.1 Área de resultado: organizada e segura**

Essa área visa aprimorar a qualidade e a organização do espaço urbano, além de ampliar a capacidade de resiliência e resposta a desastres naturais, em conformidade com os objetivos do NQQ. A linha de pesquisa em segurança pública está voltada para a criação de projetos que promovam a redução da violência e criminalidade, assim como o aprimoramento das condições de habitabilidade e segurança no município. A linha de mobilidade busca a implementação de soluções para garantir a acessibilidade e a melhoria da infraestrutura urbana, enquanto a linha de resiliência e prevenção a desastres naturais foca na minimização dos riscos e na proteção civil. Por fim, a linha de drenagem tem como objetivo reduzir a incidência de alagamentos, implementando sistemas de drenagem eficientes, em consonância com a sustentabilidade urbana.

### **6.2 Área de resultado: saudável**

Essa área tem como principal objetivo ampliar a cobertura e melhorar a qualidade da atenção à saúde, especialmente nas regiões de maior vulnerabilidade social. A linha de incentivo à saúde e da qualidade de vida aborda estratégias para a prevenção de doenças e a promoção de hábitos saudáveis. A linha de

gestão do cuidado e redes de atenção à saúde foca na integração dos serviços de saúde, garantindo a continuidade do cuidado entre diferentes esferas. Já a linha de gestão hospitalar e da rede de saúde propõe melhorias nos serviços hospitalares e na gestão das unidades de saúde, enquanto a linha de educação permanente e gestão na saúde busca qualificar os profissionais da saúde. A linha de qualidade ambiental e promoção da saúde integra os cuidados com o meio ambiente às ações de saúde pública, promovendo um ambiente saudável para a população. Por fim, a linha de saúde coletiva e epidemiologia propõe a realização de estudos e ações preventivas voltadas para a saúde pública coletiva.

### **6.3 Área de resultado: escolarizada e inovadora**

Nessa área, os projetos têm como objetivo aprimorar a educação básica e promover o acesso à ciência e à inovação. A linha de políticas educacionais concentra esforços na melhoria da qualidade do ensino fundamental, com foco em práticas pedagógicas inovadoras e inclusivas. A linha de educação, tecnologia e práticas inovadoras busca promover a utilização de novas tecnologias e métodos pedagógicos nas escolas, estimulando o interesse pela ciência, pesquisa e inovação entre os alunos e professores.

### **6.4 Área de resultado: próspera e dinâmica**

Essa área está voltada para o fortalecimento da economia local, com foco no desenvolvimento sustentável dos setores econômicos tradicionais de Niterói. A linha de fomento ao empreendedorismo propõe ações de capacitação e suporte a novos empreendedores, visando a geração de emprego e a inclusão produtiva. A linha de desenvolvimento econômico enfoca o estímulo ao turismo e à indústria naval, com ações que visam fortalecer as vocações econômicas locais. Já a linha de economia do mar busca promover o uso sustentável dos recursos naturais marinhos e impulsionar o setor náutico como vetor de crescimento econômico.

### **6.5 Área de resultado: vibrante e atraente**

O foco nessa área é a promoção de práticas culturais e a valorização dos recursos naturais de Niterói. A linha de biodiversidade e conservação busca a preservação dos ecossistemas urbanos e a gestão sustentável dos espaços verdes, enquanto a linha de recursos hídricos e saúde ambiental trabalha com a gestão e proteção das fontes de água e a mitigação dos impactos no meio ambiente. A linha de prevenção e adaptação climática visa a implementação de estratégias para enfrentar os desafios das mudanças climáticas e a linha de gestão de resíduos propõe ações voltadas para a redução e reciclagem de resíduos sólidos. A linha de cultura e economia criativa foca no incentivo à produção cultural e artística, valorizando as manifestações locais e promovendo o acesso à cultura para a população.

## **6.6 Área de resultado: inclusiva**

Essa área visa garantir o acesso e a inclusão social da população em situação de vulnerabilidade, com foco na melhoria das condições de vida e no acesso a direitos fundamentais. A linha de políticas de assistência social propõe a criação de programas e serviços para apoiar as populações em risco social, enquanto a linha de economia solidária busca promover a inclusão produtiva de grupos marginalizados. A linha de acessibilidade está voltada para a implementação de políticas públicas que garantam a acessibilidade de pessoas com deficiência, e a linha de políticas públicas identitárias enfoca o combate às desigualdades sociais e à promoção da igualdade racial e de gênero.

## **6.7 Área de resultado: eficiente e comprometida**

Essa área busca garantir a governança eficaz do município e a melhoria contínua da gestão pública. A linha de cidade inteligente propõe a implementação de tecnologias para a gestão de dados e o aprimoramento da infraestrutura urbana. A linha de monitoramento e avaliação de políticas públicas visa o acompanhamento dos resultados das políticas públicas, enquanto a linha de gestão fiscal e de dados enfoca a otimização dos recursos públicos e a transparência na administração municipal. A linha de modernização da gestão trabalha na profissionalização do serviço público e no fortalecimento das capacidades técnicas e operacionais dos gestores municipais.

Ao todo, 78 projetos aplicados foram selecionados na primeira chamada e, posteriormente, foram acrescentados mais três projetos na segunda chamada, totalizando 81 projetos selecionados. Eles foram distribuídos pelas sete áreas de resultado do Plano Estratégico Municipal, considerando a atribuição principal pela temática relacionada à área de resultado e linha de pesquisa, respectivamente.

Na área de resultado organizada e segura, as entregas aprimoram a qualidade, organização e utilização do espaço urbano, como a proposta de implementação do Observatório do Centro de Niterói. Também ocorreram entregas que ampliaram a capacidade de resiliência aos desastres naturais, em parceria com a Secretaria de Defesa Civil e Geotecnia, como o desenvolvimento do sistema de monitoramento da estabilidade de encostas e incêndio com sensores de baixo custo. Além disso, os projetos propuseram planos e ações para assegurar a mobilidade urbana sustentável, assim como condições adequadas de habitação, moradia, acessibilidade ao transporte, equipamentos e serviços públicos.

Na área de resultado saudável, os projetos desenvolveram, junto à Secretaria Municipal de Saúde, ações para a ampliação da cobertura de atenção básica de saúde, sobretudo nas áreas de maior vulnerabilidade social, como a rede de apoio ao cuidado de feridas crônicas para a população em situação de rua. Como forma de superar deficiências no atendimento e logística da rede de média e alta complexidades, foi proposto um modelo de gestão farmacêutica. Destaca-se também ações de promoção da saúde, como a elaboração de práticas integrativas e complementares em saúde, bem como na caracterização da

coordenação e continuidade dos cuidados entre atenção primária à saúde e atenção especializada, com o objetivo de qualificar e fortalecer as redes de atenção à saúde.

Na área de resultado escolarizada e inovadora, destacam-se ações voltadas ao aperfeiçoamento do ensino fundamental I e II, com intervenções educativas inovadoras e inclusivas, como a criação de clubes de matemática nas escolas municipais, a exposição *Simetria: jogos de espelho* e a abordagem da educação patrimonial e cultura oceânica nas escolas. Também foram realizadas ações para estimular a ciência e tecnologia, como a implantação de um *Fab Lab* (laboratório de fabricação digital) na radiologia do Hospital Antônio Pedro, com o intuito de desenvolver a área da educação com professores da educação básica e a abordagem da ciência nas escolas a partir das áreas de biologia celular, neurociências, histologia, embriologia, imunologia, parasitologia, entomologia, biologia de invertebrados marinhos, geoquímica e física.

Na área de resultado próspera e dinâmica, as atividades realizadas objetivaram impulsionar os setores econômicos tradicionais da cidade: o turismo, através da criação do Observatório de Turismo e do mapeamento e promoção do turismo náutico do município; e o incentivo à indústria naval, através da avaliação da capacitação tecnológica do setor de construção naval e *offshore* de Niterói e no descomissionamento de embarcações abandonadas na Baía de Guanabara para reciclagem em estaleiros. No setor de comércio e de serviços, foi promovida a formação de capital humano, impulsionando o crescimento econômico e inserindo a parcela mais excluída da sociedade nos ciclos geradores de renda. Dessa maneira, eleva-se o valor agregado da atividade empresarial municipal, como, por exemplo, na capacitação de jovens periféricos para atuarem no mercado de energia solar fotovoltaico, bem como a realização de cursos e oficinas para jovens residentes no Morro do Palácio — favela do município.

Os projetos da área vibrante e atraente buscaram potencializar a vocação da cidade para esportes e lazer — como a realização do inventário dos espaços e equipamentos públicos de lazer, identificação do nível de acesso e das formas de apropriação desses espaços e equipamentos pela população. Além disso, projetos reafirmam o compromisso com a sustentabilidade, ampliando as boas opções de lazer e entretenimento considerando as belezas naturais, como o estudo sobre a poluição nas praias que contou com o diagnóstico ambiental da zona costeira na busca de soluções que possam ser adotadas pelos agentes públicos. Nessa área, também ressalta-se projetos que valorizam a cultura niteroiense, através da criação de um repositório digital de fotografias e filmes históricos, do mapeamento do potencial econômico de setores culturais de Niterói e a construção de inventários territoriais de saberes e fazeres, como potências de criação de redes colaborativas de produção e fruição de bens culturais e linguagens artísticas no município de Niterói.

A área eficiente e comprometida conta com projetos que estimulam a participação da sociedade na governança do município, com a disponibilização e a administração de dados, leis de acesso à informação, transparência e privacidade de dados. Trabalham para oferecer atendimento de qualidade ao cidadão — com um modelo de administração pública orientado para resultados, profissionalização e qualificação da gestão, assim como a busca por soluções integradas para desafios que envolvam o Leste Fluminense, como a criação do Arquivo Público Municipal — que atua na gestão de documentos, acesso à informação e transparência e da construção de um ecossistema e governança de dados para melhoria da qualidade dos portais de dados abertos e transparência de Niterói.

Os projetos vinculados a área de resultado inclusiva articulam políticas de assistência social que visam garantir e ampliar o acesso aos serviços públicos para a população que se encontra em situação de vulnerabilidade, como por exemplo na construção de um plano de políticas intersetoriais para indivíduos em situação de rua. Também foi desenvolvida ações voltadas para políticas públicas identitárias, através de pesquisas e projetos para combate às desigualdades sociais e aprimoramento de políticas públicas municipais de direitos humanos, contemplando especialmente as mulheres, negros e negras e a população LGBTQIAPN+ — como a criação da clínica jurídica para defesa de direitos e inclusão social da população LGBTQIAPN+ e o estudo e ações para implementação da gestão municipal da igualdade racial.

## **6.8 Resultados e avanços alcançados**

A avaliação dos resultados do Programa vem ocorrendo desde 2022 pela Ssagi, com análise das entregas dos projetos e acompanhamento dos que ainda se encontram em execução. Para tanto, são realizados estudos qualitativos para mapear entregas e produtos dos projetos e compreender de que forma eles contribuem para a melhoria das políticas públicas de Niterói, relacionando-os aos ODS e com os instrumentos de planejamento da cidade, em especial, o Plano Plurianual (PPA) e o Plano Niterói Que Queremos. Para tanto, foram monitorados 82 projetos do PDPA e interlocução ativa com mais de 70 pessoas entre gerentes e fiscais na prefeitura.

O resultado do Balanço 2022 foi divulgado com o lançamento do *site* oficial de resultados PDPA<sup>2</sup>, com detalhamento de atividades desempenhadas, repositório de produções científicas, georreferenciamento dos projetos e vínculo estabelecido com diversas políticas públicas intersetoriais. O *workshop Inovação em parceria: resultados e perspectivas dos projetos aplicados em Niterói* contou com estandes de apresentação de projetos, além de mesas expositivas com coordenadores de projetos, mediada por secretários/as municipais.

A partir do mapeamento dos projetos finalizados ou em processo de finalização, foi possível realizar o cruzamento com diversas políticas intersetoriais, planejamentos e programas estratégicos (Niterói 450,

NQQ, Plano de Retomada Econômica) e PPA. Dentre eles, abaixo destacamos oito que possuem conexão com instrumentos de planejamento, políticas públicas e impactos já detectados.

Quadro 1: Projetos monitorados e seus impactos em políticas públicas – Niterói

	<b>Projeto</b>	<b>Objetivo principal</b>	<b>Impactos detectados</b>	<b>Instrumentos de planejamento</b>
<b>1</b>	Sistema de monitoramento de estabilidade de encostas e focos de incêndios	Deteção de incêndios e monitoramento de encostas	Contribui para a gestão de riscos naturais e ações preventivas	Defesa civil, PPA
<b>2</b>	Niterói organizada e segura: estudo dos impactos das chuvas	Sistema integrado de dados sobre chuvas	Melhoria na gestão de eventos climáticos e planejamento de ações futuras	PPA, NQQ
<b>3</b>	Sistema operacional de modelagem meteorológica e climática	Prevenção de desastres naturais através de modelagem do clima	Antecipação de desastres, como deslizamentos e inundações	Defesa civil, PPA
<b>4</b>	Descomissionamento de embarcações abandonadas na Baía de Guanabara	Remoção e reciclagem de embarcações	Contribui para o desenvolvimento do setor naval e para a redução de riscos ambientais	Seden, PPA
<b>5</b>	Niterói na vanguarda da qualidade e sustentabilidade no setor pesqueiro	Gestão sustentável do setor pesqueiro e segurança alimentar	Melhoria da segurança alimentar e qualificação profissional.	PPA, educação e saúde
<b>6</b>	Mapeamento e promoção do turismo náutico	Desenvolvimento do turismo sustentável	Criação de um plano estratégico para o setor turístico	PPA, retomada econômica
<b>7</b>	Niterói inclusiva e sustentável para a população em situação de rua	Elaboração de políticas para a população em situação de rua	Aumento da proteção social e integração com políticas de saúde e direitos humanos	PPA, direitos humanos
<b>8</b>	Clínica jurídica para defensoria de direitos LGBTQIAPN+ e gestão da igualdade racial	Promoção de direitos e inclusão social de grupos vulneráveis	Aumento da proteção e acesso a direitos para populações marginalizadas	PPA, direitos humanos

Fonte: Elaboração própria.

## 7 DESAFIOS E CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Programa teve início em 2020 e tem prazo de execução de três anos, mas cada projeto prevê em seus planos de trabalho tempo de execução que variava de 1 a 3 anos. Devido ao contexto da pandemia de Covid-19, o escopo de vários projetos e o seu tempo de execução precisaram ser revistos e isso impactou o cronograma inicialmente previsto. Esse foi o primeiro desafio enfrentado pela gestão municipal, pela UFF e pela FEC. Foi, portanto, no ano de 2022 que a Ssagi/Seplag iniciou o processo de monitoramento dos resultados do Programa para identificação das inovações derivadas dos projetos.

Como resultado da dinâmica de avaliação iniciada em 2022 e como forma de acompanhar qualitativamente o desenvolvimento dos projetos do PDPA, a Ssagi organizou o *Estudos sobre os resultados do PDPA*. O estudo teve como objetivo mapear as entregas e produtos dos respectivos projetos e compreender de que forma eles estão contribuindo para a melhoria das políticas públicas de Niterói, relacionando os objetivos de cada projeto com os ODS, com os instrumentos de planejamento da cidade, em especial, o PPA e o Plano NQQ, assim como de políticas e programas públicos específicos vinculados às secretarias. A identificação e análise dos projetos para identificar transversalidades, tanto na prefeitura quanto inseridos na agenda global, fazem parte de um processo ainda maior de refletir a gestão transversal e integrada das iniciativas do município.

Somada a essa iniciativa de mapeamento e análise, a divulgação dos resultados se dá através do *site* oficial. A PMN também lançou no dia 10 de maio de 2023 um Edital de artigos do PDPA, para que coordenadores (professores da Universidade) e gerentes (responsáveis pelo acompanhamento executivo de projeto nas secretarias) possam submeter artigos sobre os resultados dos projetos e a sinergia entre prefeitura e academia, bem como a absorção das recomendações dos projetos pela gestão municipal.

O Edital destina-se, portanto, a selecionar artigos originais e inéditos que tenham por objetivo apresentar os resultados alcançados pelos projetos, sinalizando entregas mensuráveis e estratégicas para o município. Objetiva, dessa forma, difundir e evidenciar os resultados dos projetos, incluindo suas atividades, aspectos inovadores, entregas, produtos, resultados e recomendações sobre os desafios da gestão municipal, além de demonstrar o caráter inovador da parceria realizada entre a prefeitura municipal de Niterói, Universidade Federal Fluminense e a Fundação Euclides da Cunha.

Os artigos selecionados versam sobre os projetos do PDPA e levam em consideração o vínculo dos projetos do programa com as políticas públicas desenvolvidas em cada secretaria, abordando reflexões de como o projeto se integra na dinâmica geral da secretaria que está envolvido e como ele dialoga transversalmente com as estratégias elaboradas na prefeitura.

É importante destacar que o livro em desenvolvimento contribuirá para a consolidação das atividades realizadas no âmbito do PDPA, servindo como uma referência para projetos futuros. Por fim, irá

estimular a produção e gestão de conhecimento, produção acadêmica e científica e a geração de novas ideias, incentivando pesquisadores, acadêmicos e gestores a explorar os achados dos projetos aplicados e seus resultados para o município. Isso pode resultar em avanços significativos nas diversas áreas de atuação, como ciência, tecnologia, saúde, educação, dentre outras.

Em relação às metas e próximos passos, elenca-se, ainda, a necessária realização de avaliação do PDPA, de modo a analisar seu processo de implementação, a fim de identificar os gargalos, potenciais e desafios relacionados ao modelo de gestão e o instrumento utilizado, e também visando corrigir eventuais problemas que devem ser sanados em futuras parcerias similares.

## **8 CONCLUSÃO**

A inovação do PDPA é notória a partir do contexto político que era vivenciado nacionalmente nos anos de formulação e implementação do Programa. A UFF e demais instituições federais de ensino passavam por um grave contingenciamento orçamentário, o qual influenciava diretamente a produção científica. À vista disso, buscando solucionar parte desse problema, o PDPA surge como um instrumento de financiamento público de pesquisa e extensão universitária. Assim, a inovação do Programa é focada, principalmente, no estímulo da associação e sinergia entre pesquisadores(as) e extensionistas da UFF, promovendo interação com a sociedade e gestão pública para a elaboração e execução de projetos que impactam a qualidade de vida dos niteroienses e a qualidade dos serviços públicos oferecidos.

A concepção de um programa visando financiar a realização de pesquisas voltadas ao desenvolvimento da cidade, de modo a agregar suas políticas públicas e convergir com o plano estratégico de longo prazo, destacou-se não apenas pelo aporte total de recursos investidos, mas sobretudo, pela credibilidade e investimento na ciência como um elemento das políticas públicas. Com desenvolvimento iniciado em 2020 e implementação no início de 2021, o PDPA teve duração de três anos, contando com a disponibilização de investimento da ordem de R\$ 25 milhões.

A divisão do PDPA em objetivos e linhas de pesquisa teve o objetivo de nortear, a partir das áreas de resultado, a concretude dos projetos na gestão municipal. Isso torna-se notório ao compreendermos que o potencial do PDPA está enraizado nos efeitos da integração entre a administração pública e a universidade, renomada pela busca incessante de conhecimento e inovação em diversos domínios. Essa aliança facilita diagnósticos abrangentes e formulação de soluções por pesquisadores com vasta experiência científica e aprofundamento nas temáticas de estudo, influenciando, assim, o aprimoramento ou a criação de políticas públicas baseadas em evidências, o que, por sua vez, melhora os serviços e reforça a eficácia governamental.

O ano de 2024 é marcado pelo encerramento da vigência dos projetos do PDPA. Os projetos que tinham duração de três anos, encerram suas atividades e a Ssagi, sob a coordenação da Diretoria de Parcerias e Projetos Estratégicos, realizou o balanço dos gerentes dos projetos sobre o Programa.

Com a finalização do PDPA, é notória a inovação do Programa para a gestão pública. A sinergia entre a FEC, a prefeitura e a UFF não apenas aprimora a extensão universitária, mas também fortalece o investimento em pesquisa e tecnologia. Assim, o PDPA se estabelece como um marco na gestão municipal e seu enfoque multidimensional serve como um ponto de partida para incentivar novas e/ou renovações de parcerias estratégicas promovendo o engajamento de diferentes setores da sociedade. Essas colaborações são fundamentais para promover melhorias significativas, resultando em soluções eficazes e criativas para os desafios enfrentados. Portanto, o Programa não apenas transforma a realidade local, mas também estabelece um caminho promissor para o futuro da gestão pública.

## REFERÊNCIAS

- BOLLIGER, Sérgio. Inovação depois da Nova Gestão Pública. *In: AGUNE, Roberto et al. **Dá pra fazer: gestão do conhecimento e inovação em governo.** São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. p. 34-49. Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/UCIN/inovajusp/ijusplab/da-pra-fazer.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2024.*
- BRASIL. **Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010.** Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004. Brasília/DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7423.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7423.htm). Acesso em: 19 dez. 2024.
- CORBARI, Sandra Dalila; DORADO, Alejandro; KNISS, Cláudia Terezinha, FREITAS, Lúcio. **O papel das instituições de ensino superior no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).** São Paulo: IEA, 2021. Ensaio. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/pesquisa/projetos-institucionais/usp-cidades-globais/artigos-digitais/o-papel-das-instituicoes-de-ensino-superior-no-alcance-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>. Acesso em: 17 dez. 2024.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. “O desafio educacional” de Florestan Fernandes. **Revista Desenvolvimento e Civilização**, Rio de Janeiro, 0/jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdciv/article/view/56728/36400>. Acesso em: 17 dez. 2024.
- LEHER, Roberto. Estado, Reforma Administrativa e mercantilização da educação e das políticas sociais. **Germinal: marxismo e educação em debate**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 9–29, 2021. DOI: 10.9771/gmed.v13i1.43851. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/43851>. Acesso em: 19 dez. 2024.
- LAVOR, Francisco Ivo Gomes de. Extensão Universitária: conceituação, fundamentos e implementação. **Journal of Multidisciplinary Sustainability and Innovation**, Campina Grande/PB, v. 1, n. 1, jul. 2023. Disponível em: <https://revistas.editora.ufcg.edu.br/index.php/jmsi/issue/view/19>. Acesso em: 19 dez. 2024.
- MORAES, Carmen Sylvia Vidigal *et al.* Educação pública no atual cenário sócio-político e econômico brasileiro. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 45. e283572. 2024. Disponível em

<https://www.scielo.br/j/es/a/DMXnyjcQwbVVLgJfjKhNwfQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2024.

NITERÓI. Prefeitura Municipal. **Niterói que queremos**: Plano Estratégico 2013-2033. Niterói/RJ, 2013. Disponível em:

[https://www.portalplanejamento.niteroi.rj.gov.br/assets/docs/nqq/livro\\_niteroi\\_que\\_queremos.pdf](https://www.portalplanejamento.niteroi.rj.gov.br/assets/docs/nqq/livro_niteroi_que_queremos.pdf). Acesso em: 19 dez. 2024.

NITERÓI. Prefeitura Municipal. **Prefeitura de Niterói vai investir R\$ 25 milhões em projetos da UFF**. Niterói/RJ, 17 dez. 2020. Disponível em: <https://niteroi.rj.gov.br/prefeitura-de-niteroi-vai-investir-r-25-milhoes-em-projetos-da-uff/>. Acesso em: 19 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (Brasil). **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Brasília/DF, © 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 19 dez. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI; UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE; FUNDAÇÃO EUCLIDES DA CUNHA. **Programa de Desenvolvimento de Projetos Aplicados – PDPA**: manual de implementação. Niterói/RJ, 2020a. Disponível em: <http://pdpa.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/RelatorioPDPA2021vfinal.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI; UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE; FUNDAÇÃO EUCLIDES DA CUNHA. **Sobre o PDPA**. Niterói/RJ, 2020b. Disponível em: <http://pdpa.niteroi.rj.gov.br/pdpa/>. Acesso em: 19 dez. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI; UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE; FUNDAÇÃO EUCLIDES DA CUNHA. **Edital de projetos aplicados**: retificação nº 03. Niterói/RJ, 2020c. Disponível em: [http://pdpa.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Edital\\_UFF\\_Projetos\\_Aplicados\\_Retificado\\_n03.pdf](http://pdpa.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Edital_UFF_Projetos_Aplicados_Retificado_n03.pdf). Acesso em: 19 dez. 2024.

SENHORAS, Elói Martins. Caminhos bifurcados do desenvolvimento local: as boas práticas de gestão pública das cidades entre a competição e a solidariedade. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional G&DR**, Taubaté/SP, v. 3, n. 2, p. 3-26, maio/ago. 2007. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/15>. Acesso em: 19 dez. 2024.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; PEREIRA, Taís Mariana Lima. Uma nova compreensão dos direitos humanos na contemporaneidade a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá/PR, v. 18, n. 3, p. 909-931, set./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/6942>. Acesso em: 19 dez. 2024.

## **ANÁLISE COMPARATIVA DO TRANSPORTE PÚBLICO EM BETIM E BELO HORIZONTE: infraestrutura, custos, acessibilidade e desafios de integração de políticas de sustentabilidade sob perspectivas de melhorias**

Felipe Junio de Souza Tavares<sup>1</sup>  
Julia Sabrina Peixoto de Sousa<sup>2</sup>  
Mariana Pereira Alves Trindade<sup>3</sup>  
Pedro Henrique Lima Nunes<sup>4</sup>  
Rôgeres Gabriel Camargos<sup>5</sup>

### **Resumo**

O município de Betim, localizado na região metropolitana de Belo Horizonte, em Minas Gerais, teve seu desenvolvimento fortemente influenciado pelo processo de industrialização desde os anos 1950. Logo após, abraçou o transporte rodoviário, ônibus, por exemplo, como principal transporte público. Este crescimento impulsionou transformações urbanas, mas o sistema de transporte público não acompanhou as mudanças necessárias, gerando desafios significativos para os habitantes, principalmente em termos de acessibilidade e qualidade. Atualmente, Betim enfrenta problemas como falta de integração entre setores urbanos, poluição e dependência do transporte privado, agravando o trânsito e a mobilidade urbana. O presente artigo realiza uma análise comparativa entre os sistemas de transporte público de Betim e de Belo Horizonte, destacando as disparidades em infraestrutura, acessibilidade e custos. Além disso, busca-se investigar os obstáculos que impedem a melhoria do transporte em Betim, especialmente em relação à sustentabilidade e eficiência. Através dessa análise, é possível identificar soluções para aprimorar o transporte público, contribuindo para um desenvolvimento urbano mais sustentável, em alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente o ODS 11, que visa cidades e comunidades mais inclusivas e sustentáveis até 2030.

**Palavras-chave:** Transporte público. Betim. Belo Horizonte. Mobilidade urbana. Integração intermunicipal. Infraestrutura. Desafios urbanos.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito. E-mail: [felipe\\_13junior@hotmail.com](mailto:felipe_13junior@hotmail.com)

<sup>2</sup> Graduanda em Direito. E-mail: [juliasabrina2508@gmail.com](mailto:juliasabrina2508@gmail.com)

<sup>3</sup> Graduanda em Direito. E-mail: [trindadeapmariana@gmail.com](mailto:trindadeapmariana@gmail.com)

<sup>4</sup> Graduando em Direito. E-mail: [pedrohlnunes@gmail.com](mailto:pedrohlnunes@gmail.com)

<sup>5</sup> Graduando em Direito. E-mail: [rogeresgc@outlook.com](mailto:rogeresgc@outlook.com)

## **Abstract**

The municipality of Betim, located in the metropolitan region of Belo Horizonte, in Minas Gerais, had its development strongly influenced by the industrialization process since the 1950s. Soon after transport road, such as buses, being the main public transport. This growth drove urban transformations, but the public transport system did not keep up with possible changes, generating significant challenges for inhabitants, mainly in terms of accessibility and quality. Currently, Betim faces problems such as lack of integration between urban sectors, pollution and dependence on private transport, worsening traffic and urban mobility. This article carries out a comparative analysis between the public transport systems of Betim and Belo Horizonte, highlighting the disparities in infrastructure, accessibility and costs. Furthermore, we seek to investigate the obstacles that prevent the improvement of transport in Betim, especially in relation to sustainability and efficiency. Through this analysis, it is possible to identify solutions to improve public transport, contributing to more sustainable urban development, in alignment with the UN Sustainable Development Goals (SDGs), especially SDG 11, which aims for more inclusive and sustainable cities and communities until 2030.

**Keywords:** Public transport. Betim. Belo Horizonte. Urban mobility. Intermunicipal integration. Infrastructure. Urban challenges.

## 1 INTRODUÇÃO

O município brasileiro de Betim, localizado na região metropolitana de Belo Horizonte, destaca-se por seu rápido crescimento industrial e sua urbanização acelerada desde a década de 1950. Atualmente, com uma população estimada em 429.236 habitantes, Betim enfrenta desafios significativos relacionados à eficiência e à integração de seu sistema de transporte público. A falta de acessibilidade, a superlotação e a dependência excessiva de transportes individuais agravam congestionamentos, aumentam a poluição e intensificam desigualdades socioespaciais.

Por outro lado, Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, com mais de 2,5 milhões de habitantes, possui um perfil demográfico e socioeconômico muito diferente. A cidade conta com um sistema de transporte mais desenvolvido, incluindo integração tarifária, corredores exclusivos para ônibus e um sistema de metrô, o que lhe confere maior robustez. No entanto, também enfrenta desafios, como superlotação e tarifas elevadas.

A escolha de comparar Betim e Belo Horizonte se justifica pelas disparidades em seus perfis demográficos, econômicos e na gestão de transporte público. Essa comparação permite compreender como essas diferenças impactam a mobilidade urbana e como municípios com perfis distintos podem compartilhar aprendizados e soluções. Betim, enquanto cidade industrial em crescimento, pode se beneficiar das práticas e das políticas de transporte implementadas na capital, que, apesar de seus problemas, apresenta maior maturidade no planejamento urbano.

Este estudo tem como objetivo identificar os principais obstáculos que dificultam a eficiência do transporte público em Betim e compará-los ao sistema de Belo Horizonte. A partir dessa análise, busca-se avaliar como estratégias de planejamento urbano sustentável, alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente o ODS 11, podem contribuir para a melhoria da mobilidade e da qualidade de vida em ambas as cidades.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa adota uma abordagem aplicada, de caráter descritivo, configurando-se como um estudo de caso comparativo entre os sistemas de transporte público de Betim e de Belo Horizonte. Segundo Vergara (2007), a pesquisa aplicada visa gerar conhecimento para aplicação prática, enquanto os estudos descritivos têm como objetivo principal descrever as características de determinado fenômeno, conforme aponta Gil (2008). A escolha dessa metodologia permite uma análise detalhada das particularidades de cada sistema, destacando diferenças em infraestrutura, acessibilidade e custos.

A coleta de dados foi realizada por meio de fontes documentais e bibliográficas. Conforme Marconi e Lakatos (2010), as fontes documentais são fundamentais para estudos descritivos e aplicados, fornecendo informações robustas sobre o contexto histórico, econômico e social do objeto de estudo.

As principais fontes utilizadas incluem relatórios de gestão pública, documentos governamentais, planos diretores municipais e informações fornecidas por órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a BHTrans e a Secretaria de Mobilidade Urbana de Betim.

A ausência de dados atualizados e detalhados sobre o sistema de transporte público de Betim foi um dos principais desafios encontrados durante a pesquisa. Conforme destacado por Migliorini (2024), prefeituras de municípios menores ou com sistemas de transporte menos complexos frequentemente não disponibilizam estatísticas ao público. Ao contrário de Belo Horizonte, que fornece relatórios mensais detalhados por meio da BHTrans, Betim carece de dados sistematizados, o que restringiu a análise quantitativa. Essa limitação foi abordada com o uso de informações qualitativas provenientes de entrevistas e de estudos previamente realizados.

O estudo foi conduzido em três etapas principais:

- a) revisão bibliográfica: foi realizada uma análise de obras acadêmicas, artigos científicos e relatórios governamentais que abordam mobilidade urbana e transporte público. Segundo Severino (2007), a revisão bibliográfica é essencial para construir a base teórica de qualquer estudo científico;
- b) coleta e análise de dados: foram compiladas informações econômicas, sociais e de mobilidade urbana, considerando as particularidades dos sistemas de transporte público de Betim e Belo Horizonte;
- c) análise comparativa: a análise comparativa buscou identificar disparidades e semelhanças entre os dois sistemas, com ênfase na infraestrutura, na acessibilidade, nos custos e na sustentabilidade.

Entre as limitações encontradas, destaca-se a falta de dados oficiais detalhados em Betim, o que dificultou análises mais aprofundadas. Contudo, a pesquisa utilizou fontes secundárias confiáveis para mitigar essas lacunas e oferecer uma análise crítica fundamentada. De acordo com Yin (2015), essas estratégias são fundamentais em estudos de caso em que há restrições de acesso aos dados primários.

## **2 A AGENDA 2030 E A CONSTRUÇÃO DE CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS**

Conforme definido no Relatório de Brundtland de 1987, durante a Eco-92, "o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades." (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 49). Nesse sentido, de acordo com Seabra, Taco e Domingues (2013), esse conceito destaca a importância de equilibrar as dimensões econômica, social e

ambiental, de forma que a sustentabilidade se estabeleça como um princípio fundamental de desenvolvimento em todas as esferas da vida em sociedade, servindo como um parâmetro essencial para o progresso industrial e capitalista das nações.

No contexto atual, em termos de direito ambiental, uma baliza na promoção do desenvolvimento sustentável é a Agenda 2030, um plano global adotado em 2015 pela Assembleia Geral da ONU, que estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que têm como meta melhorar, progressivamente, a eficiência do uso dos recursos naturais no consumo e na produção, desvinculando o crescimento econômico da degradação ambiental.

Cada ODS possui metas específicas que os países devem buscar alcançar. No contexto do Transporte Público Coletivo (TPC), destaca-se a ODS 11, que, em particular, foca na construção de cidades e de comunidades sustentáveis a partir de metas de promoção da sustentabilidade urbana, uso eficiente dos recursos, o uso equânime do espaço urbano, a melhoria da qualidade de vida, a melhoria da qualidade do ar e a sustentabilidade na mobilidade urbana.

### **3 A MOBILIDADE URBANA COMO POLÍTICA PÚBLICA**

A mobilidade urbana é um conceito que se refere à forma como as pessoas se deslocam nos espaços urbanos e é regulamentada pela Lei nº 12.587/2012. Essa legislação estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) e traz diretrizes essenciais para garantir a eficiência e a sustentabilidade dos deslocamentos nas cidades. Entre as principais características, destacam-se a priorização do TPC sobre o individual motorizado, a promoção de um planejamento integrado que abarca desenvolvimento urbano, habitação e saneamento básico, além da necessidade de integração entre diferentes modos de transporte.

Dessa forma, a lei também enfatiza a importância de mitigar os custos ambientais, sociais e econômicos da mobilidade, incentivando o uso de energias renováveis e menos poluentes. Ainda, estabelece que a tarifa do TPC deve incluir a tarifa pública e outras fontes de custeio, prevendo que o superávit tarifário seja reinvestido no sistema de mobilidade urbana. Ademais, determina que os municípios sejam responsáveis pelo planejamento e execução das políticas de mobilidade, visando uma mobilidade urbana mais eficiente, sustentável e inclusiva, contribuindo assim para a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Sendo assim, a ausência de investimentos adequados e de gestão eficaz no contexto dos transportes resultou na deterioração das condições de mobilidade urbana, evidenciada pelo aumento dos congestionamentos, dos tempos de deslocamento e da poluição sonora e do ar, comprometendo a qualidade de vida nas cidades.

Portanto, repisa-se que qualquer intervenção no setor de mobilidade urbana, visando atender às necessidades sociais, deve estar alinhada às exigências contemporâneas de sustentabilidade, em conformidade com as metas da Agenda 2030, uma vez que a mobilidade urbana é um aspecto crucial para alcançar o ODS 11, que pretende "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis" (ONU, 2015), como estabelecido pela Agenda 2030. A Agenda 2030 reconhece que o transporte sustentável não é um fim em si, mas um meio para proporcionar o acesso a serviços essenciais, como emprego, educação e saúde (CNM, 2023).

Por fim, em Betim, por exemplo, onde há uma dependência significativa do transporte rodoviário, o planejamento urbano deve integrar modais de transporte que reduzam as emissões de carbono e melhorem a qualidade de vida, alinhando-se às metas do ODS 11. O incentivo ao transporte público e ativo, como ciclovias e vias para pedestres, além da modernização da infraestrutura de transporte coletivo, pode não só reduzir congestionamentos, mas também promover um crescimento econômico mais sustentável.

#### **4 UMA ANÁLISE HISTÓRICA DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO NO BRASIL**

"Governar é povoar; mas, não se povoa sem abrir estradas, e de todas as espécies; governar é, pois, fazer estradas" (BRAZIL-FERRO-CARRIL, 1928, p. 494). A célebre fala de Washington Luís, então governador de São Paulo em 1920, reflete a constante necessidade de mobilidade urbana no Brasil. Ao longo da formação territorial do país, o processo de industrialização, que ocorreu de forma tardia e acelerada, provocou uma transformação demográfica significativa. Nos anos 1950, sob o governo de Juscelino Kubitschek e seu "Plano de Metas", o Brasil passou por um intenso processo de urbanização. O plano estimulava a industrialização pesada, especialmente nos setores de bens duráveis, como a indústria automobilística, o que atraiu grandes fluxos de migração em busca de emprego nas grandes metrópoles.

Esse êxodo rural, acentuado pela lógica capitalista que supervaloriza regiões próximas aos centros urbanos, resultou na ocupação de áreas segregadas e periféricas por populações de baixa renda. Para atender às demandas cotidianas dessas pessoas, tornou-se essencial garantir a mobilidade dentro das cidades. O transporte passou a desempenhar uma função crucial ao integrar os espaços urbanos nos âmbitos espacial, econômico, social e recreativo (Barat; Batista, 1973).

Entretanto, essa circulação dentro das cidades requer tempo e dinheiro, recursos frequentemente escassos para trabalhadores de baixa renda, cujas rotinas exigem longos deslocamentos e jornadas extenuantes. A falta de acesso a um transporte eficiente agrava a situação desses indivíduos, reforçando as desigualdades sociais.

Esse forte crescimento das cidades em um curto período de tempo ocorreu, em sua grande parte, em um ambiente desordenado e desregulado. As cidades cresciam sem que houvesse a expansão proporcional da infraestrutura de transporte e trânsito. O resultado é que os serviços públicos em geral foram degradando-se, prejudicando principalmente as famílias de baixa renda que, no caso do transporte público, apresentavam alta dependência para realizar seus deslocamentos cotidianos (Carvalho, 2016, p. 6).

Com a intensa corrida pelo sistema automobilístico, enraizou-se a ideia do transporte sobre pneus, que podia atender de forma mais eficiente as novas ocupações urbanas. Assim, as cidades foram se espalhando e as modalidades mais rígidas perdendo espaço na matriz modal de deslocamentos (Carvalho, 2016, p. 7). Os ônibus passaram a desempenhar o papel principal no transporte coletivo de massa, principalmente para os de baixa renda, que dependiam de um meio de transporte diário.

Nessa mesma época, houve uma significativa expansão do uso de meios de transporte individuais, destinados quase exclusivamente às classes mais abastadas da sociedade. Esse modelo carregava consigo o sentimento de exclusividade, distinção e reafirmação de *status*, o que explica sua adoção. Nesse sentido:

O arranjo político apoiado na indústria automobilística e na construção de estradas serve bem a certas dinâmicas de poder, já que promove certo consenso social em torno da promessa de ascensão ao automóvel, fomenta o individualismo político e produz legitimação para os enormes gastos em obras (Andrés, 2022, p. 177).

Conseqüentemente, houve considerável investimento em políticas públicas que priorizavam o uso desse meio de transporte, como a criação de estradas e avenidas, exemplificada pelo Plano de Avenidas, implementado durante a ditadura do Estado Novo (Andrés, 2022, p. 127).

Por outro lado, cabe enfatizar que desde o ano de 1817 já havia um transporte semelhante ao ônibus, o qual era puxado por cavalos e circulava na cidade do Rio de Janeiro. De acordo com os registros apurados na biblioteca da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), de número 0410894/CA, o sucesso desse meio de transporte foi tão grande que, a partir daí, surgiram outras categorias de transporte como carruagens e, posteriormente, o bonde elétrico. Um século depois, por volta de 1917, foi aprovado um modelo de ônibus com capacidade para 20 passageiros.

Em contraste com o uso de meios de transporte individuais, o transporte coletivo exalta o princípio do coletivismo e a eficiência sistêmica, dado que a utilização de sua capacidade máxima não acarreta prejuízos significativos aos usuários. Divergindo dos meios individuais, que, invariavelmente, contribuem para a intensificação dos congestionamentos e para o agravamento da poluição ambiental (Andrés, 2022, p. 112).

Hodiernamente, o sistema de transporte público é uma realidade em todas as regiões do país, desempenhando um papel essencial na mobilidade urbana. Isso porque a Constituição Federal de 1988

(CF/1988), art. 30, inciso V, conferiu aos municípios a responsabilidade para "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial" (Brasil, 1988). Essa atribuição, embora importante, foi marcada por desafios estruturais decorrentes do desmantelamento da grande estrutura estatal herdada do período da ditadura militar, que carecia de fontes sustentáveis de financiamento e de uma dinâmica interna eficiente (Veloso, 2017, p. 67). No entanto, a transferência da competência para os municípios, ainda que visando à descentralização e autonomia local, revelou disparidades na capacidade técnica e financeira das prefeituras para enfrentar as demandas de um sistema de transporte público eficiente e acessível, sobretudo em um cenário de crescente urbanização e desigualdade — o que, indiretamente, propiciou numa capacidade dada aos empresários donos de empresas de ônibus, que agora poderiam pressionar por aumentos, escolher regiões em detrimento de outras (Veloso, 2017, p. 70).

Paralelo a isso, em 2013, o Brasil vivenciou um período de intensa mobilização popular, que trouxe à tona questões estruturais relacionadas à mobilidade urbana e à gestão pública. O estopim para as manifestações, conhecidas como Jornadas de Junho de 2013, foi o aumento das tarifas de transporte público, a princípio em São Paulo, mas que rapidamente gerou protestos em todo o país. Organizados por movimentos como o Movimento Passe Livre (MPL), os manifestantes não apenas exigiam a revogação dos aumentos tarifários, mas também questionavam a qualidade e a acessibilidade do transporte público, denunciando seu caráter excludente. Assim:

Os movimentos foram capazes, quisessem ou não, de instrumentalizar a indignação popular que historicamente emergiu em torno do transporte, para fortalecer mobilizações com objetivos estratégicos mais bem definidos (Andrés, 2022, p. 356).

Em decorrências destas manifestações, no ano de 2015, o direito ao transporte público foi englobado na esfera de direitos sociais previstos no art. 6º da CF/1988. Cabe salientar que esse direito é fundamental para garantia de acesso a outros serviços primordiais, sobretudo à parcela mais vulnerável economicamente da sociedade, a qual depende intensamente do transporte público para exercer a liberdade de ir e vir.

Entretanto, seria um estado de utopia afirmar que o atual quadro de prestação de serviço público é uma realidade satisfatória no país. Desse modo, é indubitável que o transporte público em geral no Brasil ainda é um desafio. Desde 1920 já havia uma efetiva preocupação com a modernização do sistema de locomoção por meio de construção de estradas, a qual se tornou prioridade, porém, a qualidade nos modelos de locomoção não recebeu a mesma importância no planejamento.

## **5 A (IN)EFICÁCIA DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE BETIM**

A fim de trazer à luz uma análise do sistema de ônibus coletivo na cidade de Betim, urge salientar alguns pontos para desdobramentos. Em primeira análise, é fato que o sistema de integração intermunicipal é ineficaz na cidade. No ano de 2021, a Câmara Municipal de Betim realizou uma Audiência Pública Virtual no Plenário Carino Saraiva para debater os problemas existentes no transporte público, entre os pontos abordados estavam o aumento do valor das passagens e superlotação no transporte coletivo. Mesmo após dois anos de constatadas tais irregularidades, pesquisas divulgadas em 2023 pelo R7 (Cidade [...], 2023) reafirmaram que o transporte público em Betim continua caracterizado como o principal problema da cidade, segundo a visão dos moradores.

Os ônibus permanecem sempre com a capacidade superior à máxima, os passageiros, por sua vez, em posição vertical, sem os devidos mecanismos de segurança, como o cinto para prevenção de acidentes ou espaço para comodidade. Além disso, as linhas operam frequentemente com horários alterados, pois, dependendo da frota de passageiros do dia, a viagem é suprimida de acordo com a disposição ou interesse dos empresários, gerando um longo tempo de espera aos usuários.

Para que um sistema de transporte público seja considerado eficaz, é necessário que ele atenda aos princípios constitucionais e aos direitos fundamentais relacionados à mobilidade urbana. A PNMU, por exemplo, estabelece a universalidade do acesso, o desenvolvimento sustentável, a segurança e a confiabilidade como princípios orientadores. Dessa forma, para alcançar a eficiência, esses princípios devem ser observados de maneira integral e coerente.

Todavia, é importante ressaltar que, apesar dos avanços normativos, como a atribuição de competências aos municípios para legislar sobre o transporte público, o pleno exercício dessa autonomia se revela um desafio significativo, especialmente em cidades de menor porte, como Betim, quando comparadas às grandes metrópoles. Essa dificuldade decorre de limitações históricas, como a carência de recursos financeiros, a insuficiência de capacidade administrativa e, principalmente, a forte influência do setor privado no processo decisório.

Em cidades como Betim, a descentralização da gestão local permitiu aos empresários maior facilidade para pressionar por reajustes tarifários (Veloso, 2017, p. 70) e determinar a distribuição das linhas de ônibus. No entanto, para os municípios que não despertam um interesse expressivo do setor privado, como é o caso de Betim, o poder de barganha é diminuto. Esse desequilíbrio resulta no aumento das tarifas, na redução da oferta de serviços e na seletividade das regiões atendidas, perpetuando uma lógica excludente e desigual.

Além disso, caso o município opte por rescindir ou penalizar a concessão de uma operadora, este se vê diante do obstáculo de não dispor de alternativas viáveis, uma vez que poucas empresas demonstram interesse em competir por contratos em cidades de menor porte. A limitação de alternativas no setor de transporte público acentua a crise da mobilidade urbana, restringindo a qualidade e a abrangência dos serviços prestados.

## 6 ANÁLISE COMPARATIVA DO SISTEMA DE TRANSPORTE INTERURBANO DE BETIM E DE BELO HORIZONTE

Em uma análise comparativa entre Betim e Belo Horizonte, é possível verificar um sistema de locomoção pública muito destoante, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 1: Comparativo do transporte público entre Belo Horizonte e Betim

<b>Indicadores</b>	<b>Belo Horizonte</b>	<b>Betim</b>
Número de linhas de ônibus	347	Indisponível
Viagens mensais realizadas (estimativa)	600.000	Indisponível
Número de passageiros transportados (mensal)	23 milhões	Indisponível
Custo da tarifa (R\$)	5,25	5,95
Integração tarifária	Sim	Não
Existência de metrô	Sim	Não
Porcentagem do orçamento destinada ao transporte público	9,62%	3,79%
Porcentagem do orçamento destinada ao urbanismo	8,75%	5,71%
Tendência orçamentária (2023-2024)	Aumento de 0,86 pontos percentuais	Redução de 1,92 pontos percentuais

Fonte: Elaboração própria.

Belo Horizonte possui uma rede de transporte público mais estruturada e eficaz. Dados da BHTrans (Belo Horizonte, 2024) indicam que, apesar da piora causada pela pandemia em 2020, houve aumento na frota e nos horários disponíveis. Em julho de 2024, mais de 23 milhões de passageiros foram transportados em cerca de 600 mil viagens mensais realizadas por 347 linhas, que operam aproximadamente 20 mil viagens diárias. Essa estrutura reduz o tempo de espera e oferece aos cidadãos mais opções de rotas.

Em contrapartida, Betim carece de um sistema público de dados sobre transporte. Não há mecanismos como os de Belo Horizonte para monitorar e divulgar informações sobre a frota e as viagens, evidenciando uma insuficiência administrativa (Migliorini, 2024). A ausência de um banco de dados estruturado dificulta decisões estratégicas e compromete melhorias. Como aponta Carvalho (2016b, p.

32), "os gestores devem fazer um bom estudo de diagnóstico do modelo atual" para alinhar políticas futuras às necessidades reais. Implementar essa prática poderia viabilizar licitações mais compatíveis com as demandas municipais.

Outro ponto relevante é a recente Lei Ordinária nº 11.523/2023, de Belo Horizonte, que permite reassumir serviços mal geridos por empresas concessionárias. Betim poderia replicar essa medida para melhorar a gestão de seu sistema.

O financiamento do transporte coletivo em ambas as cidades é majoritariamente sustentado pelas tarifas pagas pelos usuários, conforme previsto na PNMU. O cálculo das tarifas inclui custos operacionais, como manutenção e salários (Costa; Reis, 2017, p. 8). Em Belo Horizonte, a tarifa foi reajustada para R\$ 5,25 em dezembro de 2023, 16% de aumento, (Portaria Sumob nº 074/2023), enquanto em Betim passou para R\$ 5,95 em janeiro de 2024, 6,25% de aumento, (Decreto nº 45.066/2024). Esses reajustes impactam desproporcionalmente as classes mais vulneráveis, forçando muitos a buscar alternativas menos seguras ou abandonar o transporte público (Domingues *et al.*, 2023, p. 3). Em Betim, 33,7% da população vive com menos de meio salário-mínimo *per capita*, enquanto em Belo Horizonte esse índice é de 27,8% (IBGE, 2024b).

No orçamento, Belo Horizonte destinou 9,62% de sua receita total para transporte e urbanismo em 2024, um aumento de 0,86 pontos percentuais em relação a 2023 (Lei nº 11.644/2023). Já Betim reduziu essa parcela de 5,71% para 3,79% no mesmo período, representando uma queda de 1,92 pontos percentuais (Lei nº 7.457/23). Enquanto Belo Horizonte prioriza o transporte, Betim enfrenta um *trade-off* entre aumentar tarifas ou manter o serviço sem melhorias significativas, agravando o ciclo de superlotação e baixa eficiência (Domingues *et al.*, 2023, p. 3).

Portanto, a falta de planejamento e de investimento em transporte público por parte de Betim compromete a qualidade e a eficiência do sistema. Para mudar essa realidade, é essencial priorizar o transporte como política pública, aumentar a transparência de dados e buscar fontes alternativas de financiamento para reduzir o peso sobre os usuários e melhorar o serviço prestado.

## **7 O SISTEMA DE METRÔ EM BELO HORIZONTE**

Belo Horizonte utiliza o sistema de transporte sobre trilhos, conhecido como “metrô” — este veículo de transporte, até o final de 2022, era um instrumento estatal, o qual, promovia reconhecida acessibilidade à população. Para exemplificar a inclusão promovida por esse sistema, é interessante mencionar que por mais de dez anos o metrô manteve a tarifa em R\$ 1,80, enquanto os ônibus cresciam sua passagem de acordo com a taxa de inflação anual.

Hoje, mesmo com a privatização desse mecanismo, no qual se observou um considerável aumento no valor da tarifa, o metrô ainda é uma ferramenta fundamental no sistema de transporte urbano em Belo Horizonte, sendo esse um serviço essencial na função de complemento do sistema de locomoção pública. Segundo informações do *site* oficial do Metrô em Belo Horizonte, “Metrô BH” (Metrô BH, [202-]), mais de 100.000 passageiros são transportados por dia e são realizadas mais de 5.700 viagens por mês em uma área de 28,1 km de extensão. Tal fato, não deixa dúvidas de que esse sistema continua a ser uma opção viável e necessária para os cidadãos. A capacidade do metrô em atender a um número expressivo de passageiros se mostra como uma alternativa eficiente e rápida de transporte, contribuindo significativamente para um tráfego mais tranquilo de veículos nas ruas metropolitanas, além de ser uma opção mais sustentável.

No ano de 2023, segundo reportagem apresentada pelo jornal Itatiaia (Couto, 2023), a atual prefeita de Contagem, Marília Campos, se reuniu com Zema, atual governador do estado de Minas Gerais, para apresentar estudos de viabilidade de expansão do metrô de Belo Horizonte até região da Sede, em Contagem, e trem de passageiros até a região de Betim. Contudo, até o presente momento deste artigo, não houve movimentações governamentais em busca de um sistema integrado de metrô para Betim, o que demonstra uma deficiência do poder público betinense em buscar meios para melhoria do transporte gratuito na região.

Sendo assim, para melhoria do transporte público de Betim, seria interessante considerar a opção de implantar um sistema de transporte sobre trilhos, que complementaria o sistema de ônibus. Esse mecanismo ajudaria a desafogar o trânsito no perímetro urbano e o próprio sistema de ônibus, além de ser uma solução mais ecológica, contribuindo para a redução das emissões de gás carbônico na atmosfera. Para isso, pode-se recorrer às soluções oferecidas por bancos de investimento e agências de fomento como a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento de obras públicas, como o BNDES Finem – Desenvolvimento integrado dos municípios, o BNDES Finem – Mobilidade urbana (BNDES, 2024b) e o Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (Finisa) da CEF, além de subsídios do governo federal, visando a implementação de sistema de transporte devidamente acessível, eficiente e sustentável. Foi o que aconteceu com o município de São José, em Santa Catarina, que conseguiu um financiamento de 90 milhões para investimentos em infraestrutura e saneamento através do Finisa (Prefeitura [...], 2023).

## **8 A NECESSIDADE DE UM TRANSPORTE PÚBLICO MAIS EFICIENTE PARA AS CIDADES**

O desenvolvimento urbano deve se orientar pela integração do transporte ao crescimento econômico, visando a redução das ineficiências na circulação e a oferta de um sistema de transporte público que seja

eficiente e de qualidade. Essa abordagem implica uma visão holística, na qual o transporte não é apenas um meio de locomoção, mas um facilitador do desenvolvimento social e econômico.

A inclusão social é um aspecto crucial para garantir o acesso democrático à cidade e ao transporte público. É fundamental valorizar a acessibilidade universal e promover os deslocamentos de pedestres e ciclistas, reconhecendo que a mobilidade deve ser uma realidade para todos, independentemente de sua condição socioeconômica.

Uma solução central para esses desafios é o reconhecimento de que o transporte público é um serviço essencial que requer investimento e supervisão pública adequados. A integração das políticas de sustentabilidade com a mobilidade urbana é vital para garantir que os sistemas de transporte evoluam de forma a atender às demandas atuais e futuras da população.

Ademais, a participação social deve ser uma diretriz fundamental na construção e na gestão do transporte público. É imprescindível que o desenvolvimento desse sistema seja realizado em conjunto com a comunidade, reconhecendo que o transporte público transcende a esfera técnica e adentra o campo político e social. A participação pode se manifestar de várias formas, como pesquisas, entrevistas, conselhos comunitários, referendos e reuniões públicas, permitindo que os cidadãos expressem suas opiniões e influenciem novas intervenções.

Em última análise, a discussão apresentada ressalta que o futuro de cidades sustentáveis e inclusivas está intrinsecamente ligado à qualidade e à boa gestão do transporte público, além de uma maior valorização das caminhadas, do ciclismo e de estratégias de planejamento urbano denso. Embora essas conclusões não ofereçam soluções simplistas para problemas complexos, elas buscam estabelecer as bases para colaboração contínua, ideação, formulação de políticas e *advocacy*, envolvendo todos os *stakeholders* do setor de transporte.

## **9 O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO COMO OPÇÃO MAIS SUSTENTÁVEL**

O transporte particular, responsável por aproximadamente 35% das viagens motorizadas, em média, é responsável por quase 60% das emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) nos centros urbanos do Brasil. Em contrapartida, o TPC é responsável por cerca de 25% das emissões totais de CO<sub>2</sub> (Carvalho, 2011).

Dessa forma, em Betim, a promoção da sustentabilidade nas políticas públicas voltadas ao TPC se mostra essencial para enfrentar os crescentes impactos negativos das emissões de carbono e do congestionamento das vias, problemas diretamente relacionados ao uso excessivo de meios de transporte individuais. O transporte coletivo, por sua vez, destaca-se como a alternativa mais sustentável, com a capacidade de induzir o desenvolvimento econômico e de garantir a fruição democrática do espaço

urbano, ao concentrar pessoas em um só veículo e reduzir congestionamentos, o que diminui significativamente a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE).

Esse entendimento foi formalizado pelo Ministério das Cidades (Mcid), que orienta as políticas urbanas dos municípios. Essas políticas visam mitigar os impactos negativos do uso excessivo de transporte individual motorizado, promovendo a equidade no uso do espaço urbano e reduzindo as emissões de GEE. Além disso, políticas públicas voltadas para o transporte público são fundamentais para o desenvolvimento econômico, ao possibilitar o acesso democrático a empregos, serviços e atividades, contribuindo para a redução das desigualdades socioespaciais e para a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

A priorização dos modos ativos e coletivos de transporte não só permite a inclusão social e o aumento da qualidade de vida, mas também respeita o meio ambiente. Nesse sentido, a PNMU trata da mobilidade urbana sustentável no contexto do desenvolvimento de baixo carbono, cujo objetivo é a redução das emissões de carbono, principais responsáveis pelo aquecimento global e pelas mudanças climáticas.

Por outro lado, Belo Horizonte tem experimentado avanços na integração do transporte coletivo com o metrô e, além do mais, o sistema *Bus Rapid Transit* (BRT) é um exemplo de política pública voltada para a mobilidade urbana sustentável, em conformidade com a PNMU. O BRT prioriza o transporte coletivo eficiente, reduzindo o uso de veículos particulares. Com ônibus de grande capacidade em faixas exclusivas, o sistema consegue transportar mais pessoas de maneira mais ágil, o que diminui o congestionamento e melhora a fluidez do trânsito. Aliás, ao reduzir a quantidade de carros nas ruas, contribui-se para a diminuição das emissões de poluentes, oferecendo uma solução mais econômica e ambientalmente sustentável, ao mesmo tempo que torna o transporte urbano mais acessível à população.

A construção de uma mobilidade urbana sustentável requer a colaboração entre o poder público, a sociedade civil e o setor privado, com o objetivo de ajustar o desenvolvimento urbano às necessidades ambientais. Nesse sentido, é necessária a implementação de políticas que garantam a inclusão, a segurança e a resiliência das áreas urbanas, em conformidade com os princípios da Agenda 2030. A adoção de soluções, como o investimento em transportes coletivos e infraestrutura verde, é fundamental para a transformação das cidades em ambientes mais equilibrados e sustentáveis. Ademais, a participação da população nas decisões sobre o transporte é importante para garantir que as soluções atendam às necessidades locais, promovendo uma gestão colaborativa e inclusiva. A modernização do TPC é uma estratégia para reduzir os impactos do transporte individual, necessitando de investimentos em infraestrutura, adequação tarifária e incentivo ao uso de modais sustentáveis. Portanto, a mobilidade deve ser vista não apenas como um meio de deslocamento, mas como um elemento para o desenvolvimento urbano sustentável, alinhado com as metas da Agenda 2030 e o ODS 11.

## **10 CONEXÃO COM A AGENDA 2030 E O ODS 11, MODELOS DE CONTRATAÇÃO E ADAPTAÇÕES VIÁVEIS DE BELO HORIZONTE PARA BETIM**

A Agenda 2030, por meio do ODS 11, estabelece diretrizes para tornar cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, destacando a importância da mobilidade urbana de qualidade como elemento-chave para alcançar esses objetivos. No entanto, no caso de Betim, a aplicação dessas diretrizes esbarra em limitações administrativas e estruturais. A ausência de dados públicos confiáveis sobre o sistema de transporte compromete a capacidade de planejamento e tomada de decisão. Enquanto isso, Belo Horizonte, mesmo enfrentando desafios, demonstra maior alinhamento com os princípios da Agenda 2030, com um sistema de transporte integrado e políticas voltadas para a sustentabilidade urbana, como o uso do metrô e os corredores exclusivos para ônibus.

A análise comparativa entre as cidades reforça que a conexão entre os princípios da Agenda 2030 e a gestão do transporte público deve ser mais efetiva. Betim poderia adotar estratégias já consolidadas em Belo Horizonte, ajustando-as as suas especificidades para avançar na direção do ODS 11.

Uma das disparidades mais marcantes entre Belo Horizonte e Betim está nos modelos de contratação e gestão das empresas de transporte coletivo. Em Belo Horizonte, a BHTrans, responsável pela gestão do transporte público, exige das concessionárias a manutenção de padrões mínimos de qualidade, horários fixos e cobertura geográfica, além de realizar reajustes tarifários periódicos por meio de análises baseadas em índices econômicos. Esse modelo, embora ainda problemático em alguns aspectos, oferece maior previsibilidade e controle.

Já em Betim, o modelo de concessão apresenta lacunas significativas. Não há transparência quanto às obrigações das empresas de transporte coletivo e os reajustes tarifários parecem ser realizados sem um critério técnico claro, o que agrava a insatisfação dos usuários. Além disso, a ausência de dados públicos limita a fiscalização do cumprimento de metas contratuais. Para se aproximar do padrão de Belo Horizonte, Betim precisaria implementar mecanismos mais robustos de monitoramento e exigir a apresentação de relatórios detalhados por parte das empresas.

Embora Belo Horizonte tenha práticas que poderiam ser adaptadas em Betim, algumas ações necessitam de ajustes devido às diferenças demográficas, econômicas e administrativas. Entre as iniciativas viáveis estão:

- a) integração tarifária: a criação de um sistema que permita aos usuários pagar uma tarifa única para acessar diferentes linhas e modais, semelhante ao que ocorre em Belo Horizonte, poderia melhorar significativamente a acessibilidade;
- b) sistema de dados públicos: Betim deve priorizar a construção de uma base de dados confiável sobre seu sistema de transporte, como já ocorre em Belo Horizonte com os relatórios da

BHTrans. Isso permitiria maior transparência e embasamento para ajustes tarifários e planejamento de novas linhas;

- c) incentivos à sustentabilidade: a adoção de práticas voltadas à sustentabilidade, como a introdução de ônibus elétricos ou corredores exclusivos, poderia reduzir custos operacionais e alinhar Betim ao ODS 11;
- d) apesar das possibilidades de adaptação, Betim enfrenta limitações significativas:
  - capacidade orçamentária: o orçamento reduzido destinado ao transporte e ao urbanismo em Betim dificulta a implementação de melhorias estruturais e sustentáveis;
  - infraestrutura deficiente: a falta de infraestrutura básica, como corredores exclusivos e integração modal, eleva os custos de modernização;
  - dependência do setor privado: a falta de concorrência entre concessionárias e a baixa atratividade econômica para empresas privadas limitam as possibilidades de inovação;
- e) para que Betim consiga superar essas limitações, é essencial:
  - revisar contratos: exigir maior comprometimento das concessionárias com padrões de qualidade e criar mecanismos de penalização por descumprimento;
  - buscar recursos externos: firmar parcerias com bancos de fomento, como o BNDES, para financiar a modernização do transporte;
  - planejamento de longo prazo: estabelecer metas alinhadas à Agenda 2030 para guiar as ações futuras, priorizando a sustentabilidade e a inclusão social.

## 11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do sistema de transporte público coletivo (TPC) em Betim evidencia a necessidade urgente de reformas estruturais e políticas voltadas para a melhoria da integração e da sustentabilidade. A dependência excessiva do transporte rodoviário individual, aliada à escassez de recursos destinados ao transporte público, resulta em impactos significativos, como congestionamentos frequentes e aumento das emissões de gases poluentes. Para enfrentar esses desafios, é imprescindível modernizar a infraestrutura existente, expandir as linhas de ônibus e fomentar o uso de modais ativos, como ciclovias, além de considerar a adoção de sistemas de transporte sobre trilhos, que podem aumentar a eficiência e reduzir o impacto ambiental.

A comparação com o sistema de Belo Horizonte destaca disparidades notáveis. Embora a capital mineira possua uma estrutura mais desenvolvida, ainda enfrenta problemas recorrentes, como a superlotação dos veículos e o elevado custo tarifário. Em contraste, Betim lida com uma frota reduzida e envelhecida, o que sobrecarrega o serviço e compromete a qualidade do atendimento à população. Nesse contexto,

torna-se essencial a implementação de um planejamento financeiro eficiente, que inclua subsídios adequados para garantir tarifas mais acessíveis, de modo a aliviar o peso sobre os usuários e melhorar o serviço prestado.

Alinhar as políticas de transporte de Betim aos ODS, especialmente o ODS 11, que trata de cidades e comunidades sustentáveis, é uma estratégia vital para atender às demandas de uma cidade em constante crescimento. Isso implica não apenas em oferecer um sistema de transporte acessível e inclusivo, mas também em adotar práticas ambientalmente responsáveis que promovam uma mobilidade mais equitativa e sustentável, contribuindo para a justiça social e para a melhoria da qualidade de vida da população.

Portanto, a modernização do TPC em Betim, com foco na sustentabilidade e na acessibilidade, é uma condição indispensável para reduzir as desigualdades socioespaciais e promover um desenvolvimento urbano mais equilibrado. Somente por meio de uma gestão eficiente, que priorize o planejamento integrado e a alocação adequada de recursos, será possível garantir que o transporte público desempenhe plenamente seu papel essencial na inclusão social e no desenvolvimento sustentável da cidade.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Lislely. Preço do transporte público em Betim sofre reajuste. **O Tempo**, Betim, 13 fev. 2024. Caderno Novo valor. Disponível em:

<https://www.otempobetim.com.br/cidades/2024/2/13/preco-do-transporte-publico-em-betim-sofre-reajuste>. Acesso em: 15 set. 2024.

ANDRÉS, Roberto Rolim. **A razão dos centavos**: crise urbana, vida democrática e as revoltas de 2013. 2022. 479 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-17012023-172844/>. Acesso em: 16 nov. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Brasil). **BNDES Finem**: desenvolvimento integrado dos Municípios. Rio de Janeiro, 2024a. Disponível em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-finem-pmi>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Brasil). **BNDES Finem**: mobilidade urbana. Rio de Janeiro, 2024b. Disponível em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-finem-mobilidade-urbana>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BARAT, Josef; BATISTA, Maurício Sá Nogueira. Transporte público e programas habitacionais.

**Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 375-388, 1973. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/259/196>. Acesso em: 11 dez. 2024.

BARRAZA, Carlos. 16 Vantagens e desvantagens da privatização. *Água Prieta*, 23 abr. 2024. Artigo publicado no *blog* Carlos Barraza. Disponível em: <https://barrazacarlos.com/pt-br/vantagens-e-desvantagens-da-privatizacao/>. Acesso em: 19 set. 2024.

BELANDI, Caio. Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012. **IBGE Agência Notícias**, Rio de Janeiro, 5 dez. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso em: 22 set. 2024.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura. BHTrans. **Números do transporte público**: dados mensais do Sistema de Transporte por Ônibus Convencional e MOVE. Belo Horizonte, jul. 2024. Disponível em: [https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/bhtrans/2024/relatorio-de-julho-2024-para\\_publicacao.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/bhtrans/2024/relatorio-de-julho-2024-para_publicacao.pdf). Acesso em: 22 set. 2024.

BELO HORIZONTE. Assembleia Legislativa. **Lei nº 11.644, de 29 de dezembro de 2023**. Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2024. Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2023/1165/11644/lei-ordinaria-n-11644-2023-estima-a-receita-e-fixa-a-despesa-do-municipio-para-o-exercicio-financeiro-de-2024>. Acesso em: 22 set. 2024.

BELO HORIZONTE. Lei nº 11.442, de 29 de dezembro de 2022. Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2023. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, ano 28, n. 6.669, 30 dez. 2022. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/28850>. Acesso em: 22 set. 2024.

BELO HORIZONTE. Portaria SUMOB nº 074/2023. Dispõe sobre o reajuste das tarifas do Serviço Público de Transporte Coletivo Convencional e Suplementar de Passageiros por Ônibus do Município de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, ano 29, n. 6.912, 27 dez. 2023. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/431879>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BETIM. **Decreto nº 45.066, de 9 de fevereiro de 2024**. Dispõe sobre o reajuste tarifário do serviço de transporte público coletivo do município de Betim. Betim, 2024. Disponível em: [https://www.betim.mg.gov.br/imagetor/file/45\\_066%20DISP%C3%95E%20SOBRE%20O%20REAJUSTE%20TARIF%C3%81RIO%20DO%20SERVI%C3%87O%20DE%20TRANSPORTE%20P%C3%9ABLICO%20COLETIVO%20DO%20MUNIC%C3%8DPIO%20DE%20BETIM%20\(1\).pdf](https://www.betim.mg.gov.br/imagetor/file/45_066%20DISP%C3%95E%20SOBRE%20O%20REAJUSTE%20TARIF%C3%81RIO%20DO%20SERVI%C3%87O%20DE%20TRANSPORTE%20P%C3%9ABLICO%20COLETIVO%20DO%20MUNIC%C3%8DPIO%20DE%20BETIM%20(1).pdf). Acesso em: 12 dez. 2024.

BETIM. Procuradoria-Geral do Município. **Lei nº 7.190, de 20 de dezembro de 2022**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Betim para o exercício de 2023. Betim, 2022. Disponível em: [https://sistemas.betim.mg.gov.br/transparencia/docs/loa/loa\\_2023.pdf](https://sistemas.betim.mg.gov.br/transparencia/docs/loa/loa_2023.pdf). Acesso em: 22 set. 2024.

BETIM. Procuradoria-Geral do Município. **Lei nº 7.457, de 29 de dezembro de 2023**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Betim para o exercício de 2024. Betim, 2023. Disponível em: [https://sistemas.betim.mg.gov.br/transparencia/docs/loa/loa\\_2024.pdf](https://sistemas.betim.mg.gov.br/transparencia/docs/loa/loa_2024.pdf). Acesso em: 22 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm). Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Gestão integrada da mobilidade urbana**: curso de capacitação. Brasília, DF: MCidades, 2006.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais**: Minas Gerais. Brasília, DF, 2024. Disponível em:

<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/MG/2045202024>. Acesso em: 23 set. 2024.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Aspectos regulatórios e conceituais das políticas tarifárias dos sistemas de transporte público urbano no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2016b. (Texto para discussão, n. 2192) Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6635/1/td\\_2192.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6635/1/td_2192.pdf). Acesso em: 9 jun. 2022.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Emissões relativas de poluentes do transporte urbano**. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 5, p. 127, jun. 2011. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4682>. Acesso em: 17 dez. 2024.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Mobilidade urbana: avanços, desafios e perspectivas. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. Brasília, DF: Ipea, 2016a. p. 345-361. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9186/1/Mobilidade%20urbana.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

CIDADE a cidade: transporte público é avaliado como principal problema de Betim (MG). **R7**, Belo Horizonte, 24 nov. 2023. Disponível em: <https://noticias.r7.com/minas-gerais/cidade-a-cidade-transporte-publico-e-avaliado-como-principal-problema-de-betim-mg-24112023/>. Acesso em: 24 set. 2024.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (Brasil). **Mobilidade urbana e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Brasília, DF: CNM, 2023. Disponível em: <https://www.local2030.org/library/491/Mobilidade-Urbana-e-os-Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentvel.pdf>. Acesso em: 22 set. 2024.

COSTA, Abimael de Jesus Barros; REIS, Walisson. **A composição dos custos do Sistema de Transporte Coletivo em Municípios**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 24., 2017, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: ABC, 2017. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4231/4231>. Acesso em: 15 nov. 2024.

COSTA, Elisângela Azevedo Viana Gomes da. A história do ônibus, o transporte público nos dias de hoje e o exercício da profissão de motorista de ônibus. In: COSTA, Elisângela Azevedo Viana Gomes da. **Estudo dos constrangimentos físicos e mentais sofridos pelos motoristas de ônibus urbano da cidade do Rio de Janeiro**. 2006. 154 f. Dissertação (Mestrado em Design) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: [https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0410894\\_06\\_cap\\_02.pdf](https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0410894_06_cap_02.pdf). Acesso em: 15 de set. de 2024.

COSTA, Elisângela Azevedo Viana Gomes da. **Estudo dos constrangimentos físicos e mentais sofridos pelos motoristas de ônibus urbano da cidade do Rio de Janeiro**. 2006. 154 f. Dissertação (Mestrado em Design) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: [http://www.leui.dad.puc-rio.br/arquivosartigos/costa\\_montalvao\\_ulaergo\\_2004.pdf](http://www.leui.dad.puc-rio.br/arquivosartigos/costa_montalvao_ulaergo_2004.pdf). Acesso em: 11 dez. 2024.

COUTO, Mardélio. Marília Campos apresenta demandas ao governo de MG para ações na saúde e mobilidade da RMBH. **Itatiaia**, Belo Horizonte, 7 nov. 2023. Disponível em: <https://www.itatiaia.com.br/politica/2024/11/07/marilia-campos-apresenta-demandas-ao-governo-de-mg-para-aco-es-na-saude-e-mobilidade-da-rmbh>. Acesso em: 22 set. 2024.

DOMINGUES, Leticia Birchal *et al.* Disputas discursivas no âmbito da mobilidade urbana: o caso da 'tarifa zero' em Belo Horizonte. ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 5., 2023, Belo Horizonte. **Anais** [...]. Belo Horizonte: ENEPCP, 2023. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/401>. Acesso em: 12 dez. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOBBI, Leonardo Delfim. **Urbanização brasileira**. São Paulo, ©2015. Artigo publicado no *site* Educação. Disponível em: <http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-brasileira.html>. Acesso em: 20 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama**: Belo Horizonte. Rio de Janeiro: IBGE, 2024a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/panorama>. Acesso em: 17 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama**: Betim. Rio de Janeiro: IBGE, 2024b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/betim/panorama>. Acesso em: 17 nov. 2024.

LEITÃO, Natália B. Machado Azevedo; FERREIRA JR., Silvio; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Políticas de transporte coletivo em Belo Horizonte/MG: uma análise à luz da sustentabilidade e da equidade. **Urbe**: revista brasileira de gestão urbana, v. 16, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.016.e20230262>. Acesso em: 11 dez. 2024.

LINHA de ônibus com excesso de sujeira é líder de reclamações em Betim (MG). **R7**, Belo Horizonte, 22 maio 2024. Disponível em: <https://noticias.r7.com/minas-gerais/balanco-geral-mg/video/linha-de-onibus-com-excesso-de-sujeira-e-lider-de-reclamacoes-em-betim-mg22052024/#:~:text=Uma%20linha%20de%20%C3%B4nibus%20com,capital%20mineira%2C%20recebeu%2033%20den%20%C3%BAncias>. Acesso em: 15 set. 2024.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **Mobilidade urbana**. Brasília: Consultoria Legislativa, 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/mobilidade-urbana-fev-2016/texto-base-da-conle>. Acesso em: 11 dez. 2024.

MANSUR, Rafaela; ANDRADE, Jô. Passagem mais cara: entenda como a tarifa de ônibus chegou a R\$ 5,25 em Belo Horizonte. **G1**, Belo Horizonte, 27 dez. 2023. Caderno Minas Gerais. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/12/27/entenda-tarifa-de-onibus-em-belo-horizonte.ghtml>. Acesso em: 12 dez. 2024.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Claudio. Transporte urbano é ruim ou péssimo para 63% dos brasileiros. Especialistas dizem o que precisa mudar. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23 nov. 2022. Caderno Economia. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/esg/noticia/2022/11/transporte-urbano-e-ruim-ou-pessimo-para-63percent-dos-brasileiros-especialistas-dizem-o-que-precisa-mudar.ghtml>. Acesso em: 24 set. 2024.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

METRÔ BH. **Metro BH em números**. Belo Horizonte, [202-]. Disponível em: <https://www.metrobh.com.br/institucional/#metro-bh-em-numeros>. Acesso em: 22 set. 2024

MIGLIORINI, Victor Lima. Confiabilidade e sustentabilidade nos sistemas de transporte coletivo por ônibus. Rio de Janeiro: 30 jan. 2024. Artigo publicado no *site* FGV Transportes. Disponível em: [transportes.fgv.br/sites/transportes.fgv.br/files/confiabilidade\\_e\\_sustentabilidade\\_nos\\_sistemas.pdf](https://transportes.fgv.br/sites/transportes.fgv.br/files/confiabilidade_e_sustentabilidade_nos_sistemas.pdf). Acesso em: 11 dez. 2024.

MONTEIRO, Paulo Rogério da Silva; MIGLIORINI, Victor Lima. Cálculo de custos no transporte coletivo por ônibus: desafios e necessidades. **FGV Transportes**, Rio de Janeiro, 4 out. 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/290b9f05-6216-4859-b2f3-626f0b035d6d/content>. Acesso em: 22 set. 2024.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030** para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf> Acesso em 17 dez. 2024.

PREFEITURA obtém crédito de 90 milhões para investir em infraestrutura e saneamento. São José, SC, 6 jul. 2023. Artigo publicado no *site* Prefeitura de São José. Disponível em: <https://saojose.sc.gov.br/prefeitura-obtem-credito-de-r-90-milhoes-para-investir-em-infraestrutura-e-saneamento/42192/> Acesso em: 15 nov. 2024.

REIS, Larissa; ALCÂNTARA, Asafe. ‘Uma coisa bem precária’: metrô BH acumula queixas após privatização, de tarifa mais cara a falhas técnicas. **BHAZ**, Belo Horizonte, 9 maio 2024. Disponível em: <https://bhaz.com.br/noticias/bh/metro-bh-queixas-privatizacao/>. Acesso em: 11 dez. 2024.

REVISTA BRAZIL FERRO-CARRIL. **Ano VII**, n. 129, p. 874, 20 nov. 1916.

SEABRA, Luciany Oliveira; TACO, Pastor Willy Gonzales; DOMINGUES, Emílio Merino. Sustentabilidade em transportes: do conceito às políticas públicas de mobilidade urbana. **Revista dos Transportes Públicos**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 103-124, 2013.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Júlio César Lázaro da. A estratégia brasileira de privilegiar as rodovias em detrimento das ferrovias. **Brasil Escola**, [s.l.], [20--]. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/por-que-brasil-adoptou-utilizacao-das-rodovias-ao-inves-.htm>. Acesso em: 24 set. 2024.

UM MARCO para o transporte público. **Estadão**, 21 jul. 2022. Disponível em: <https://mobilidade.estadao.com.br/mobilidade-para-que/um-marco-para-o-transporte-publico/>. Acesso em: 24 set. 2024.

VELOSO, André Henrique de Brito. **O ônibus, a cidade e a luta**. Belo Horizonte: Impressões de Minas, 2017.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## A CAPACIDADE BUROCRÁTICA DE MUNICÍPIOS MINEIROS DAS MESORREGIÕES SUL/SUDOESTE E JEQUITINHONHA E A IMPLEMENTAÇÃO DESCENTRALIZADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Raquel de Mattos Viana<sup>1</sup>  
Luca Matteo Gomes de Lira<sup>2</sup>  
Walerson Chaves da Fonseca<sup>3</sup>

### Resumo

Compreender o que faz com que um ente da federação brasileira seja mais eficiente que outro na provisão de bens e serviços por meio de políticas públicas é um desafio ao qual muitos pesquisadores têm se debruçado nas últimas décadas. Um conceito que vem sendo utilizado para abordar esse tema é o de capacidades estatais. Neste artigo, analisamos a capacidade burocrática de municípios mineiros selecionados das mesorregiões Sul/Sudoeste e Jequitinhonha, considerando a formação de recursos humanos e a implementação de políticas públicas nas áreas da educação, saúde e assistência social, sob o enfoque das desigualdades regionais. Para isso, foram utilizados métodos qualitativos e quantitativos que evidenciaram que, além da insuficiência numérica de servidores com vínculo mais estável com a administração pública, é necessário promover uma política de capacitação e formação continuada da burocracia estatal. Para que a política de capacitação seja eficiente, é necessário considerar os problemas relativos à inadequação das metodologias de ensino, a falta de estímulo e a resistência dos servidores em participar de atividades de capacitação, a inadequação da carga de trabalho com as atividades de formação continuada, compatibilização da capacitação com a jornada de trabalho e a falta de recursos materiais como equipamentos e infraestrutura e a resistência da equipe às mudanças.

Palavras-chave: Administração municipal. Capacidades estatais. Minas Gerais.

---

<sup>1</sup> Pesquisadora e professora da Fundação João Pinheiro. E-mail: [raquel.viana@fjp.mg.gov.br](mailto:raquel.viana@fjp.mg.gov.br)

<sup>2</sup> Graduado em Geografia. E-mail: [lucamatteogl@gmail.com](mailto:lucamatteogl@gmail.com)

<sup>3</sup> Graduado em Ciências Socioambientais. E-mail: [walersonbh@hotmail.com](mailto:walersonbh@hotmail.com)

## **Abstract**

Understanding what makes one entity of the Brazilian federation more efficient than another in providing goods and services through public policies is a challenge that many researchers have addressed in recent decades. A concept that has been used to address this topic is that of state capabilities. In this article, we analyze the bureaucratic capacity of selected Minas Gerais municipalities in the South/Southwest and Jequitinhonha mesoregions, considering the training of human resources and the implementation of public policies in the areas of education, health and social assistance, with a focus on regional inequalities. To achieve this, qualitative and quantitative methods were used which showed that, in addition to the insufficient number of civil servants with a more stable relationship with the public administration, it is necessary to promote a policy of training and continued training of the state bureaucracy. For the training policy to be efficient, it is necessary to consider the problems related to the inadequacy of teaching methodologies, the lack of encouragement and resistance of employees to participate in training activities, the inadequacy of the workload with continuing training activities, compatibility of training with the working day and the lack of material resources such as equipment and infrastructure and the team's resistance to changes.

**Keywords:** Municipal administration. State capabilities. Minas Gerais.

## 1 INTRODUÇÃO

Compreender o que faz com que um país ou um ente da federação brasileira seja mais eficiente que outro na provisão de bens e serviços por meio de políticas públicas é um desafio ao qual muitos pesquisadores vêm se debruçando nas últimas décadas no Brasil e no mundo. Entre as inúmeras pesquisas empíricas e teóricas que abordam o problema estão os estudos clássicos das ciências sociais e da economia política e, mais recentemente, os estudos relacionados ao campo da administração e gestão pública (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

Um conceito que vem sendo utilizado para abordar esse tema é o de capacidades estatais, que é, por si só, um conceito polissêmico que admite diferentes abordagens, como será discutido na revisão da literatura. De maneira muito geral, a capacidade estatal pode ser entendida como:

Capacidade estatal refere-se às habilidades, competências e recursos burocrático-institucionais de um Estado para implementar políticas públicas e desempenhar de modo eficaz suas funções, como manter a ordem pública, garantir direitos e prover bens e serviços públicos. Portanto, é fator crucial para o funcionamento dos governos, desempenhando papel significativo no desenvolvimento econômico, no bem-estar social, na sustentabilidade ambiental e na estabilidade política (Gomide; Marengo, 2024).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a instituição no Novo Pacto Federativo, essa temática tornou-se ainda mais relevante dado o caráter desigual e heterogêneo dos entes federativos, em especial, as grandes diferenças econômicas, sociais, políticas e institucionais entre os estados e municípios brasileiros.

Operacionalizar o conceito de capacidade estatal requer, no entanto, uma análise detalhada de sua evolução histórica, dos níveis e das dimensões de análise. Neste artigo, abordaremos uma parte da capacidade estatal, que alguns autores denominam de capacidade burocrática, analisando dados quantitativos e qualitativos sobre o número e o tipo de vínculo jurídico dos servidores municipais de 16 municípios polos selecionados das mesorregiões Sul/Sudoeste e Jequitinhonha do estado de Minas Gerais. São eles: Caxambu, São Lourenço, Três Corações, Varginha, Três Pontas, Itajubá, Alfenas, Pouso Alegre e Poços de Caldas, que contemplam a mesorregião Sul/Sudoeste. E os municípios: Almenara, Araçuaí, Capelinha, Diamantina, Itaobim, Padre Paraíso e Pedra Azul, que estão localizados na mesorregião Jequitinhonha.

Este trabalho está inserido no âmbito do projeto de pesquisa *A capacidade administrativa e institucional do estado de Minas Gerais e a implementação descentralizada de políticas públicas*, financiado pela Fapemig, por meio do edital da Chamada Fapemig 9/2017, cujo objetivo é analisar a capacidade

administrativa institucional do estado de Minas Gerais para atuar de forma descentralizada em suas unidades regionais e em articulação com os municípios, considerando a formação de recursos humanos e a implementação de políticas públicas, e com isso contribuir para a ampliação dessa capacidade.

O objetivo geral deste artigo é analisar a capacidade administrativa burocrática dos municípios selecionados, considerando a formação de recursos humanos e a implementação de políticas públicas nas áreas da educação, saúde e assistência social, sob o enfoque das desigualdades regionais.

Como objetivos específicos pretendemos:

- a) analisar os dados secundários relativos à qualidade da burocracia das unidades pesquisadas por meio do tipo de vínculo jurídico (estatutário, celetista, temporário, comissionado), considerando as diferenças regionais;
- b) percepção dos gestores públicos municipais quanto à suficiência e qualificação da força de trabalho disponível nas três áreas da política pública: educação, saúde e assistência social.

## **2 REVISÃO DA LITERATURA**

O debate sobre as capacidades estatais surgiu na literatura especializada na segunda metade do século passado em razão das pressões que os estados nacionais sofriam para prover políticas públicas, tendo em vista as demandas sociais e econômicas da sua população (Cingolani, 2013; Vaz, 2014; Pereira, 2014b; Pires; Gomide, 2014b; Santos, 2017).

O desenvolvimento desigual dos países fez com que alguns estudiosos se perguntassem por que alguns estados eram mais bem sucedidos nessa tarefa do que outros e, assim, buscaram compreender os fatores e as variáveis que interferem nos resultados (Cingolani, 2013).

A disseminação do termo “capacidade estatal” ampliou a sua abrangência e complexidade, tornando-o um conceito com múltiplas interpretações (Grin, 2012; Cingolani, 2013). Inicialmente, o conceito de capacidade estatal é tratado como a capacidade do estado em implementar políticas públicas para atender as necessidades da população, mesmo diante da oposição de forças sociais e atores políticos (Evans, 1993; Grin, 2012; Cingolani, 2013). Contudo, à medida que os estudos avançaram, as abordagens focadas apenas no papel do estado passaram a incorporar também outros atores políticos e econômicos, internos e externos às fronteiras territoriais nacionais, com recursos capazes de afetar ou vetar o estado na provisão de suas políticas públicas.

Os recursos necessários, mas ainda insuficientes, que os estados precisam mobilizar estão relacionados à burocracia estatal profissionalizada, à disponibilidade de recursos financeiros, materiais, institucionais e legais, além de mecanismos de governança intersetorial e intergovernamental.

Uma maneira de tratar o conceito e o fenômeno que ele procura apresentar parte de uma decomposição de suas múltiplas dimensões. Muitos autores, entre eles (Saraiva, 2023), demonstram que — especialmente na literatura brasileira sobre o tema, mas, em grande medida, na literatura internacional — o conceito de capacidade estatal pode ser lido a partir de três níveis: o básico (ontológico), o secundário (constitutivo) e o indicativo (realista).

No nível constitutivo, busca-se identificar as “capacidades para quê?”, ou seja, o propósito do conceito. Esse nível é, portanto, a própria constituição do conceito. Por isso, a capacidade de extrair recursos fiscais da sociedade, por exemplo, não é o que gera capacidade estatal, mas uma das características que compõem tal capacidade. Os níveis: ontológico (primário) e constitutivo (secundário) de um conceito dotam-no, assim, de generalidade teórica, possibilitando sua adaptação a uma diversidade de contextos analíticos. O nível indicativo, por sua vez, anexa indicadores ao nível constitutivo, vinculando-o a variáveis mensuráveis. Esse nível é importante para a operacionalização do conceito de capacidade estatal, pois é a conexão da ontologia do conceito com os indicadores, fornecendo uma fundação empírica para a superestrutura teórica (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

A capacidade estatal é um conceito latente, não observável diretamente. Contudo, ele pode ser mensurado indiretamente, por meio de um conjunto de indicadores.

Neste artigo analisamos o terceiro nível — indicativo (realista) — na dimensão dos recursos humanos, mais especificamente, no tipo de vínculo jurídico dos servidores públicos nos 16 municípios polos das mesorregiões Sul/Sudoeste e Jequitinhonha.

A análise do vínculo jurídico dos servidores públicos pode indicar o grau de profissionalização e estabilidade dos servidores na administração pública, o que aumentaria sua eficiência. Dessa maneira, o vínculo jurídico estatutário representaria uma maior profissionalização da burocracia estatal já que está baseado no:

- a) recrutamento por mérito (entrada de servidores públicos por meio de concursos);
- b) carreiras de longo prazo e com previsibilidade;
- c) regras para contratar e demitir que substituam contratações e demissões arbitrárias.

Outro ponto importante em relação à profissionalização da burocracia estatal diz respeito à constante necessidade de capacitação e treinamento dos servidores públicos, cujo objetivo é aprimorar a eficiência

do trabalho e incorporar as evoluções técnicas e tecnológicas ao longo do tempo. De uma perspectiva geral, a capacitação de servidores deveria privilegiar o grupo de trabalhadores que têm maior estabilidade e que, em tese, permaneceriam mais tempo na administração pública. Entretanto, dada a realidade da administração pública brasileira, que ainda tem um pequeno percentual de servidores estatutários, quando comparados a outros tipos de vínculos jurídicos, especialmente à administração municipal, esse critério nem sempre é, e muitas vezes nem pode ser, o único a ser considerado.

A interação entre a gestão municipal, as condições de trabalho e a capacitação dos servidores é um elemento-chave para o desempenho das prefeituras na implementação de políticas públicas. A formação continuada dos servidores, a motivação para melhorar o atendimento à população e a redução da rotatividade são fatores que determinam a qualidade da execução de políticas públicas, como saúde, educação e infraestrutura (Camões, Fonseca, Porto, 2014).

Prefeituras que investem em capacitação e em uma gestão de pessoas mais eficiente têm um desempenho superior na implementação de programas, especialmente quando levamos em consideração o uso de tecnologias para modernizar a gestão e a comunicação com a população (Dias, Guimarães, 2016). A continuidade dos servidores nas prefeituras também é crucial para a implementação de políticas públicas de longo prazo. Prefeituras que conseguem reduzir a rotatividade e promover a estabilidade e a experiência de seus servidores têm maior sucesso em dar sequência a políticas já iniciadas (Rodrigues, 2016).

Esses fatores não devem ser vistos isoladamente, mas sim como parte de um ecossistema complexo, no qual a gestão eficiente, o apoio aos servidores e a adaptação às especificidades locais são essenciais para o sucesso na entrega de serviços públicos.

### **3 O CASO DE MINAS GERAIS E SEU DESENVOLVIMENTO REGIONAL DESIGUAL**

O desenvolvimento econômico e social do estado de Minas Gerais está intimamente relacionado à atuação do poder público ao longo das últimas décadas e séculos, em especial, a partir do final do século XIX, com a construção da nova capital do estado, o município de Belo Horizonte, em 1893.

Minas Gerais revela em sua história o papel fundamental do poder público na promoção do desenvolvimento econômico e social e também na redução e/ou aumento das desigualdades regionais presentes no estado. Ao longo do último século várias medidas foram adotadas pelo estado, que vão desde incentivos econômicos, como subsídios fiscais, investimentos diretos, como a criação de empresas

estatais produtoras de bens e serviços, até a criação de órgãos públicos estatais voltados para a capacitação e qualificação profissional dos seus servidores públicos.

Desde a década de 1940, o executivo estadual elaborou uma série de estudos, planos e projetos para estimular a industrialização do estado. A criação da Cidade Industrial em Contagem, a elaboração do Plano de Recuperação Econômica de 1947, a criação da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) e os investimentos em infraestrutura de transportes são alguns exemplos da atuação direta do estado na promoção do desenvolvimento econômico (Guimarães, 2021).

A desaceleração econômica dos anos 1960 estimulou a criação de órgãos públicos estaduais de apoio e financiamento ao desenvolvimento estadual, como o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), o Instituto de Desenvolvimento Industrial (Indi), a Companhia de Distritos Industriais (CDI) e a própria Fundação João Pinheiro (FJP).

A crise econômica dos anos 1980, que atingiu o Brasil, também afetou duramente o estado de Minas Gerais e enfraqueceu o planejamento, reduzindo a capacidade dos governos de promoverem políticas públicas. Uma mudança importante na configuração do estado veio com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu o novo pacto federativo do país, delimitando, assim, as novas atribuições e competências de cada ente federativo (União, estados e municípios). Embora a CF/88 tenha promovido, em um primeiro momento, uma descentralização nas atribuições e nos tributos brasileiros entre os entes da federação, o que se viu depois, sobretudo ao longo dos anos 1990, foi uma redução na capacidade dos estados de realizar investimentos públicos, principalmente, nas áreas de infraestrutura (Guimarães, 2021).

Justamente na década de 1990, mais precisamente em 1992, foi criada a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP) que, a exemplo da própria Escola Nacional de Administração Pública (Enap), no âmbito da União, revelou a preocupação dos dirigentes estatais em formar uma burocracia mais profissional, capaz de atuar com mais eficiência, tanto na elaboração e implementação das políticas públicas, quanto em seu monitoramento e avaliação (Guimarães, 2021).

A despeito das iniciativas implementadas pelo estado de Minas Gerais ao longo das décadas e pelo Governo Federal, principalmente por meio da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), na porção norte/nordeste do estado, ainda é latente a desigualdade socioeconômica entre as mesorregiões Jequitinhonha e aquelas localizadas na porção sul, como a mesorregião Sul/Sudoeste.

Uma análise dos indicadores socioeconômicos, demográficos e fiscais, disponíveis na plataforma do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), revela que apesar da melhora em alguns

indicadores, ainda permanece, em termos gerais, uma situação desfavorável à população do Jequitinhonha em relação aos residentes na mesorregião Sul/Sudoeste. Enquanto a média de população pobre ou extremamente pobre na região Sul/Sudoeste se manteve relativamente baixa, oscilando entre 16,74% e 18,30%, entre 2015 e 2021, a média na região Jequitinhonha apresentou uma variação mais significativa, passando de 50,22% em 2015 para 39,65% em 2021.

Outros indicadores econômicos e a própria história econômica do estado de Minas Gerais também ajudam a compreender as diferenças existentes entre as regiões localizadas ao norte do estado, como as mesorregiões Jequitinhonha e Mucuri, com condições de vida, em geral, piores do que as mesorregiões do sul do estado, do Triângulo Mineiro e da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A escolha dos territórios estudados, hoje mesorregiões Jequitinhonha e Sul/Sudoeste de Minas, baseou-se em dois critérios:

- a) a mesorregião Jequitinhonha, antigos territórios do Médio e Baixo Jequitinhonha e o do Alto Jequitinhonha, apresenta os piores Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Minas Gerais, o que indica maior vulnerabilidade econômica e social e, portanto, demandam maior atenção da área governamental;
- b) a mesorregião Sul/Sudoeste de Minas possui um IDHM na faixa média e é a segunda com maior relevância na economia do estado. Essa mesorregião foi então escolhida como um contraponto analítico para identificar de que forma as diferentes condições econômicas e sociais afetam a capacidade estatal das regionais do governo estadual e dos municípios. O estudo busca então, nessas duas regiões com características distintas, identificar percepções, opiniões, necessidades, desafios e avaliações relacionadas aos processos internos, políticas públicas, serviços prestados, condições de trabalho e projetos em desenvolvimento.

A complexidade e a diversidade socioeconômica do estado de Minas Gerais exigem uma administração pública capaz de formular e implementar políticas públicas de forma eficiente e alinhada às necessidades da população. Dessa maneira, compreender e fortalecer a capacidade administrativa e institucional é um passo crucial para garantir que as políticas públicas descentralizadas promovam desenvolvimento regional equilibrado, combatam desigualdades e atendam de forma eficiente as demandas dos cidadãos em todas as regiões de Minas Gerais. Espera-se então que os resultados desse estudo possam contribuir para aprimorar a governança pública, promovendo uma administração mais integrada e eficiente,

alinhada e preparada para atender tanto às demandas internas quanto às externas e para a construção de um estado mais eficaz e orientado a resultados, entregando então melhores serviços à sociedade.

#### 4 MÉTODO

A abordagem metodológica adotada nesta pesquisa envolve uma análise quantitativa e qualitativa de dados secundários e primários, coletados no âmbito do projeto de pesquisa *A capacidade administrativa e institucional do estado de Minas Gerais e a implementação descentralizada de políticas públicas*, financiado pela Fapemig, no edital da Chamada Fapemig 9/2017.

A conjugação de dois ou mais métodos de pesquisa, denominado por alguns pesquisadores como métodos mistos, permite avaliar de forma mais aprofundada um determinado objeto de pesquisa, já que os métodos qualitativos e quantitativos respondem a diferentes perguntas e dimensões de um problema (Axxin; Pearce, 2006).

A análise quantitativa baseia-se na estatística descritiva das informações do conjunto de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2021, organizada e publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Os dados selecionados dizem respeito ao total de pessoas empregadas na administração municipal, segundo a forma de vínculo empregatício (estatutário, comissionado, celetista, estagiário e sem vínculo). Para a análise deste artigo foi selecionada a última edição da série, que contempla o ano de 2021, primeiro ano da atual gestão municipal.

É importante ressaltar que a base da Munic é um banco de dados criado a partir de um questionário autopreenchido, isto é, os responsáveis de cada município enviam as respostas para o IBGE que as compila em uma base única para o Brasil. Esse tipo de estratégia metodológica traz alguns problemas de inconsistência no conjunto de dados, como erros de digitação ou informações contraditórias.

Já a dimensão qualitativa consiste na análise das entrevistas em profundidade que foram realizadas com os gestores públicos municipais de Minas Gerais, em pesquisa de campo realizada pela equipe do projeto da pesquisa, nos municípios polos das mesorregiões, Sul/Sudoeste e Jequitinhonha do estado de Minas Gerais. Um dos objetivos da pesquisa de campo foi conhecer a percepção dos gestores municipais das áreas de assistência social, educação e saúde quanto à profissionalização, capacitação e comprometimento dos servidores com suas atividades diárias. Além de buscar compreender também os desafios que cada área enfrenta em relação ao seu quadro de pessoal.

A escolha dos alvos das entrevistas buscou dar representatividade de acordo com a delimitação geográfica estabelecida como alvo da pesquisa, que se constituiu nas mesorregiões Jequitinhonha e

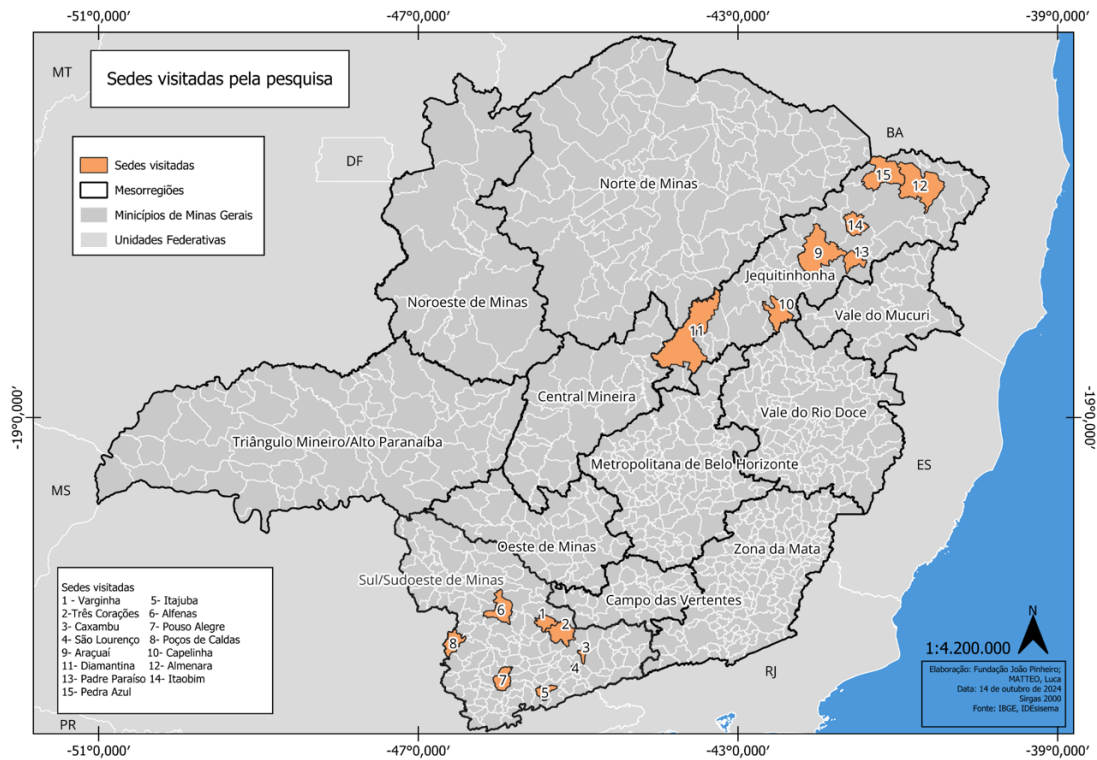
Sul/Sudoeste de Minas. A pesquisa de campo foi realizada pelos pesquisadores e bolsistas integrantes do projeto, e organizada em quatro viagens para 16 municípios polo da região, entre 160 municípios selecionados. As duas primeiras viagens para a realização das entrevistas aconteceram no período de 25 a 29 de setembro de 2023 e 1º a 5 de abril de 2024, e contemplaram os municípios da mesorregião Sul/Sudoeste: Caxambu, São Lourenço, Três Corações, Varginha, Três Pontas, Itajubá, Alfenas, Pouso Alegre e Poços de Caldas. As duas últimas viagens foram destinadas aos municípios de: Almenara, Araçuaí, Capelinha, Diamantina, Itaobim, Padre Paraíso e Pedra Azul, da mesorregião Jequitinhonha e ocorreram nos períodos de 13 a 17 de maio de 2024 e 17 a 22 de junho de 2024.

Nessa fase de coleta de dados em campo foram realizadas 41 entrevistas no total, sendo os entrevistados figuras-chaves na administração pública na posição de falar pelos respectivos órgãos, mas não necessariamente sendo os secretários titulares das pastas. Dentre esse total de entrevistas, algumas foram realizadas junto às agências descentralizadas do governo nas regiões visitadas, superintendências e diretorias regionais, para colher a percepção desses gestores também dada a sua relevância nesse âmbito. No entanto, a grande maioria foi realizada junto às secretarias municipais das três áreas de foco: saúde, educação e assistência social. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, contando com um roteiro padronizado já preestabelecido, passando por blocos de perguntas a respeito do cargo do servidor e de cunho administrativo, seguido por questionamentos mais focados nas formas de relação dos municípios e as agências descentralizadas e o governo do estado de Minas Gerais, como esses aspectos são percebidos, posteriormente pelas maneiras como se dá a implementação de programas por parte das secretarias municipais frente às agências descentralizadas e o governo do estado de Minas Gerais, caminhando para a coleta de informações referentes à avaliação de pessoal das secretarias e, por fim, questões sobre a relação entre secretarias municipais e agências descentralizadas com maior profundidade.

Dada a escolha do método de entrevista adotado, entrevistas semiestruturadas, foi permitido um diálogo mais dinâmico e fluido, possibilitando ao entrevistado aprofundar mais em alguns temas relevantes para os estudos. É válido ressaltar que, devido ao sigilo de pesquisa, os nomes e cargos dos entrevistados seguem preservados.

O Mapa 1, a seguir, apresenta os municípios e as mesorregiões selecionadas neste estudo:

Mapa 1: Municípios visitados nas mesorregiões Sul/Sudoeste e Jequitinhonha do estado de Minas Gerais



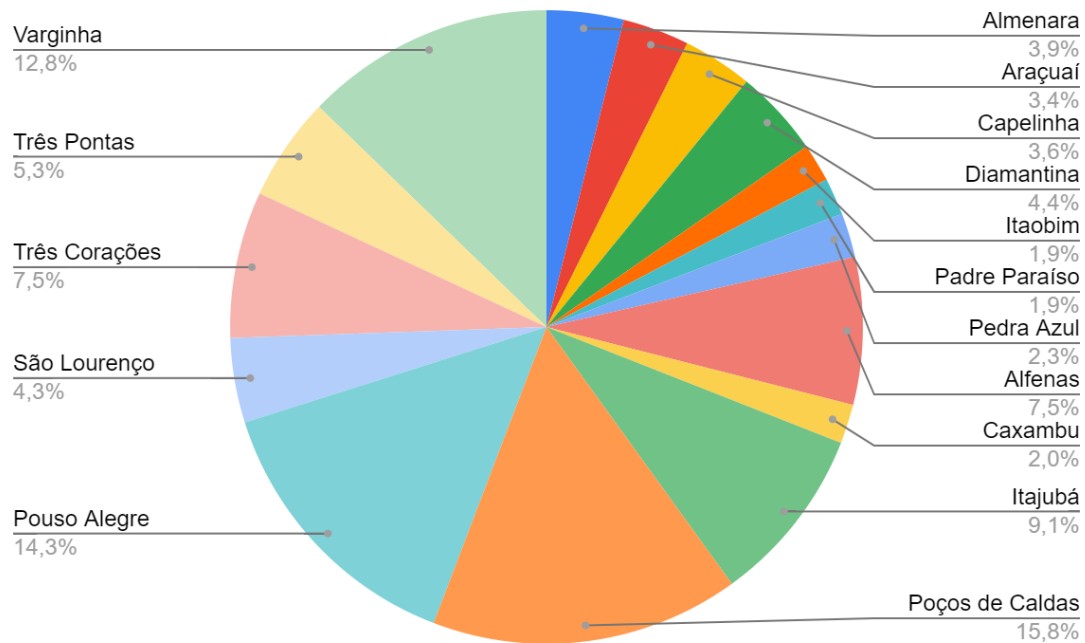
Fonte: Mapa 1: Sedes visitadas - Elaboração própria

## 5 ANÁLISE DE RESULTADOS

### 5.1 Dados quantitativos

O Gráfico 1 apresenta o percentual da população de cada município em relação ao total dos municípios selecionados. É possível notar que os municípios mais populosos encontram-se na mesorregião Sul/Sudoeste, sendo os três mais populosos: Poços de Caldas (15,8%); Pouso Alegre (14,3%); Varginha (12,8%).

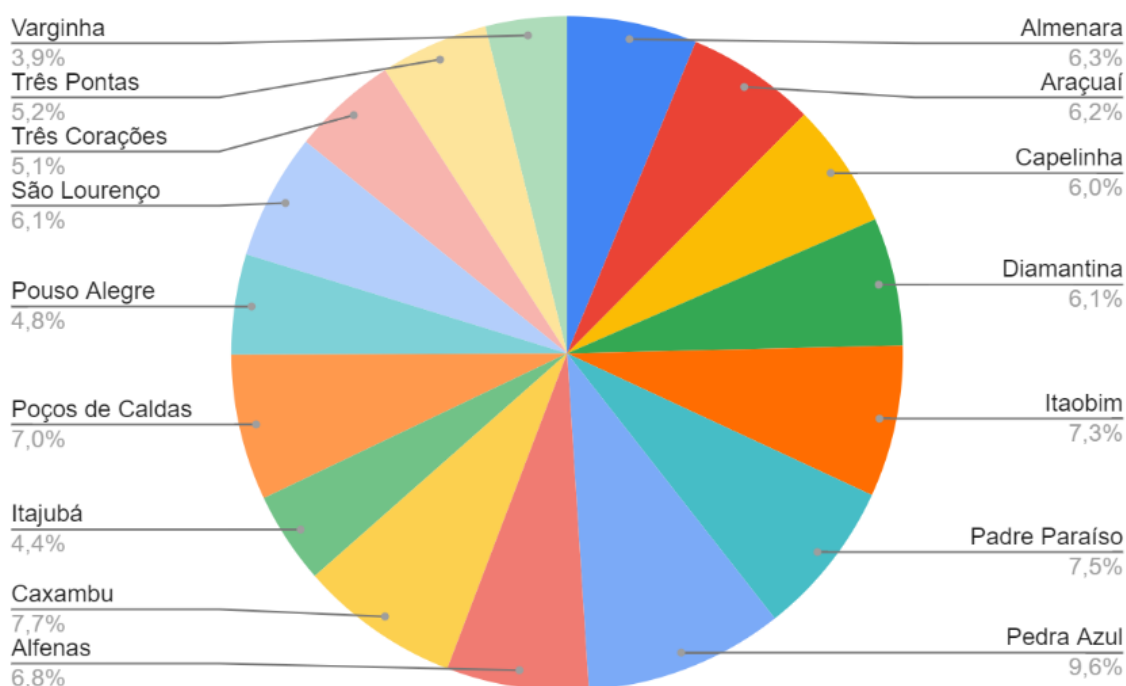
Gráfico 1: Percentual da população por municípios selecionados das mesorregiões Sul/Sudoeste e Jequitinhonha – Minas Gerais – 2021



Fonte: IBGE (2021).

Em relação ao número de servidores públicos *per capita*, é possível notar pelo Gráfico 2 que a maioria dos municípios apresentou um percentual que variou entre 5% e 7%. A exceção foram os municípios de Varginha (3,9%); Pouso Alegre (4,8%) e Itajubá (4,4%), localizados na mesorregião Sul/Sudoeste, e os municípios de Pedra Azul (9,6%), Padre Paraíso (7,5%) e Itaobim (7,3%) da mesorregião Jequitinhonha. O único município com percentual de servidores *per capita* maior que 7%, na região Sul, foi Caxambu (7,7%).

Gráfico 2: Percentual de servidores *per capita* da administração municipal direta de municípios selecionados das mesorregiões Sul/Sudoeste e Jequitinhonha – Minas Gerais – 2021



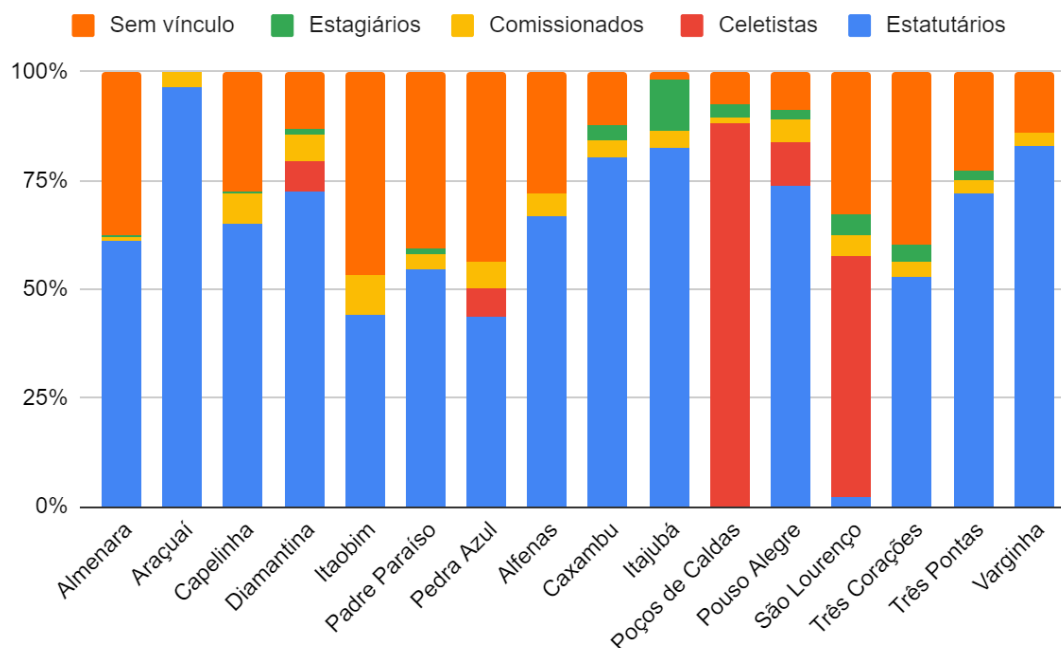
Fonte: IBGE (2021).

Já no Gráfico 3, que mostra o tipo de vínculo jurídico de cada servidor municipal, é possível notar uma grande variação entre os municípios, mesmo dentro de uma mesma mesorregião. Enquanto em Araçuaí (Jequitinhonha) a maior parte dos servidores são estatutários — mais de 90% —, em Pedra Azul esse percentual não chega a 50%.

Com exceção dos municípios de Pedra Azul e Itaobim, no Jequitinhonha, e de Poços de Caldas e São Lourenço, na região Sul/Sudoeste, todos os demais municípios apresentaram percentuais superiores a 50% de servidores estatutários. Também chama a atenção o número, em alguns casos, relativamente expressivo de servidores sem vínculo. Essa categoria inclui os autônomos, voluntários e cedidos por outra administração.

No entanto, o que mais ganha destaque no Gráfico 3 é o caso dos municípios de São Lourenço e, principalmente, Poços de Caldas que apresentaram um número nulo de servidores estatutários. Esse resultado deve-se ao fato de que, apenas em 2023, foram aprovados o regime jurídico único e o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Poços de Caldas por meio da Lei Complementar nº 249 de 2023.

Gráfico 3: Vínculos jurídicos de cada servidor municipal



Fonte: IBGE (2021).

## 6 DADOS QUALITATIVOS

A análise das entrevistas em profundidade permitiu contemplar aspectos importantes relacionados à qualificação dos funcionários públicos municipais e estaduais para a execução das políticas públicas nas áreas da educação, saúde e assistência social. Nas falas colhidas junto a esses gestores fica latente que persistem desafios significativos para a efetividade da implementação de políticas públicas em Minas Gerais.

Os dados coletados nas entrevistas evidenciam a existência de relevantes problemas quando se trata do aspecto de pessoal empregado na administração pública, sendo recorrentemente citadas lacunas significativas na formação e capacitação desses profissionais, impactando diretamente a qualidade dos serviços prestados à população, bem como ponderações quanto ao montante do efetivo.

Na percepção dos entrevistados destacam-se dificuldades relativas ao efetivo de servidores, que consideram em muitos dos casos insuficiente, isso consoante às três áreas pesquisadas, além do agravamento da situação pela falta de formação continuada desses profissionais.

A insuficiência do número de servidores percebida pode se confundir com a dificuldade de gestão dos recursos humanos, estando isso atrelado a diversos fatores. Mesmo nos casos em que o gestor da pasta

admite dispor do efetivo previsto no plano de pessoal, há reclamações de que esse quantitativo é insuficiente para atender todas as demandas e à burocracia envolvida nas atividades. Essa situação é agravada pela complexidade das próprias atividades e pela crescente demanda da população por serviços públicos.

Os gestores apontam que parte do problema de pessoal está relacionado à falta de planos de carreira atrativos, baixos salários e ausência de perspectivas de evolução profissional. Esses fatores impactam diretamente a captação e a retenção de profissionais qualificados, comprometidos e motivados. Além disso, dificultam a reposição de pessoal quando ocorre o encerramento de ciclos no serviço público, seja por fim de contrato ou aposentadoria.

Pesa ainda o fato de que, conforme as entrevistas, boa parte dos gestores compreendem que o regime de contratação de servidores temporários, em detrimento da contratação de servidores efetivos de carreira, o que ocorre com certa frequência, é prejudicial ao serviço. Um dos secretários entrevistados, da pasta da assistência social, explica:

O grande gargalo que a gente tem hoje é a questão de não ter um plano de cargo e carreira para os servidores do SUAS porque isso faz com que exista rotatividade e isso desmobiliza, isso fragiliza a política de assistência social. Você tem um técnico que está ali fazendo um trabalho com as famílias, daqui a pouco ele faz um concurso ou é convidado pra outro lugar que paga um pouco mais, não tem estabilidade nenhuma (Entrevistado 4).

O entendimento é que esses vínculos mais precários, que acabam durando um tempo determinado, muitas vezes curto, impactam também na devida capacitação do servidor para a execução de suas atividades. Outro entrevistado ainda complementa, tratando da questão da alta rotatividade e da devida qualificação dos servidores:

Os cargos que são efetivos são os executores, são os técnicos, que também precisam ser melhor formados, mas os cargos diríamos pensantes, que são aqueles que vão levar a política para ser executada, não são de efetivos, então essa rotatividade muito grande faz com que haja um prejuízo, um declínio enorme (Entrevistado 7).

A percepção dos entrevistados é que a fragilidade dos vínculos empregatícios, além de impactar diretamente na prestação de serviços aos usuários finais, também contribui para a demora no processo de capacitação. Quando um servidor atinge a maturidade na função em que exerce, muitas vezes seu contrato termina, reiniciando o ciclo de capacitação com um novo servidor. Outro entrevistado, ao falar sobre seu município, pondera que o tempo relativamente curto dos contratos impacta nas atividades desenvolvidas pela secretaria:

Os contratos são de dois anos, então na hora que a pessoa tá começando a se ambientar com o ritmo de trabalho, com as demandas, né com a rede, ele se encerra (Entrevistado 8).

Outra fala ilustra bem a dificuldade de assimilação das funções a serem desenvolvidas pelos servidores quando recém contratados, visto que a sua devida capacitação e o pleno entendimento e desenvolvimento de suas funções é um processo que demanda algum tempo. A rotatividade elevada compromete a estabilidade institucional e a eficácia das políticas públicas, criando um vácuo de conhecimento que impacta diretamente na qualidade do atendimento prestado.

Então a gente tem uma certa dificuldade. Hoje, o que identifico com essa equipe nova que entrou é a identificação das funções, qual a função do servidor, qual a função do coordenador, do técnico, enfim, de tudo (Entrevistado 11).

Chama atenção o fato de que, embora as entrevistas tenham abrangido diferentes mesorregiões do estado, com visitas aos municípios nas mesorregiões Sul/Sudoeste e Vale do Jequitinhonha — que possuem características socioeconômicas distintas —, há uma certa uniformidade nas críticas dos gestores em ambas as regiões. Eles apontam problemas comuns e as razões que explicam esse cenário, além de convergirem quanto às necessidades a serem atendidas, pois acreditam que elas podem impactar positivamente na prestação de serviços públicos em suas respectivas pastas. Essas melhorias permitiriam a evolução e a otimização do atendimento à população.

Além dos problemas relatados a respeito do efetivo, também ganha destaque as falas sobre os desafios significativos enfrentados para a capacitação adequada dos servidores. Tudo o que é dito aponta para um problema crônico de ausência de uma formação continuada, que, por sua vez, também afeta sobremaneira a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. Dessa forma, podemos perceber que além das devidas condições logísticas e o devido aparelhamento das ferramentas públicas, um pessoal bem qualificado e preparado é um elemento crucial para o constante aprimoramento do serviço público. Para ilustrar esse ponto, há falas dos entrevistados que reforçam a importância dessa formação continuada.

A gente teria que ter uma política mais robusta de capacitação e de requalificação dos servidores; a gente vai meio apagando fogo, né? Faz planejamento, corrige, mas para capacitação é muito pouco, então hoje eu acho que a gente precisaria ser melhor qualificado (Entrevistado 3).

A ausência de formação continuada representa uma lacuna significativa na capacidade de resposta e adaptação das instituições públicas às novas necessidades e exigências sociais.

Um ponto crítico abordado é a resistência dos servidores em participar de programas de capacitação, especialmente aqueles oferecidos fora do horário de trabalho. Cursos de capacitação realizados fora do

horário de trabalho normalmente não são bem aceitos e aqueles oferecidos durante o expediente acabam gerando acúmulo de tarefas, exacerbando ainda mais a pressão sobre os funcionários. Foram bastante recorrentes nos relatos dos entrevistados falas como:

A gente precisaria de uma formação continuada mesmo, sabe, tinha que ter uma política de formação continuada [...] mas assim, eu vejo que o virtual tem essa dificuldade sabe, da pessoa parar o seu serviço ali para poder fazer (Entrevistado 5)

O profissional só é bom se ele for bem capacitado. E ele não pode parar de ser capacitado. Não pode parar de se capacitar, ele tem que ser sempre capacitado, a formação continuada (Entrevistado 14).

No entanto, também ficou explicitada a necessidade de se ter um cuidado na forma como essa capacitação ocorre, pois, se não houver um equilíbrio entre a necessidade de formação contínua e as obrigações diárias dos servidores, se isso não for bem gerido acaba se tornando um ponto de conflito entre os gestores e os funcionários públicos.

Os entrevistados atribuem essa resistência ao treinamento e a capacitação ao receio, por parte dos servidores, de que a formação implique em novas obrigações, levando à sobrecarga das atividades já existentes. Além disso, os secretários percebem que existe uma crítica ao formato dos cursos EAD, frequentemente vistos pelos servidores como inadequados para a formação prática necessária no dia a dia do serviço público. Os relatos colhidos nas entrevistas ajudam a dar a dimensão da complexidade dessa questão e do tamanho do desafio.

Você pega um servidor público com 72 anos que até para ele bater um ponto é difícil... Então acho assim, ver uma forma de trabalhar e valorizar o que ele já produziu enquanto servidor do estado e o que a gente pode oferecer para eles, então é pensar nisso. Porque até a gente já cansou um pouquinho do EAD por conta do excesso que foi a pandemia né? (Entrevistado 5).

Dessa forma, eles ressaltam a importância de que nesse processo formativo constante também exista uma abordagem mais humanizada e sensível também às necessidades dos servidores. Particularizando esse problema da qualificação continuada nas três áreas, as críticas são semelhantes, mas ainda assim apresentam algumas peculiaridades.

Na área da saúde, os gestores destacam especialmente a necessidade de treinamento dos servidores voltado à humanização e à empatia no atendimento, reconhecendo, assim, a importância de uma formação que vá além das habilidades técnicas, visto a complexidade que envolve as relações de cuidado.

O desafio não é apenas capacitar tecnicamente, mas também desenvolver a sensibilidade necessária para o atendimento ao público. Muitos sugerem que haja uma latente necessidade de mais formação para a sensibilização desses profissionais, sendo citado por alguns dos gestores que parte relevante de seus

servidores carecem até mesmo de educação adequada para tratar os usuários que demandam os serviços de saúde. Nas entrevistas aparecem declarações como:

A principal capacitação, que é uma coisa que eu cobro muito das meninas do RH aqui, é exatamente lidar com a população, com o próximo. Você está ali para atender, você tem que atender da melhor maneira (Entrevistado 11).

Os entrevistados nessa área são quase unânimes em expressar que o atendimento ao público, ainda mais nesse contexto, em que muitas vezes quem demanda o serviço encontra-se já fragilizado física e emocionalmente, é algo que exige sensibilidade e empatia, habilidades que não podem ser negligenciadas em um contexto no qual a qualidade do serviço é fundamental para amenizar os problemas dessas pessoas e para uma maior satisfação da população no geral.

Na educação, destaca-se uma preocupação com a fragilidade da formação inicial dos professores quando contratados, o que acentua a urgência de um sistema de formação continuada que realmente dialogue com as demandas da prática docente. Nesse exemplo, o dilema entre a formação teórica e a prática efetiva torna-se evidente, indicando que é preciso um esforço conjunto para alinhar os conteúdos formativos às realidades escolares. Na visão de alguns gestores, esses profissionais estariam vindo com uma fragilidade formativa já da academia, não tão bem preparados para a atividade, tendo sido dito por um dos entrevistados, com base na sua experiência prática, que a formação do professor é bem deficitária.

Ocorre também na área da educação que, embora alguns gestores mencionem e reconheçam que haja iniciativas e tentativas de promover essa formação continuada, geralmente essas tentativas, pelas formas que vêm sendo executadas, muitas vezes por meio apenas de cursos EAD, acarreta a uma jornada extra de trabalho para os profissionais, mostrando-se inadequadas e ineficientes. Portanto, torna-se então apenas em um embuste, uma formação continuada meramente protocolar, mas que não produz resultados efetivos e práticos, visto que devido a essa fórmula aplicada, os profissionais não se sentem motivados nem valorizados, o que talvez seria um caminho para que buscassem constante qualificação e evolução profissional.

Na assistência social, a reclamação recorrente sobre o número insuficiente de servidores para atender a demanda das atividades revela uma crise de recursos humanos que compromete a implementação das políticas públicas. A falta de conhecimento substancial sobre as políticas públicas da pasta por parte dos servidores resulta em um atendimento muitas vezes ineficaz, evidenciando a necessidade de uma formação mais direcionada e contextualizada, sendo essencial que esses profissionais sejam melhor treinados para compreenderem as nuances das legislações e para que possam prestar um serviço mais qualificado à população.

É importante ressaltar que as dificuldades encontradas na área da capacitação dos servidores não se restringem a um único fator. A combinação de diversos elementos, como a falta de formação continuada efetiva, especialmente devido à inadequação das metodologias de ensino, a resistência dos servidores em participar de atividades de capacitação fora do horário de trabalho, a falta de recursos materiais, como equipamentos e infraestrutura, a resistência à mudança e a fragilidade dos vínculos empregatícios, são fatores que contribuem para a perpetuação desse cenário e agravam o problema. A falta de profissionais devidamente capacitados compromete a eficiência e a efetividade das ações governamentais, gerando insatisfação da população e desperdício de recursos públicos.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise conjunta dos dados qualitativos e quantitativos apresentados aqui revisitam algumas questões importantes sobre os desafios impostos à administração pública nos municípios mineiros e à capacidade do estado de Minas Gerais em implementar uma administração regionalizada que seja capaz de promover o desenvolvimento econômico e social, o bem-estar e a qualidade de vida da população, bem como promover a redução das desigualdades regionais.

A primeira questão relevante diz respeito ao percentual de servidores estatutários em relação ao total de servidores públicos em cada município. Embora esse percentual varie muito entre os municípios analisados, ainda é insuficiente o número de servidores com vínculo jurídico mais forte e duradouro em alguns municípios, como Padre Paraíso, Pedra Azul e São Lourenço, sem mencionar o caso de Poços de Caldas, que é um caso à parte. Esse problema envolve questões mais amplas que não poderão ser trabalhadas aqui e que dizem respeito à promoção de concursos públicos com maior regularidade e à implementação de planos de carreira mais atrativos.

Nas entrevistas em profundidade com os gestores municipais das áreas de saúde, educação e assistência social é recorrente a fala sobre a insuficiência quantitativa de servidores em suas respectivas pastas. Mas, além da dimensão qualitativa, também foram evocadas diversas questões relativas à capacitação, treinamento e aproveitamento dos servidores na execução cotidiana de suas atividades.

Em relação às diferenças regionais, não foi possível encontrar um padrão definido entre as duas mesorregiões, haja vista que municípios importantes de cada uma delas apresentaram dados menores quanto ao total de servidores por habitantes e também segundo o vínculo jurídico com a administração pública. As entrevistas corroboraram esse aspecto ao revelar as similaridades existentes em ambas as regiões quanto aos desafios enfrentados na capacitação e profissionalização do serviço público.

Os primeiros resultados apresentados nesse artigo revelam que, além da insuficiência numérica de servidores com vínculo mais estável com a administração pública, também devem ser considerados, em uma política de capacitação e formação continuada da burocracia estatal — seja no nível municipal, estadual ou federal —, os problemas relativos à inadequação das metodologias de ensino, à falta de estímulo e a resistência dos servidores em participar de atividades de capacitação, à inadequação da carga de trabalho com as atividades de formação continuada, compatibilização da capacitação com a jornada de trabalho, à falta de recursos materiais como equipamentos e infraestrutura e à resistência da equipe às mudanças. Os pontos elencados neste trabalho revelam uma pequena dimensão do problema relacionado à capacidade burocrática dos municípios mineiros. No entanto, o que foi identificado aqui revela-se fundamental para definir as estratégias e estimular a participação efetiva dos servidores em programas de capacitação e formação continuada.

## REFERÊNCIAS

- AXXIN, William G.; PEARCE, Lisa D. **Mixed methods data collection strategies**. New York: Cambridge University Press, 2006.
- CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; FONSECA, Diogo Ribeiro da; PORTO, Valéria (org.). **Estudos em gestão de pessoas no serviço público**. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1519/1/caderno37%20estudos%20em%20gest%C3%A3o%20de%20pessoas%20no%20servi%C3%A7o%20p%C3%ABlico.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.
- CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), oct. 2013. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13). Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html>. Acesso em: 27 nov. 2024.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.5, out 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>. Acesso em: 28 nov. 2024.
- DIAS, Diego Melo; GUIMARÃES, Maria da Glória Vitória. Avaliação da capacitação profissional na Prefeitura de Manaus. **RPCA**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 42-59, jul./set. 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4417/441747930005.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv/>. Acesso em: 27 nov. 2024.
- GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André. **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. (Cadernos Enap, 133). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7875>. Acesso em: 27 nov. 2024.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura.**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Acesso em: 28 nov. 2024.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, n. 20.1, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/39W8W1m>. Acesso em: 20 set. 2018.

GUIMARÃES, Alexandre (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora Appris, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protacao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em: 28 nov. 2024.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados Rev. Ciênc. Sociais**, Rio de Janeiro, v.60, n.4, out./dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582017141>. Acesso em: 28 nov. 2024.

PEREIRA, Ana Karine. Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia Brasileira. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014b. p. 161-186. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2001/1/TD\\_1884.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2001/1/TD_1884.pdf) Acesso em: 28 nov. 2024.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014b. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/13999> Acesso em: 28 nov. 2024.

RODRIGUES, Sandra Amália Martins. **O impacto da alta rotatividade de servidores da administração pública na efetiva transferência de recursos do Orçamento Geral da União – OGU**. 29 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) — Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/2497/1/Sandra%20Am%20Martins%20Rodrigues.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2024.

SANTOS, Gilmar Ribeiro dos; PALES, Raíssa Cota. Estratégias de desenvolvimento em Minas Gerais: uma análise comparada das macrorregiões de planejamento. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 14, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/129>. Acesso em: 28 nov. 2024.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. **Capacidades Estatais, Participação e Políticas de Juventude no Brasil (2003-2014)**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/159141/001022985.pdf> Acesso em: 28 nov. 2024.

SARAIVA, Ágnez de Lélis. **Capacidade municipal de implementação de políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora Selo FAE, 2023. E-book. 289 p.

SEDES visitadas pela pesquisa: mapa regional. Minas Gerais: Matteo, 2024. 1 mapa, color. Escala 1:4.200.00

VAZ, Alexander Cambraia N. **Capacidades Estatais para o desenvolvimento: entre a burocratização e a política como elementos de ação do estado**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-9UFRCH> Acesso em: 28 nov. 2024.

## GESTÃO MUNICIPAL DE RISCOS E DESASTRES: ANÁLISE DAS CAPACIDADES DE PREVENÇÃO, PREPARAÇÃO E RESPOSTA EM TRÊS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE/RS<sup>1</sup>

Luciana Leite Lima<sup>2</sup>  
Roberta Cardoso Piedras<sup>3</sup>  
Ana Victória Benvilaqua Comin<sup>4</sup>  
Camila Cafarate Nunes<sup>5</sup>  
Laura Eduarda Mallmann Kieling<sup>6</sup>

### Resumo

Em maio de 2024, o estado do Rio Grande do Sul enfrentou um evento hidrológico extremo, afetando 2,3 milhões de pessoas e causando grandes danos à infraestrutura e aos serviços essenciais. Esse evento enfatizou a necessidade urgente de uma abordagem integrada na gestão de riscos, motivando a investigação das capacidades de três municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre — Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul e São Leopoldo — no enfrentamento de desastres. A metodologia utilizada envolveu a elaboração de um modelo analítico focado nas capacidades organizacionais dos municípios. O modelo avaliou as condições informacionais, de gestão e coordenação necessárias para a implementação eficaz das ações de prevenção, preparação e resposta a desastres, com base na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. A análise revelou que, embora os municípios possuam estruturas organizacionais e secretarias adequadas, a capacidade de prevenção mostrou-se mais frágil, com deficiências na avaliação de riscos e na implementação de medidas estruturais. A preparação, embora respaldada por um plano de contingência, carece de monitoramento efetivo e capacitação dos profissionais da Defesa Civil. A capacidade de resposta apresentou-se mais robusta, mas com lacunas na proteção de populações mais vulneráveis. O diagnóstico resultante oferece uma visão nítida e objetiva das áreas que necessitam de intervenção. Recomenda-se a validação e o refinamento do modelo analítico e, em etapas futuras, desenvolver indicadores que monitorem o progresso na gestão de riscos e desastres.

Palavras-chave: Gestão de riscos. Capacidade de políticas públicas. Capacidade organizacional. Município. Rio Grande do Sul.

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa recebeu apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

<sup>2</sup> Doutora em Ciências Sociais (Unicamp), professora de políticas públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

<sup>3</sup> Mestre e doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

<sup>4</sup> Graduanda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

<sup>5</sup> Graduanda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

## **Abstract**

In May 2024, the state of Rio Grande do Sul faced an extreme hydrological event, affecting 2.3 million people and causing extensive damage to infrastructure and essential services. This event underscored the urgent need for an integrated approach to risk management, prompting an investigation into the disaster response capacities of three municipalities in the Porto Alegre Metropolitan Region – Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul, and São Leopoldo. The methodology involved developing an analytical model focused on the organizational capacities of these municipalities. The model assessed informational, management, and coordination conditions required for the effective implementation of disaster prevention, preparedness, and response actions, based on the National Civil Protection and Defense Policy. The analysis revealed that while the municipalities have adequate organizational structures and departments, preventive capacity proved to be weaker, with deficiencies in risk assessment and the implementation of structural measures. Preparedness, though supported by a contingency plan, lacks effective monitoring and training for Civil Defense professionals. Response capacity was more robust but showed gaps in protecting vulnerable populations. The resulting diagnosis provides a clear and objective view of areas needing intervention. It is recommended to validate and refine the analytical model and, in future stages, to develop indicators that monitor progress in risk and disaster management.

**Keywords:** Risk management. Public policy capacity. Organizational capacity. Municipality. Rio Grande do Sul.

## INTRODUÇÃO

Em maio de 2024, o estado do Rio Grande do Sul (RS) vivenciou um evento hidrológico extremo, que impactou cerca de 2,3 milhões de pessoas, tanto de forma direta quanto indireta. Esse evento provocou danos significativos à infraestrutura de transporte e comunicação, além de afetar os serviços de abastecimento de água e energia (IPH; UFRS, 2024). Imagens marcantes retratam a força devastadora das águas, com pontes arrastadas, inúmeras interrupções nas estradas e o aeroporto da capital, Porto Alegre, completamente submerso. Estima-se que 478 municípios, correspondendo a 96% do estado, tenham sido afetados (Pereira *et al.*, 2024).

O evento é um impacto das mudanças climáticas na hidrologia do Brasil (IPH; UFRS, 2024). Sua ocorrência conduziu, de forma contundente, essa temática às agendas governamentais, sublinhando a necessidade de uma abordagem proativa e integrada. Nesse contexto, os municípios se veem diante de uma série de desafios que exigem respostas não apenas adequadas, mas também urgentes.

Este artigo visa contribuir para a compreensão da atual situação dos municípios no que se refere ao enfrentamento de desastres, como o que ocorreu no RS. Para isso, propõe-se o desenvolvimento e a aplicação, em três municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, de um esquema analítico replicável destinado a diagnosticar os pontos fortes e as fragilidades da capacidade organizacional dos municípios em relação à formulação e implementação de ações de prevenção, preparação e resposta a desastres. Argumentamos que a capacidade dos governos de formular e implementar políticas públicas, especialmente em contextos de problemas sociais complexos, constitui uma pré-condição fundamental para o êxito dessas iniciativas (Wu; Ramesch; Howlett, 2015).

Em termos teóricos, utilizamos o conceito de capacidade de políticas públicas, especificamente a tipologia de Wu, Ramesh e Howlett (2015) com foco no nível organizacional, investigando as habilidades informacionais e operacionais dos governos municipais para enfrentar desastres. A partir disso, elaboramos um esquema classificatório com base nos conceitos de prevenção, preparação e resposta a desastres da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012).

Na próxima seção, o conceito de capacidade de políticas públicas será explorado, estabelecendo o referencial teórico que fundamenta o estudo e do qual deriva o modelo analítico. Na seção procedimentos metodológicos, o modelo de análise desenvolvido será detalhado, assim como os procedimentos adotados para a coleta e análise dos dados. Em seguida, os resultados obtidos são apresentados. Conclui-se com uma sistematização dos principais achados, destacando tanto as forças quanto as fragilidades identificadas. Além de fornecer subsídios importantes para orientar processos decisórios governamentais e a priorização estratégica na alocação de recursos, a conclusão também encaminha uma agenda de pesquisa para aprofundar o estudo da capacidade de políticas públicas.

## 1 CAPACIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Capacidade de política pública (*polycapacity*) é definida como o conjunto de habilidades e recursos indispensáveis para o adequado desempenho das funções inerentes às políticas públicas (Wu; Ramesch; Howlett, 2015). É um conceito que traz um novo olhar ao tema das capacidades estatais, uma vez que foca nas atividades finalísticas, aquelas diretamente envolvidas na produção de bens e serviços sociais aos grupos beneficiários das políticas públicas. O conceito de capacidade estatal, por sua vez, trata das condições mais gerais e necessárias para a execução das ações estatais, abarcando, principalmente, características do corpo funcional, recursos financeiros, normatização, dentre outros recursos e atividades-meio (Aguiar; Lima; Lui, 2022; Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

O debate em torno das capacidades de políticas públicas está vinculado ao reconhecimento da complexidade dos problemas sociais contemporâneos e à consequente demanda por efetividade das iniciativas governamentais (Bali; Ramesh, 2018). Isso leva a atenção para o conjunto de habilidades e competências requeridas para criar processos de desenho e implementação de políticas que sejam mais informados, sofisticados e eficazes (Chindarkar; Howlett; Ramesh, 2017)

O trabalho de Wu, Ramesh e Howlett (2015) é considerado um marco nesse campo porque categoriza a capacidade em três tipos: analítico, operacional e político; cada qual envolvendo recursos em três níveis inter-relacionados: individual, organizacional e sistêmico. O modelo define a capacidade de políticas públicas como resultado das combinações entre habilidades e recursos em cada nível. O modelo é apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: Dimensões da capacidade de políticas públicas

	<b>Individual</b>	<b>Organizacional</b>	<b>Sistêmico</b>
<b>Analítico</b>	expertise de domínio técnico, treinamento profissional e experiência, habilidades de uso de conhecimento para execução do trabalho	memória institucional, cultura organizacional de aprendizagem, acesso a expertise, dependência de tecnologia, produção regular e disseminação de dados	nível geral de habilidades, educação e treinamento
<b>Operacional</b>	comunicação, orçamento e gestão financeira, habilidades de resolução de problemas	habilidades de coordenação, relacionamento entre diferentes agências governamentais, habilidades para organizar recursos para implementação (pessoal, fiscal, tecnologia etc.)	mecanismo de <i>accountability</i> , habilidades de aquisição e contratação
<b>Político</b>	perspicácia política e habilidades empreendedoras	habilidades de comunicação e negociação, aptidões de gestão de partes interessadas	confiança pública, legitimidade política

Fonte: Bali; Ramesh (2018).

A capacidade analítica tange ao uso de conhecimento e informação, dotando as ações governamentais de tecnicidade. Ela envolve habilidades de análise de problemas, alternativas e políticas, como:

conceitualização dos problemas e elementos constituintes, geração de evidências sobre as causas dos problemas e opções de enfrentamento. A capacidade operacional corresponde às habilidades para o desempenho das atividades críticas para a implementação das políticas. Por exemplo: planejamento, alocação de recursos, coordenação, monitoramento, resolução de problemas, comunicação, *accountability*. Já a capacidade política diz respeito aos meios de construção e manutenção de apoio para as ações.

Em relação aos níveis, o individual abarca os conhecimentos e competências do quadro de pessoal. O nível organizacional abrange o sistema informacional, de gestão e de coordenação, que fornece ao quadro de pessoal as condições para o efetivo desempenho de suas funções. Já o nível sistêmico diz respeito ao suporte político e social, assim como ao contexto econômico e fiscal, fatores que formam o quadro mais amplo da ação das organizações governamentais.

Essa abordagem oferece uma lente útil para analisar as habilidades específicas e as competências essenciais para a operação dos processos das políticas. Ele permite identificar níveis de capacidade e deficiências, bem como sinergias e complementariedades, condições que importam para a efetividade das políticas(Lima; Aguiar; Lui, 2022). Neste trabalho, a capacidade operacional será enfocada no nível organizacional, o esquema de análise está detalhado na próxima seção.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta é uma pesquisa qualitativa, pois aborda o fenômeno de interesse de forma detalhada, dá atenção ao contexto e concentra-se em poucos casos, buscando a especificidade(Lima; Rosa; Aguiar, 2022). É um estudo descritivo, pois toma a forma de diagnóstico socioterritorial(Brasil, 2013), produzindo informações sobre as condições dos municípios para formular e implementar políticas públicas efetivas para a prevenção, preparação e resposta a desastres.

A estratégia de pesquisa é o estudo de caso. Foram selecionados os casos dos municípios gaúchos de Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul e São Leopoldo. Os três municípios são vizinhos, fazem parte da Região Metropolitana de Porto Alegre e foram afetados pelo desastre de maio de 2024. Algumas características gerais deles estão presentes no Quadro 2.

Quadro 2: Algumas características dos municípios selecionados – Censo 2022

Município	População	Salário médio mensal dos trabalhadores formais (salários-mínimos)	População ocupada	Mortalidade infantil (óbitos por mil nascidos vivos)
Novo Hamburgo	227.646	2,4	23,28%	11,72
Sapucaia do Sul	132.107	2,7	21,27%	6,28
São Leopoldo	217.409	3,2	33,75%	13,6

Fonte: IBGE (2024).

O interesse em estudar esses municípios decorreu de demanda externa ao grupo de pesquisa com vistas à produção de informações para subsidiar os processos decisórios e de priorização governamentais no contexto pós-desastre de maio de 2024<sup>7</sup>. Além disso, é relevante estudar os municípios conjuntamente porque tanto o evento quanto os danos dos desastres não se limitam a fronteiras limítrofes, sendo problemas intermunicipais. Assim, as capacidades estatais para enfrentar desastres devem ser consideradas na realidade da rede de municípios e buscando sinergia, sob o risco de serem anuladas/sobrecarregadas caso um dos municípios do entorno não seja capaz de agir adequadamente (Papi, Aguiar, Lima, Lui 2021).

Para a análise dos municípios, foram utilizados dados primários coletados em bancos de dados de acesso público, principalmente da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) no *site* do IBGE (1999-). As Munics mais recentes foram privilegiadas, assumindo que a escolha por dados mais atualizados é fundamental, uma vez que as capacidades de gestão pública, especialmente no âmbito de desastres, são dinâmicas e suscetíveis a mudanças significativas em curtos períodos. Fatores como novos marcos regulatórios, modificações no financiamento público e a evolução das políticas de gestão de riscos tornam os dados anteriores potencialmente desatualizados ou insuficientes para capturar as condições e práticas contemporâneas dos municípios.

Os dados foram selecionados tendo em vista o esquema de análise desenvolvido, conforme segue. Partiu-se do conceito de capacidade operacional no nível organizacional que corresponde à oferta de condições informacionais, de gestão e de coordenação necessárias à consecução dos objetivos das ações governamentais. Para identificar e organizar essas condições, mobilizaram-se os conceitos de prevenção, preparação e resposta a desastres da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012). Em seguida, esses conceitos foram ajustados e expandidos para que pudessem indicar as capacidades municipais necessárias para a consecução dos objetivos de prevenir, preparar e responder a desastres em contextos municipais. As definições analíticas são as seguintes:

- a) Medidas de prevenção são aquelas adotadas com antecedência com o objetivo de impedir e/ou reduzir os efeitos do desastre. Elas compreendem:
- avaliação de riscos: identificação, descrição e avaliação dos riscos;
  - redução de riscos –estrutural: medidas que englobam obras de engenharia;

---

<sup>7</sup> Os diagnósticos produzidos podem ser acessados aqui: Lima et al. (2024a) e Lima et al. (2024b).

- redução de riscos – não estrutural: planejamento da ocupação e/ou da utilização do espaço geográfico, planos e normas de políticas públicas.
- b) Medidas de preparação consistem no estabelecimento de condições e recursos necessários para a realização das ações de resposta aos eventos. Elas compreendem:
- planejamento: planos operacionais e cadastros de risco;
  - monitoramento, alerta e alarme: sensores e sistemas de alerta;
  - educação e treinamento: sobre desastres naturais, humanos e mistos; proteção ambiental; prevenção e resposta aos acidentes e desastres.
- c) Medidas de resposta tangem ao enfrentamento dos danos causados pelos eventos. Os danos referem-se às perdas humanas, materiais, ambientais, físicas ou funcionais resultantes do desastre. Elas compreendem:
- assistência às populações vitimadas: socorro, comunicação, assistência social e saúde;
  - reabilitação do cenário do desastre: desobstrução e remoção de escombros, limpeza, descontaminação, desinfecção e desinfestação, reabilitação dos serviços essenciais e recuperação de unidades habitacionais de baixa renda.

A partir destas definições, identificou-se:

- a) a existência de organizações municipais relevantes para a realização das ações de prevenção, preparação e resposta a desastres;
- b) a existência das medidas necessárias para a consecução destes objetivos, como políticas públicas, equipamentos de prestação de serviços e instrumentos de planejamento.

Por fim, a análise dessas dimensões oferece uma aproximação válida e relevante das capacidades dos municípios para o enfrentamento de desastres. O produto dessa análise toma a forma de um diagnóstico municipal, instrumento indispensável para a gestão governamental que oferece uma visão abrangente da realidade local (Lima *et al.*, 2020). Ele evidencia pontos fortes e fracos dos municípios tendo em vista os objetivos envolvidos no enfrentamento de desastres, sinalizando, assim, campos de possível intervenção e com potencial de grande contribuição para o incremento das ações. Por se sustentar em categorias nacionalmente

difundidas e dados públicos, o diagnóstico apresentado na sequência oferece também uma base replicável para análise de outras realidades locais por parte de gestores e pesquisadores.

### 3 RESULTADOS

#### 3.1 Estruturas organizacionais envolvidas no enfrentamento de desastres

Nesta seção, os dados sobre a existência de estruturas organizacionais relevantes para a realização de ações de prevenção, preparação e resposta a desastres são apresentados. O Quadro 3 apresenta as informações.

Quadro 3: Estrutura organizacional instalada relevante para ações de prevenção, preparação e resposta aos desastres

<b>Estrutura instalada</b>	<b>São Leopoldo</b>	<b>Sapucaia do Sul</b>	<b>Novo Hamburgo</b>
Secretaria Assistência Social	Exclusiva	Exclusiva	Exclusiva
Segurança Alimentar e Nutricional	Em conjunto com outras (Assistência Social)	Em conjunto com outras (Desenvolvimento Social)	Em conjunto com outras (Desenvolvimento Social)
Secretaria de Habitação	Exclusiva	Exclusiva	Em conjunto com outras
Secretaria de Limpeza Pública ou semelhante	Exclusiva (Serviços Urbanos)	Em conjunto com outras (1)	Em conjunto com outras (Meio Ambiente)
Secretaria de Obras	Exclusiva	Exclusiva	Em conjunto com outras
Secretaria de Segurança Pública	Exclusiva	Exclusiva	Exclusiva
Secretaria de Saúde	Exclusiva	Exclusiva	Exclusiva
Secretaria de Transportes	Em conjunto com outras (Gestão e Governo)	Exclusiva	Em conjunto com outras (Desenvolvimento Urbano e Habitação)
Secretaria de Meio Ambiente	Exclusiva	Exclusiva	Exclusiva
Centro de controle e operações	Sim	Sim	Não
COMPDEC ou órgão similar:	Sim	Sim	Sim
-COMPDEC com espaço físico exclusivo	Sim	Sim	Sim
-COMPDEC com viatura	Sim	Sim	Sim
-COMPDEC com computadores	Sim	Sim	Sim
-COMPDEC com GPS	Sim	Não	Não
-COMPDEC com coletes	Sim	Sim	Sim
Núcleo Comunitários de Defesa Civil (NUDEC)	Não	Não	Não
<b>Faz parte de Consórcio público:</b>			
- Habitação	Não	Não	Não
- Desenvolvimento Urbano	Não	Não	Não
- Meio ambiente	Não	Intermunicipal (2)	Não
- Transporte	Não	Não	Não
- Saúde	Não	Sim	Não
- Saneamento Básico	Intermunicipal (3)	Intermunicipal (3)	Intermunicipal (3)

- Gestão de Águas	Não	Intermunicipal (2)	Não
- Resíduos Sólidos	Não	Intermunicipal (2)	Não

Fonte: Dados básicos: IBGE (2024); dados Munic2018, 2021, 2020, 2019 (IBGE, 1999-); Novo Hamburgo (2024); São Leopoldo (2024); Sapucaia do Sul (2024).

Elaborado pelas pesquisadoras.

(1) Secretaria de Obras e Serviços Públicos: serviços de varrição, limpeza de vias e logradouros públicos, coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos; Secretaria de Meio Ambiente: coleta dos resíduos sólidos urbanos; (2) Lei 3108/2009 (município sede: Esteio); (3) Pró-Sinos (Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio do Sinos).

De forma geral, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Novo Hamburgo possuem as secretarias críticas (de forma exclusiva ou em conjunto com outras) para a realização de ações de prevenção, preparação e resposta a desastres. Nos três municípios, as áreas com estruturas menos institucionalizadas são: a) segurança alimentar e nutricional: sempre alocada junto ao órgão responsável pela política de assistência social; b) limpeza pública e transportes: fragmentadas entre diferentes secretarias.

Tais fragilidades organizacionais podem causar prejuízos à implementação das políticas relacionadas, pois quanto mais institucionalizada uma organização estiver, com estruturas bem definidas, normas e processos estabelecidos, maior será sua capacidade de cumprir suas funções de forma eficiente e efetiva. Organizações altamente institucionalizadas tendem a ter maior legitimidade, estabilidade e capacidade técnica, o que lhes permite coordenar recursos, gerenciar programas e responder de forma adequada às demandas e desafios das políticas públicas que devem implementar (Papi, Dias, Santos 2021).

Sobre isso, cabe ressaltar a relevância, especialmente, da política de segurança alimentar e nutricional e de limpeza pública para a resposta a desastres e reconstrução. A segurança alimentar e nutricional promove a proteção da população vulnerável, comumente afetada de forma desproporcional, assegurando acesso a alimentos e evitando um agravamento das vulnerabilidades (Alpino *et al.*, 2020). Também, previne crises humanitárias provocadas pela interrupção das cadeias de abastecimento alimentar; além de contribuir para evitar a piora das condições de saúde causadas por má alimentação. Já a política de limpeza pública é fundamental para lidar de forma adequada com o acúmulo de detritos, lixo e materiais perigosos, evitando surtos de doenças, acidentes e a contaminação do solo e dos rios (Narciso; Santin; Costa, 2021).

Em relação às estruturas locais do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Quadro 3 mostra que os três municípios possuem a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (Comdec), mas não os Núcleos Comunitários de Defesa Civil (Nudec). O Nudec tem por finalidade desenvolver processos de orientação permanente da população, com o objetivo de prevenir e minimizar os riscos de desastres com foco nas áreas mais vulneráveis (Lucena, 2005). Assim, é importante instância de prevenção e resiliência comunitária, promovendo uma resposta mais eficiente em emergências.

Por fim, verifica-se o consorciamento. Entende-se que participação de consórcios é um meio para o enfrentamento das limitações financeiras e técnicas a que muitos municípios estão submetidos (Lui; Lima; Aguiar, 2022). Ademais, os consórcios facilitam o desenvolvimento de estratégias regionais, relevantes para lidar com problemas complexos que extrapolam fronteiras, considerando os riscos e as vulnerabilidades do território.

Nota-se que os três municípios se articulam na área do saneamento básico, resíduos sólidos, meio ambiente e gestão de águas. Entretanto, nas áreas de desenvolvimento urbano e transporte, campos críticos para o enfrentamento a desastres, não há menção à atuação conjunta.

Em síntese, os três municípios mantêm estruturas organizacionais relevantes para a execução de medidas de prevenção, preparação e resposta a desastres. Contudo, existem fragilidades em setores críticos como segurança alimentar e nutricional e limpeza pública, bem como no Sistema Local de Proteção e Defesa Civil que não conta com Núcleos Comunitários. Nas seções que seguem, a existência de medidas, ou seja, políticas e equipamentos, envolvidos na proteção e atenção à população para o enfrentamento de desastres serão analisados.

### 3.2 Capacidade municipal de prevenção de desastres

A capacidade de prevenção de desastres será analisada a partir da existência de medidas de avaliação de riscos, redução de riscos — estrutural e não estrutural. Conforme mostra o Quadro 4.

Quadro 4: Medidas de prevenção a desastres

Medidas	São Leopoldo	Sapucaia do Sul	Novo Hamburgo
<b>Avaliação de riscos</b>			
Plano Municipal de Redução de Riscos	Não	Sim	Não
Carta geotécnica de aptidão à urbanização	Não	Não	Sim
Mapeamentos de áreas de risco:			
- enchentes ou inundações	Sim	Sim	Sim
- escorregamentos ou deslizamentos de encosta	Não	Não	Sim
<b>Redução de riscos estruturais</b>			
Plano de implantação de obras e serviços para redução de riscos de desastres	Não	Não	Não
Projetos de engenharia relacionados ao evento:			
- enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas	Não	Sim	Não
- escorregamentos ou deslizamento de encostas	Não	Não	Não
Ações para evitar ou minimizar os danos causados por enchentes ou inundações graduais:			
-barragem à montante para equalização das cheias	Não	Não	Não
-construção de canais de macrodrenagens	Não	Sim	Sim
-construção de parque	Não	Sim	Não
-construção de reservatórios de amortecimento de cheias	Não	Não	Não
-desassoreamento de corpos hídricos	Sim	Sim	Sim
-retificação de rios, aumento de calha ou desvio de cursos d'água	Não	Sim	Não
-realocação da população que vive em área de risco	Não	Sim	Não
-revegetação	Não	Sim	Não

-revitalização de rios ou bacias	Não	Sim	Não
<b>Redução de riscos não estruturais</b>			
Plano Municipal de Habitação	Sim	Sim	Sim
Plano Municipal de Transporte	Não	Não	Sim
Plano Municipal de Segurança Pública	Sim	Não	Sim
Plano de gestão integrada de resíduos sólidos	Sim	Sim	Sim
Programa de prevenção contra problemas climáticos para o setor agropecuário	Sim	Não	Sim
Plano Diretor que contemple a prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas	Sim	Sim	Sim
Plano Diretor que contemple a prevenção de escorregamentos ou deslizamentos de encostas	Sim	Não	Não
Lei de uso e ocupação do solo que contemple a prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas	Sim	Sim	Sim
Lei de uso e ocupação do solo que contemple a prevenção de escorregamentos ou deslizamentos de encostas	Sim	Não	Não
Lei específica que contemple a prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas	Não	Não	Não
Lei específica que contemple a prevenção de escorregamentos ou deslizamentos de encostas	Não	Não	Não
<b>Legislação/instrumentos de gestão ambiental sobre:</b>			
- coleta seletiva de resíduos sólidos domésticos	Sim	Sim	Sim
- saneamento básico	Sim	Sim	Sim
- gestão de bacias hidrográficas	Sim	Sim	Sim
- área e/ou zona de proteção ou controle ambiental	Sim	Sim	Sim
- destino das embalagens utilizadas em produtos agrotóxicos	Sim	Não	Não
- poluição do ar	Sim	Não	Sim
- proteção à biodiversidade	Sim	Não	Sim
- adaptação e mitigação de mudança do clima	Sim	Não	Não
<b>Mecanismos de controle e fiscalização para evitar ocupação em áreas suscetíveis aos desastres:</b>			
- enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas	Não	Não	Sim
- escorregamentos ou deslizamento de encostas	Não	Não	Não
Realiza limpeza periódica dos bueiros, especialmente, antes do período de chuvas	Não sabe informar	Não sabe informar	Sim

Fonte: Dados básicos: IBGE (2024); :dados Munic2021 e 2020 (IBGE, 1999-).

Elaborado pelas pesquisadoras.

Em relação à avaliação de riscos, identifica-se fragilidades, uma vez que dos três instrumentos, apenas o mapeamento de áreas de risco de enchentes ou inundações está presente nos três municípios. Verifica-se a ausência de Plano Municipal de Redução de Riscos ou da Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização. A situação é mais crítica em São Leopoldo, pois estão ausentes os dois instrumentos. O Plano tem por função identificar os riscos e orientar as ações de enfrentamento (Mendonça; Di Gregório; Alfradique, 2023); já a Carta fornece diretrizes para ocupação do solo frente à susceptibilidade aos desastres (Brasil, 2022). Isso demonstra que os municípios produzem informações sobre as áreas de risco, mas não avançam no planejamento sobre como enfrentar vulnerabilidades e danos relacionados.

Sobre as medidas de redução de riscos estruturais, a situação de São Leopoldo e Novo Hamburgo é desafiadora, pois ambos os municípios relatam não dispor de ferramentas de planejamento. No que tange às ações para evitar ou minimizar os danos causados por enchentes e inundações, riscos aos quais estão expostos (Lima et al., 2024a; Lima et al., 2024b), os municípios reportam a implementação de apenas uma e duas ações, respectivamente. Somente Sapucaia afirmou ter ações diversas para evitar e minimizar danos, como possuir parque, retificar rios, revitalizá-los, realocar a população que vive em área de risco e fazer atividades de revegetação. Contudo, cabe destacar que nenhum dos três municípios possui plano de implantação de obras e serviços para redução de riscos de desastres cuja função é subsidiar a tomada de decisão priorizando os locais de maior risco.

Quanto às medidas de redução de riscos não estruturais, observa-se que os municípios estão relativamente bem equipados, especialmente no que concerne aos instrumentos de legislação ambiental. As fragilidades mais evidentes foram identificadas em São Leopoldo e Sapucaia do Sul: ambos não possuem Plano Municipal de Transporte, apesar de contarem com uma estrutura organizacional voltada para essa política. Além disso, carecem de mecanismos de controle e fiscalização da ocupação de áreas de risco e não há informações sobre a realização de limpeza periódica de bueiros.

Em resumo, a capacidade dos municípios analisados para prevenir desastres é marcada por fragilidades, principalmente nas medidas de avaliação de riscos. No âmbito das medidas de redução de riscos estruturais, a fragilidade é mais acentuada em São Leopoldo e Novo Hamburgo.

### 3.3 Capacidade municipal de preparação para emergências e desastres

A capacidade de preparação para emergências e desastres será analisada a partir de medidas de planejamento, monitoramento, alerta, alarme, educação e treinamento. O Quadro 5 traz as informações.

Quadro 5: Medidas de preparação para emergências e desastres

Medidas	São Leopoldo	Sapucaia do Sul	Novo Hamburgo
<b>Planejamento</b>			
Plano de Contingência:			
- enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas	Sim	Sim	Sim
- escorregamentos ou deslizamentos de encosta	Não	Sim	Não
- seca	Não	Não	Sim
Cadastro de risco:			
- enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas	Não	Sim	Não
- escorregamentos ou deslizamento de encostas	Não	Não	Não
<b>Monitoramento, alerta e alarme</b>			
Sensores para monitoramento de área de risco	Não	Não	Não
Sistema de alerta antecipado de desastres [da COMPDEC]	Sim	Sim	Sim
Sistema de alerta antecipado de desastres:			

- enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas	Sim	Sim	Não
- escorregamentos ou deslizamento de encostas	Não	Não	Não
<b>Educação e treinamento</b>			
Atividades da Defesa Civil:			
- práticas educativas voltadas para conscientização e percepção da situação de risco nas escolas	Não	Não	Sim
- práticas educativas voltadas para conscientização e percepção da situação de risco nas comunidades	Não	Não	Sim
- educação ambiental nas escolas	Não	Sim	Não
- educação ambiental nas comunidades	Não	Sim	Não
- campanhas para conscientizar a população sobre os riscos de desastres	Não	Não	Sim
- capacitação de profissionais de proteção e defesa civil	Não	Não	Não
Programas em parceria com governo federal:			
- etapa municipal da conferência infanto-juvenil pelo meio ambiente	Sim	Sim	Não
- educação ambiental no plano de gestão integrada de resíduos sólidos	Sim	Sim	Não
- sustentabilidade ambiental das instituições públicas, como a agenda ambiental na administração pública	Sim	Sim	Não
- programa de educação ambiental e agricultura familiar	Sim	Sim	Não
- etapa municipal da conferência nacional de meio ambiente	Sim	Não	Não
Participação dos servidores públicos em treinamentos sobre meio ambiente ofertados pelo governo federal de 2016 a 2019:			
- estruturação da gestão municipal de meio ambiente	Sim	Não	Não
- licenciamento	Não	Não	Sim
- educação ambiental	Sim	Sim	Não
- educação ambiental voltada para a agricultura familiar	Não	Sim	Não
- cadastro ambiental rural	Não	Não	Não
- resíduos sólidos	Sim	Sim	Sim
- produção e consumo sustentáveis	Não	Não	Não
- mudança do clima	Sim	Não	Não
- recursos hídricos	Sim	Sim	Sim
- participação social em fóruns e colegiados de meio ambiente	Sim	Não	Sim

Fonte: Dados básicos: IBGE (2024); dados Munic2019 e 2020 (IBGE, 1999-).

Elaborado pelas pesquisadoras.

No que se refere às medidas de planejamento, os três municípios contam com Plano de Contingência, documento que define as ações a serem tomadas em caso de emergências e desastres. No entanto, apenas Sapucaia do Sul dispõe de cadastro de risco, uma ferramenta fundamental para identificar e monitorar as áreas mais vulneráveis a desastres, permitindo uma gestão mais eficiente das ações preventivas e de resposta (Brasil, 2017).

Sobre monitoramento, alerta e alarme, os municípios possuem o alerta antecipado coordenado pela Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil, sistema que visa garantir a segurança da população e reduzir os danos. Contudo, não há sensores para monitoramento de área de risco, os quais

realizam o monitoramento do ambiente e fornecem dados em tempo real para a identificação de riscos e emissão de alertas.

Em relação às medidas de educação e treinamento, naquelas relacionadas à Defesa Civil, das seis ações relatadas na Munic, Novo Hamburgo realizou três; Sapucaia do Sul, duas; São Leopoldo, nenhuma. Em relação a programas em parceria com o governo federal, tanto São Leopoldo quanto Sapucaia do Sul apresentaram alta implementação, ao passo que Novo Hamburgo não realizou nenhuma das atividades. Quanto à participação de servidores em treinamentos sobre meio ambiente, São Leopoldo destacou-se ao participar de mais da metade das capacitações, enquanto os outros municípios registraram uma participação inferior a 50%. Por fim, é importante destacar que os três municípios relataram não ter promovido capacitações para os profissionais da Defesa Civil, evidenciando uma lacuna significativa na formação desses profissionais essenciais para a gestão de desastres.

Em síntese, a capacidade dos municípios analisados para se preparar para emergências e desastres tem como pontos fortes a existência de Plano de Contingência e de sistema de alerta antecipado. Os pontos fracos são a ausência de cadastro de risco e de sensores de monitoramento de áreas de risco e as lacunas na participação em capacitações, especialmente da Defesa Civil.

### 3.4 Capacidade municipal de resposta a desastres

A capacidade de resposta foi investigada a partir das medidas de assistência às populações vitimadas e de reabilitação do cenário do desastre. O Quadro 6 apresenta os dados.

Quadro 6: Medidas relevantes para ações de resposta aos desastres

Tipo de Resposta	Medidas	São Leopoldo	Sapucaia do Sul	Novo Hamburgo
Socorro	Unidade do Corpo de Bombeiros	Sim	Sim	Sim
	Guarda Municipal	Sim	Sim	Sim
Comunicação	Atendimento à distância: envio de SMS para o cidadão	Não	Não	Não
	Recebimento de SMS do cidadão	Não	Não	Não
	Aplicativos criados pela prefeitura	Não	Não	Não
	Aplicativos criados por outros organismos ou cidadãos a partir de informações ou dados disponibilizados pela prefeitura	Não	Não	Não
Assistência social	Abrigo para famílias desabrigadas/desalojadas vítimas de desastres	Não	Não	Não
	Unidades exclusivas de cadastramento e/ou revisão cadastral	Não	Não	Sim
	Cras [quantidade]	5	4	5
	Creas [quantidade]	1	1	1
	Casa-abrigo para atendimento a mulheres em situação de violência e risco de morte [existência]	Não	Não	Não

	Centro de referência especializado para população em situação de rua [existência]	Sim	Não	Sim
	Faz manutenção de restaurantes populares	Não	Não	Não
	Faz doação de alimentos	Sim	Não	Não
	Oferece benefícios eventuais para calamidade pública	Sim	Sim	Sim
	Faz manutenção de cozinhas comunitárias	Não	Não	Não
	Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes	Sim	Sim	Sim
	Serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias	Sim	Não	Sim
	Serviço de acolhimento institucional para idosos	Sim	Não	Sim
	Serviço de acolhimento institucional para jovens e adultos com deficiência	Sim	Não	Não
	Serviço de acolhimento institucional para mulheres em situação de violência	Não	Não	Não
	Saúde	Vigilância sanitária	Sim	Sim
Vigilância epidemiológica		Sim	Sim	Sim
Controle de endemias		Sim	Sim	Sim
Serviço de atendimento de emergência municipal		Sim	Sim	Sim
Precisa referenciar internações da atenção básica		Não	Não	Sim
Postos de saúde [quantidade]		-	14	20
Centro de saúde/unidade básica [quantidade]		26	12	10
Hospital geral [quantidade]		2	1	4
Unidade móvel terrestre [quantidade]		4	1	1
Unidade móvel de nível pré-hospitalar na área de urgência [quantidade]		5	3	5
Centro de atenção psicossocial [quantidade]		3	3	5
Pronto atendimento [quantidade]		2	1	2
Leitos/berços de unidade de terapia intensiva neonatal		Sim	Não	Sim
Leitos/berços de unidade de cuidados intermediários		Sim	Não	Sim
Estabelecimento de saúde públicos ou conveniados ao SUS que realizam parto hospitalar	Sim	Sim	Sim	
Reabilitação do cenário	Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais	Sim	Sim	Sim
	Programa habitacional para realocação de população de baixa renda em área de risco (reassentamento em empreendimento de habitação de interesse social, pagamento de aluguel social ou similar, indenização de benfeitoria, compra de uma nova moradia, auxílio):			
	- enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas	Não	Sim	Sim
	- escorregamentos ou deslizamento de encostas	Não	Não	Sim

Fonte: IBGE (2024); Brasil (2024);, dados Munic 2021, 2020 e 2018 (IBGE, 1999-).

Elaborado pelas pesquisadoras.

Sobre as medidas de assistência às populações vitimadas, os municípios analisados dispõem dos equipamentos básicos de socorro: unidade de corpo de bombeiros e guarda municipal. Entretanto, observam-se fragilidades significativas na comunicação, uma vez que nenhum dos municípios possui as medidas selecionadas de interação com os cidadãos. Em relação à assistência social, é preocupante que nenhum município mantenha os equipamentos críticos, como abrigos para famílias vítimas de desastres, serviços de acolhimento para mulheres em situação de violência e risco de morte, além de restaurantes populares ou cozinhas comunitárias. A ausência desses equipamentos compromete não apenas a eficácia da resposta a desastres, mas também a capacidade de oferecer suporte adequado às populações vulneráveis, aumentando o risco de agravamento das condições de vida e saúde das pessoas afetadas.

Em relação à atenção à saúde, essa área destaca-se como a mais bem equipada relativamente, em virtude do alto nível de institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS). Assim, os municípios estudados possuem serviços relevantes nos três níveis de assistência (básica, média e alta complexidade). A estrutura robusta do SUS é fundamental para garantir uma resposta eficiente em situações de desastres, proporcionando cuidados de saúde adequados e abrangentes para a população afetada.

Sobre as medidas de reabilitação do cenário, os municípios mantêm cadastros de famílias interessadas em programas habitacionais. No entanto, apenas São Leopoldo não conta com programas e ações direcionados para atender à demanda de realocação de famílias de baixa renda que residem em áreas de risco. A implementação de programas habitacionais é crucial para garantir a segurança e o bem-estar dessas famílias, promovendo a desocupação de áreas vulneráveis e reduzindo a exposição a desastres.

Em resumo, as capacidades de resposta a desastres apresentam pontos fortes relacionados aos equipamentos básicos de socorro, os cadastros habitacionais e a atenção à saúde. Por outro lado, fragilidades são evidentes na comunicação com a população e na falta de equipamentos de assistência social que são críticos para o atendimento de grupos vulneráveis.

## **CONCLUSÃO**

O objetivo deste artigo foi contribuir para a compreensão da atual situação dos municípios no que se refere ao enfrentamento de desastres. Para isso, desenvolveu-se um esquema analítico para diagnosticar os pontos fortes e as fragilidades da capacidade operacional das organizações municipais em relação à formulação e implementação de ações de prevenção, preparação e resposta a desastres. Esse modelo está baseado no conceito de capacidade operacional em nível organizacional, conforme a tipologia de capacidades de políticas públicas de Wu, Ramesh e Howlett (2015). Nesse enquadramento, a capacidade organizacional consiste nas condições informacionais, de gestão e de coordenação necessárias à consecução dos objetivos das ações governamentais.

A operacionalização empírica desses fatores foi realizada por meio dos conceitos de prevenção, preparação e resposta a desastres da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012). Estabeleceu-se que prevenir, preparar e responder a desastres são os objetivos almejados pelas ações governamentais municipais e, a partir disso, identificou-se em bancos de dados oficiais informações que permitem uma aproximação com as medidas capazes de promover esses objetivos. Por fim, esse esquema foi aplicado para analisar as capacidades de três municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre afetados pelo desastre de maio de 2024.

Como resultado, foi possível identificar os pontos fortes e os pontos fracos das capacidades municipais para o enfrentamento de desastres. Em termos de estruturas organizacionais, os municípios estudados dispõem de secretarias e órgãos altamente relevantes para a execução das ações relacionadas, bem como participam de consórcios em setores pertinentes. Como fragilidade, identificou-se que as áreas de segurança alimentar, nutricional e limpeza pública, fundamentais para resposta a desastres e reconstrução, são as menos institucionalizadas, relativamente. Outro ponto fraco, que compromete as medidas de prevenção é a ausência de Núcleos Comunitários de Defesa Civil.

Em relação à capacidade de prevenção de desastres, os dados revelam fragilidades significativas, principalmente na avaliação de riscos e na implementação de medidas estruturais. Embora os três municípios possuam mapeamento de áreas de risco, faltam instrumentos cruciais como o Plano Municipal de Redução de Riscos e a Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização, especialmente em São Leopoldo. Medidas estruturais são escassas, sem planos de obras voltados à redução de riscos, o que compromete a priorização de intervenções. Sapucaia do Sul destaca-se com iniciativas de mitigação, como parques para controle de cheias e ações de revegetação. No entanto, medidas não estruturais, como instrumentos de legislação ambiental, estão mais presentes, embora São Leopoldo e Sapucaia do Sul careçam de planos de transporte e mecanismos de fiscalização. Em geral, a ausência de planejamento coordenado enfraquece a capacidade desses municípios de enfrentar desastres de forma eficaz e preventiva.

Da mesma forma, no que tange à capacidade de se preparar para desastres, os municípios têm pontos fortes e problemas. Como pontos fortes, todos possuem um Plano de Contingência, essencial para definir as ações durante desastres, além de contar com sistemas de alerta antecipado coordenados pela Defesa Civil, que ajudam a garantir a segurança da população. Sapucaia do Sul destaca-se por ter um cadastro de risco, ferramenta crucial para monitorar áreas vulneráveis.

Entretanto, há problemas significativos como a ausência de sensores de monitoramento de áreas de risco que poderiam fornecer dados em tempo real para emissão de alertas. Além disso, São Leopoldo e Sapucaia do Sul apresentam participação insuficiente em capacitações ambientais e os três municípios não promoveram treinamentos para os profissionais da Defesa Civil, evidenciando uma lacuna

importante na formação desses agentes. Esses fatores comprometem a eficácia das ações preventivas e de resposta e podem gerar dificuldades para a execução do Plano de Contingência.

No que diz respeito à capacidade de resposta a desastres, os municípios analisados demonstram capacidades mistas em relação à assistência às populações afetadas por desastres. Como pontos fortes, todos contam com equipamentos básicos de socorro, além de possuírem serviços de saúde institucionalizados. Também mantêm cadastros habitacionais para famílias interessadas em programas de realocação, com exceção de São Leopoldo, que não implementou ações específicas para famílias de baixa renda em áreas de risco.

Por outro lado, surgem fragilidades significativas nas medidas de comunicação com os cidadãos, visto que nenhum dos municípios implementou canais eficazes de interação durante crises. Além disso, a ausência de equipamentos críticos de assistência social, como abrigos para vítimas de desastres e serviços de acolhimento, compromete a resposta às emergências e aumenta a vulnerabilidade de populações em risco, destacando uma carência na proteção e no suporte a grupos mais vulneráveis.

Em conclusão, observa-se que, embora os municípios estudados apresentem alguns pontos fortes, predominam fragilidades em diversas áreas. Em termos de capacidade, os problemas são mais pronunciados na prevenção e na preparação para desastres, enquanto a capacidade de resposta se mostra mais robusta.

Por fim, o diagnóstico oferece uma visão clara sobre os aspectos que podem ser aprimorados para aumentar a efetividade das ações de gestão de riscos nos municípios. As áreas de maior fragilidade indicam caminhos específicos para intervenção. Como encaminhamento, recomenda-se a validação e o refinamento contínuo dos dados do modelo, visando aprimorar a análise das capacidades municipais e, em etapas futuras, desenvolver um indicador robusto que permita monitorar o progresso na gestão de riscos e desastres.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro. Políticas municipais de economia criativa: desenho e promoção de desenvolvimento. **Brazilian creative industries journal**, Novo Hamburgo/RS, v. 2, n. 2, p. 246-277, 2022. Disponível em:

<https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/braziliancreativeindustries/article/view/3014>. Acesso em: 10 dez. 2024.

ALPINO, Tais de Moura Arizaet *al.* COVID-19 e (in) segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais.

**Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n.8, p. e00161320, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/JfJpwMh9ZDrrsM9QG38VnBm/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BALI, Azad Singh; RAMESH, Michael. Policy capacity: a design perspective. *In*: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (org.). **Routledge handbook of policy design**. New York: Routledge, 2018. p. 331-344.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm). Acesso em: 3 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Cartas geotécnicas de aptidão à urbanização:** um instrumento para prevenção de riscos e desastres naturais. Brasília, DF: MIDR, 11 mar. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/acoes-e-programas/cartas-geotecnicas-de-aptidao-a-urbanizacao-um-instrumento-para-prevencao-de-riscos-e-desastres-naturais>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Capacitar:** elaboração de Plano de Contingência. Porto Alegre: Sub-chefia de Proteção e Defesa Civil, 2017. Disponível em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/05172056-02-plano-de-contingencia.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Datasus. **CNES - Estabelecimentos.** Brasília, DF: MS, 2024. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/cnes-estabelecimentos>. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de estudos do curso de indicadores para diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria.** Brasília, DF: MDS, 2013. (Curso 1). Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno\\_Estudos\\_Indicadores\\_capavermelha.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno_Estudos_Indicadores_capavermelha.pdf). Acesso em: 10 dez. 2024.

CHINDARKAR, Namrata; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Introduction to the special issue: conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges. **Public Administration and Development**, Hoboken/NJ, v. 37, n. 1, p. 3-14, 2017. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/wly/padxxx/v37y2017i1p3-14.html>. Acesso em: 10 dez. 2024.

GRIN, Eduardo Jose; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro.** Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021. p. 42-85. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_164.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_164.pdf). Acesso em: 10 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e estados.** Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 20 ago. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Munic:** pesquisa de informações básicas municipais. Rio de Janeiro, 1999-. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em: 11 dez. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISAS HIDRÁULICAS; UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Critérios hidrológicos para adaptação à mudança climática:** chuvas e cheias extremas na Região Sul do Brasil. Porto Alegre: IPH: UFRS, 27 maio 2024. (Nota técnica). Disponível em: <https://www.ufrgs.br/iph/wp-content/uploads/2024/05/CriteriosAdaptacaoMudancaClimaticaChuvasCheiasExtremasSul.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

LIMA, Luciana Leite *et al.* Diagnóstico Municipal -São Leopoldo/RS: Informações para planejamento e formulação de políticas públicas no contexto do desastre de maio/2024 no Rio Grande do Sul. 2024b. Disponível em: [https://www.academia.edu/124264574/Diagn%C3%B3stico\\_Municipal\\_S%C3%A3o\\_Leopoldo\\_RS\\_Informa%C3%A7%C3%B5es\\_para\\_planejamento\\_e\\_formula%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas\\_no\\_contexto\\_do\\_desastre\\_de\\_maio\\_2024\\_no\\_Rio\\_Grande\\_do\\_Sul](https://www.academia.edu/124264574/Diagn%C3%B3stico_Municipal_S%C3%A3o_Leopoldo_RS_Informa%C3%A7%C3%B5es_para_planejamento_e_formula%C3%A7%C3%A3o_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_no_contexto_do_desastre_de_maio_2024_no_Rio_Grande_do_Sul) Acesso em: 10 dez. 2024.

LIMA, Luciana Leite *et al.* DIAGNÓSTICO MUNICIPAL: Sapucaia do Sul/RS – Informações para planejamento e formulação de políticas públicas no contexto do desastre de maio/2024 no Rio Grande do Sul/Brasil. 2024a. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/383264041\\_DIAGNOSTICO\\_MUNICIPAL\\_Sapucaia\\_do](https://www.researchgate.net/publication/383264041_DIAGNOSTICO_MUNICIPAL_Sapucaia_do)

SulRS -

Informacoes para planejamento e formulacao de politicas publicas no contexto do desastre de maio2024 no Rio Grande do SulBrasil. Acesso em: 10 dez. 2024.

LIMA, Luciana Leite *et al.* Plano plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 12, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/CwpGKTJVDkbJJp8SWqSfVsn/?lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2024.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Desenho de políticas públicas e instrumentos de implementação. *In*: BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt (org.). **Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022. p. 235-272.

LIMA, Luciana Leite; ROSA, Júlia Gabriele Lima da; AGUIAR, Rafael Barbosa de. **Metodologia de pesquisa**: introdução à pesquisa qualitativa. Porto Alegre: UFRGS, 2022.

LUCENA, Rejane. **Manual de formação de NUDECs**. Recife, 2005. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/manual\\_nudec.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/manual_nudec.pdf). Acesso em: 10 dez. 2024.

LUI, Lizandro; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Avanços e desafios na cooperação interfederativa: uma análise dos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Rio Grande do Sul. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 145-162, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/FWgqx9B9rqKgbcB3DFVZQZf/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

MENDONÇA, Marcos Barreto de; DI GREGORIO, Leandro Torres; ALFRADIQUE, Christine de Oliveira Silva. Diagnóstico e discussão sobre Planos Municipais de Redução de Riscos no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 26, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/myFnDfkw9pgGjDYvvVyTgzj/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

NARCISO, Késia Rocha; SANTIN, Valter Foletto; COSTA, Ilton Garcia da. Serviço público de limpeza em crise: Política Nacional de Resíduos Sólidos e aspectos da economia circular para a logística reversa. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Florianópolis, v. 7, n. 2, p. 77-94, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/8231/0>. Acesso em: 11 dez. 2024.

NOVO HAMBURGO. **Prefeitura Municipal**. Novo Hamburgo/RS, 2024. Disponível em: <https://novohamburgo.rs.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

PAPI, Luciana Pazini; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro. Planejamento governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS, 2021. p. 170-197. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_164.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_164.pdf). Acesso em: 11 dez. 2024.

PAPI, Luciana Pazini; DIAS, Gianna Vargas Reis Salgado; SANTOS, Gislaíne Thompson dos. Crise pandêmica e a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre. **RPPI – Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, João Pessoa/PB, v. 6, n. 3, p. 127-152, dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/60427>. Acesso em: 11 dez. 2024.

PEREIRA, Rafael H. M. *et al.* **Uma estimativa da população atingida pelas enchentes do Rio Grande do Sul em 2024**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. (Nota Técnica, nº 2). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14337>. Acesso em: 1 out. 2024.

SÃO LEOPOLDO. **Prefeitura Municipal**. São Leopoldo/RS, 2024. Disponível em: <https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SAPUCAIA DO SUL. **Prefeitura Municipal**. Sapucaia do Sul/RS, 2024. Disponível em: <https://www.sapucaiaodosul.rs.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Diagnóstico municipal:** Sapucaia do Sul/RS – Informações para planejamento e formulação de políticas públicas no contexto do desastre de maio/2024 no Rio Grande do Sul/Brasil. Porto Alegre, 2024a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Diagnóstico municipal:** São Leopoldo/RS – Informações para planejamento e formulação de políticas públicas no contexto do desastre de maio/2024 no Rio Grande do Sul/Brasil. Porto Alegre, 2024b.

WU, Xun; RAMESH, Michael; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, Amsterdã, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015. Disponível em: <https://www.sfu.ca/~howlett/documents/Wu%20et%20al.%20-%202015%20-%20Policy%20capacity%20A%20conceptual%20framework%20for%20unders.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2024.

# **Campo de Públicas:** conexões e experiências

**Fundação João Pinheiro**  
Alameda das Acácias, 70 – São Luiz  
CEP: 31.275-150

+55 (31) 3448-9400

[revista.conexoes@fjp.mg.gov.br](mailto:revista.conexoes@fjp.mg.gov.br)

<http://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencia/>

