

Administração Municipal

território

Competência Legislativa

prática musical

planejamento

Ordenamento Territorial

bens públicos

alienação de bens

gestão municipal

Neurociências e música

Desenvolvimento urbano

pareceres

educação musical



Edição nº 313

Março/2023

ISSN 0034-7604

# REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

## Artigos

- O Território de Volta ao Governo ou o Governo de Volta do Território
- Um Mundo sem Corpos: Participação Social, Desenvolvimento Urbano e Projeto Coletivo na Era Digital
- Música e Educação: Narrativas de Amor à Vida
- O Papel dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado de São Paulo na Gestão de Recursos Financeiros
- Alienação de Bens em Estados e Municípios

## Pareceres

- Aditamento de Contrato Administrativo com Valor Estimado
- Suspensão dos direitos políticos em virtude de condenação por ato de improbidade administrativa
- Reurb-E em Área de Preservação Permanente

## Aos Leitores

Para a Revista de Administração Municipal, o ano começa com a publicação do número 313. Nele são apresentados cinco artigos e os três pareceres que sempre integram a revista.

Abrindo a edição 313, está o artigo *O território de volta ao governo ou o governo de volta ao território*, assinado por Alberto Lopes, que atua nos projetos de desenvolvimento urbano e meio ambiente do IBAM. Traz para o centro das discussões a importância das políticas públicas para conformar o lugar ou o conjunto de lugares sobre os quais se baseiam e incidem. O texto apresenta aspectos históricos do Brasil e de outros países, mostrando a intermitência do trato das ações governamentais sobre o território. O resultado é que as políticas e o planejamento regional e nacional podem ser considerados como experiências incompletas, periodicamente recuperadas e abandonadas por complexas razões políticas e econômicas. A parte final do artigo trata dos biomas brasileiros e suas possibilidades. Desafia os planejadores e os gestores do setor público e oferece pistas para as iniciativas do setor privado.

Felix Bombarolo, argentino, professor da faculdade de arquitetura de Buenos Aires, nos brinda com texto desafiador, traduzido por Alberto Lopes, que preparou no primeiro ano da pandemia para tentar organizar sua própria inquietude. O título do artigo é *Um mundo sem corpos: participação social, desenvolvimento urbano e projeto coletivo na era digital*. Fruto de interlocução com colegas da mesma cidade e país, e de outros países como o Chile e o Equador e em diálogo com programas desenvolvidos na Espanha, Colômbia e México, discute o futuro das cidades e das pessoas a partir do que indaga desde o início, ou seja, a possível desnecessidade dos corpos face ao mundo digital. Vai seguindo com a discussão sobre o uso das TICs, das novas abordagens às desigualdades, às questões identitárias e de como ver e praticar a participação, especialmente no campo das políticas públicas. É a digitalização da vida. Talvez um texto que os nativos desta nova era leiam com maior familiaridade, mas é educativo para todos e todas... ou como diz o autor, *muito para aprender a aprender*. Por fim reproduz o que poderia ser uma conversa entre usuários de ferramentas de reuniões *on line*. Quem não viveu situações assim?

Partindo para os textos sobre educação, o primeiro deles se chama *Música e Educação: narrativas de amor à vida*, de autoria de Carlos Fernando Gomes Galvão de Queirós e Luis Felipe Gomes de Oliveira Rocha, ambos professores da rede pública estadual e municipal do Rio de Janeiro, com especializações e pós-graduações em campos correlatos ao tema do artigo. Sólido em conceitos sobre educação e aprendizado e didático em sua apresentação, o artigo é fonte de conhecimento para enriquecer o universo de professores de diferentes disciplinas, não apenas de música. Foca no encontro da harmonia vital que é diferente para sociedades, grupos sociais e indivíduos e, segundo os autores, tudo se funde na busca de qualidade na educação pública. Tratam, em suas próprias palavras, de educação e política pública.

O segundo artigo sobre educação tem como título *O papel dos dirigentes municipais de educação do Estado de São Paulo na gestão de recursos financeiros*. Escrito por Elaine Valéria do Nascimento e Cláudia da Mota Darós Parente, analisa o papel dos Dirigentes Municipais de Educação (DME) na gestão dos recursos financeiros em municípios paulistas. Verificou-se que a maioria dos dirigentes neste campo tem bom conhecimento do financiamento educacional, mas apenas uma parcela menor deles é ordenadora de despesa. Assunto técnico, vai agradar os gestores da área, enriquecendo os argumentos para que complementem sua formação acerca do planejamento e do orçamento públicos para a educação, realçando com clareza a articulação entre os três níveis de governo que compõem a federação brasileira e que têm responsabilidade sobre o setor. Força na discussão do pacto federativo para o progresso das políticas públicas.

*Alienação de bens em Estados e Municípios (Lei nº 14.133/21)*, de autoria do advogado Ivan Barbosa Rigolin, volta a atenção do leitor para São Paulo e depois generaliza para a questão do pacto federativo e da autonomia municipal. A incongruência entre lei federal e algumas leis orgânicas municipais gera

o debate. Antes, porém, de chegar ao final do texto e abordar tal discrepância, mostra, em perspectiva histórica, alentada evolução da legislação sobre alienação de bens no país.

Encerrando esta edição da revista, como acontece regularmente, três pareceres foram selecionados pela área jurídica do Instituto. Os pareceres foram exarados por Fabienne Oberlaender Gonini Novais, Júlia Alexim Nunes da Silva e Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues. Tratam, respectivamente, dos seguintes assuntos: Aditamento de contrato administrativo com valor estimativo; Suspensão dos direitos políticos em virtude de condenação por ato de improbidade administrativa; e Reurb-E em Área de Preservação Permanente. Como se vê, as temáticas são diversas, indo de licitações e contratos, passando pela avaliação da possibilidade de assumir cargo público e chegando a questões de planejamento urbano. As indagações apresentadas vão esclarecer situações de interesse de nossos leitores.

Tenham uma boa leitura e até nosso próximo número.

# Concursos Públicos

## Seleção imparcial dos melhores profissionais

**Melhor qualificação do quadro de pessoal**

**Implementação do sistema do mérito**

**Valorização de carreiras**



**Para mais informações de  
como o IBAM pode realizar o concurso  
em sua instituição**

**Clique aqui**

## Índice

### Artigos

**05. O Território de Volta ao Governo ou o Governo de Volta do Território**

Alberto Lopes

**11. Um Mundo sem Corpos: Participação Social, Desenvolvimento Urbano e Projeto Coletivo na Era Digital**

Felix Bombarolo

**26. Música e Educação: Narrativas de Amor à Vida**

Carlos Fernando Galvão

Luis Felipe Gomes de Oliveira Rocha

**36. O Papel dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado de São Paulo na Gestão de Recursos Financeiros**

Elaine Valéria do Nascimento

Cláudia da Mota Darós Parente

**48. Alienação de Bens em Estados e Municípios**

Ivan Barbosa Rigolin

### Pareceres

**54. Aditamento de Contrato Administrativo com Valor Estimado**

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

**58. Suspensão dos direitos políticos em virtude de condenação por ato de improbidade administrativa**

Júlia Alexim Nunes da Silva

**60. Reurb-E em Área de Preservação Permanente**

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

## Expediente

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

### Editoria

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

### Conselho Editorial

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

### Conselho Técnico

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

### Projeto Gráfico

Ewerton da Silva Antunes

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

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

**Superintendente Geral:** Paulo Timm

### IBAM

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

### REPRESENTAÇÕES

São Paulo  
Avenida Ceci, 2081  
CEP 04065-004 • São Paulo • SP  
Tel./Fax: (11) 5583-3388  
Email: [ibamsp@ibam.org.br](mailto:ibamsp@ibam.org.br)

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

## Artigo

# O TERRITÓRIO DE VOLTA AO GOVERNO OU O GOVERNO DE VOLTA AO TERRITÓRIO

**Alberto Lopes**

*Arquiteto, Urbanista e Mestre em Organização e Gestão do Território.*

**Resumo:** Um novo mandato de governo se inicia no Brasil para o período 2023-2026. A pauta de políticas públicas já anunciadas vem carregada de incidências profundas no (e do) território. A expressão territorial do desenvolvimento tem apelo em todos os países e em todos os tempos. No Brasil, ficou associada aos períodos ditatoriais, com dificuldades de se impor nos períodos democráticos. Os ensaios de planejamento com base no território já feitos no país geraram um aprendizado a ser recuperado. A economia, a produção, a logística, o meio ambiente, as pautas sociais, a forma de construir cidades e a busca por sustentabilidade e resiliência têm, uma vez mais, a oportunidade de ganhar dimensão territorial qualificada no Brasil. A cooperação federativa e o sistema orçamentário do país podem ser grandes aliados.

**Palavras-chave:**

Território  
Ordenamento Territorial  
Planejamento Governamental

## INTRODUÇÃO

Entre os assuntos ausentes da agenda do governo que se encerrou no Brasil em 2022, o território talvez possa expressar a dimensão mais afetada do desenvolvimento nacional. Afinal, as políticas públicas guardam uma relação de conteúdo e de finalidade com o lugar ou o conjunto de lugares de onde tiram os seus fundamentos, incidem ou têm reflexos. A ausência de políticas também. Cada ação ou omissão de governo tende a se expressar territorialmente em cidades, regiões metropolitanas, bacias hidrográficas, zona costeira, biomas, áreas com potenciais específicos de geração e consumo de energia, geografias de cadeias produtivas, unidades territoriais preferenciais como objeto de mitigação e adaptação à mudança do clima e assim por diante. E a simples formulação e implementação de políticas setoriais, sem considerar – além de sua transversalidade com outros domínios setoriais – atributos, vulnerabilidades e potencialidades do território, faz com que acabem agindo sobre si mesmas, sem interações com os lugares e as pessoas que ali realizam suas vidas como agentes capilares e beneficiárias preferenciais do desenvolvimento do país.

Na antologia da Geografia o território foi objeto de ampla atenção na teoria e na prática para o planejamento, com resultados ora falaciosos ora animadores. Na Economia ainda ecoam vozes que postulam a independência da disciplina em relação ao território, assumindo-a como uma ciência matemática que atuaria sobre uma planície isotrópica, lisa e sem conteúdo. Entre os arquitetos e urbanistas, muitas vezes tentados ao tratamento privilegiado e autônomo das formas espaciais, Vittorio Gregotti, no seu livro clássico “Território da Arquitetura”<sup>1</sup>, elaborou uma fecunda abordagem teórica sobre a dinâ-

1. GREGOTTI, Vittorio. Território da Arquitetura. São Paulo: Perspectiva, 1975.

mica morfológica do território como questão disciplinar e objeto de projeto. Na prática, Constantinos Doxiadis, com a sua proposta da nova disciplina da Ekistics, que iria em escala e abordagem além do urbanismo, tratou o território em maior escala a partir das metrópoles e megalópoles ou mesmo de estruturas espaciais continentais e planetárias. No Brasil, Doxiadis elaborou, em 1965, um plano de desenvolvimento urbano para o Rio de Janeiro, mas, na sua perspectiva de escala, considerou a inserção da então cidade-estado da Guanabara na região metropolitana e o caminho da sua interligação com a metrópole de São Paulo.

## ALGUMAS REFERÊNCIAS NO EXTERIOR

No exterior, como um quadro de referência em seu contexto histórico e geográfico, vale citar que nas primeiras décadas do Século 19 a Suécia reestruturou o seu território, investindo em um regime de destinação planejada de terra e outros meios a populações comprometidas com metas de produção que respondiam ao aproveitamento de potencialidades em diferentes localizações do país. Um século depois o país também equilibrou a sua sociedade criando as bases do estado de bem-estar social que se projetou nos tempos atuais. Outros casos dignos de registro no tratamento do território, citados aqui sem necessariamente juízo crítico de valor, ocorreram na ocupação do oeste americano, no Japão após a segunda guerra mundial, na França e na Espanha, onde vingaram reconhecidas escolas de planejamento regional.

Recentemente, *The Line* é o projeto ousado e polêmico do governo da Arábia Saudita para uma estrutura edificada de 170 km de extensão no deserto. O empreendimento, também conhecido como NEOM, a empresa que o planeja e realiza, propõe utilizar a mais alta tecnologia da série das chamadas cidades inteligentes e autossuficientes que pode romper radicalmente com o padrão de ocupação territorial e urbana que formou o país antes e mesmo logo depois dos achados de petróleo. A China organiza megaestruturas territoriais a partir de aglomerações de grandes cidades com forte conteúdo de cadeias econômicas que projetam e se apoiam em avanços tecnológicos de ponta e sistemas regionais de transportes rápidos. E os Países Baixos formulam e implementam suas estratégias e planos de desenvolvimento, no âmbito da OECD (Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, do inglês), segundo políticas baseadas no lugar (*Place Based Policies*). No caso dos Países Baixos, dado o seu histórico de exposição crítica persistente ao aumento esperado do nível do mar até o final deste século, a organização territorial e os padrões de assentamentos nas cidades e no campo são orientados por este cenário decisivo para o futuro do país.

No momento, há também casos sempre polêmicos de projetos e construções de novas capitais nacionais em outras localizações, o que, como no caso de Brasília e muitas outras capitais ao longo dos séculos, tendem a impactar significativamente a organização do território dos seus respectivos países. Este é o caso da nova capital administrativa do Egito; de Mount Hampden, no Zimbábue; de Nusantara, na Indonésia e; de Ramciel, no Sudão do Sul.

Na América Latina, a Costa Rica, por iniciativa do Ministério da Habitação e Assentamentos Humanos, realizou o Plano Nacional de Ordenamento Territorial 2013-2020. O México lançou o Programa Nacional de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano (PNOTDU) 2021-2024, como instrumento de planejamento determinado na Lei Geral de Assentamentos Humanos e Ordenamento Territorial, no âmbito do Plano Nacional de Desenvolvimento 2019-2024 e da Estratégia Nacional de Ordenamento Territorial 2020-2040. Vale lembrar que o México, além de sua grande extensão territorial, é também um estado federado, como o Brasil. No Uruguai, além do histórico das políticas territoriais oficiais, o trabalho *“La Ciudad Celeste”*, de 2006, registra um ensaio independente de se pensar “um novo território” para o país do Século 21, com ênfase no litoral.

## ALGUMAS REFERÊNCIAS NO BRASIL

O Brasil escravista, monocultor, latifundiário e pré-industrial de meados do Século 19, com a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, do Império, conhecida como Lei de Terras, perdeu a grande chance



de reestruturar a sua sociedade e o seu território numa rara oportunidade histórica de inclusão social e diversificação dos seus mercados interno e externo futuros. Afinal, essa lei anistiou a ocupação irregular de terras e consagrou o latifúndio, em detrimento das pequenas propriedades, como promessa de produção agrícola. Na prática, favoreceu a concentração da propriedade em oligarquias e pessoas proeminentes da sociedade brasileira. Por outro lado, bloqueou o acesso, mesmo a pequenas propriedades, aos escravos, seus descendentes e pessoas consideradas, pelos formuladores da lei, sem capacidade de empreender no campo. Contradizendo os falsos argumentos daquela lei, vale observar que hoje são justamente as pequenas propriedades que garantem a maior parte dos produtos agrícolas consumidos na alimentação da população brasileira. A produção extensiva das *commodities* agrícolas nas grandes propriedades está orientada para a exportação. Depois disso, no Século 20 o território brasileiro só assumiu papel relevante nas ditaduras Vargas (1930-1945) e militar (1964-1985).

No primeiro caso (1930-1945), o resultado pareceu mais abrangente, compreensivo e com algumas heranças positivas persistentes no conjunto do território nacional. Foi iniciada a Marcha para o Oeste, para romper com a persistência da ocupação litorânea do país; colônias agrícolas foram criadas com padrões modernos; territórios federais foram criados na fronteira da Amazônia, com estímulos ao povoamento, naquele período de guerra; a política indigenista deu seus primeiros passos como política social, cultural e territorial de estado; a indústria de base foi fortemente desenvolvida, estimulando a indústria de bens de consumo; cidades novas foram implantadas e, com o forte impulso à industrialização e à urbanização, cidades existentes foram remodeladas; o Correio Nacional implantou nas cidades redes de agências e de aeródromos para dar mais fluidez às comunicações regionais e nacionais; barreiras alfandegárias que mantinham a aplicação de tributos entre os estados e municípios foram eliminadas, dando fluidez às trocas comerciais no país. Um novo marco legal foi criado naquele período com significativos reflexos territoriais. No tema do meio ambiente e dos recursos naturais, surgiram os Códigos Florestal, de Águas e de Mineração.

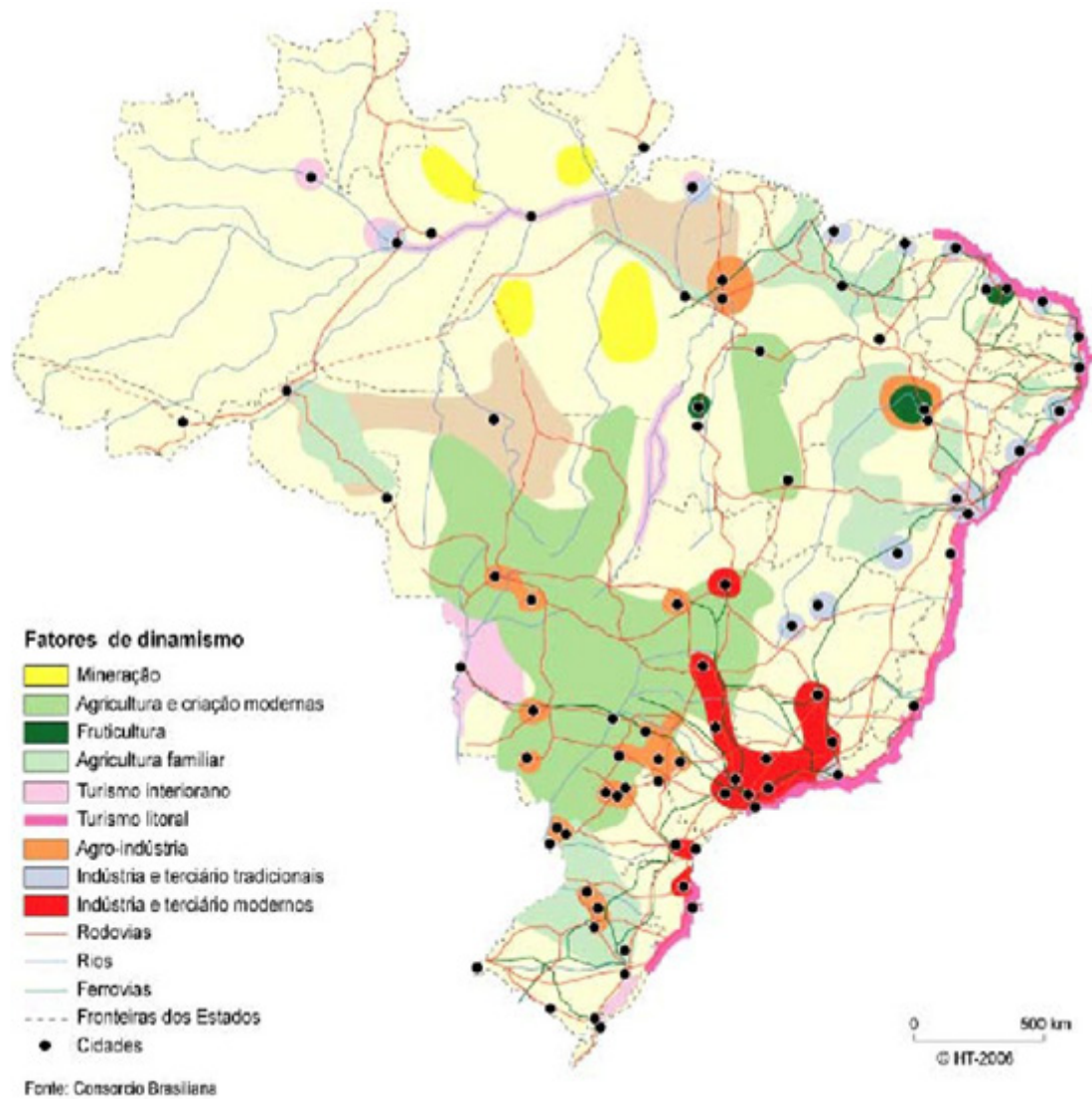
No segundo caso (1964-1985), foi ampliada a infraestrutura básica de energia e de comunicações dirigida às cidades, induzindo a uma radical hipertrofia e à formação de um etos urbano e metropolitano no país com esvaziamento do interior e acentuação da pobreza de lugares e de populações. Se intensificou radicalmente o processo de concentração de trabalho e de capital em grandes regiões metropolitanas, sem capacidade de resposta correspondente dos órgãos de planejamento. Naquela época, Sérgio Bernardes, em um exercício conceitual livre e especulativo sem encomenda oficial do Estado, elaborou o Projeto Brasil<sup>2</sup>. Esse projeto se baseava na formação de rótulas nacionais e das chamadas isócronas regressivas que irradiariam o desenvolvimento em áreas selecionadas no território nacional, chegando a propor também uma nova divisão político-administrativa para o país.

Já no Século 21, em 2006, uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) chegou a ser ensaiada, no âmbito do Ministério da Integração Nacional (MI)<sup>3</sup>, a partir de uma ampla e qualificada base de dados espacializados, sem sucesso. Em 2008, o governo federal lançou um programa multisetorial chamado Territórios da Cidadania para dinamizar lugares remotos do Brasil com os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), buscando também atenuar a hipertrofia urbana e metropolitana ocorrida na segunda metade do Século 20. A ideia central desse programa era combinar simultaneamente, no tempo e no espaço, várias políticas públicas, com destaque ao combate à fome, para superar condições de bloqueio ao autodesenvolvimento de cada lugar selecionado. O projeto piloto do programa transformou a cidade de Guaribas, no Estado do Piauí, em laboratório vivo da experiência e meca dos estudiosos do assunto. De 2018 a 2022 o território brasileiro não só ficou órfão do Estado como também perdeu sinergia, conteúdo ambiental, investimentos em infraestrutura e energia social e produtiva que poderiam tê-lo fortalecido para as décadas desafiadoras que se anunciam para este século.

2. BERNARDES, Sérgio. Cidade: a sobrevivência do poder. Rio de Janeiro: Guavira, 1975.

3. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial (versão preliminar): Brasília: MI / UNB / IICA / ABIPTI, 2006.

Motores do desenvolvimento



Fonte: Consórcio Brasileira, MI, PNOT, 2006.

Mapas da Evolução do IDH no Brasil



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD, 2013.



## AS EXPECTATIVAS

De fato, todos os países deveriam pensar a organização dos seus territórios como dimensão do desenvolvimento, por questões ambientais, sociais, econômicas, logísticas, além de estratégias de defesa e busca por resiliência. E se o sentido último das políticas públicas são as pessoas, nos lugares onde realizam suas vidas, todos os demais fatores de planejamento deveriam se alinhar a este. Sabe-se também que alguns fatores inspiradores ou determinantes da organização territorial mudam com o tempo, exigindo visão de longo prazo e um mínimo de continuidade nas políticas e na lógica de ação.

O contexto dos nossos países vizinhos latino-americanos é também cambiante e crítico, criando demandas, disputas e oportunidades de integração para o Brasil. Na escala global, a geopolítica e os tratados e protocolos internacionais assinados pelo país nos criam oportunidades e compromissos externos. A mudança do clima, com suas exigências de mitigação das emissões de gases de efeito estufa e de adaptação de estruturas produtivas e territoriais sob ameaça, impõe urgência na nossa ação no sentido de regular a nossa presença no antropoceno a um padrão mínimo de resiliência. Vale observar que para a mitigação, com efeitos e ganhos para todo o planeta, haverá sempre cooperação e fundos internacionais para o Brasil. Porém, a adaptação, em princípio, tende a interessar somente ao próprio país, não havendo para isso, portanto, muita perspectiva de apoios internacionais.

Do ponto de vista dos nossos biomas, para a Amazônia, por exemplo, já são definitivamente consistentes os estudos e as iniciativas que apontam o seu potencial para o desenvolvimento da nossa moderna bioeconomia, com maior valor agregado e lógica de mercado a partir de pequenas unidades industriais e a floresta mantida em pé. Isso vale também para o desenvolvimento do complexo econômico-industrial da saúde de iniciativa de vários cientistas, especialistas e populações com conhecimento local no assunto. Para a Mata Atlântica, intensamente urbanizada sobre um sítio que resultou em sérias vulnerabilidades a desastres naturais, como apontam os dados do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden), devemos ampliar os esforços de reflorestamento. Nesse bioma medidas preventivas de defesa civil terão que ser implementadas urgentemente e em larga escala, com apoio, sobretudo, em políticas e planos urbanos e de habitação pelos municípios. Para a Caatinga, o combate à desertificação é prioridade, garantindo-se a preservação da biodiversidade e as atividades econômicas e sociais adaptadas ao lugar. Vale lembrar que iniciativas históricas como a da recente transposição das águas do Rio São Francisco são aprendizados a serem considerados. Nesse bioma também estão grandes potenciais de aproveitamento de energia solar e eólica.

Nesse cenário, vale observar que o desenvolvimento científico e tecnológico alcançado pelo Brasil em renomadas universidades e autarquias públicas, como a Fiocruz, a Embrapa e outras, tende a valorizar cadeias produtivas cada vez mais extensas e relevantes para o desenvolvimento sustentado do país. Os portos e as suas hinterlândias ou regiões com as quais mantêm relações de dependência no interior, em função dos tipos de carga que movimentam, formam zonas e redes logísticas especiais no território. O planejamento dessas extensas retaguardas portuárias precisa combinar as necessidades locais com os impactos das atividades portuárias em múltiplas escalas. Os portos e seus entornos imediatos, por exemplo, tendem a formar estruturas logísticas e de operações pesadas e com impactos ambientais. Mas, ao contrário, podem se integrar à vida e ao turismo nas suas cidades que querem ser leves e limpas.

O planejamento governamental no Brasil enfrenta também um enorme desafio de articulação e compatibilização obrigatória de vários instrumentos a serem consolidados no ordenamento e na gestão territorial sob a competência das três esferas de governo. Para citar apenas alguns, o sistema de ZEEs (Zoneamento Ecológico-Econômico) é aplicável a diversos recortes e escalas territoriais, como Estados, biomas, zonas de aptidões agrícolas particulares, bacias hidrográficas, zona costeira e outros. Na esfera estadual, avançamos pouco na elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUI) para as regiões metropolitanas, com a participação dos municípios, conforme previstos na Lei Federal nº

13.089/2015 (Estatuto da Metrópole). Os municípios, por sua vez, vêm elaborando e atualizando periodicamente os seus Planos Diretores que, conforme as diretrizes da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), devem cobrir toda a extensão do município, com ênfase nas áreas urbanas.

Muitas das chamadas pautas identitárias podem também ganhar um forte aliado com o planejamento das três esferas de governo orientado pelo território. Nas favelas e periferias metropolitanas, por exemplo, está concentrada a grande parte da população pobre, negra, de mulheres chefes de família e submetida a condições de indigência generalizada e formas específicas de violência. Programas e investimentos em melhorias urbanísticas, habitacionais, de saneamento, educação de qualidade, atendimento de saúde, geração de trabalho e renda e oferta cultural diversificada podem promover a superação de estigmas e bloqueios localizados territorialmente nessas áreas e promover a cidadania plena como aliada do desenvolvimento. A hora é de juntar bandeiras e de empunhá-las nos lugares onde elas, de fato, se expressam. Iniciativas dos próprios moradores dessas áreas, apoiadas por aliados externos, apontam parte do caminho a seguir.

Grandes áreas críticas de conflitos, seja por políticas equivocadas, seja pela falta delas ou omissão sobre elas – como no caso dos garimpos ilegais que invadem terras indígenas, destruição em unidades de conservação ou ainda tráfico e imigração ilegal em zonas de fronteira – dependem da presença e da ação da autoridade policial e militar com capacidade logística de monitoramento e de combate em terra, água, ar e mar.


O enorme domínio continental do Brasil é ainda marcado pela persistência de um padrão de urbanização e de metropolização ancorado no litoral do Atlântico. E o extenso, diversificado e valioso domínio marítimo do território brasileiro, em interação com as atividades baseadas em terra, também expressa grandes potencialidades e exigências de conservação. No mar estão manguezais e áreas coralinas, criadouros de biodiversidade. No mar também se realiza navegação oceânica, cabotagem, pesca, aquacultura, esportes aquáticos e náuticos, recreação, turismo e extração mineral. Como no domínio continental, isso exige zoneamento espacial, no caso, marítimo, como instrumento de planejamento.

A organização do território nacional como dimensão assumida de política pública e de um projeto nacional depende ainda de revisão crítica do nosso sistema eleitoral e da nossa organização partidária para atribuir mais legitimidade e compromisso da governação com demandas genuínas dos lugares e dos cidadãos que representam. Depende também de um arranjo institucional com mecanismos de gestão que se apoiem em um federalismo vibrante e cooperativo entre a União, os 26 Estados, o Distrito Federal e os 5.569 Municípios. Depende ainda de um sistema de orçamentos públicos que reconheça e seja orientado por demandas e oportunidades com expressão territorial. Na estrutura e nas políticas públicas em construção nos ministérios que assumiram o mandato para o período 2023-2026 há sinais de retomada da dimensão territorial do desenvolvimento. O que, de fato, fará o novo governo brasileiro a respeito?

## Conheça os cursos ao vivo da Faculdade IBAM



- Cidades inteligentes
- Gestão e Governança em Projetos Públicos
- Sistemas de Informações Geográficas para Governo Local
- Olhar de Gênero e Etnorracial no Orçamento Público



Clique aqui

---

## Artigo

# UM MUNDO SEM CORPOS: PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DESENVOLVIMENTO URBANO E PROJETO COLETIVO NA ERA DIGITAL

---

**Felix Bombarolo**

*Professor da Faculdade de Arquitetura, Desenho e Urbanismo da Universidade de Buenos Aires (UBA)*

*Tradução de Alberto Lopes*

---

**Resumo:** Este artigo trata da emergência, potencialidades e limitações das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) nos processos participativos voltados ao planejamento do desenvolvimento urbano. Foi escrito com colaborações vindas de vários países da América Latina, em pleno exercício intensivo de afirmação do uso de dispositivos e ferramentas digitais que, mesmo combinadas com formatos presenciais, marcaram a tentativa de interação humana sem a presença física dos interessados durante a fase aguda da pandemia. Foi publicado originalmente em *Cuestión Urbana*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Ciudad, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, n° 10, 2021.

<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/7063>

**Palavras-chave:**

Planejamento

Desenvolvimento urbano

---

## INÍCIO

Aqui começa o relato de algo parecido com um sonho. O sonho de um mundo que lentamente vai deixando de se associar ao cruzamento dos corpos. Povos e cidades desenhadas, controladas e vividas sem corpos fisicamente presentes. Ecossistemas digitais que ganham terreno e um sonho que, pouco a pouco, vai se convertendo em realidade.

O artigo que ora se inicia busca construir um relato em torno do sentido e das formas que sustentam os processos participativos e a construção coletiva nesse mundo digital.

O texto navega entre duas águas: por um lado, sucumbe ante a tentação de somar-se à enorme corrente de reflexão planetária motivada pela pandemia e suas consequências sobre a vida humana; por outro, se vê arrastado a um campo específico de análise: os processos de desenvolvimento urbano participativos mediados por Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) na América Latina.

Trata-se, além disso, de um documento construído colaborativamente. Dialogam nele colegas que, de diferentes cidades, de diferentes mundos disciplinares, aportam sua experiência, seu olhar, seu aprendizado e suas dúvidas.

O sonho relatado se compõe de dez *clusters*; trata-se de um “conjunto de setores contíguos” que formam uma unidade de armazenamento de ideias e propostas. Também pode ser pensado como um romance escrito em dez capítulos, todos vinculados entre si, mas sem uma sequência narrativa única.

Estamos só a um *click* de iniciar esse passeio complexo, polêmico e incerto. Que o aproveitem!

## PERGUNTAS, PERGUNTAS

Desde que temos memória, desde que as ciências sociais lograram reconstruir e relatar as formas em que habitamos este planeta conformando clãs, comunidades, povos, cidades, nações, a epopeia humana esteve associada inexoravelmente ao encontro dos corpos. Desde a aurora dos tempos até o início de 2020 geramos e afiançamos um modo de nos relacionar e de “construir cultura” (*formas de ver e de fazer o mundo*) com nossos corpos fisicamente presentes. O amor e a guerra, o afeto, o conflito, a produção, distribuição e consumo, a amizade, a sexualidade, a disputa, a demanda, o trâmite, o jogo, o trabalho, o início e o fim da vida. Tudo acontecendo com o corpo fisicamente presente.

Também foi assim que, nas últimas décadas, concebemos e aplicamos as chamadas metodologias participativas para o desenvolvimento de processos de planejamento urbano e social.

Construção coletiva, participação cidadã, desenvolvimento sócio produtivo, agricultura comunitária ou produção social do habitat..., são alguns conceitos que utilizamos para nomear processos sociais vinculados a uma maneira de edificar sociedade (nossa cultura, novamente). Assim, políticas e programas sociais de diferentes tipos, mecanismos formais e informais de participação cidadã, projetos formativos diversos ou simples ações realizadas por milhares de organizações que nutrem cotidianamente a vida dos bairros, povos e comunidades ancoraram naquele sentido último da proposta antropológica mais profunda de nossa cultura até o momento: o encontro físico com as outras, com os outros.

Pois todo esse lento vir a ser da cultura universal, de repente, foi posto em questão.

Foi a pandemia? Talvez não. Há, pelo menos, duas décadas a acelerada intromissão(?) das TICs na vida cotidiana veio modificando o critério, o sentido e o valor da presencialidade física e os ecossistemas biológicos, habilitando mais e mais o crescimento dos ecossistemas digitais<sup>1</sup>.

A pandemia acelerou esses processos ainda mais. Nos vimos obrigados e obrigadas a nos encerrar e a administrar nossa vida social de maneira virtual, pondo nosso corpo em jogo de outras formas. Aprendemos a comprar e vender, a ver filmes, a fazer amigos, a romper vínculos, a conseguir trabalhos e a deixá-los, a dar aulas de tudo e a recebê-las, a negociar, a fazer esporte, a festejar aniversários e a officiar missas..., sem nos contatar pele a pele com nossos clientes, compradoras, alunas, amigos, professores, empregados, patrões, vizinhos, amantes<sup>2</sup>.

Também se reproduziram ao infinito os objetos, aplicativos, plataformas e programas, as ferramentas e dispositivos que, aparentemente, nos permitem transitar por esse novo mundo da “não interação física”. O mercado se encarregou de apresentar reluzentes, nas suas vitrines, os artefatos e sistemas para alcançar a felicidade no mundo do porvir.

1. Notem-se as diferenças nas definições que são compartilhadas na web: “Um ecossistema é um sistema biológico constituído por uma comunidade de organismo vivos e o meio físico onde se relacionam. Trata-se de uma unidade composta de organismos interdependentes que compartilham o mesmo habitat”. Por outra parte: “Um ecossistema digital é um grupo interdependente de empresas pessoas e/ou coisas que compartilham plataformas digitais estandardizadas para um propósito mutuamente beneficente, como lucro comercial, inovação ou interesse comum”.

2. Entre a enorme quantidade de reflexões que a pandemia motivou, sugerimos consultar “O mundo depois do corona vírus”, escrito em 2020 por Yuval Noah Harari; em: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca750> Ver também “A sociedade paliativa”, publicado pelo escritor sul-coreano em Byung-Chul Han, editora Herder, 2021.

Com pandemia ou sem pandemia, ao que parece, em busca do vamos em frente. Menos corpos “tocáveis”, mais telas eletrônicas; menos presença física e mais presença virtual e simbólica. E embora o discurso que argumenta e estimula a produção da vida através de mecanismos digitais anuncie que com eles crescem e melhoram a democracia, a participação e o espírito colaborativo, não podemos deixar de nos perguntar:

Que tipo de sociedades vamos modelando na era digital? Como participar de um processo social, de uma comunidade que não conhecemos, com a qual não interagimos mais do que através de telas eletrônicas, dispositivos e artefatos? Que tipo de vínculo, de aprendizagem comum se produz sem o cruzamento de olhares e gestos, sem a discussão aberta, sem o encontro prévio ou posterior a uma aula, a um bate papo, a uma reunião de planejamento? Que *afectio societatis*<sup>3</sup> é possível construir e sustentar em um grupo, em uma organização, sem o abraço, sem o cheiro do outro e da outra, sem o almoço compartilhado, sem sentir o aperto de mãos ou o beijo carinhoso na bochecha? Até onde os dispositivos digitais nos permitem gerar processos sociais virtuosos, comprometidos, entusiastas, vigorosos? Como geramos confiança entre pessoas e grupos que não põem seus corpos a jogar? Que tipos de subjetividades se constroem em torno dessa nova maneira de ver e de fazer? É possível misturar o presencial e o virtual em processos sociais participativos? Como, de que maneira, o que necessitamos considerar para fazê-lo? Que consequências – similitudes e diferenças – nos oferece a passagem da mobilização social – demandas, lutas, movimentos – ao ativismo digital? Que experiências recentes nos permitem aprender dessas novas formas de participação social?

Essas e muitas outras perguntas se fazem centenas de milhares de pessoas que ao redor do planeta promovem um tipo de participação social e de construção coletiva sustentadas na proximidade, no afeto, na construção de laços; sustentadas em uma fé inquebrantável no encontro entre seres humanos, entre seus corpos. Pessoas que trabalham cotidianamente em organismos públicos, em organizações sociais, em estabelecimentos educativos, na academia e nas empresas. Milhares que vieram aprendendo novas formas de ver e de fazer o mundo e que se encontram, de repente, em outro lugar, atravessadas e atravessados pela revolução digital 4.0. Milhares que acompanharam ações, programas e projetos de desenvolvimento urbano em comunidades e cidades da América Latina durante décadas colaborando em processos sociais orientados à construção de cidadania e equidade.

Sobre esses temas, sobre esse mundo incerto no qual nos cabe viver, conversaremos no artigo que acaba de iniciar.

## ECOSSISTEMAS DIGITAIS E MUDANÇA CULTURAL

Difícil pensar o mundo a partir da lógica digital. Difícil para os que não somos “nativos digitais”, quer dizer, ainda, a imensa maioria das pessoas que habitamos o planeta. Como entender essa nova maneira de ser, de ir sendo, de participar sem estar com o corpo presente?

Daniel Daza Prado é doutor em Antropologia Social e Cultural, docente da Universidade de San Martín, em Buenos Aires e especialista em culturas digitais<sup>4</sup>.

Daniel nos disse:

Penso que, na realidade, nunca foram de todo físico os encontros dos corpos, sempre há percepções, distâncias, recordações, memórias, sentimentos que, como camadas, enredam o físico e lhe dão potência. E isso é aumentado, acelerado pelo digital; no entanto, essas dimensões integrais do corpo físico já estavam presentes desde muito antes. Inclusive o poder de comunicação humana mais primitivo, é simbólico.

3. A *afectio societatis* é invocada ali onde se observa vocação associativa, colaboração voluntária, ativa, interessada, a menudo entre iguais. Invoca as vontades de fazer coisas juntas, juntos, o coletivo.

4. Recomendamos especialmente recorrer à página web em busca de: “*Meshnautas; podcast sobre etnografias do digital*”, uma boa maneira de ingressar no universo dos ecossistemas digitais.



Pensar a partir de outra lógica do espaço e do tempo. Do reconhecimento das outras, dos outros; um reconhecimento mais complexo, diferente. Processos sociais de construção de cidadania que saciem a sede em outras águas, não só com os corpos entrelaçando-se. Pensar em ecossistemas trançados, biológicos e digitais. Esse parece ser o desafio.

Em um mundo onde a principal moeda de intercâmbio planetário será digital, as criptomoedas; no qual as pessoas encontraremos o amor de nossas vidas em alguma página de encontro – dessas que já há aos montões – em cidades nas quais realizaremos todas as nossas compras e vendas de bens e serviços através de plataformas e aplicativos de celular; em territórios nos quais elegeremos governantes e controlaremos ações de governo através de páginas oficiais e canais oficiais diversos; nesse mundo: como pensar a participação comunitária e os espaços de construção coletiva a partir da lógica imbricada e complexa dos ecossistemas biológicos e digitais?

Ao longo deste artigo pensaremos juntos nesses espaços de interação. Processos sociais e desenvolvimentos territoriais nos quais – a partir das condições de isolamento geradas pela pandemia – foram produzindo encontros entre estes dois universos com lógicas que se entrecruzam, que em ocasiões se combatem e em outras se completam.

Pensar a mudança social, a equidade, a igualdade, o desenvolvimento territorial e comunitário, a partir de ambos os espaços de uma só vez, com as ferramentas, virtudes e debilidades que ambos nos oferecem.



Encontros virtuais via Zoom

Foto do autor

## ECOSSISTEMAS DIGITAIS E MUDANÇA SOCIAL

Como se articulam os processos de mudança social através dos ecossistemas digitais?

Maurício caminha pela rua da comuna de Algarrobo com naturalidade, com alegria. É uma manhã fresca de fim de maio. Há sol. Abraça-o um sentimento de esperança que há muito tempo não sentia. Reflete sobre participação e construção de cidadania no Chile:

As mudanças sociopolíticas de grande profundidade que se anunciaram nas manifestações cidadãs presenciais seguiram seu curso de tal forma que o que ocorre no Chile é a colocação em cheque do futuro da sociedade neoliberal, distanciamento físico mediante e apesar dele (...). As redes sociais ajudaram à articulação, propaganda, denúncia e à informação cidadãs. Esse processo de participação cidadã eruptiva e disruptiva se apropriou das TICs e as colocou a seu favor.

Maurício Rodríguez é chileno, sociólogo, militante social e amante do mergulho. Trabalhou em desenvolvimento comunitário, juventude e, mais recentemente, no Programa Mais Inclusão, implementado pelo governo chileno e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O Chile entrou com força na era da digitalização. O processo social orientado à reforma constitucional é um exemplo, mas não o único. Também é possível detectar numerosas experiências de “governo aberto” e planejamento participativo através de plataformas diversas – ecossistema digital, participação cidadã, protesto social e ampliação de direitos.

Quase ao mesmo tempo em que Rodríguez percorre Algarrobo, no Chile, as ruas de Bogotá e outras cidades colombianas são testemunhas de um dos maiores protestos sociais de sua história; luta cidadã que se mantém nas ruas e também nas redes sociais, uma e outra ao mesmo tempo.

## MEIOS DIGITAIS, AMPLIAÇÃO DE DIREITOS E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Como ressignificar os tradicionais processos de desenvolvimento comunitário através das redes sociais e outras ferramentas digitais?

O Serviço Habitacional e de Ação Social (SEHAS) é uma instituição argentina, pioneira na América Latina em metodologias de promoção comunitária e desenvolvimento urbano participativos.

Graciela Maiztegui dirige o SEHAS. Faz parte da organização desde a sua fundação, há trinta e oito anos. Muitos que trabalhamos em processos de desenvolvimento sócio habitacional aprendemos com ela a trabalhar em bairros, com as pessoas, pensando juntos novas e melhores formas de morar. Graciela, como todas e todos, teve que se adaptar às novas formas de trabalho comunitário e de participação social. Sobre as potencialidades e limitações do uso das TICs em processos sociais, reflete:

*Adquirem duas qualidades quase opostas: aproximam, vinculam, mas afetivamente distanciam quando substituem o contato pessoal por comodidade, mantendo-nos em zonas cômodas de progresso individualizante. Fica cômodo não nos vermos, não nos tocarmos, não nos comprometermos afetivamente levantando barreiras que nos protegem, nos isolam e nos empurram para maiores solidões.*

Graciela, além disso, põe sobre a mesa um aspecto relevante: a desigualdade. “A pandemia manifestou a desigualdade; a lacuna entre quem tem mais e quem tem menos; entre os que ostentam o poder e os que estão postergados e afastados da tomada de decisões; entre os setores mais pobres e mais ricos”. E se pergunta e se interpela em sua pergunta a todos, a todas: *quem acessa os ecossistemas digitais?*

Assim, o SEHAS desenvolveu durante 2020 e 2021 o projeto “Ronda. Espaço vizinhxs” em Malvinas Argentinas; seu objetivo principal é construir uma comunidade articulada entre suas organizações e instituições públicas locais, para atuar coletivamente priorizando o comunitário, em especial para a prevenção das violências de gêneros e institucionais. Durante a pandemia se trabalhou de maneira virtual com a plataforma Zoom para as reuniões e encontros gerais das organizações e instituições sociais.

Nos adaptamos ao contexto, com dúvidas, repulsivamente, mas com poucas possibilidades de evitar os modos que se avizinham de ver e de fazer o mundo<sup>5</sup>.

## PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, GOVERNO ABERTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

*Como se promove a participação através de novas tecnologias a partir dos estados?*

5. Neste aspecto, recomendamos especialmente duas experiências regionais que tentam acompanhar as mudanças culturais dentro do sistema educativo: Escolas de Ensino Médio Rurais Mediadas por Tecnologias (SRTIC), promovido pelo UNICEF na Argentina; e SPORTIC, formação em habilidades socio emocionais através do esporte e tecnologia, promovido pela Fundação SES em escolas da Argentina, Colômbia e Equador.

Todos os organismos internacionais promovem a utilização de plataformas digitais para acesso a serviços, para participar de processos de consulta ou controlar a gestão de governo (acesso à informação pública) ao nível nacional, provincial/estadual e local.

Em março de 2021, a Direção Nacional de Governo Aberto da Argentina manteve uma reunião bilateral com o seu contraparte do governo do Canadá e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), na qual apresentou o Plano Estratégico de Governo Aberto (2020-2023) e compartilhou os aprendizados alcançados até aquele momento. Toronto será um modelo com o qual contrastar<sup>6</sup>.

Entre 2020 e 2021 o Uruguai lança o seu plano URUGUAY DIGITAL 2025, cujo objetivo principal é “conseguir que todas as pessoas possam adquirir conhecimento e competências para exercer seus direitos e obrigações no ambiente digital, como espaço fundamental de socialização e participação”<sup>7</sup>.

Governos municipais e distritais, como os de Buenaventura, na Colômbia, ou Valparaíso, no Chile, e muitos outros, abraçam com entusiasmo o caminho da digitalização da gestão.

Se focalizamos em processos participativos de desenvolvimento urbano, podemos baixar o olhar no Programa Buenos Aires ELIJE, implementado pelo Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires. O programa é gerido desde 2017 e, segundo anunciado na sua página na web: *“É uma iniciativa que propõe uma evolução da participação cidadã para que (...) entre todos possamos propor e escolher ideias que ajudem a melhorar os bairros, as comunas e a Cidade de Buenos Aires. É um espaço aberto e acessível onde todos podemos fazer de nossas ideias uma realidade”*.

A proposta tem sua origem em DIGA-ME MADRID, uma ideia desenvolvida pela prefeitura madrilena orientada a fomentar a participação cidadã para a geração de ideias destinadas à melhoria da gestão da cidade.

Cidadãos e cidadãs, escolhendo, individualmente, propostas urbanas, gastos orçamentários, projetos de bairro de prioridades e tipos muito diversos. *Que tipo de participação é gerada no ambiente dessas propostas digitalizadas?* Intensidade, eficácia e impacto social dos processos gerados, aspectos a analisar.

O desenvolvimento local e a utilização das ferramentas digitais para promover a participação é tratado por Ramiro Canelos, que é doutor em geografia econômica graduado em Barcelona; é equatoriano, Vice-Reitor Acadêmico da Universidade Internacional do Equador. É especialista em desenvolvimento local, escreve com assiduidade em periódicos equatorianos, vive em um bonito e tranquilo loteamento nas cercanias de Quito e gosta de fazer “churrascos argentinos”.

Equador está imerso em um longo processo de descentralização; Ramiro participa desse processo e sobre o assunto da digitalização nos relata:

Uma das principais potencialidades de promoção social e urbana está no poder de convocatória social que as redes sociais alcançaram no Equador. Esse poder de convocatória tem a particularidade de sensibilizar a comunidade urbana em temas importantes e transcendentais de interesse comum, como o cuidado com o meio ambiente, o trato à mulher, a violência familiar.

Não obstante essa vantagem, Ramiro nos alerta:

6. Para uma análise em profundidade da experiência de participação cidadã através de plataformas de “governo aberto” em Toronto, consultar o livro de Estaer Kaufman *“Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses”*, em: [http://www.esterkaufman.com.ar/?page\\_id=512](http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=512)

7. Ver documento sobre Uruguay Digital 2025 em:

<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/proyeccion-uruguay-digital-2025>

O sistema econômico está se transformando e, conseqüentemente, os processos sociais vinculados a uma sociedade de consumo vêm se transformando em paralelo através do comércio eletrônico (...) As grandes empresas tecnológicas que gerenciam a era digital, como Google e Facebook, se converteram em verdadeiros centros de vigilância social e alcançaram não somente um poder de influência no mercado de consumo, mas podem influir em ideias políticas e sociais modificando nossos comportamentos. O conceito de Big Data é incomensurável na hora de desenhar qualquer tipo de campanha, seja de consumo ou eleição política ou de orientar a opinião pública a determinado tema ou resultado.

A participação está mediada por plataformas, programas, aplicativos..., e então já não sabemos com certeza nem o seu sentido último – oculto por trás de instituições, empresas e gestores cujos interesses nem sempre conhecemos – nem a veracidade do que aparece como resultado (dados, resumos, opiniões, decisões, proporções...).

Os processos de participação gerados em ambientes digitais requerem, cada vez mais, processos de informação e formação prévias, especialmente em populações com alto nível de vulnerabilidade e com pouco acesso e conhecimento das ferramentas digitais. Uma formação não somente orientada ao uso de tais ferramentas (*plataformas, redes, aplicativos, programas etc.*), mas também ao esclarecimento sobre o sentido último do processo (*para que querem que participe?*), reconhecimento e prevenção dos riscos que o ecossistema digital propõe, especialmente para crianças, adolescentes e jovens: *grooming sexting, violência e delitos digitais, cyberbullying etc.*

Como incluir esses aspectos da formação cidadã nos processos participativos de desenvolvimento urbano mediados por TICs?

## DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO EM TEMPOS DE PANDEMIA E MEDIAÇÕES DIGITAIS

As ferramentas digitais, apesar de terem contribuído para gerar um maior intercâmbio de informação e encurtar distâncias entre pessoas (...), também aprofundaram lacunas já existentes geradas pela desigualdade no acesso a dispositivos digitais, à conectividade e outros fatores que incidem no aproveitamento pleno das TICs.

Quem nos oferece generosamente sua opinião é Gabriela Arrastúa, Diretora Geral de Regiões da TECHO Argentina, diplomada em metodologias de pesquisa em humanidades, uma entusiasta promotora de processos sociais na Argentina agora e no Equador há alguns anos. Gabriela sabe o quanto resultou difícil esse tempo para a organização, para a vocação “*techera*” do trabalho de bairro, para o desenvolvimento das Mesas de Trabalho, dispositivos implementados a partir da TECHO para promover o desenvolvimento participativo de bairro.

Arrastúa nos relata uma experiência de participação social mediada por TICs realizada durante 2020: o desenho de projetos comunitários de mitigação da Covid-19. Sobre essa experiência, que combinou espaços de trabalho virtual e presencial, assinala:

O processo foi frutífero, logrou-se a confecção e validação de 15 planos de trabalho em diferentes comunidades. No entanto, houve diversas complexidades relacionadas às ferramentas digitais. Algumas puderam ser resolvidas, como a adaptação de formatos dos documentos e formulários a suportes simples e que todas as pessoas puderam abrir e ler; enquanto outras, como as dificuldades de conexão dos que representavam a comunidade na hora de realizar os espaços de co-construção do plano de ação foram difíceis de enfrentar. Os problemas para escutar, a presença intermitente das pessoas entrando e saindo da vídeo-chamada e outros obstáculos similares, provocaram cansaço e muito desgaste emocional para a equipe condenada à tarefa, fazendo que a comunicação e a participação fossem menos fluidas do que o esperado. Assim, a partir de TECHO também aprendemos que antes de propor um espaço participativo virtual necessitamos primeiro assegurar que a pessoa convidada possa acessar e se capacitar no uso das ferramentas digitais.

Novamente: utilizemos as TICs, sim; mas aprendamos a usá-las primeiro e busquemos saldar as lacunas que geram desigualdade na hora de pensar a participação social.

## **METODOLOGIA PARA A PARTICIPAÇÃO. A ADMINISTRAÇÃO DO CONFLITO NO ECOSISTEMA DIGITAL**

Metodologias para promover e facilitar processos participativos no marco de projetos de desenvolvimento urbano. Manuais tradicionais e interativos. Ferramentas diversas geradas por ONGs, estados, universidades nas últimas décadas e que se utilizam cada vez com mais frequência na América Latina.

Convidamos a compartilhar o seu olhar sobre o impacto provocado pela pandemia e a aceleração do processo de digitalização das ferramentas participativas com quem foi parte do desenho e coordena a implementação de um dos métodos mais difundidos na Argentina e outros países da América Latina: A Bússola<sup>8</sup>.



**A bússola. Manual de orientações para intervenções em bairros com enfoque em direitos humanos.**

Em relação a potencialidades e limitações do uso de medidas digitais, Fernando nos comenta:

Encontro como potencialidade a possibilidade de multiplicar eventos, jornadas e atividades de diferentes tipos que apontam para a promoção de direitos, incluindo a gratuidade em termos de tempo e esforço. Também são relevantes as possibilidades que outorgam as novas tecnologias de vincular pessoas e processos em distintas geografias. A limitação que encontro é que, ao multiplicarem-se as oportunidades de interação, também se observa uma certa superficialidade de conteúdo, acordos e, sobretudo, compromissos que tendem a diluir-se. A participação perde densidade como meio para lograr determinadas reivindicações sociais e fica limitada a um exercício superficial para cumprir com demandas de projetos, como no caso de audiências públicas e instâncias de aprovação de projetos.

Uma participação digital que permite ampliar a convocatória, que é gratuita, que reduz tempos de trabalho e de viagens, mas que ao mesmo tempo corre o risco de ficar “na superfície”, de não ser suficiente ou pertinente para abordar conflitos sociais complexos, como os que costumam atravessar os processos participativos de bairros. Como expor e processar esses conflitos, discussões através de meios digitais, sem tons nem olhares próximos, com pouca possibilidade de observar linguagens corporais, gestos, sem o encontro e o abraço posterior.

O que nos compartilha o seu olhar neste capítulo é Fernando Murillo, Doutor em Arquitetura e Urbanismo, docente e pesquisador da Universidade de Buenos Aires, viajante paciente e incansável, consultor especializado em temas urbano-habitacionais com foco em comunidades vulneráveis e desalojados.

8. Sugerimos com entusiasmo visitar a página na web de La Brújula e Participlan. <https://www.urbanhabitat.com.ar/>



## FERRAMENTAS, DISPOSITIVOS E INICIATIVAS TECNOLÓGICAS PARA A PARTICIPAÇÃO



Georreferenciamento do programa Pase Cultural, Buenos Aires, Argentina, do Ministerio de Cultura del Gobierno de la Ciudad que incentiva o consumo cultural por estudantes de 16 a 19 anos das escolas públicas locais (material público de divulgação da iniciativa).



Mobilizatório é o laboratório de participação cidadã e inovação social da Colômbia e do México (material público de divulgação da iniciativa).



Divulgação do programa de participação cidadã do município de Quilmes, Buenos Aires, Argentina (material público de divulgação da iniciativa).

Os dispositivos digitais são aqueles destinados à geração, transmissão, manejo, processamento e armazenamento de sinais digitais. Os mais frequentes, os que mais utilizamos – ainda que não sejam os únicos – são os computadores pessoais, os telefones celulares e as câmeras fotográficas e projetores de imagens.

As ferramentas digitais são aqueles *software* ou programas intangíveis que se encontram nos computadores, celulares ou dispositivos diversos; existem ferramentas de busca de informação (por exemplo, os motores de busca do Google), de comunicação (como Facebook, Twitter, LinkedIn, WhatsApp), de criação, produção e organização de conteúdo (como as que se oferecem no pacote Office da Microsoft) ou as que permitem videoconferências – também de comunicação – como as que aprendemos a utilizar com frequência nos últimos tempos (Skype, Jitsi, Zoom, Meet, TEAMS, por exemplo).

As iniciativas tecnológicas orientadas a promover a participação cidadã na análise e resolução de problemáticas urbanas são aquelas estratégias e ações articuladas mediadas por TICs que se desdobram em diversos planos, espaços e canais institucionais da política pública (local, nacional e internacional).

<b>ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO</b> EM PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO URBANA
<b>DISCUSSÃO E DEFINIÇÃO DE AGENDAS</b> Nacionais e internacionais
<b>GERAÇÃO OU MODIFICAÇÃO NORMATIVA</b> Leis, decretos, normas
<b>DESENHO DE POLÍTICAS</b> Políticas de habitat, habitação, urbanismo
<b>PLANOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL / URBANO</b> Códigos de edificações, planos locais, nacionais
<b>TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS</b> Plano de melhoramento urbano, de bairro, comunitários

Em cada um desses espaços, de diferentes tipos, ainda que interconectados, encontramos uma grande variedade de iniciativas digitais geradas para promover a participação, como, por exemplo, as mais comuns:

- Fóruns de debates sobre temas específicos (ambientais, de zoneamento...);
- Orçamento participativo (priorização de melhorias urbanas...);
- Consultas públicas sobre projetos de reforma urbana (aeroportos, parques...);
- Iniciativas legislativas (sobre uso do solo, exceções ao código...);
- Elaboração de planos territoriais (zonas costeiras, patrimônio histórico...);
- e outras.

Para o desenvolvimento de cada tipo de iniciativa, põem-se em jogo dispositivos e ferramentas digitais. Pensar, então, em um sistema de planejamento participativo mediado por tecnologias implica pensar articuladamente em vários planos de análise.

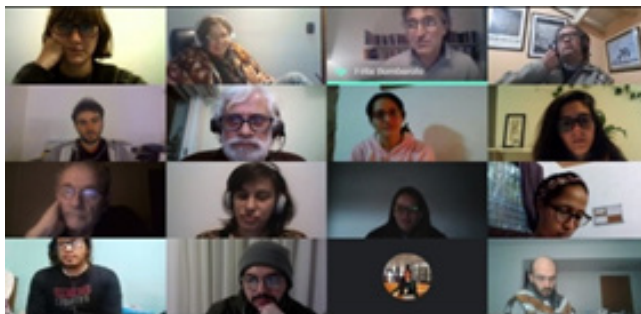
Por outra parte, a oferta de ferramentas digitais úteis para o desenvolvimento de processos participativos cresce aceleradamente: novas plataformas de interação, recursos de imagem e vídeo, programas de desenho, de georreferenciamento, sistemas de acesso à informação pública, plataformas educativas, programas que permitem a interconexão de dispositivos etc.

*Como reconhecer, aprender e aproveitar essa enorme disponibilidade planetária de recursos tecnológicos, muitas vezes, inclusive, sem qualquer custo?*

No dia 22 de fevereiro de 2021 ocorreu a primeira reunião do *The Participatory Group*, realizada em formato *online*. Trata-se de uma comunidade de práticas promovida pela prefeitura de Madrid, Espanha, que conta com 25 cidades participantes; uma plataforma de intercambio sobre participação cidadã mediada por tecnologias. Está aberta a governos locais e regionais, organizações sociais e universidades de todo o mundo<sup>9</sup>.

Ao mesmo tempo, amplia-se a oferta de formação profissional orientada ao conhecimento e ao manejo de dispositivos e ferramentas digitais: desenvolvedor de aplicativos, *community manager*, especialista na “nuvem”, operador de drones, desenvolvedor *front-end*, criador de conteúdo (para *Youtube, Instagram, Twitter, blogs, etc.*), analista em Big Data e outros. Também se multiplica a oferta de serviços digitais para promover a participação social<sup>10</sup>.

Muito para aprender; ou melhor dizendo: muito para aprender a aprender.



**Aula virtual, cátedra de Planejamento e Gestão Participativa**

Programa de Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura, Desenho e Urbanismo, UBA<sup>11</sup>

Foto do autor

9. Pesquisar em: <https://www.theparticipatorygroup.org/quienes-somos/>

10. Ver os serviços de participação virtual para prefeituras espanholas que presta KUORUM.COM. Pesquisar também o serviço de MURAL.CO, mais utilizado na América Latina.

11. Os temas trabalhados neste documento são parte do programa da matéria. Cabe um agradecimento e um reconhecimento especial à equipe da cátedra, colegas com quem compartilhamos a tarefa: Eliana Ciampagna, Octavio Fernández e Ricardo Stern, Obrigado.



**Oficina de planejamento em Catemaco, México**  
 Jornada de planejamento através da plataforma Zoom  
 Foto do autor

## PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E ECOSISTEMA DIGITAL. PLANOS DE ANÁLISE E SUGESTÕES

Estamos aprendendo a transitar a vida dentro de um ecossistema que não conhecemos plenamente, que está se conformando; todas e todos, em todo o mundo, aprendemos dia a dia. E as perguntas que nos surgem ao aprender se inscrevem, ao menos, em três planos de análise superpostos, quase fundidos:

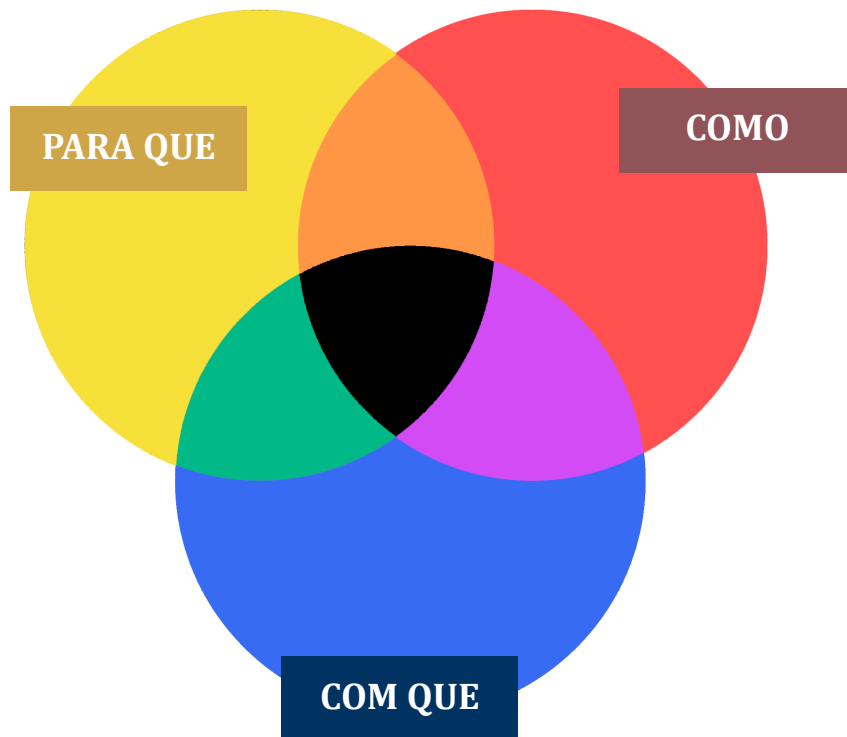


Ilustração do autor

- Capacidade dos ecossistemas digitais para abrigar processos participativos efetivos para mudança social
- Possibilidades que oferecem os sistemas digitais para o desenho de processos participativos
- Destrezas necessárias para conformar grupos preparados/habilitados e para facilitar a sua participação real

Junto às e aos colegas com os quais compartilhamos este espaço de reflexão coletiva, além de problematizar a questão, nos propusemos a compartilhar alguns aprendizados deste tempo e delinear um conjunto de sugestões operativas preliminares para o trabalho que temos em mãos. As sugestões transitam os três planos de análise que aparecem no gráfico.

Seguem as propostas.

## SUGESTÕES PARA O DESENHO E A IMPLEMENTAÇÃO DE PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO PARTICIPATIVOS NA ERA DIGITAL

### Sobre o desenho do processo participativo (condições de início)

1. Assegurar-se de que as pessoas envolvidas no processo tenham conexão à Internet e acesso a dispositivos necessários (conexão de qualidade, *software* e *hardware* acessíveis, disponíveis de forma expedita no momento da experiência). Evitar a marginalização preliminar de participantes por problemas técnicos.
2. Combinar ferramentas presenciais e virtuais (segundo o momento do processo e as possibilidades que oferece o contexto em cada passo). Pensar em processos híbridos. O virtual colabora muito, mas não substitui o encontro presencial.
3. Prestar especial atenção à predisposição dos grupos para participar em processos virtuais, por capacidade, conhecimento ou desejo (caso dos idosos, por exemplo) ou por acesso a recursos (dispositivos e ferramentas).
4. Informar e capacitar previamente às e aos participantes através de bate papos, documentos e tutoriais sobre o sistema a utilizar durante o processo, os passos a seguir e o uso das ferramentas digitais definidas para cada passo.

### Sobre o desenho e o uso de páginas, plataformas, programas ou ferramentas digitais

5. Evitar tudo aquilo que implique em passos prévios, como registrar-se, completar informação complexa ou acessar a página através de vários passos (simplificar; utilizar plataformas simples e “intuitivas”).
6. Aguçar a engenhosidade para desenhar processos criativos que combinem diversas ferramentas e dispositivos. A criatividade exige, nesse contexto, um valor adicional.  
Sobre a circulação da informação; a comunicação digitalizada
7. Compartilhar documentos em formatos majoritariamente acessíveis e compatíveis com dispositivos diferentes (celulares, computadores, *tablets* e outros).
8. Mensagens simples e amáveis. Construir vínculos de proximidade, de confiança. Utilizar linguagem direta, simples, com muita infografia e cartografia digital; utilizar aplicativos lúdicos. Fazer um esforço para incluir “aspectos pessoais” em processos de trabalho, mitigar o distanciamento que provocam as telas dos dispositivos.

### Sobre a coordenação do processo

9. Assegurar-se de contar com um(a) facilitador(a) com certa experiência em coordenação de processos participativos a distância, experiência e conhecimentos que haverão de somarem-se aos já necessários para a coordenação do grupo em geral.
10. Trabalhar em tom afetuoso particularmente com pessoas mais idosas, distantes da vida virtual, e capacitá-las delicadamente para que ingressem no mundo digital (não é nem conveniente, nem pertinente, nem eticamente aceitável excluí-las).

## REFLEXÕES FINAIS

Savoy é o nome do personagem central do último romance de Alan Pauls, “A metade fantasma”.<sup>12</sup>

Pauls comenta sobre o personagem:

Sim, Savoy é alguém que não nasceu neste mundo e, sobretudo, é alguém que tolera mal esse entusiasmo por *default* (omissão) que parece acompanhar as novas tecnologias. Lhe faz adoecer não só o fato evidente de que é desajeitado com esses instrumentos, mas também que esses instrumentos, que se vê obrigado a utilizar por consenso, vêm acompanhados de uma espécie de ideologia do otimismo da qual que ele não compartilha. Aí é onde ele, mesmo sendo um repulsivo e um anacrônico, tem algo a dizer.

A ideologia do otimismo<sup>13</sup> é difícil transitar esse otimismo em uma região, a América Latina, marcada pela pobreza, a violência e a exclusão. Será a massificação da vida no ecossistema digital uma forma de gerar sociedades mais justas e com mais condições e possibilidades para todas e todos?

## PARA FINALIZAR

O artigo que está por terminar tentou abstrair-se de evangelizar sobre alguma posição particular em relação ao uso das chamadas novas tecnologias. É um tema que nasce como debate, sobre o qual não existe muita evidência sobre as consequências que a sua utilização trará para o desenvolvimento da vida humana.

Nesses últimos instantes nos ocuparemos de transmitir mais algumas reflexões surgidas do diálogo com colegas latino-americanos, a partir da experiência concreta com especialistas em processos participativos.

Gaby enquadra a participação através das TICs na situação de pandemia que vivemos e nos conta que:

Os meios digitais se converteram em um suporte fundamental para coordenar assistência com as organizações de base encarregadas de gerir recursos para a comunidade, assim como para compartilhar informação fidedigna sobre a pandemia e as pautas de prevenção frente a mesma.

Fernando, da Universidade, contribui com a seguinte reflexão:

Se (a participação através de meios digitais) não substitui a presencialidade, ajuda a facilitar a construção de vínculos. No caso de acesso a mercados, pode-se observar um uso muito ativo, e em geral positivo, para compras, superando-se barreiras que historicamente existiam relacionadas com a desconfiança em obter bens e serviços com qualidade acordada. Em termos de acesso ao mercado de trabalho, observo que funciona muito bem em perfis profissionais através dos quais muitas pessoas melhoram seus empregos, por exemplo, através de redes.

Ramiro vai além da pandemia e sugere que:

Os processos participativos deverão ser híbridos e haverá que repensá-los para determinar em que momentos do seu planejamento e execução a virtualidade é mais eficiente e

12. A entrevista completa de Alan Pauls pode ser lida em:

<https://www.pagina12.com.ar/336878-alan-pauls-queria-una-novela-que-fuese-comica-e-intensa-a-la>

13. Para aprofundar-se neste tema, recorrer ao excelente texto: “Happygracia. Cómo la ciencia y la industria de la felicidad controlan nuestras vidas”, de Edgar Cabanas | Eva Illouz, PAIDOS 2018



em quais momentos a interação social presencial é mais apropriada. Não creio que possamos renunciar ou nos abstrair do contato social, da interação direta com nossa comunidade.

De Algarrobo, Chile, o amigo Maurício, falando de processos que incluem pessoas deficientes, mas pensando em um universo mais amplo, destaca o seguinte:

Este salto de associatividade a um nível 2.0 (...) está fazendo as pessoas sentirem o poder da participação e a incidência em favor da inclusão e da exigibilidade de compromissos...” E arremata dizendo: “Não há que temer as TICs, há que desmistificá-las: estão feitas para todas e todos e o cérebro humano está dotado de plasticidade suficiente para aprender praticamente de tudo”.

Graciela, de Córdoba, Argentina, nos convida a pensar:

Intuo mudanças profundas que não saltam à superfície e tenho a sensação de que vamos necessitar estudar muito mais a realidade que está nos atravessando para ter maior clareza e recuperar algumas velhas e novas certezas de nossa vida anterior a março de 2022....

Assim termina este texto. Um texto escrito em momentos de distanciamento social, de reuniões através de dispositivos digitais, de medo do encontro e precauções em toda parte. Algo aprendemos nesse tempo, ainda que não tudo, não para sempre: as imagens do Zoom não substituem o abraço fraterno, o olhar cúmplice, o aroma do café compartilhado, o perfume dos corpos que pulsam, que vivem. A mensagem do *WhatsApp* não conseguiu ser útil para dirimir conflitos humanos, para fazer vibrar de emoção frente ao projeto comum, para gerar confiança e empatia que permitem um aperto de mãos, um beijo carinhoso, um gesto de afeto. Ainda não encontramos uma plataforma que nos permita gerar processos comunitários genuínos, intensos e sustentáveis no tempo, que nos habilitem a gerar projetos coletivos potentes, que gerem entusiasmo sem limites, identidade compartilhada, pertencimento.

E agora sim, para fechar o artigo uma linda frase de um educador de Buenos Aires, um promotor de experiências urbanas comunitárias que nos disse:

Os sentidos corporais são fontes de sentidos conceituais. Se postulamos que matéria e ideia não se divorciam, todo ambiente nos condiciona. Que não se distancie a consciência da experiência, senão ela se resseca.<sup>14</sup>

Muito obrigado, novamente, a Daniel, Fernando, Gabriela, Graciela, Maurício e Ramiro, que nos ajudaram a pensar neste novo mundo por vir. OBRIGADO.

## PARA NOSSAS MEMÓRIAS AQUI FICA UM REGISTRO DO QUE VIVEMOS ....

DESCULPA: É AQUI A PARTICIPAÇÃO?

MR: Romi, você está aí?

RSW: Estou. Estou entrando, me atrasei um pouco.

MR: Não te escutamos, Romi.

RSW: Estou entrando, Mauri.

MR: Você está “muteda”, Romi!

RSW: Ah, desculpe. Estou, estou; justo agora vieram cobrar as contas, já se vão, desculpe.

HL: Boa tarde.

14. Não percam: “Uma cena com todos os sentidos”, por Horacio Cárdenas, em Para Juanito, Ano 8, n° 22, Novembro de 2020. <http://fls.org.ar/online/wp-content/uploads/2020/11/para-juanito-22-web-1.pdf>

MR: Sim, sim, boa tarde. Elena? Quem é você? Elena?  
 HL: Desculpa, entrei com o computador de minha filha. Sou Hernán.  
 MR: Ah, oi Hernán. Essa que passou por trás de você é a Elena? Não a reconheci.  
 HL: Não, é Sofia, uma amiga de Ele que veio assistir a aula do cole (*colégio*) aqui em casa.  
 MR: Ok, estamos todos e todas?  
 ST: Oi.  
 OB: Oi.  
 YPF: Oi.  
 LR: Oi.  
 MR: Bem, conto 15 no *chat*, mas só vejo 5. Poderiam habilitar as suas câmeras?  
 SOC: Não, não posso, desculpa, a câmera não funciona no compu (*computador*) que estou.  
 MR: Está bem, não importa Santi. Há um cachorro ao fundo latindo, forte; pode se “*mutear*” (*cortar o som*)?  
 BRR: Eu também não posso, o sinal aqui é péssimo.  
 MR: Está bem, Belu. Se entende.  
 OB: Eu também não, estou no meu quarto, com a casa virada, desculpa.  
 MR: Bem, estamos todos um pouco assim, não? E o resto?  
 ...  
 MR: E o resto?  
 ...  
 MR: Oi! vocês estão aí?  
 ...  
 MR: Congelou a imagem!  
 ...  
 MR: Hernán, você me escuta? Vejo Sofia, que ficou imóvel passando por trás da sua cadeira, agarrando algo da geladeira, mas não te vejo. Você está aí?  
 HL: Sim, sim, estamos!  
 MR: Ahhh, sim, sim, voltaram. Que bom. Como estão?  
 YPF: Estamos bem, mas agora quem não te vê somos nós.  
 MR: Uy, sim, desculpa, a câmera havia bloqueado. Às vezes me acontece. Agora podem me ver?  
 YPF: Agora sim.  
 OB: Sim.  
 CAB: Sim.  
 LR: Sim.  
 JDP: Passei para o celular. Podem me ver?  
 MR: Sim, melhor, Juan, se vê você melhor, mas há muito ruído ao fundo.  
 JDP: É que eu vim para a varanda, minha casa é uma bagunça, meus irmãozinhos e minha mãe em vídeo chamada.  
 MR: Ah, bem, “*mutea-se*” então.  
 JDP: Sim, sim.  
 MR: Começamos?  
 MM: Começamos, mas aviso que tenho que sair um pouquinho antes, tinha agendado outro Zoom justamente na hora em que estava previsto o encerramento deste.  
 EAC: Uy, sim, eu também, desculpa.  
 MR: Bom, tínhamos prevista uma reunião de uma hora; já nos resta só 40 minutos e se vários se vão antes...; comecemos e tratemos de aproveitar os 20 minutos que nos restam. O que vocês acham?  
 ST: Valeu, Mauri.  
 SOC: Valeu.  
 OB: Mauri.  
 YPF: Mauri!  
 HL: Você ficou congelado, Mauri!!!  
 JDP: Mauriii!!!!!!

## Artigo

# MÚSICA E EDUCAÇÃO: NARRATIVAS DE AMOR À VIDA

### **Carlos Fernando Gomes Galvão de Queirós**

*Bacharel e Licenciado em Geografia (UFF); Especialista em Gestão Escolar (UFJF); Mestre em Ciência da Informação (CNPq-UFRJ); Doutor em Ciências Sociais (UERJ) e Pós Doutor em Geografia Humana (UFF). Professor das redes públicas municipal e estadual de educação do Rio de Janeiro. Foi Consultor em Ciências Humanas e suas Tecnologias da Rede Sesi de Ensino em 2020 e em 2021.*

**Contato:** cfgalvao@terra.com.br

### **Luis Felipe Gomes de Oliveira Rocha**

*Licenciado em Música (UFRJ); Técnico em Música (CBM); Profissional em Música (FAETEC); Músico e Professor da rede pública municipal do Rio de Janeiro.*

**Resumo:** Viver em harmonia? Todos querem? Porém, o que significa? Evidentemente, para cada sociedade, para cada grupo social, mesmo para cada indivíduo, as respostas irão diferir. Contudo, há coisas que, genericamente, falando, talvez sejam comuns. Por exemplo, viver em harmonia é estar em paz consigo mesmo e ter uma boa relação com as outras pessoas. Será isso mesmo? Na música, uma harmonia pode ser entendida como a combinação de vários sons simultâneos, também conhecidos por acordes, e que são agradáveis aos ouvidos humanos. Harmonia é algo essencial para a composição de uma música, popular, clássica, tanto faz. Como obter qualidade na educação pública, tendo a Educação Musical como base ou, ao menos, como estudo de caso? É disto que trata este artigo: de educação e política pública.

### **Palavras-chave:**

Educação Musical  
Neurociências e música  
Prática Musical

## EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS (PARA A GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA)

O presente texto, para além das reflexões teóricas apresentadas sobre práticas pedagógicas, focando a educação musical como fator instrumental cognitivo e comportamental, o que pode colaborar com os professores, em sala de aula, para transformar o dia a dia das escolas em momentos não apenas de um aprendizado duro, mas em instantes de prazer e deleite, fontes importantes para que o emocional, que forma certa liga humana e afetuosa, por assim dizer, conforme pregava, por exemplo, o filósofo e psicólogo francês Henri Paul Hyacinthe Wallon (1879-1962), dentre outros pensadores da educação, traz, em si, ao seu final, uma proposta concreta de curso profissionalizante, na área da cultura da música, que responde bem rápido aos estímulos para a geração de empregos e renda, tanto quanto o faz o setor do turismo (estando os dois, aliás, intimamente conectados).

Tudo considerado, este artigo, se bem trabalhado com os professores, e não somente com os professores de educação musical, embora, claro, seja deles o interesse primeiro e principal, em face da argumentação acima exposta, pode se tornar, igualmente, um poderoso auxiliar para a formação do magistério e para o desenvolvimento dos estudantes do Ensino Fundamental.

A proposta ora apresentada, tanto na parte teórica quanto nos aspectos práticos, não é, bem o sabemos, algo que possa ser assimilado e rapidamente implementado; não é, pois, uma sugestão de política pública pronta e acabada; há mais a se construir, ainda, até chegar a este ponto. Entretanto, repetimos, se bem compreendido, poderá, o proposto, constituir-se em uma estratégia de médio e longo prazos que irá demandar alterações na formação continuada em serviço dos professores, com o possível apoio, logístico e financeiro, do Ministério da Educação, para a maior qualificação do corpo docente, na estrutura curricular e nos processos de trabalho das Prefeituras e de suas respectivas Secretarias de Educação. Inclusive, a experiência concreta do curso profissionalizante em música pode muito bem servir de base para outras iniciativas, em outras áreas para, como dito acima, colaborar na geração de emprego e renda da garotada, no nível municipal. Vamos, então, às reflexões teóricas e à proposta de política pública na área de educação musical.

## HABILIDADES DESENVOLVIDAS: UM CAMINHO MUSICAL POSSÍVEL

Quem aqui, nunca ouviu a frase, “você é o que você...”, o que você come, o que você bebe, o que você faz... Então, para seguir essa linha de raciocínio popular, vamos aqui, propor a seguinte máxima: “Você é o que você vivencia”, e como complemento, outra, na mesma linha, “Você é o que você aprende”. O que isso pode significar, em termos de Educação Musical?

A base da música, como a conhecemos hoje, passa por muitos caminhos diferentes, porém, interligados. Quando ainda nem sonhávamos com signos lingüísticos, imitávamos as onomatopeias produzidas pelos animais para comunicação e, a partir disso, perceberíamos que a nossa voz, ao imitar tais sons, gerava ruídos, com diferentes nuances e entonações (Barros, 2007). Com o passar do tempo, houve a percepção de que o som, produzido vocalmente, como algo contínuo, provocava sensações e era aceitável aos ouvidos. Gerou-se assim, o conceito de sistema tonal. E por que o Dó é chamado Dó? Por que não Ré ou...? Devemos tal feito ao monge italiano Guido D'Arezzo, que no século IX idealizou um sistema a partir das sílabas iniciais de cada verso do Hino a São João Batista: “*Ut queant laxis/Resonare fibris/Mira gestorum/Famuli tuorum/Solve pollut/Labii reatum/Sancti Ionnis*”, desde então, usou-se o “ut, ré, mi, fá, sol, lá e o si” como referenciais de notação. Em 1963, seis séculos depois, pela dificuldade em cantar o “ut” em solfejos, substituiu-se pelo nome “dó” (Barros, 2007).

Quando combinações de notas começaram a ser pensadas de maneira simultânea em sentido vertical, como chamam os músicos, e não apenas no horizontal, nasceram as partituras e um grande encontro de vozes; surgiu, igualmente, um conceito polifônico denominado “Harmonia”, como uma relação encaixada de notas dentro do sistema tonal. Hugo Riemann (1945 e 1959), musicólogo alemão, disse que “*a teoria da harmonia tem por objeto o estudo e a aplicação das leis que regem o encadeamento logicamente racional e tecnicamente correto dos acordes (ressonâncias simultâneas de vários sons de alturas diferentes)*”. Pensando sobre o conceito de “dualidade”, a Harmonia pode ser dividida em “Consonante” e “Dissonante”. Consonante significa “soar junto” então, harmonias consonantes são aquelas com sons estáveis, agradáveis, que produzem uma sensação de relaxamento e deleite, já uma dissonância significa discordância, ou seja, uma harmonia dissonante é aquela em que há “tensão”, discordância, afinal, em suas relações sonoras. Diante destes conceitos, nem toda harmonia conduz a um relaxamento, ela pode gerar tensão, discordância, desagrado.

Música é o som da vida. Para os Hindus, por exemplo, o som com que todos brincamos, o famoso “ommmmm” das meditações, foi o som, harmônico e agradável, com que o Deus Brahma, criou o Universo, juntamente com o restante do primeiro time do panteão hinduísta, como Visnu (Deus da preservação do mundo; ele está em tudo e tudo nele está), Shiva (Deus da destruição criadora do mundo, quer dizer, o que recicla, recriando os ciclos da vida) e Krishna (Deus responsável pela manutenção da ordem cosmológica). Os físicos pesquisam, incessantemente, o que chamam de “radiação cósmica de fundo em micro-ondas”, que teria como um de seus componentes, o som da criação nos primórdios do Universo, resultado do que, embora não de modo consensual, a maior parte dos cosmólogos chamam de *Big Bang* (Grande Explosão). Quando estamos com muito calor e bebemos algo refrescante como um copo d'água,

aliviados, soltamos um “ahahah...”; quando estamos agoniados, desejamos gritar bem alto, como no belo quadro “O Grito”, do artista plástico norueguês Edvard Munch (1863-1944).

Neste artigo, falamos de vida, através da música e da Educação Musical e passamos por alguns de seus pressupostos e proporemos uma ação concreta, que pode ser adotada pelas redes públicas brasileiras, em benefício de nossos estudantes. Propomos uma espécie de “sequência didática e conceitual”, além de umas tantas ideias, não de conteúdos e/ou exercícios, mas de fatores pedagógicos e habilidades a serem desenvolvidas na escola, inseridos nas teorias e práticas da Educação Musical, como exemplo prático do que aqui desejamos propor: estudar é ter prazer em conhecer o mundo, seus fatos e fenômenos, para que os estudantes o descubram, mas também para que descubram o belo que existe ao seu redor, com o qual interage e com o belo que existe dentro de cada um de nós e que pode ser melhor ainda, se ao invés de encerrarmos os outros na externalidade de sujeitos inacessíveis, os trouxermos para o nosso mundo e se nos jogarmos, de cabeça e de coração, em seus mundos. Educar e educar-se, é vivenciar novas experiências. A Educação proporciona este prazer e estes ensinamentos; aqui, conversaremos sobre como a música atua neste contexto existencial.

## CANTANDO, VIVENDO E APRENDEDO

Em face de mudanças de paradigmas pelos quais os estudos pedagógicos vêm passando há décadas, para que tenhamos uma escola afetuosa e que dê prazer ao estudante, além de qualificá-lo, discutimos a qualidade do ensino na escola pública, a partir de fatores musicais. Eis parte importante, da fórmula geral da escola pública, por assim dizer, ofertada em particular pela Educação Musical, para não apenas reter o estudante na escola, como para atraí-lo de volta, caso dela tenha evadido e principalmente, para ser mais um fator em sua formação técnica e, especialmente, humanística. Eis os fatores musicais e educacionais.

**Alegria** – a palavra “alegria” vem do latim e designa alguém que está contente, alguém que é vivaz, que exala vida. Alguns dizem que alegria é um sentimento perigoso porque nos levaria a um estado de relativo torpor perante uma realidade que, não raro, não nos favorece. Contudo, não concordamos com essa ideia: alegria é vida e é com essa perspectiva que o professor têm que trabalhar. Alegria é o diapasão pelo qual tocamos nossa vida e nossas ações pedagógicas. Para os não iniciados, diapasão é um instrumento metálico, em forma de forquilha, que emite sons, por vibração, com o qual afinamos o tom com que iremos tocar um instrumento musical ou cantar uma música. Assim, tendo por diapasão o prazer que a música proporciona a quem a toca e/ou a ouve, procuramos, pela Educação Musical, ensinar aos estudantes a alegria sonora da música, com toda sua poética e como, através dela, também poderão se alegrar.

**Sensibilidade** – é a capacidade sensorial de perceber o mundo através dos sentidos e das emoções. Uma vez proporcionado o prazer ao estudante, pela busca do saber, de modo científico e lúdico, a continuidade de seus estudos será não apenas facilitada, como ele próprio, ao seu modo, no seu tempo e em alguma medida, poderá buscar seu aprofundamento. Tal habilidade pode ser observada pelo desempenho acadêmico de nossos estudantes. O ensino deve desenvolver ou gerar, cada vez mais aguçada capacidade sensitiva, o que se reflete positivamente no aprendizado, na formação humana e no jeito como conduzimos nossa vida acadêmica, em família e como cidadão ativo e consciente.

**Percepção** – perceber é captar ou reconstruir subjetivamente a vida e o sentido cultural das coisas e do mundo. A alegria, ao aguçar a sensibilidade, contribui para preparar o estudante para um passo possível seguinte, que é, como expresso pelos estudos da *Gestalt* (teoria psicológica das formas que prega que, antes de compreender as partes, é necessário que compreendamos o todo), apreender a forma pela qual o saber humano é construído, em toda sua Estética (subjetiva, mas eivada do sistema cultural e simbólico no qual o *ser* está imerso), Ética (que é, a bem entender, uma reflexão filosófica sobre valores e comportamentos coletivos, mais ou menos aceitos, entendidos, resumidamente, como Moral) e Economia (regras de convivência) e isso deve acontecer com naturalidade e de modo prazeroso e potencializador de sua formação humana e acadêmica. Partindo das sensações que a música pode oferecer, buscamos novas percepções e novos sentidos culturais. Perceber não é apenas ver ou interpretar a aparência de



algo ou de alguém, é ver ou interpretar, de modos alternativos e subjetivos, aquilo que todos veem, não desprezando a percepção do outro, tão legítima quanto a nossa; assim construímos visões e interpretações coletivas de mundo e de vida e as pactuamos, culturalmente.

**Concentração** – concentrar é o ato de confluir nossa atenção e esforço para um objetivo específico pré-determinado. A música não é apenas um elemento sensitivo e/ou perceptivo, não é somente um fator pedagógico, mesmo quando se torna objeto central do que os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e/ou da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e/ou das Orientações Curriculares de uma rede de ensino prescrevem como elemento obrigatório da grade curricular, embora também seja isso. A música pode atuar, igualmente, como um fator de concentração, na medida em que o estudo musical e a execução de uma música demandam que o estudante, que o músico, foque sua atenção no esforço de realizar toda a combinação-base (ver a seguir) de sons e sensações/percepções que a compõe. Os estudos só atingem seus objetivos de modo pleno se houver, da parte do estudante, considerável grau de concentração para que o saber e a técnica emergam das reflexões subjetivas, em face do conhecimento histórico, geográfico e culturalmente produzido que ele assimilou e que (re)construiu, à sua feição, com a mediação do professor e, em alguma medida, dos colegas, na sala de aula e/ou na escola.

**Análise Combinatória** – é o ramo da Matemática que estuda as correlações infinitas de números e suas possibilidades combinatórias para formar outros números e toda gama de raciocínios matemáticos (como derivadas, áreas geométricas etc.), a partir de critérios específicos e regras pré-determinadas. A contagem dos elementos de um conjunto qualquer e as interações que o fazem ser o que é, e não outra coisa qualquer, é o foco desta área do conhecimento humano. Compor e executar uma música, ou mesmo percebê-la como um objeto cultural e artístico, na qualidade de ouvinte e apreciador, só é possível porque nosso cérebro, ainda que intuitivamente, analisa os sons produzidos isoladamente, os quais, matematicamente combinados, harmonizam-se no objeto cultural música, cuja contextualização e compreensão é, apesar de geograficamente posicionada e historicamente produzida, universalmente aceita e apreendida.

**Coordenação motora** – é a capacidade de usar, de modo eficaz, os músculos e todo corpo, em nossos movimentos, para que possamos desenvolver nossas técnicas sobre alguma coisa (esportes, operação de máquinas, práticas musicais...), de modo o mais plástico (elegante) possível. Diga-se de passagem, o próprio corpo humano pode ser um instrumento musical ou ser utilizado, habilmente para, junto com objetos, em princípio, não musicais, produzir-se música. Artistas como Hermeto Pascoal e grupos de dança como os *Stomp* bem comprovam esta afirmação. A música, junto com a Educação Física (não é à toa que a dança compõe o currículo de várias graduações nessa área), é um dos mais poderosos fatores pedagógicos para o pleno desenvolvimento das habilidades motoras e corporais dos estudantes. A plasticidade e a resistência corporais tornam-se, deste modo, fatores essenciais para a vida diária dos estudantes.

**Trabalho em conjunto** – é o esforço de um grupo de pessoas que têm um objetivo em comum a atingir e que cooperam entre si para que este objetivo seja alcançado o mais rápida e eficientemente possível. A prática em Educação Musical é, normalmente, um trabalho coletivo, já que a execução da qualquer música, que não seja realizada por um único músico, pressupõe a harmonização das habilidades de instrumentistas desses músicos, mas também pressupõe a harmonização de suas sensibilidades e percepções, combinando suas diferentes leituras e execuções musicais. Não se produz conhecimento sem trabalho em conjunto e não se trabalha em grupo, como em sala de aula e numa escola (ou em uma sociedade), se cada participante do coletivo não for sensibilizado, afetuosa e alegremente, para alterar suas percepções de mundo, respeitando as dos demais, ampliando-as, concentrando-se nas mais diversas probabilidades científicas, artísticas e humanísticas, subjetiva e coletivamente. O saber técnico completa o processo.

**Escrita e interpretação literária** – com a aprendizagem da escrita textual, o estudante passa a dominar o código linguístico do ponto de vista formal (grafia das letras, dos fonemas e das palavras e regras de uso gramatical da língua portuguesa e de outras que estude), e também nos sentidos culturais da peça discursiva. Interpretar um texto é um ato complexo e contextual, não basta ler umas tantas palavras,

como já nos mostraram pensadores do quilate de Paulo Freire (1921-1997) e outros estudiosos, como os da Análise de Discurso, como Umberto Eco (1932-2016), Patrick Charaudeau e Michel Pêcheux (1938-1983). Interpretar é decodificar os sentidos das coisas e das palavras escritas, bem como extrair os sentidos das entrelinhas que, muitas vezes, escapam do leitor mais desatento e/ou despreparado. Aqui, vale assumirmos como nossa, a definição do filósofo argentino Eliseo Verón (1935-2014), que dizia que ideologia não é um repertório de conteúdo, senão uma gramática para o engendramento de sentidos sociais (1980). Nem todas as músicas possuem letras, mas muitas as possuem. Escrever uma letra não musical, por assim dizer, uma letra textual, de todo modo, pede uma sensibilidade para a música que pode ser, no mais das vezes, fruto de atenta observação da Educação Musical. Apreendida como um discurso do ser, a música pode ser ensinada a partir de determinadas técnicas, envolvendo a senso-percepção do estudante e conduzindo-o pelas combinações, mais ou menos harmônicas, do objetivo sonoro que lhe apresentamos.

**Escrita e interpretação musical** - escrever é grafar, ou seja, do latim, marcar, o que for, desde coisas concretas, como um belo grafite pelos muros da cidade ou como palavras em um pedaço de papel ou coisas abstratas, como os sentimentos, as percepções e os pensamentos humanos, conforme descrito até aqui. A música é uma abstração, prenhe de simbolismos abstratos; a música é uma das mais belas formas de marcação do Homem sobre a Terra. Isto posto, no caso do objeto cultural música, a escrita é expressa pelas notas musicais, com suas especificidades, com os sons e as pausas que se impõem ao músico, o qual, deste modo, (re)interpreta a pauta musical conforme sua vivência, suas percepções, sentimentos e pensamentos; o músico (re)combina as notações musicais para compor ou para executar música. Ainda quando a música se origina de um “iletrado” musicalmente, ou seja, quando ela vem ao mundo pela intuição do músico, mesmo nesse caso, há uma escrita e uma interpretação musical-existencial, por assim dizer. As metodologias de Educação Musical procuram caminhos do “letramento” musical.

**Aprendizado de um instrumento musical** - a música pode ser executada tanto pelas cordas vocais, um dos mais poderosos “instrumentos musicais” ao nosso dispor, quanto pode ser o resultado da sonorização produzida por instrumentos não corpóreos, como uma bateria, um piano, um xilofone, um violão ou um saxofone. Todas as habilidades anteriormente descritas, brevemente, são postas em prática quando o estudante amplia suas competências com a Educação Musical.

**Autoconhecimento** – o conjunto dos estudos realizados e a convivência que o sistema de ensino proporciona a todos os que participam da comunidade escolar, colabora para nos mostrar quem realmente somos ou para nos fazer sermos outra pessoa, mais sensível, mais perceptiva, mais focada, mais concentrada, mais analítica, mais colaborativa e mais habilidosa. A música, uma vez mais, colabora para nos mostrar quem realmente somos ou para nos fazer ser outra pessoa, mais sensível, mais perceptiva, mais colaborativa, mais focada, mais concentrada, mais analítica e mais habilidosa. O poeta Ferreira Gullar (1930-2016) disse certa vez que a arte existe porque a vida não basta. Para quem trabalha na área da Educação Musical, o que conta é a própria vida que, não se bastando, extravasa por cada poro de nossas respirações, por cada palavra que escrevemos, por cada harmonia musical que criamos e que ensinamos. Viver a musicalidade é, em certo sentido, (re)construir-mo-nos fora de nós mesmos e, com isso, criamos novos significados e percepções de vida.

**Harmonização** – harmonia é uma combinação de fatores ligados por uma relação de pertinência e de importância que produz uma, normalmente, agradável sensação de prazer, sem maiores conflitos (embora, como visto no início deste artigo, também possa haver “harmonia desarmoniosa”, por assim dizer, mas essa não nos interessa, neste momento). Na escola, o estudante deve perceber toda harmonia existente nos estudos científicos, na convivência social e na relação com o mundo. As harmonias de nossas músicas podem guiar as harmonias de todos nós. Viver, dentre outras muitas definições possíveis, é o entrelaçamento simultâneo e dialético de sentimentos, pensamentos e ações que agradam o ser e que o fazem (re)construir a si mesmo, fazendo-o relacionar-se com os outros seres e com o mundo. Viver o ambiente escolar é, ou deveria ser, perceber a bela harmonização da própria vida, posta a definição do filósofo alemão Immanuel Kant (1724-1804), que dizia que belo é aquilo que dá prazer ao ser.

## CAMINHANDO, MUSICANDO E REALIZANDO

Arroyo (2002: p.19) procura mostrar que os processos e os produtos culturais devem ser entendidos em seu contexto inicial e de atuação de produção sociocultural, a partir do conceito de Cultura em do antropólogo norte americano Clifford James Geertz (1926-2006; Arroyo *Apud* Geertz - 1989, 2002: p.19) que dizia que cultura é uma teia de significados construídos pelas pessoas e que orienta suas vidas, em sociedade. Não é a única definição de cultura, mas além da questão do significado do bem cultural, há um relativo consenso de que “cultura” representa o conjunto de valores e hábitos de um povo e são eles que dão os significados aqui aludidos. Essa compreensão, para Arroyo, levou a certa relativização cultural e esse fenômeno teria sido, para a autora, essencial na superação de uma visão eurocêntrica da produção cultural humana (Arroyo, 2002: p.20). A cultura de outros povos também passou a ter o seu valor, como já o demonstrara, anteriormente, o antropólogo alemão Franz Boas (1858-1942), com seu Relativismo Cultural (que procura ver as diferenças culturais em toda a sua diversidade, livre de preconceitos etnocêntricos; ou seja, respeitando o outro e não o julgando, a partir de nossa própria visão de mundo e experiência prática). Não por outro motivo, as questões culturais passaram a ser apreendidas como Construções Sociais (Arroyo *Apud* Berger e Luckmann - 1985, 2002: p.20).

Cultura é tida, por muitos, embora haja algo de discordante, fenômeno coletivo e tipicamente humano, produto de nossas senso-percepções e de nossas cognições. Foi em meados do século XIX que o cérebro passou a ser estudado, ao menos no ocidente, tanto como órgão da cognição, como da *psique* humana, e não como atribuo divino. Ilari (2003: p.8-10), baseada em autores como Campbell (1996), Kotulak (1997), Herculano-Houzel (2001), Cardoso (2001), Carneiro (2001), Costa-Giomi (2001), Gardner (1983), Antunes (2002) e Levine (2003), todos devidamente referenciados na bibliografia final, descreve o cérebro e algumas de suas funções, descrição que passaremos a resumir a seguir.

O cérebro é um labirinto em forma de noz, como o descreve Ilari, sendo composto por aproximadamente 12 bilhões de células que recebem o nome de Neurônios, cujas informações são transmitidas por pequenos impulsos elétricos chamados de Sinapses. À medida que crescemos, o cérebro aprende, formando conexões, procurando eliminar informações desconexas e evitando, desse modo, o excesso de dados e informações que poderiam atrapalhar (e atrapalham, mas esta é uma discussão que não cabe neste artigo) a construção do conhecimento. Por essa razão, neurocientistas dizem que o cérebro é um órgão autorregulável, constituindo sua própria rede neural, antes mesmo do bebê completar um ano de idade. O desenvolvimento cerebral prossegue rápido até a maturidade e pode continuar até praticamente a velhice, quando inicia um processo de degeneração. Kotulak (1997) aponta 4 fases, que Ilari cita, para o desenvolvimento cerebral: a fetal; a que ocorre entre o nascimento e aproximadamente 5 anos de idade; a que acontece dos 5 aos 10 anos; após os 10 anos e a senilidade, iniciada, para alguns pesquisadores, aos 60 anos, para outros, aos 70 (não há consenso).

O cérebro humano é composto por duas metades ou hemisférios, à direita e à esquerda da caixa craniana, unidos por feixes de fibras de comunicação, como a maior delas, conhecida como Corpo Caloso. Idênticos na aparência, os dois lados cerebrais são, contudo, diferenciados no que toca suas funções, a começar do fato curioso de uma inversão (ainda sem explicação plausível): o lado esquerdo do cérebro comanda o lado direito do corpo e o lado direito do cérebro comanda o lado esquerdo do corpo. Normalmente, o lado esquerdo do cérebro comanda funções como a linguagem, o raciocínio lógico, a maior parte da memória, a habilidade de calcular, de analisar e de resolver problemas. As habilidades manuais não-verbais, as intuições, a imaginação, os sentimentos e a capacidade de síntese são comandadas, em regra, pelo lado direito. A percepção dos sons, algo que nos interessa diretamente aqui, neste artigo, aparentemente, é comandada pelo lado esquerdo do cérebro, muito embora a percepção musical, como algo organizado, supõe-se, ainda sem provas, que esteja localizada, prioritariamente, do lado direito da massa encefálica (Carneiro, 2001).

Para autores como Levine (*Apud* Ilari, 2002: p.8-10), existem sistemas neurodesenvolvidos que organizam nossos comportamentos, movimentos, percepções e a capacidade de aprender habilidades as mais

variadas. Baseada em Levine (2003), Beatriz Ilari nos apresenta oito habilidades que podem nos ajudar a entender melhor o processo de ensino-aprendizagem. Vamos a elas (Ilari, 2003: p.8-10).

1) *Sistema de controle da atenção* – responsável pelo direcionamento e distribuição da energia mental dentro do cérebro. É esse controle que mantém a criança concentrada, permitindo que dê atenção exclusiva a uma determinada tarefa e ignore as distrações.

2) *Sistema da memória* – responsável pelo armazenamento de informações, é importantíssimo no aprendizado de qualquer disciplina. Devido ao fato de a música ser uma arte temporal (isto é, que existe num determinado tempo e espaço), o sistema da memória tem uma importância fundamental para a educação musical.

3) *Sistema da linguagem* – responsável pela detecção dos diferentes sons de uma língua, pela habilidade de compreender, lembrar e utilizar um vocabulário novo, pela capacidade de expressão de pensamentos na forma da fala ou escrita, e pelo ritmo de compreensão com que o indivíduo atende às explicações e instruções verbais.

4) *Sistema de orientação espacial* – responsável pela capacitação do indivíduo para lidar ou criar informações organizadas em *Gestalt*, em padrões visuais ou em configurações específicas. A orientação espacial nos permite perceber que várias partes se encaixam em um todo, como num quebra-cabeça.

5) *Sistema de ordenação sequencial* – responsável pela capacitação do indivíduo para lidar com as cadeias de informação que têm uma ordem ou sequência. No caso da música, é esse sistema que permite ao aluno compreender o conceito de escalas e sequência musical.

6) *Sistema motor* – responsável pelas conexões entre o cérebro e os diversos músculos do corpo humano. Por exemplo, o sistema motor possibilita que uma determinada criança toque violino ou pratique um esporte.

7) *Sistema do pensamento superior* – responsável pelo raciocínio lógico, pela resolução de problemas, pela formação e utilização de conceitos, pela compreensão de como e onde as regras são aplicadas e válidas, e pela percepção do ponto central de uma ideia complexa.

8) *Sistema do pensamento social* – responsável pela capacidade de interagir através de relações interpessoais e de pertencimento em um grupo. Na educação musical, é o sistema de pensamento social que permite que as crianças façam música de câmara ou cantem juntas em um coral.

Autores como Gardner (1983) afirmam que possuímos vários tipos diferentes de inteligência, as famosas “inteligências emocionais”, que seriam comuns a todos os seres humanos. Para Ilari, temos o que autora chama de “inteligência musical” (Ilari, 2003: p.13), que pode ser percebida/inferida/analizada por indícios como a habilidade em tocar um instrumento, em compor uma música ou em perceber diferenças sonoras musicais, embora a autora apresente a advertência de que essa inteligência musical não pode ser confundida com talento. No entender de Ilari:

É importante que o educador utilize uma grande variedade de atividades e tipos de música. Cantar canções em aula, bater ritmos, movimentar-se, dançar, balançar partes do corpo ao som de música, ouvir vários tipos de melodias e ritmos, manusear objetos sonoros e instrumentos musicais, reconhecer canções, desenvolver notações espontâneas antes mesmo do aprendizado da leitura musical, participar de jogos musicais, acompanhar rimas e parlendas com gestos, encenar cenas musicais, participar de jogos de mímica de instrumentos e sons, aprender e criar histórias musicais, compor canções, inventar músicas, cantar espontaneamente, construir instrumentos musicais; essas são algumas das atividades que devem necessariamente fazer parte da musicalização das crianças. Todas essas atividades são benéficas e podem contribuir para o bom desenvolvimento do cérebro da criança (Ilari, 2003:p.14).

(...)

O ato de compor música envolve a experimentação com sons, a utilização do ouvido interno e a resolução de problemas. Ao compor uma canção, a criança pode estar ativando os sistemas de controle da atenção, da memória, da linguagem, de ordenação sequencial e de pensamento superior, entre outros. Independentemente de ser representada graficamente, as canções e obras compostas pelas crianças parecem ser benéficas ao neurodesenvolvimento. Entre essas composições estão as canções espontâneas e improvisadas das crianças pequenas. A improvisação musical, acompanhada ou não de gestos e movimentos corporais, também pode servir para ativar os sistemas motor e de orientação espacial (Ilari, 2003: p.15).

Para a pesquisadora, a Educação Musical atua não apenas na formação do estudante para melhorar seu desempenho acadêmico em música e nas demais disciplinas escolares, mas também para a formação humana integral daquele que dela participa. O neurodesenvolvimento é uma complexa teia de aprendizagens exponenciais, tanto quanto a fisiologia cerebral e a *psique* humana assim o permitem e música, tudo considerado, é-lhe fundamental pela quantidade de conhecimentos e habilidades que trabalha.

Como expõe Ilari (2002: p.13), existem “*conexões que transformam sons em palavras com sentido*”. Falar em sentido, notadamente, o figurado ou conotativo é pensar, tanto em termos musicais, na sonoridade harmônica de uma bela canção, quanto nas palavras que, não raro, compõe as letras da maior parte dos estilos musicais; é pensar em poemas, literariamente falando. Assim, afirma Penna (2005: p.8), “*poesia e música são fenômenos distintos, que se encontram e se entrecruzam na canção, configurando, então, a poética musical*”. A linguagem musical é, para Penna, uma abstração que se realiza em diferentes músicas e manifestações musicais, culturalmente produzidas e contextualizadas; a linguagem musical ensina, por suposto, distintas poéticas musicais (Penna, 2005: p.9). Esse é um fenômeno universal, geograficamente posicionado e historicamente produzido; a música também finca raízes não apenas nas subjetividades, como também nas coletividades. Assim, conclui Penna, uma música se torna significativa para nós “*na medida em que, pela vivência cotidiana, nos familiarizamos com os seus princípios de organização sonora, com a sua poética*” (Penna, 2005: p.11).

## DA TEORIA À PRÁTICA: MATERIALIZANDO SONHOS, COM POLÍTICAS PÚBLICAS REALIZÁVEIS

*Sem música, a vida seria um erro.* Friedrich Nietzsche (1844-1900), filósofo alemão

Música, em geral, nos encanta, como é o caso do grupo de *rock* Titãs ao nos dizer que nós não queremos só comida, queremos também diversão e arte. Isso nos conduz a mais harmonização de vida e como harmonia pressupõe uma ligação holística das partes, para a formação de um todo complexo e que dê sensações, geralmente, agradáveis de prazer ao *ser*, faz parte de nossos objetivos que os estudantes, já desde o ensino fundamental, notadamente os das redes públicas, tenham alternativas à sua disposição e isso vale tanto para seu aprendizado de vida e acadêmico, em música e nas outras disciplinas, quanto, se possível, que ofereça a eles, oportunidades profissionais futuras. Dando sequência à ideia de que teoria e prática andam juntas e que compõem uma bela sinfonia de vida, tão harmônica quanto possível, eis aqui, uma proposta concreta, a título de exemplo, do que podemos ofertar para nossa garotada, seja nas redes públicas de ensino, seja nas escolas privadas, seja em Parcerias Público-Privadas (PPP): um Curso **Profissionalizante de Música**.

### Público-alvo

Estudantes do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, além dos participantes dos Programas de Educação de Jovens e Adultos (PEJA). A Educação Musical deve estar presente na vida discente desde a Educação Infantil (EI), mas como desenvolvimento profissional, as fases apontadas são as aqui sugeridas.

### Tempo do curso

Com duração prevista para 3 anos, as aulas devem ser ministradas no contra-turno do estudante, ao menos duas vezes por semana e compor-se-ão de aulas teóricas e práticas, com vistas à certificação dos participantes, ao final, de diploma profissional de música, chancelado pelas Secretarias ou pelas escolas, especialmente no caso das particulares, em conjunto com instituições parceiras, como pode ser o caso de universidades, com o aval do Ministério da Educação. Esse curso deve ser ofertado na modalidade concomitante, ou seja, em paralelo aos estudos acadêmicos regulares do estudante.

### Especializações

A parceria acima mencionada pode ofertar especializações em duas grandes categorias: música popular e música clássica, sendo opcional para o participante se especializar nas duas categorias, ampliando seu



curso, ao longo de seu último ano, seja no Ensino Fundamental, seja no Ensino Médio, caso deseje, consiga conciliar os horários e haja vaga e possibilidade de matriculá-lo, sem prejuízo de seu desempenho acadêmico no curso regular, fator determinante para seu ingresso e, especialmente, para sua permanência no *Programa*. A frequência é a exigida pela Lei 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), ou seja, 75% de presença nas aulas.

### Quadro docente e sua remuneração

Os docentes engajados neste projeto podem ser compostos por professores das instituições parceiras que, eventualmente, estejam participando diretamente do processo e/ou por professores contratados especialmente para esta finalidade. A forma de remuneração dependerá das instituições aqui referidas e, sendo públicas, se tiverem ou não parceiros privados para a empreitada.

### Quadro discente e sua remuneração: bolsas de estudo

As bolsas de estudo, em valor a ser estipulado, poderão ser divididas em duas parcelas: uma a ser paga diretamente ao participante, como ajuda de custo para seu deslocamento e alimentação e a outra metade a ser depositada em seu nome, em uma caderneta de poupança, em banco ou instituição alternativa, oportunamente contactados. O valor das bolsas também será estipulado futuramente e deve atender à capacidade pública de investimentos e/ou do(s) parceiro(s) privado(s) desta política pública.

### Autossustentabilidade do curso

O financiamento do curso profissionalizante ora proposto poderá se tornar realidade através de verba pública e das instituições participantes, se houver, mas outros apoios também podem ser buscados, para a realização da Parceria Público Privada (PPP) aqui preconizada. Doações de particulares (pessoas físicas e jurídicas) periódicas também podem ser tentadas. Para a realização plena deste projeto, como um todo, é interessante a participação de órgãos como o Ministério da Educação (MEC), por intermédio da Comissão de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), ou órgãos municipais ou estaduais, como no caso do Estado do Rio de Janeiro, com sua Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) etc. para o oferecimento de bolsas de iniciação científica ou equivalente aos participantes do curso.

### Apontando novos rumos

A Educação Pública, universal, gratuita e de qualidade, é responsabilidade da família e de toda sociedade, além de ser uma obrigação constitucional do Estado, entendido como os poderes públicos constituídos, em suas mais variadas instâncias (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e não apenas do poder público, eis porque, por exemplo, procuramos, sempre que possível e na medida do viável, envolver as famílias, o setor privado e o Terceiro Setor, nesta proposta.

A Educação Musical é um poderoso fator pedagógico do qual podemos lançar mão para educar o estudante e para auxiliar o trabalho do professor (e não apenas o de música) em sala de aula. Basta relembrarmos as habilidades trabalhadas pelo ensino da música, expostas neste artigo, bem como a ideia do curso profissionalizante, ora resumido no item anterior. Um rumo coletivo, prazeroso e estrondosamente alegre; harmoniosamente alegre, diga-se de passagem.

Não erremos na vida, como nos ensinou Nietzsche. Que rufem os tambores e soem as trombetas: a Música e a Educação Musical pedem passagem!

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E SUGESTÕES PARA APROFUNDAMENTO

- ANTUNES, Celso. **As inteligências múltiplas e seus estímulos**. Campinas: Papyrus, 2002.
- ARROYO, Margarete. **Educação Musical na contemporaneidade**. Anais do II Seminário Nacional de Pesquisa em Música da UFG. Páginas 18-29, 2002.
- BARROS, Fernando Ribeiro de Moraes. **Schelling e a constituição da estética musical**. Trans/Form/Ação, São Paulo, v. 30(2), p. 93-114, 2007.
- BERGER, Peter L. & THOMAS, Luckmann. **A construção social da realidade: tratado de Sociologia do Conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- CAMPBELL, Don. **Introduction to the musical brain**. Saint Louis: MMB Music, 1996.
- CARDOSO, Silvia Helena. **O que é mente? Cérebro e Mente**. Revista Eletrônica. Universidade Estadual de Campinas, dez. 1997/fev. 1998.
- CARNEIRO, Celeste. **Lateralidade, percepção e cognição. Cérebro e Mente**. Revista Eletrônica. Universidade Estadual de Campinas, maio/jul. 2001.
- COSTA-GIOMI, Eugenia. **Los beneficios extramusicales del aprendizaje del piano**. Encontro Latino-Americano de Educação Musical. Mar del Plata, 2001. Anais...Mar del Plata, Argentina, 2001.
- GARDNER, Howard. **Frames of mind: the theory of multiple intelligences**. New York: Basic Books, 1983.
- GEERTZ, Clifford. **A interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: Guanabara/Koogan, 1989.
- HERCULANO-HOUZEL, Suzana. **O cérebro nosso de cada dia: descobertas da neurociência sobre a vida cotidiana**. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2002.
- ILARI, Beatriz. **A música e o cérebro: algumas implicações do neurodesenvolvimento para a educação musical**. Revista da Abem (Associação Brasileira de Educação Musical), número 9, Páginas 7-16, setembro de 2003.
- KOTULAK, Ronald. **Inside the brain: revolutionary discoveries of how the mind works**. Kansas City: Andrews McMeel Publishing, 1997.
- LEVINE, Mel. **Educação individualizada**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- PENNA, Maura. **Poéticas musicais e práticas sociais: reflexões sobre a educação musical diante da diversidade**. Revista da Abem (Associação Brasileira de Educação Musical), número 13, Páginas 7-16, setembro de 2005.
- RIEMANN, Hugo. **Teoría general de la música**. Barcelona: Editorial Labor, 1945.
- RIEMANN, Hugo. **Historia de la música**. Barcelona: Editorial Labor, 1959.
- VERÓN, Eliseo. **A produção de sentido**. São Paulo: Cultrix, 1980
- ZABALA, Antoni & ARNAU, Laia. **Como aprender e ensinar competências**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

---

## Artigo

# O PAPEL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO NA GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS

---

### **Elaine Valéria do Nascimento**

*Graduada em Direito; Especialista em Gestão da Educação Pública – UNIFESP; Pós Graduada em Psicopedagogia Clínica e Institucional; Mestre em Educação – UNESP/Marília. Professora da rede municipal de ensino de Marília.*

**Endereço eletrônico:** [elaine.nascimento@unesp.br](mailto:elaine.nascimento@unesp.br)

### **Cláudia da Mota Darós Parente**

*Pedagoga pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre e Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora do Departamento de Administração e Supervisão Escolar e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista (Unesp/Marília). Líder do Grupo de Pesquisa e Avaliação de Políticas Educacionais (GAPE).*

**Endereço eletrônico:** [claudia.daros@unesp.br](mailto:claudia.daros@unesp.br)

---

**Resumo:** O artigo analisa o papel dos Dirigentes Municipais de Educação (DME) na gestão dos recursos financeiros em municípios paulistas. A pesquisa de levantamento de opinião mostrou que 70% dos DME tinham bom conhecimento de financiamento educacional, mas, em apenas 50% dos municípios, a função de ordenador de despesas era exercida pelos DME juntamente com outros agentes do Executivo. É imprescindível investir na formação dos DME em exercício, de modo que estejam a serviço da qualidade da educação.

### **Palavras-chave:**

Dirigente Municipal de Educação  
Administração Municipal  
Educação Municipal

---

## INTRODUÇÃO

Na área educacional, a Constituição Brasileira e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelecem que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família (BRASIL, 1988; 1996). Para garantia desse direito, a legislação define como está organizada a educação brasileira, bem como os responsáveis por sua provisão e financiamento.

Desde a aprovação da Constituição de 1988, a organização político-administrativa brasileira compreende a União, os Estados e os Municípios. Existem, portanto, três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Assim, no que concerne à educação, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988). Os municípios possuem a responsabilidade de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e o ensino fundamental, trabalhando sempre em conformidade com as diretrizes nacionais (BRASIL, 1996, art. 11). Têm como representante máximo o Dirigente Municipal de Educação (DME), um cargo de confiança de livre escolha e nomeação do Chefe do Executivo ou da base político-partidária que o apoia. O DME tem como atribuição a gestão da educação municipal e, entre as suas responsabilidades, está a administração dos recursos públicos. Conforme Gentilini (2010, p. 103-104), o termo “Dirigente Municipal de Educação”:

[...] tem uma forte conotação política e está diretamente relacionado com alguém que possui habilidades específicas para lidar com atores políticos e sociais – sendo ele próprio um dos atores em questão – na tarefa de implementar um projeto político e contribuir para o fortalecimento de um poder local.

Para garantir o direito constitucional à educação pública são necessárias políticas públicas, o que requer financiamento público. O financiamento educacional - ao mesmo tempo política pública e meio para outras políticas públicas - é aspecto essencial para garantir a aplicação dos recursos necessários à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MARTINS, 2010). Além da política de vinculação de recursos para a educação (BRASIL, 1988; 1996), desde a década de 1990, vigora a política de fundos - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) - atualmente disposta na Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentada pela Lei nº 14.113 (BRASIL, 2020a; 2020b).

Compreendemos que o DME possui um importante papel à frente da educação municipal, já que, a depender da forma como atua, poderá contribuir para a garantia do direito à educação e para a oferta de uma educação de qualidade.

O ator principal e estratégico no processo de construção do sistema municipal de ensino e planejamento da educação é o órgão municipal de educação representado pelo seu dirigente. É um ator do campo da gestão pública, municipal e da educação. (GENTILINI, 2010, p. 138)

Diante do exposto, o principal questionamento que orientou a pesquisa que originou este artigo foi: como o Dirigente Municipal de Educação atua na gestão dos recursos financeiros destinados à educação municipal? Frente a esse questionamento, foi desenvolvida uma pesquisa com o objetivo de analisar o papel dos Dirigentes Municipais de Educação na gestão dos recursos financeiros em municípios paulistas.

O presente artigo está organizado da seguinte forma: primeiramente são sumarizadas pesquisas que caracterizam o DME no contexto brasileiro. Em seguida explicitamos os procedimentos da pesquisa realizada com os DME no Estado de São Paulo, detalhando seus resultados. Por fim, apresentamos algumas considerações finais.

## O DIRIGENTE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

A primeira pesquisa sobre os Dirigentes Municipais de Educação no Brasil foi realizada em 1999, uma parceria entre a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), e contou com o apoio financeiro da Fundação Ford. A pesquisa foi coordenada por Julio Jacobo Waiselfisz e publicada em Waiselfisz e Silva (2000). À época, participaram da pesquisa 1.973 municípios, o que representa um retorno de 35% dos DME.

Em 2010, foi realizada a Segunda Pesquisa Nacional sobre o Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação do Brasil, resultado da parceria entre a Undime, a Unesco e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Desta última pesquisa, participaram voluntariamente 3.410 dirigentes (INEP, 2011).

No ano de 2017, a Undime realizou pesquisa sobre o perfil dos DME, incluindo aqueles que estavam concluindo sua gestão em 2016 e os que estavam iniciando em 2017. Participaram da pesquisa 2.590 municípios (UNDIME, 2017).

Em 2021, a Undime divulgou a realização de nova pesquisa com os DME brasileiros. Dessa vez, a pesquisa envolveu 2.806 secretários municipais, cerca de 50% do total de municípios: 72% dos DME eram

do sexo feminino; 56% eram brancos; 57,4% possuíam entre 50 e 60 anos; 93% eram formados na área da educação; 71% tinham formação em nível de especialização; 57% possuíam mais de 21 anos de experiência na área da educação; 53% tinham até 2 anos de experiência como DME; 41% participaram de cursos de formação para auxílio na gestão. Esses dados mostram que

Os DME conformam uma categoria com um perfil muito nítido, de profissionais egressos da sala de aula e da gestão escolar, com formação especializada na área da educação, e que se movem entre as instâncias específicas de sua rede e escolas, de um lado, e o ambiente da política representativa, de outro. São, em última instância, mediadores e articuladores da vontade política da sociedade local e dos imperativos normativos, técnicos, operacionais e institucionais da gestão educacional de suas cidades. (UNDIME, 2021, p. 1)

Entretanto, apesar da trajetória profissional do DME vinculada à educação, a experiência à frente da gestão municipal é recente. Justamente por isso, 81% dos DME demonstraram interesse em cursos de aprimoramento na área de gestão orçamentária e financeira da educação (UNDIME, 2021). Esses dados sugerem que, para o exercício da gestão da educação municipal, são requeridos conhecimentos específicos sobre financiamento educacional.

Por meio de pesquisa bibliográfica exploratória no Banco de Dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) foram encontrados outros trabalhos sobre o “Dirigente Municipal de Educação”, entre os quais destacamos: Silva (2018) que analisou a perspectiva de DME no que se refere aos seus desafios na gestão e no financiamento da educação municipal em municípios paulistas e Silva (2019) que analisou a atuação de DME na Paraíba. O levantamento e a análise desses estudos identificaram lacunas importantes sobre a temática, mostrando a relevância de outros estudos sobre os DME, em particular, no Estado de São Paulo.

## DELINEAMENTO DA PESQUISA

A fim de analisar o papel dos Dirigentes Municipais de Educação na gestão dos recursos financeiros em municípios paulistas, foi realizada uma pesquisa de levantamento de opinião (tipo *survey*) que, entre outras finalidades, pode ser utilizada para a obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas (população-alvo), por meio de um instrumento de coleta de dados predefinido, a exemplo do questionário (BABBIE, 1999).

Seguindo as diretrizes da pesquisa de levantamento de opinião, foi elaborado um questionário por meio do *Google Forms* com 20 questões (19 questões fechadas e 1 questão aberta), considerando três focos/blocos: 1) perfil do município e dos DME participantes da pesquisa; 2) participação do DME no planejamento orçamentário do município; 3) participação do DME na execução orçamentária.

O Estado de São Paulo possui 645 municípios. Obtivemos acesso público aos endereços eletrônicos de 75% dos DME que estão à frente dos municípios paulistas. O questionário foi enviado várias vezes aos endereços eletrônicos dos DME entre os meses de dezembro/2021 e fevereiro/2022. A pesquisa teve um retorno de 34 questionários, o que representa a participação de 5% dos DME do Estado de São Paulo.

## OS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Primeiramente, a análise dos questionários permitiu conhecer algumas características do município em que os DME atuam. A Tabela 1 sistematiza os municípios respondentes por meio das denominadas Regiões Administrativas. O Estado de São Paulo possui 16 Regiões Administrativas e a pesquisa teve adesão de DME que atuam em 12 delas, ou seja, 75% das regiões do Estado. As regiões de Bauru e de Campinas tiveram a maior adesão, ambas com 15%.



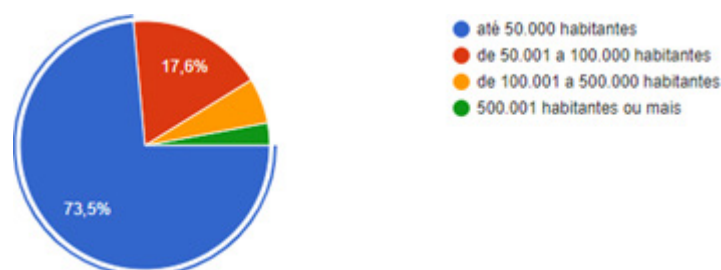
**Tabela 1:** Dirigentes Municipais de Educação participantes da pesquisa, por Região Administrativa do Estado de São Paulo.

Região Administrativa	N	%
Araçatuba	2	6
Barretos	1	3
Bauru	5	15
Campinas	5	15
Central	3	9
Franca	2	6
Itapeva	0	0
Marília	4	11
Presidente Prudente	4	11
Registro	1	3
Ribeirão Preto	0	0
Santos	2	6
São José do Rio Preto	2	6
São José dos Campos	3	9
São Paulo	0	0
Sorocaba	0	0
Total	34	100

**Fonte:** Dados de Pesquisa. Elaborada pelas autoras.

O Gráfico 1 apresenta o porte populacional do município no qual os DME participantes da pesquisa atuavam. Dos 34 municípios, a maioria (73,5%) possuía até 50 mil habitantes e 17,6% possuíam entre 50.001 e 100 mil habitantes. Ou seja, os dados mostram que houve participação de DME provenientes de municípios de todos os portes populacionais, com predominância de municípios pequenos.

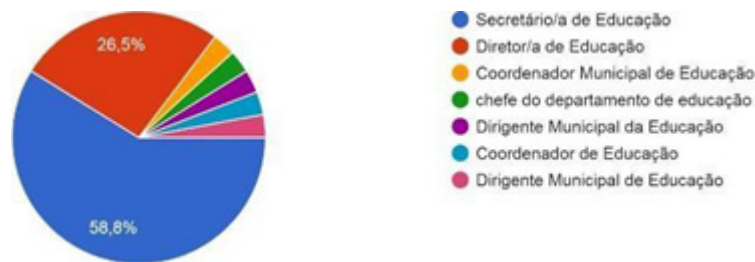
**Gráfico 1:** Porte populacional dos municípios nos quais os Dirigentes Municipais da Educação participantes da pesquisa atuavam.



**Fonte:** Dados de pesquisa. Elaborado pelas autoras.

O Gráfico 2 teve como finalidade apresentar a variação das denominações de quem atuava como DME nos municípios paulistas. Os resultados mostraram que, na maior parte dos municípios (58,8%), o termo “Secretário/a de Educação” era o mais utilizado, seguido de Diretor/a de Educação (26,5%). Outras expressões também foram mencionadas: Dirigente Municipal de/da Educação (6,2%), Coordenador de Educação (3,1%), Coordenador Municipal de Educação (3,1%) e Chefe do Departamento de Educação (3,1%).

**Gráfico 2:** Denominações dos Dirigentes Municipais de Educação em municípios paulistas.



**Fonte:** Dados de Pesquisa. Elaborado pelas autoras.

Quanto ao nível de formação, o Gráfico 3 mostra que a grande maioria dos DME (64,7%) possuía Pós-Graduação (Especialização). Esses resultados convergem com a pesquisa sobre DME em âmbito nacional (UNDIME, 2021). Além disso, chama atenção o fato de que 14,7% dos DME do Estado de São Paulo possuíam Doutorado.

**Gráfico 3:** Nível de formação dos Dirigentes Municipais de Educação.

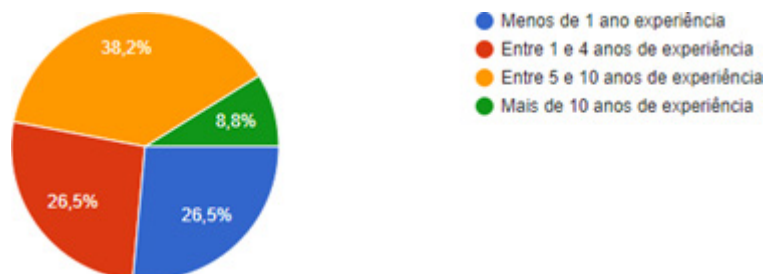


**Fonte:** Dados de Pesquisa de Campo. Elaborado pelas autoras.

Em termos de profissão, 47% dos DME que participaram da pesquisa eram professores/as. Outras profissões elencadas pelos DME foram: servidor público municipal, coordenador pedagógico, diretor de escola, supervisor de ensino, engenheiro e psicóloga. Esse dado é similar aos resultados da pesquisa realizada pela Undime (2021).

No que diz respeito ao tempo de experiência na função de DME, de acordo com o Gráfico 4, 38,2% dos DME possuíam entre 5 e 10 anos de atuação; 26,5% tinham de 1 a 4 anos de experiência na função; 26,5% menos de um ano; e uma pequena porcentagem contava com mais de 10 anos de experiência (8,8%). Esses resultados mostram algumas diferenças em relação à pesquisa nacional: 23% dos DME do país tinham entre 5 e 8 anos de experiência (UNDIME, 2021).

**Gráfico 4:** Tempo de experiência dos Dirigentes Municipais da Educação na função.



**Fonte:** Dados de Pesquisa. Elaborado pelas autoras.

## A PARTICIPAÇÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

No processo de planejamento orçamentário do município, o primeiro passo é a elaboração do Plano Plurianual (PPA), um programa de médio prazo onde são estabelecidas as prioridades, as diretrizes e as necessidades mais prementes para a gestão municipal. O PPA, após elaborado, deve ser apresentado à Câmara Municipal que poderá ou não propor emendas ao mesmo. Somente depois de aprovado pela Câmara e sanção do chefe do Poder Executivo é que o PPA passa a ter vigência. Após a aprovação do PPA, deve ser elaborada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve estabelecer a estimativa quanto às receitas e também fixar as despesas a serem realizadas pelo governo durante um determinado exercício financeiro<sup>1</sup>.

No processo de planejamento e execução orçamentária, há ainda a necessidade de se alinhar à Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000 (BRASIL, 2000), responsável por estabelecer limites ao gasto público e ao tamanho da dívida pública. Essa lei evita o endividamento da máquina pública, criando critérios para que isso não aconteça.

Na pesquisa desenvolvida junto aos DME do Estado de São Paulo, conforme a Tabela 2, a grande maioria (70%) afirmou ter “bom conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação”. Apesar disso, os dados mostram que 21% dos DME têm pouco conhecimento da temática, uma grande fragilidade frente à responsabilidade daqueles que estão à frente de uma Secretaria Municipal de Educação.

**Tabela 2:** Nível de conhecimento dos Dirigentes Municipais de Educação sobre financiamento da educação.

Nível de Conhecimento	N	%
Tenho profundo conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação	5	9
Tenho bom conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação	22	70
Tenho pouco conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação	7	21
Não possuo conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação	0	0
Total	34	100

**Fonte:** Dados de Pesquisa de Campo. Elaborada pelas autoras.

Os resultados da pesquisa mostraram que os DME participam mais ativamente dos planos práticos, ou seja, conforme a Tabela 3, 56% dos DME afirmaram ter grande participação na elaboração do PPA.

1. Informações disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>. Acesso em 14 dez. 2022.

**Tabela 3:** Participação dos Dirigentes Municipais de Educação na elaboração do Plano Plurianual.

Nível de Participação	N	%
Tive grande participação na sua elaboração	17	56
Tive pouca participação na sua elaboração	10	29
Não teve participação na sua elaboração	5	15
Total	34	100

**Fonte:** Dados de Pesquisa. Elaborada pelas autoras.

Por sua vez, conforme Tabela 4, apenas 35% dos DME responderam que tiveram grande participação na elaboração da LDO. No entanto, boa parte dos participantes (47%) informou que teve pouca participação na elaboração da LDO ou nenhuma (18%), o que evidencia fragilidades importantes no processo de planejamento dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

**Tabela 4:** Participação dos Dirigentes Municipais de Educação na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Nível de Participação	N	%
Tive grande participação na sua elaboração	12	35
Tive pouca participação na sua elaboração	16	47
Não teve participação na sua elaboração	6	18
Total	34	100

**Fonte:** Dados de Pesquisa de Campo. Elaborada pelas autoras.

A Tabela 5 mostra que 32% dos DME tiveram grande participação na elaboração na LOA. No entanto, 50% dos DME tiveram pouca participação na elaboração da LOA. Deve-se destacar que 18% dos DME não participaram desse processo.

**Tabela 5:** Participação dos Dirigentes Municipais de Educação na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nível de Participação	N	%
Tive grande participação na sua elaboração	11	32
Tive pouca participação na sua elaboração	17	50
Não teve participação na sua elaboração	6	18
Total	34	100

**Fonte:** Dados de Pesquisa de Campo. Elaborada pelas autoras.

## A ATUAÇÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No processo de execução orçamentária destaca-se a figura do ordenador de despesas, ou seja, toda e qualquer autoridade que emite empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio (BRASIL, 1967). Também pode ser caracterizado como a autoridade com atribuições definidas em ato próprio, entre as quais as de movimentar créditos orçamentários, empenhar despesa e efetuar pagamento. Deve possuir “[...] conhecimentos em diversas áreas, reunindo para tomada de decisões, informações que transitam em finanças, contratos, licitação, obras, recursos humanos, transparência, bens patrimoniais, [...]” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014, p. 9).

No âmbito da educação municipal, o ordenador é formalmente designado pelo Prefeito por meio de decreto que delega de maneira expressa a função de ordenador de despesas da educação. Tal responsabilidade pode ser assumida por uma única pessoa ou pode ser compartilhada entre duas pessoas ou mais.

A pesquisa mostrou que nos municípios paulistas essa responsabilidade tem sido assumida por: Prefeito, Dirigente Municipal de Educação, Secretário/Diretor de Finanças, Secretário da Fazenda e Contador. De acordo com a Tabela 6, em 50% dos municípios, o ordenador de despesas é alguém fora da área da educação, ou seja, a tomada de decisão a respeito do uso dos recursos financeiros da educação ocorre sem a participação do DME. Nesse caso, em 35% dos municípios, a função do ordenador de despesa é exercida apenas pelo Prefeito. A pesquisa mostrou que em apenas 50% dos municípios, a função de ordenador é exercida pelos DME juntamente com outras pessoas do Executivo. Esses resultados são compatíveis com o cenário nacional: em 2017, 52% dos DME atuavam como ordenadores de despesa (UNDIME, 2017).

**Tabela 6:** Ordenador de despesas em Municípios Paulistas.

<b>Ordenador de despesa</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Prefeito e/ou Secretário/Diretor de Finanças e/ou Secretário da Fazenda e/ou Contador	12	50
Dirigente Municipal de Educação e outros (Prefeito e/ou Secretário/Diretor de Finanças e/ou Secretário da Fazenda e/ou Contador)	12	50
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Dados de Pesquisa de Campo. Elaborada pelas autoras.

Os DME foram questionados sobre as responsabilidades do ordenador de despesas. Conforme a Tabela 7, o resultado indicou que 68% tinham bom conhecimento sobre o assunto e 32% possuíam profundo conhecimento sobre o tema. No entanto, 20% afirmaram ter pouco conhecimento, o que indica mais uma fragilidade em alguns municípios paulistas.

**Tabela 7:** Grau de conhecimento dos Dirigentes Municipais de Educação sobre as responsabilidades do ordenador de despesas no município.

<b>Grau de conhecimento</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Tenho profundo conhecimento sobre o assunto	7	32
Tenho bom conhecimento sobre o assunto	23	68
Tenho pouco conhecimento sobre o assunto	4	20
Não tenho conhecimento sobre o assunto	0	0
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Dados de Pesquisa de Campo. Elaborada pelas autoras.

Os DME foram questionados, caso não fossem ordenadores de despesa, se gostariam de ser. Conforme a Tabela 8, daqueles que não atuam como ordenador, chama a atenção o fato de que 21% não desejavam assumir essa responsabilidade.

**Tabela 8:** Desejo dos Dirigentes Municipais de Educação de atuarem como ordenadores de despesas.

<b>Desejo de atuar como ordenador de despesa</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Sim	10	29
Não	7	21
Sou ordenador de despesas no município	17	50
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Dados de Pesquisa de Campo. Elaborada pelas autoras.



Os DME também foram questionados se ser ordenador de despesa confere maior autonomia na gestão de sua pasta. De acordo com a Tabela 9, 85% responderam afirmativamente e 12% responderam que não. Na pesquisa realizada pela Undime (2021), os dados indicaram que: 38% tinham alta autonomia para ordenar despesas; 36% média-alta autonomia; 11% média-baixa autonomia; e 15% tinham baixa autonomia.

**Tabela 9:** Grau de Autonomia do ordenador de despesa.

<b>Autonomia do ordenador de despesa</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Sim	29	85
Não	4	12
Não tenho conhecimento sobre o assunto	1	3
Total	34	100

**Fonte:** Dados de Pesquisa de Campo. Elaborada pelas autoras.

A investigação também buscou captar os principais desafios do ordenador de despesas nos municípios paulistas. Os DME poderiam indicar mais de uma resposta, conforme mostra a Tabela 10: a maior parte dos DME (68%) mencionou questões administrativas, 47% dos DME citaram questões financeiras e 44% indicaram questões políticas.

**Tabela 10:** Desafios do ordenador de despesas do município.

<b>Desafios do ordenador de despesas</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Questões administrativas	23	68
Questões financeiras	16	47
Questões políticas	15	44
Questões relacionadas à centralização	10	29
Não tenho conhecimento sobre o assunto	1	3

**Fonte:** Dados de Pesquisa de Campo. Elaborada pelas autoras.

Os DME foram questionados se ser ordenador de despesas contribui para a qualidade da educação municipal: 82% dos DME responderam afirmativamente (Tabela 11). Esse resultado corrobora a ideia de que “os Dirigentes Municipais de Educação têm um papel estratégico para que os municípios cumpram suas responsabilidades com a melhoria da qualidade da educação brasileira” (INEP, 2011, p. 32).

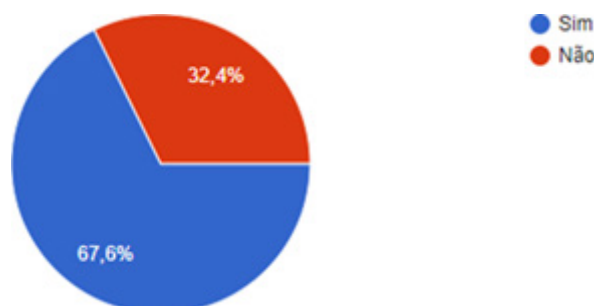
**Tabela 11:** DAatuação do Dirigente Municipal de Educação como ordenador de despesa e melhoria da qualidade da educação.

<b>Ordenador de despesas e melhoria da qualidade da educação</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Contribui muito para a melhoria da qualidade da educação municipal	28	82
Contribui pouco para a melhoria da qualidade da educação municipal	4	12
Não contribui para a melhoria da qualidade da educação municipal	1	3
Não tenho conhecimento sobre o assunto	1	3
Total	34	100

**Fonte:** Dados de Pesquisa de Campo. Elaborada pelas autoras.

A pesquisa também verificou a participação dos DME em formações relacionadas ao financiamento da educação. De acordo com o Gráfico 5, os resultados mostraram que 67,6% dos DME participaram de formações sobre a temática, evidenciando que a maioria dos DME compreende a necessidade de formação para desempenhar sua função. Em nível nacional, essa participação é mais reduzida: 41% dos DME participaram de cursos de formação para apoio na gestão (UNDIME, 2021).

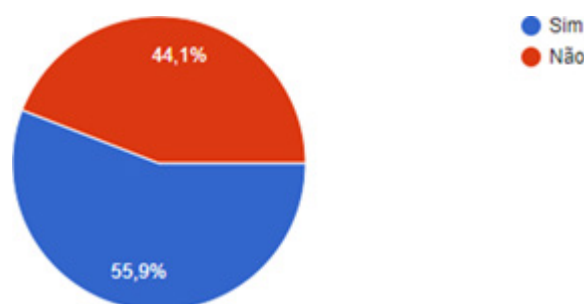
**Gráfico 5:** Participação dos Dirigentes Municipais de Educação em formações sobre temáticas relacionadas a financiamento da educação.



**Fonte:** Dados de Pesquisa de Campo. Elaborada pelas autoras.

Quanto ao uso das Plataformas Digitais de gestão pública oferecidas pela Undime por meio do Conviva Educação, conforme o Gráfico 6, dos 34 participantes da pesquisa, 55,9% faziam uso dessa ferramenta, embora 44,1% não a utilizassem. Essa resposta diverge do resultado nacional: apenas 19% dos DME afirmaram não fazer uso da plataforma (UNDIME, 2021).

**Gráfico 6:** Dirigentes Municipais de Educação que utilizam as Plataformas digitais disponibilizadas pela Undime



**Fonte:** Dados de Pesquisa de Campo. Elaborada pelas autoras.

Por fim, a pesquisa possibilitou que os DME fizessem considerações adicionais de forma facultativa. Entre os apontamentos feitos pelos DME, destacamos: centralização financeira nas mãos do Chefe do Executivo e do Secretário da Fazenda; falta de transparência na aplicação dos recursos da educação por parte do Poder Executivo; o DME deve ser ordenador de despesas e único responsável pela destinação dos recursos da educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar o papel dos Dirigentes Municipais de Educação na gestão dos recursos financeiros em municípios paulistas. Nossa intenção foi trazer contribuições para a área da educação, do financiamento educacional e da gestão pública.

Diante da organização político-administrativa brasileira, ainda persistem desafios ao equilíbrio das responsabilidades entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo que o pacto federativo seja, de fato, concretizado. Nesse cenário, é essencial compreender não apenas como está configurado o financiamento das políticas públicas para a área da educação, mas também as questões político-administrativas que envolvem a tomada de decisão política. É imprescindível que o Dirigente Municipal

de Educação, que está à frente desse processo, tenha bom conhecimento acerca do planejamento e do orçamento público para a educação, inclusive garantindo que os recursos financeiros estejam a serviço da qualidade da educação. Para o desenvolvimento da administração pública e da pesquisa educacional, é importante continuar investindo na transparência da gestão municipal, na formação continuada dos DME e em novas investigações sobre a temática.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BABBIE, Earl R. **Métodos de Pesquisa Survey**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 9 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 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: 9 jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 108**, de 20 de agosto de 2020a. Altera a Constituição Federal [...] para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); [...]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm) Acesso em: 9 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 9 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.113**, de 25 de dezembro de 2020b. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm) Acesso em: 9 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 9 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Manual do Ordenador de Despesas**. Brasília: CNMP, 2014.

GENTILINI, João Augusto. **Planejamento da Educação, Projeto Político e Autonomia**: desafios para o Poder Local. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação 2010**. Brasília: INEP, 2011.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 3, p. 497-514,

SILVA, Emanuela Alves da. **Gestão educacional e qualidade social**: atuação de dirigentes municipais de educação em dois municípios da microrregião de Cajazeiras/PB (2015-2017). 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019.

SILVA, Leandro Vitoriano da. **Gestão e financiamento dos Planos Municipais de Educação em municípios paulistas: novos/velhos desafios aos dirigentes municipais de educação**. 2018. 133 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2018.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Pesquisa perfil dos Dirigentes Municipais de Educação 2016-2017**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [https://undime.org.br/uploads/documentos/phpiOZvlu\\_615254cf0b40d.pdf](https://undime.org.br/uploads/documentos/phpiOZvlu_615254cf0b40d.pdf). Acesso em: 9 jan. 2023.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Pesquisa perfil dos Dirigentes Municipais de Educação 2021**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: [https://undime.org.br/uploads/documentos/phpLa0fSg\\_615254e019f48.pdf](https://undime.org.br/uploads/documentos/phpLa0fSg_615254e019f48.pdf). Acesso em: 09 jan. 2023.

WAISELFISZ, Julio Jacobo; SILVA, Raimundo Palhano. **Dirigentes municipais de educação: um perfil**. Brasília: Unesco; Undime; Fundação Ford, 2000.



**Conheça os cursos autoinstrucionais da Faculdade IBAM**

Faculdade **ibam**

- Gestão de Pessoas
- Processo e Técnica Legislativa
- Gestão do Sistema de Iluminação Pública
- Políticas Públicas e Governo Local
- Gestão Tributária Municipal
- O Vereador e a Câmara Municipal
- Organização do Governo Municipal

Para mais informações sobre a Faculdade IBAM

**Clique aqui**

---

## Artigo

# ALIENAÇÃO DE BENS EM ESTADOS E MUNICÍPIOS (LEI Nº 14.133/21)

---

**Ivan Barbosa Rigolin**

Advogado

---

**Resumo:** Trata-se de mostrar como as normas relativas à alienação de bens públicos evoluíram, desde a edição de lei do Estado de São Paulo que versou sobre o tema. Examina-se a legislação específica, assim como a que regulamentou as licitações. Aborda-se também o fato de os Estados terem tido o poder de expedir a Lei Orgânica dos Municípios, onde a alienação encontrava regras para sua realização. Encerra-se com comentários sobre a interferência da legislação federal na autonomia municipal, bem como sobre o Município montar as regras para seu uso.

**Palavras-chave:**

Alienação De Bens  
Competência Legislativa  
Evolução Do Tema

---

## INTRODUÇÃO

O tema da alienação de bens públicos em nossa legislação de *todo nível de governo* teve disciplinamento inicial – para não avançar muito na pré-história – em 1.969, com a edição do Decreto-Lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1.969, do Estado de São Paulo.

Sua concepção foi de Hely Lopes Meirelles, de quem se disse que escrevia a doutrina, a lei e a jurisprudência do direito administrativo.

Se não é essa a inteira verdade, ainda assim uma tremenda falta fazem hoje juristas daquele calibre e sobretudo dotados daquela sua integridade de caráter, nestes tempos de embaraçosa grosseria do legislador, de muitos governantes e de vastos contingentes da população. O contraste entre aquela época e os dias de hoje é quase constrangedor.

Ao longo do tempo e das sucessivas leis de licitação, como a Lei (paulista) nº 89, de 1.972<sup>1</sup>; o Decreto-lei nº 2.300, de 1.986 - declaradamente tributário daquela Lei nº 89/72 -; e a Lei nº 8.666, de 1.993, ainda em vigor e que será revogada em 1º de abril de 2.023, se até lá nada acontecer, toda esta matéria de *alienações* vem sendo reproduzida e ampliada dentro do mesmo espírito de 1.969, com muitos acréscimos de matéria, mas sem alteração estrutural ou de concepção.

Aquele DLC paulista nº 9/69 era a lei orgânica *estadual* para os Municípios paulistas, ideia que após a Constituição de 1.988 perdeu qualquer cabimento ante a determinação (art. 29) de que cada Município brasileiro seria doravante organizado e regido por sua própria lei orgânica.

A estrutura dos arts. 63 a 66 daquele DLC 9/69 foi a pilastra ou a base fundamental da legislação sobre alienação de bens públicos em nosso país – e pelo visto na L. 14.133/21 ainda é.

---

1. E adivinhe o gentil leitor quem foi o seu autor.



## O MUNICÍPIO ORGANIZADO PELO ESTADO

Se era juridicamente cabível que o Estado-membro da federação organizasse impositiva e homogeneamente seus Municípios antes de a Constituição emprestar-lhes sua importantíssima autonomia político-administrativa de hoje, o fato é que a adoção pelo legislador federal daquele sistema, vertendo-o de local para nacional, passou a esbarrar – ou, em linguagem menos diplomática, a *colidir* – com aquela nova autonomia constitucional dos Municípios, iniciada em 1.988.

Sim, porque, sendo política e administrativamente autônomos os Municípios, então não mais caberia qualquer imposição organizativa para o âmbito de cada um, e o mesmo se diga de cada Estado nesta matéria específica de alienações<sup>2</sup>.

Para que fique absolutamente claro do que se fala, eis toda a parte da Lei nº 14.133/21 sobre alienações de bens públicos, resumida ao extensíssimo art. 76 e ao curtíssimo art. 77:

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

- a) doação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas "f", "g" e "h" deste inciso;
- c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípuas da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;
- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;
- g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;
- h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;
- i) legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública competentes;
- j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

- a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação;
- b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;
- c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;
- d) venda de títulos, observada a legislação pertinente;
- e) venda de bens produzidos ou comercializados por entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;

2. Porque quanto às demais matérias de organização os Estados já desfrutavam de autonomia político-administrativa há décadas, na forma das Constituições estaduais.

f) venda de materiais e equipamentos sem utilização previsível por quem deles dispõe para outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

§ 1º A alienação de bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão.

§ 2º Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I do **caput** deste artigo, cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário.

§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:

I - outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

§ 4º A aplicação do disposto no inciso II do § 3º deste artigo será dispensada de autorização legislativa e submeter-se-á aos seguintes condicionamentos:

I - aplicação exclusiva às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004;

II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo de destinação e de regularização fundiária de terras públicas;

III - vedação de concessão para exploração não contemplada na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico;

IV - previsão de extinção automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade pública, de necessidade pública ou de interesse social;

V - aplicação exclusiva a imóvel situado em zona rural e não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente à exploração mediante atividade agropecuária;

VI - limitação a áreas de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores;

VII - acúmulo com o quantitativo de área decorrente do caso previsto na alínea "i" do inciso I do **caput** deste artigo até o limite previsto no inciso VI deste parágrafo.

§ 5º Entende-se por investidura, para os fins desta Lei, a:

I - alienação, ao proprietário de imóvel lindeiro, de área remanescente ou resultante de obra pública que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço que não seja inferior ao da avaliação nem superior a 50% (cinquenta por cento) do valor máximo permitido para dispensa de licitação de bens e serviços previsto nesta Lei;

II - alienação, ao legítimo possuidor direto ou, na falta dele, ao poder público, de imóvel para fins residenciais construído em núcleo urbano anexo a usina hidrelétrica, desde que considerado dispensável na fase de operação da usina e que não integre a categoria de bens reversíveis ao final da concessão.

§ 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.

§ 7º Na hipótese do § 6º deste artigo, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e as demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.

Art. 77. Para a venda de bens imóveis, será concedido direito de preferência ao licitante que, submetendo-se a todas as regras do edital, comprove a ocupação do imóvel objeto da licitação.

E agora, a título de comparativo exemplo, vejamos o que dispõe a Lei Orgânica do Município de São Paulo, que é de 4 de abril de 1.990 e que foi amplamente modificada por emendas, sobre alienação de bens públicos:

Art. 112. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

§ 1º A venda de bens imóveis dependerá de avaliação prévia, de autorização legislativa e de licitação, salvo nos seguintes casos:

I - Fica dispensada de autorização legislativa e de licitação:

a) a alienação, concessão de direito real de uso e cessão de posse, prevista no § 3º do art. 26 da Lei Federal nº 6.766/79, introduzido pela Lei Federal nº 9.785/99, de imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de

interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública criados especificamente para esse fim;

b) venda ao proprietário do único imóvel lindeiro de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação.

II - Independem de licitação os casos de:

a) venda, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;

b) doação em pagamento;

c) doação, desde que devidamente justificado o interesse público, permitida para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo ou para entidades de fins sociais e filantrópicos, vinculada a fins de interesse social ou habitacional, devendo, em todos os casos, constar da escritura de doação os encargos do donatário, o prazo para seu cumprimento e cláusula de reversão e indenização;

d) permuta por outro imóvel a ser destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

III - independe de autorização legislativa a alienação dos imóveis incorporados ao patrimônio público por força de adjudicação de bem integrante de herança declarada vacante, de adjudicação de bem por cobrança de dívida, de arrecadação de bem com fundamento na lei civil e dos bens originários de doação em pagamento por débito tributário, desde que comprovada a necessidade ou utilidade da alienação.

§ 2º A alienação de bens móveis dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

I - doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;

II - venda de ações em bolsa, observada a legislação específica e após autorização legislativa;

III - permuta;

IV - venda de títulos, na forma da legislação pertinente e condicionada à autorização legislativa;

V - venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração, em virtude de suas finalidades.

§ 3º O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência.

§ 4º A concorrência a que se refere o parágrafo anterior poderá ser dispensada por lei, quando o uso se destinar à concessionária de serviço público ou quando houver relevante interesse público e social, devidamente justificado;

§ 5º Na hipótese prevista no § 1º, inciso I, letra "b" deste artigo, a venda dependerá de licitação se existir mais de um imóvel lindeiro com proprietários diversos.

Do exame e do confronto desses dois feixes legislativos se pode concluir o seguinte:

a) a LOM de São Paulo é 31 (trinta e um) anos anterior à Lei nº 14.133, e seguiu o modelo do DLC paulista nº 9/69, com acréscimos àquele modelo existentes desde a origem em 1.990, e outros dados por sucessivas emendas;

b) a Lei nº 14.133/21 ampliou a matéria, sempre originária do DLC paulista nº 9/69, plasmada nas milhares de leis orgânicas dos Municípios brasileiros que também mantiveram aquele sistema, passando depois pelo art. 17 da Lei nº 8.666/93 e por fim resultando estes transcritos arts. 76 e 77. Se, conforme dizem, na natureza nada se cria e tudo se copia, na legislação *quase nada se cria*, e quase tudo se copia;

c) o legislador federal *mete a pata* onde pode, como criança travessa que ninguém consegue conter, tal qual fosse isso permitido em direito. Não sabe, parece não querer saber e ainda ter raiva de quem conhece e observa o princípio federativo do respeito à constitucional autonomia político-administrativa de Estados e de Municípios.

Avança sem limite por sobre matérias de interesse interno e privativo dos Estados e dos Municípios, tal qual fosse isso matéria de disciplinamento federal como *não é* há décadas no direito brasileiro.

Na sua ânsia – iletrada, odiosa e combatida pela doutrina unânime desde o advento da Lei nº 8.666/93 com as suas normas gerais de licitação e contrato – de declarar todas as regras da lei como sendo normas

gerais de licitação e contrato como se isso fosse possível num país juridicamente civilizado, produziu na Lei nº 8.666/93 e tenta produzir nesta Lei nº 14.133/21 os estragos mais irreparáveis no ordenamento jurídico-constitucional.

Julgando-se plenipotenciário e pairando acima da Constituição e do bem e do mal, no seu insensível desprezo às regras da autonomia estadual (CF, art. 25) e municipal (CF, art. 29), e recordando macaco em loja de louças, produziu e continua a produzir algumas regras que *não podem ter futuro*.

d) Foi como aconteceu com o art. 17 da Lei nº 8.666/93 e como decerto acontecerá com o art. 76 da Lei nº 14.133/21. Vejamos.

## AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

Já mesmo em 1.993 o então Governador do Rio Grande do Sul moveu ação direta de inconstitucionalidade do art. 17 da Lei nº 8.666/93, por ofensa aos princípios constitucionais aplicáveis a Estados (sendo que os Municípios se achavam na mesma situação, e a decisão liminar os aproveitou).

Foi deferida a medida liminar em 3 de dezembro de 1.993, essa liminar está em vigor até o dia de hoje. Passaram-se apenas 29 (vinte e nove) anos, mas o processo até o dia de hoje não foi pautado para julgamento.

A Lei nº 8.666/93 será revogada em 1ª de abril de 2.023, quase trinta anos completos após a prolação da decisão com a medida liminar. Quando for revogada a lei, deverá ser julgada prejudicada a ADIn, portanto.

Esta foi a liminar, na ementa oficial:

### LIMINAR JULG. PLENO - DEFERIDA EM PARTE

Tribunal Pleno

O Tribunal deferiu, em parte, a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia da expressão "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo", contida na letra b do inciso i do art. 17, da Lei federal nº 8.666, de 21.6.93, vencido o Min. Paulo Brossard, que a indeferia; para suspender os efeitos da letra c do mesmo inciso. Até a decisão final da ação, o Tribunal, por maioria de votos, deferiu a medida cautelar, vencidos os Mins. Relator, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, que a indeferiam; no tocante à letra a do inciso ii do mesmo artigo, o Tribunal, por maioria de votos, indeferiu a medida cautelar, vencidos os Mins. Marco Aurélio, Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves, que a deferiam; com relação à letra b do mesmo inciso, o Tribunal, por unanimidade, deferiu a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia de todo o § 1º do art. 17, vencido o Ministro Relator que a indeferia. votou o Presidente. Brasília, 3 de dezembro de 1.993.

Uma das razões porque nunca foi julgado o mérito da ação deve ter sido a convicção, pelos Ministros, de que *a ação já estava julgada*, somente com a liminar. Em verdade nada mais havia ou haveria a dizer ...

Seja como for, os autores da Lei nº 14.133/21 neste específico momento ignoraram a lição daquela liminar de 1.993 – em vigor até o dia de hoje -, e *repetiram a invasão da autonomia estadual e municipal* procedida pela Lei nº 8.666/93 e rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal, na nova lei.

Com efeito, o art. 76 da nova lei repete a mesma inconstitucionalidade, quanto a Estados, Distrito Federal e Municípios, que fora praticada pela Lei nº 8.666/93, art. 17. *Não vai dar certo*, como já não deu certo na Lei nº 8.666/93.

## O USO DA AUTONOMIA GARANTIDA PELA CONSTITUIÇÃO

Agora, com ADIn ou sem ADIn contra o art. 76 da Lei nº 14.133/21, os Estados e o Distrito Federal *continuarão a alienar seus bens com base tão-somente nas suas Constituições e suas legislações estaduais.*

E os Municípios continuarão a fazê-lo *com base nas suas leis orgânicas respectivas.*

Sim, porque a lição dada pela liminar de 1.993 persiste em vigor, válida e saudável uma vez que a Constituição de 1.988 *continua protegendo a autonomia estadual e municipal* como o fazia em 1.993, e antes até.

Então, não será lei federal nenhuma que determinará que o Município promoverá *leilão* para vender seus bens, como pretende o inc. I do art. 76 da Lei nº 14.133/21. Pode ser uma boa ideia, mas o Município e o Estado apenas o realizarão *se bem assim respectivamente o disser a sua lei orgânica ou a sua Constituição.*

E não será lei federal nenhuma que dirá a Estados e a Municípios quando a licitação para a venda de seus imóveis está dispensada, como pretende o mesmo inc. I do art. 76. Se a lei federal dispensa licitação, mas a lei orgânica do Município manda licitar, então o Município licitará. E se a sua lei orgânica para esse caso dispensa licitação, então não será lei federal nenhuma que obrigará esse Município a licitar.

Desse modo, ou o legislador federal (I) observa a Constituição, e (II) aprende a lição da jurisprudência, ou verá sua ilusão de senhor absoluto do direito se esfacular no choque com a realidade institucional do país.

Não é uma nova lei de licitações que irá mudar as bases da federação brasileira.



# O IBAM tem a solução para as necessidades da sua organização

- Reestruturação administrativa
- Análise e redesenho de processos
- Planejamento estratégico
- Plano de cargos, carreiras e vencimentos
- Estatuto dos servidores públicos municipais
- e muito mais

[Clique aqui](#)



---

## Parecer

# ADITAMENTO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO COM VALOR ESTIMATIVO

---

**Fabienne Oberlaender Gonini Novais**

Advogada e Assessora jurídica do IBAM

Endereço eletrônico: [fabienne.novais@ibam.org.br](mailto:fabienne.novais@ibam.org.br)

---

### Consulta:

Determinada autarquia municipal indaga:

Um contrato foi emitido a partir de um credenciamento realizado pela Autarquia. O objeto se refere a tarifas bancárias para arrecadação das tarifas de água e esgoto. O valor do contrato é estimativo. Após um ano de vigência, a gestora da contratação percebeu que o valor estimado para um ano não seria suficiente para cobrir toda a vigência contratual. **Neste caso, considerando ser um contrato de valor estimado com empenho estimativo, para aumentar o valor é necessário emitir um termo aditivo ou apenas uma complementação de empenho?**

---

### PARECER

Extrai-se do artigo "Alterações do Contrato Administrativo: Releitura das Normas de Regência à Luz do Gerenciamento de Riscos, em Gestão Pública Comprometida com Resultados" de autoria de Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti, de 2009 (Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/344>. Acesso em 13/01/2023), que no Decreto-lei nº 200/1967, em seu art. 6º, I, o **planejamento** possui *status* de princípio fundamental da Administração Pública e deverá guiar toda a atividade administrativa, por ser imperiosa a necessidade de os administradores definirem as prioridades que devam ser atendidas, em que medida e tempo.

O ciclo completo da gestão técnica consiste no "planejamento, execução, controle e avaliação".

Dentre os elementos que auxiliam o administrador no planejamento eficaz de suas contratações figuram:

(a) a estimativa da quantidade e do custo do objeto, este obtido pela realização de ampla pesquisa de preços junto ao mercado; e

(b) a definição dos recursos orçamentários suficientes para cobrir as despesas, computadas as eventuais prorrogações do prazo de vigência contratual, nas hipóteses admitidas em lei.

Contudo, em algumas contratações, somente é possível conhecer-se o valor devido ao contratado por ocasião do pagamento da despesa.

Nesse sentido, a Lei nº 4.320/1964, art. 60, instituiu ser "**vedada a realização de despesa sem prévio empenho. [...] § 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar**".

**A índole estimativa é da despesa**, não da nota de empenho, que só deverá ser extraída após a formalização do processo de liquidação e pagamento de cada despesa, à vista da nota fiscal apresentada pela contratada e atestada pela Administração contratante.

Como dedução do orçamento vigente, cada empenho gera um bloqueio formal da parcela envolvida, cujo valor reduz o saldo até então disponível. Infringir essa determinação legal sujeita o agente responsável a penalidades, tais a desorganização e a incerteza que a infração acarreta para o controle orçamentário, expondo a Administração Pública e seus usuários aos efeitos da mora (atraso no cumprimento de obrigação) ou do inadimplemento (não cumprimento definitivo de obrigação).

O *empenho* de recursos admite três modalidades:

a) Ordinário (quando o pagamento deve ser efetuado em parcela única e o valor exato pode ser conhecido a priori. Exemplo: aquisição de caderno para anotações);

**b) Estimativo (quando o valor exato do montante não pode ser conhecido a priori. Geralmente, os empenhos feitos por estimativa são pagos em várias parcelas à medida que se vai, mensalmente, tomando conhecimento dos respectivos valores. Exemplo: consumo de energia elétrica em um certo trimestre);**

c) Global (quando as despesas dependem de contrato e de outras despesas vinculadas ao sistema de parcelamento, cujo valor exato de cada parcela e do montante geral possa ser conhecido a priori. Exemplo: locação de um equipamento a valor fixo mensal, durante um trimestre).

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis lecionam (A Lei 4320/64 comentada. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 25. ed., Rio de Janeiro, p. 117.):

Já foi citado o caso de falta de dotação para pagar a conta de energia que cabe perfeitamente aqui. Se não se sabe, ou não se pode calcular, o montante exato da despesa, faz-se o empenho - sempre prévio e por estimativa; o valor exato da despesa poderá ser conhecido no exercício de origem ou no exercício subsequente.

No exercício de origem:

- Se a estimativa for menor que o valor exato, far-se-á o empenho complementar da diferença;
- Se a estimativa empenhada for maior que o valor exato, anula-se a parte referente à diferença, revertendo esta à dotação por onde correu a despesa.

No exercício subsequente, as despesas que não se processaram na época própria poderão ser pagas à conta da dotação *Despesa de Exercícios Anteriores*, de conformidade com as disposições do art. 37 da lei. **Nos contratos de valor estimado, as alterações quantitativas do objeto não ficam limitadas ao percentual de 25% do valor inicial atualizado.**

A respeito, Airton Rocha Nóbrega faz ver que:

Despesa Estimada em Contratos Administrativos

(...)

Questão que se propõe no cotidiano da administração visa saber como tratar as situações em que não se tem condições de estabelecer previamente um valor certo e determinado para a execução do contrato, limitando este a determinados montantes, como é previsto e desejável.

A proposta, em tal caso, contemplará o valor relativo a determinadas unidades que comporão o valor global ofertado e estas unidades servirão como parâmetro para o cálculo de serviços que, se solicitados e efetivamente prestados, serão remunerados. É o caso, por exemplo, do transporte aéreo de passageiros, manutenção de máquinas e equipamentos, manutenção predial, fornecimento de água, luz e telefone, dentre outras inúmeras situações.

Constata-se, em tais circunstâncias, que, ao estipular-se um valor para o contrato, os parâmetros se referem aos diversos itens que compõem a proposta, mas não ao montante global da despesa. O planejamento desta se fará de modo estimado, embora não se tenha sequer a certeza de que ele será alcançado ou mesmo de que não será superado além dos limites previstos no art. 65, § 1º. Vincula-se o valor do contrato, em tais circunstâncias, às necessidades da administração, não podendo estas atender aos parâmetros usualmente adotados em relação a outras situações.

Preveno essa possibilidade, **indica a Lei nº 4.320/64, no bojo do § 2º do art. 60, que 'será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar'**. Oportunos comentários a respeito asseveram que 'Podem ser empenhadas por estimativa despesas cujo valor exato seja de difícil identificação e aquelas que obrigatoriamente são realizadas, dada a sua importância e natureza'.

Adita-se ainda a respeito que 'são empenháveis por estimativa despesas tais como: compra de produtos químicos para tratamento de água; combustíveis e lubrificantes; energia elétrica; despesas de viagem; telefone, água, adiantamentos a funcionários; juros e outras'. (Fórum de Contratação e Gestão Pública (FCGP), Belo Horizonte, nº 32, ano 3 ago. 2004, p. 4.158 a 4.160).

A solução legal prevista para a situação apresentada, de acordo com o ordenamento visto, impõe, de todo modo, **a emissão de empenho com indicação de um valor que não prevê o montante determinado, mas sim o custo provável a ser oportunamente realizado**. A especificação dos gastos, para efeitos de destaque de recursos, terá em conta uma quantia estimada, calculada de forma aproximada em face de montantes anteriormente despendidos. Assim determinada a despesa, pode esta ser objeto de variação tanto para mais quanto para menos.

Indagação que disso resulta, visa a saber se ficará o contrato, celebrado em tais condições, submetido às mesmas hipóteses de variação de seus montantes e, em especial, vinculado, para seus acréscimos e reduções, ao limite de gasto de 25%, especificado no art. 65, I, "b" c/c §1º, da Lei nº 8.666/93.

A resposta que se pode ofertar, considerando o que a respeito se detecta na legislação própria, é no sentido de que **a estipulação de valor estimado não cria uma vinculação para a administração que a impediria de ir além de tais limites**. O quantum estimado da contratação gera a possibilidade de executar-se o contrato com valores bem inferiores ao estimado, observadas as necessidades reais detectadas durante sua execução, pois nenhuma certeza se deferiu ao contratado de que seria atingido tal montante. De igual forma ter-se-á como proceder quando se venha a sentir a necessidade de efetuar gasto superior àquele estipulado.

Forçoso reconhecer que quando se tratar de contratação que teve por objeto não a indicação de um valor determinado para o objeto a ser executado, mas sim quantum estimado de gastos a serem feitos, **não se pode falar em aditamento limitado a 25% do valor inicialmente previsto**. Comporta a situação objeto da presente análise clara solução no sentido de que, em tais casos, quando não tiver o contrato um valor prefixado, **passa a administração a ter a possibilidade de realizar sempre a alocação de novos recursos para a sua execução, desde que demonstrada a necessidade da prestação dos serviços e a possibilidade de assunção do gasto a que se propõe**.

**Há de atentar-se, pois, não para a previsão estimada, mas sim para o limite que naturalmente resulta da modalidade de licitação adotada, devendo esta constituir-se em limite específico para os gastos pretendidos**. Adotada, por exemplo, a tomada de preços, vinculada estaria a administração ao piso máximo para esta fixado no art. 23, I e II. Caso fosse o convite a modalidade adotada, estaria adstrita à despesa do montante inscrito na mesma disposição normativa. Respeitar-se-ão os limites anteriormente aludidos e, enquanto vigente o contrato, os valores nele previstos variarão consoante as necessidades da administração.

A realização de tais gastos, é certo, deve ser antecedida da emissão de empenho de dotação orçamentária suplementar, impondo, com esse objetivo, apenas o apostilamento a que se refere o art. 65, § 8º, da Lei nº 8.666/93, ficando dispensada a celebração de termo aditivo para esse fim. Esta é orientação que melhor se adequa a tais situações, quando, pela própria natureza da contratação, não se tem como estipular um valor fixo para a despesa a ser feita.

## Pós-Graduação em Gestão Pública Aplicada ao Meio Ambiente

Faculdade  
**ibom**

Neste curso de Pós-Graduação você terá a oportunidade de desenvolver capacidades relacionadas à elaboração, implementação e gestão de políticas públicas ambientais orientadas à sustentabilidade e justiça ambiental, para atuação em *órgãos públicos* ou *organizações não governamentais e empresas*.



**Garanta sua vaga agora mesmo!  
PREÇO PROMOCIONAL**

[Clique aqui](#)

---

## *Parecer*

# SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS EM VIRTUDE DE CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

---

**Júlia Alexim Nunes da Silva**

*Advogada e Consultora técnica do IBAM*

**Endereço eletrônico:** [juliaalexim@gmail.com](mailto:juliaalexim@gmail.com)

---

### **Consulta:**

Indaga o consulente se condenação por improbidade administrativa sem dolo, porém com julgamento antes da Lei n.º 14.230 de 25 de outubro de 2021, impede em 2022, o cidadão de exercer cargo público, em especial, o cargo de Secretário Municipal.

---

### **PARECER**

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), em sua redação original, previa a possibilidade de que condutas dolosas e culposas configurassem ato de improbidade administrativa.

Além disso, o artigo 12 do mesmo diploma, também em sua redação original, previa a possibilidade de, verificadas as circunstâncias do caso concreto, o julgador impor ao condenado por ato de improbidade doloso ou culposo a sanção de suspensão dos direitos políticos por período de tempo a ser determinado também pelo julgador, respeitados os limites máximos previstos na lei.

O artigo 7º, II, do Estatuto dos Servidores Públicos do Município consulente determina que é requisito para investidura em cargo público estar no gozo de seus direitos políticos. Isso significa que aquelas pessoas que, em decorrência de decisão condenatória já transitada em julgado por ato de improbidade administrativa doloso ou culposo que tenham tido seus direitos políticos suspensos, não poderão, enquanto perdurar a pena, ser investidos em cargos públicos.

Embora a expressa disposição legal admitisse a possibilidade de conduta culposa configurar ato de improbidade, grande parte da doutrina e da jurisprudência já vinham se posicionando no sentido da não restar configurada improbidade na ausência de dolo ou má-fé. Consolidando em norma legal esse entendimento, a Lei n.º 14.230/2021, reformou a Lei n.º 8.429/1992 para determinar que apenas condutas dolosas podem ser consideradas ato de improbidade. Com efeito, com redação dada pela Lei n.º 14.230/2021, o artigo 1º, caput e §§ 1º e 2º, da Lei de Improbidade Administrativa, passou a determinar o seguinte:

"Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente".



Assim, no regime instituído pela lei de 2021, condutas culposas não são mais consideradas atos de improbidade. A questão que se colocou, então, foi acerca do alcance da nova lei e se esta poderia ser aplicada a atos ocorridos antes do início de sua vigência. Essa discussão foi levada ao Supremo Tribunal Federal que, no ARE 843989/PR, fixou a seguinte tese:

“É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se — nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA — a presença do elemento subjetivo — DOLO; 2) **A norma benéfica da Lei 14.230/2021 — revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa —, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada;** nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente (...)”. (Informativo 1065 do STF)

De acordo com o Supremo Tribunal Federal, portanto, a nova lei não se aplica às decisões condenatórias por atos de improbidade administrativa já transitadas em julgado. Desse modo, ainda que a condenação tenha se dado em decorrência de conduta culposa, se a decisão já transitou em julgado, não cabe a aplicação da nova lei, devendo ser mantida a decisão e executadas as sanções estabelecidas pelo decreto condenatório.

A nova lei, contudo, se aplica a processos em curso, em que ainda não haja decisão definitiva transitada em julgado, cabendo, nesses casos, ao magistrado verificar se a conduta do agente foi culposa ou dolosa, condenando apenas os que tenham agido com dolo.

Pelo exposto, concluímos que a pessoa condenada por ato de improbidade administrativa culposo à sanção de suspensão dos direitos políticos em decisão já transitada em julgado, continuará com seus direitos políticos suspensos até o fim do cumprimento do período de execução da pena determinado na decisão condenatória. Nesse período, essa pessoa não poderá, na forma do artigo 7º, II, do Estatuto Local ser investida em cargo público, incluindo-se aí o cargo político de Secretário Municipal.

## Pareceres jurídicos é no IBAM

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



**Para mais informações de Pareceres Jurídicos com o IBAM**

[Clique aqui](#)

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

---

## Parecer

# REURB-E EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

---

**Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues**

Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: edomingues@unirio.br

---

### Consulta:

A Prefeitura do Município consulta a respeito da legalidade de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico - Reurb-E, de um imóvel situado em área de Preservação Permanente, conforme Lei 12.651/2012.

Esclarece que foi solicitada a Reurb-E e realizada vistoria “in loco” pela engenheira ambiental, acompanhada pelo Requerente, constatando que o imóvel se localiza em área de Preservação Permanente, conforme Lei 12.651/2012.

Assim, solicita Parecer Jurídico sobre qual legislação deve ser aplicada no que tange a distância exigida ao longo dos rios quanto a faixa não edificável, em casos de Reurb - E (Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico), que está localizada em Área de Preservação Permanente.

Menciona o artigo 78, §2º do Plano Diretor Municipal, Lei Complementar n.º 031/2020, com a seguinte redação:

O afastamento das margens de rios situados dentro do Perímetro urbano, que não forem marcados como Zona de Recuperação Ambiental será de, no mínimo 1,50 m (um metro e cinquenta centímetros).

Enquanto o Código Florestal, Lei n.º 12.651/2012, artigo 65 (Reurb-E), §2º prescreve que:

Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

A consulta não vem documentada.

---

## PARECER

A questão das Áreas de Preservação Permanente e as faixas marginais de proteção dos cursos d'água nas áreas urbanas não é matéria recente e traz questões complexas, como o tratamento legal das áreas já ocupadas e daquelas degradadas, mas ainda não ocupadas.

Várias alterações legislativas já foram feitas no sentido de reduzir a incidência do Código Florestal nas áreas urbanas consolidadas, mas o Poder Judiciário vem entendendo que tais alterações violam a proteção constitucional ao meio ambiente. Veja-se a decisão do tema repetitivo n.º 1010 proferida pelo Superior Tribunal de Justiça:

"Questão submetida a julgamento:

Extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada: se corresponde à área de preservação permanente prevista no art. 4º, I, da Lei n.º 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea 'a', da revogada Lei n.º 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4º, caput, III, da Lei n.º 6.766/1979.

Tese Firmada:

Na vigência do novo Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012), a extensão não edificável nas

Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade".

(REsp 1770760/SC; REsp 1770808/SC e REsp 1770967/SC. Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES

[https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=1010&cod\\_tema\\_final=1010](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010))

Em 2021, a Lei n.º 14.285/2021 alterou a redação da Lei Nacional de Parcelamento do Solo Urbano, n.º 6.766/79, incluindo o inciso III-B ao artigo 4º, assim como também alterou Código Florestal, Lei n.º 12.651/2012, incluindo o §10, permitindo a flexibilização das faixas marginais de proteção, confira-se a Lei n.º 6.766/79:

"Art. 4o. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

[...]

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município; (Incluído pela Lei n.º 14.285, de 2021)".

E veja-se a alteração do Código Florestal:

"Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

[...]

§ 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam:

I - a não ocupação de áreas com risco de desastres;

II - a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e

III - a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.

(§10 e incisos incluídos pela Lei n.º 14.285, de 2021)".

A discussão jurídica sobre a Constitucionalidade da Lei n.º 14.285/2021, que estaria violando o comando de proteção ambiental estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal, na medida em que possibilita uma diminuição da proteção, inclusive à luz da jurisprudência do STJ, pode macular a validade do Plano Diretor do Município consulente, que estabelece faixas de proteção diferentes do previsto no Código Florestal.

A questão desta consulta, todavia, versa sobre tema mais específico, sobre Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico, Reurb-E, que tem regra específica prevista no Código Florestal e, sobre a qual, não há permissão para tratamento diferenciado pelo Município, como bem ressaltou o consulente ao destacar o artigo 65 do Código Florestal, veja-se:

"Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei n.º 13.465, de 2017)

[...]

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado".

Como se vê, a Lei Nacional estabelece a largura mínima das APPs em 15 metros para fins de Reurb-E, exercendo à plenitude a competência da União para disciplinar a proteção ao meio ambiente e sem deixar margem para atuação da competência municipal.

Neste sentido, não se aplica o §2º do artigo 78 do Plano Diretor Municipal que estabelece padrões menores e menos protetivos para Reurb-E em APP do que o previsto no Código Florestal.

Em síntese, conclui-se que não é possível aplicar Reurb-E em área de APP sem respeitar a faixa marginal de 15m determinada no artigo 65, §2º do Código Florestal, que se sobrepõe à disciplina do Plano Diretor do Município.

## Você conhece a Metodologia de Gestão do ISSQN do IBAM?

A metodologia é uma estratégia de apoio aos Municípios para fortalecimento da gestão das receitas próprias, onde o ISSQN é o foco principal, dado a sua tendência de expansão na economia como um todo.

### Fatores críticos de sucesso:

- Substituição tributária
- Controle e Monitoramento do Simples Nacional
  - Parcelamento
  - Estimativa
- Intimação e Auto de Infração Eletrônica

Assessoramento total e Processos de Trabalho, aliado às mais modernas ferramentas eletrônicas.

[Conheça aqui](#)

