

tributos
direitos
perspectivas
cultura
finanças

descentralização

saúde
transparência
segurança
assistência social
desenvolvimento sustentável
educação
meio ambiente
gestão

resíduos sólidos
trabalho
consórcios
orçamento
políticas públicas

parcerias
planos
carreiras



Edição nº 288
Novembro/2016

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- Planejamento territorial e unidades de conservação em áreas urbanas: zonas de amortecimento e outros instrumentos de competência municipal
- Os candidatos a Prefeito e a Vereador em 2016
- Competências em saúde no federalismo brasileiro
- As carreiras típicas de estado no contexto municipal
- Pareceres
 - Tuk-Tuk (Tri-táxi). Transporte Turístico. Diferença entre Autorização e Concessão de Serviços Públicos.
 - Ação Municipal. Licenciamento ambiental.

Aos Leitores

O ano de 2016 se encerra e sobre ele se pode dizer, salvo engano, que não foi fácil para ninguém. Apesar disto, as expectativas positivas para o futuro sempre são renovadas. E, neste clima, festeja-se o número 288 da RAM que conclui os trabalhos do desconcertante período que se vive.

Quatro são os artigos que integram a publicação, sempre procurando oferecer aos leitores questões cujo debate deverá se tornar rotineiro nos próximos meses.

Este exercício de antecipação proporcionou, então, o exame:

- dos instrumentos contidos na legislação que cuida das unidades de conservação da natureza – UCPS – e seu entorno que cada vez mais aumentam sua relevância para o planejamento territorial e o ambiente urbano;
- do perfil dos candidatos que se apresentaram para concorrer aos cargos de Prefeito e de Vereador, possibilitando que agora se faça uma avaliação dos que foram bem-sucedidos em comparação com os que não se elegeram, ensejando comparações e, também, uma observação do comportamento do eleitor;
- da relação entre a distribuição de competências pelos três níveis que constituem a federação brasileira e seu impacto sobre a prestação dos serviços de saúde pelo Estado;
- da necessidade de manter visão estratégica da estrutura administrativa do governo local valendo-se, para tanto, do adequado aproveitamento dos ocupantes dos cargos das Carreiras Típicas de Estado no Contexto Municipal preparados que estão para contribuir para a melhoria no planejamento e na gestão pública.

Olhados em conjunto, vê-se a temática da descentralização – que é recorrente nas publicações do Instituto – em todos os artigos, exceto naquele que trata do perfil dos candidatos à última eleição. Embora com preocupações diferentes, mais evidente em uns que em outros, a distribuição do poder não se dissocia do debate das atribuições do governo local e, portanto, da distribuição de responsabilidades.

Frequentemente interessantes, e até inusitados, pois são provocados pelos consultantes do IBAM, os pareceres jurídicos que contribuem para a estruturação da RAM estão, neste número, abordando as possibilidades de oferta de serviços de natureza turística e tema ambiental.

No primeiro caso trata dos tri-taxi ou tuk-tuk, como transporte individual de passageiros e, no segundo, é trabalhada a interface Estado-Município na definição do poder de polícia no campo do licenciamento ambiental.

Boa leitura e até o próximo número.

Índice

- 4** Planejamento territorial e unidades de conservação em áreas urbanas: zonas de amortecimento e outros instrumentos de competência municipal
Hélio Beiroz Imbrosio da Silva
- 19** Os candidatos a Prefeito e a Vereador em 2016
François E. J. de Bremaeker
- 31** Competências em saúde no federalismo brasileiro
Maria Thereza Carolina de Souza Gouveia
- 41** As carreiras típicas de estado no contexto municipal
Jairo Campos dos Santos

Pareceres

- 55** Tuk-Tuk (Tri-táxi). Transporte Turístico. Autorização. Diferença entre Autorização e Concessão de Serviços Públicos. Transporte individual de passageiros. Competência municipal para regular seus transportes
- 58** Ação Municipal. Licenciamento ambiental. Interesse local. Definição das tipologias das atividades de impacto ambiental local. Critérios de potencial poluidor, porte e natureza previstos na resolução dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Especificação por parte dos Municípios

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, Maria da Graça Ribeiro das Neves e Sandra Mager

Conselho Editorial

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

Conselho Técnico

Alberto Costa Lopes, Alexandre Carlos dos Santos, Heraldo da Costa Reis, Jaber Lopes Mendonça Monteiro, Maria da Graça Ribeiro das Neves e Marlene Fernandes.

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

Os artigos refletem a opinião de seus autores. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

IBAM

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

Superintendência Geral

Paulo Timm

REPRESENTAÇÕES

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

Santa Catarina
Rua Joinville, nº 876, sala 1
CEP 89035-200 • Blumenau – SC
Tel./Fax: (47) 3041-6262 • ibamsc@ibam.org.br

Planejamento territorial e unidades de conservação em áreas urbanas: zonas de amortecimento e outros instrumentos de competência municipal

Hélio Beiroz Imbrosio da Silva*

Resumo: O trabalho aborda a importância do planejamento territorial do entorno de Unidades de Conservação da Natureza. A ênfase se dá sobre a discussão das áreas de entorno de Unidades submetidas à influência urbana, ou de expansão da malha urbana. Trata-se de uma discussão da importância das Zonas de Amortecimento para o ordenamento territorial e da possibilidade de suprir sua ausência através de outros instrumentos de escala municipal. Conclui-se que, mesmo diante da existência de diversos instrumentos, a Zona de Amortecimento se mantém relevante. Contudo, qualquer que seja o instrumento será inócuo se não considerados os processos de disputa de poder e de exploração capitalista do espaço, na sua construção e aplicação.

Palavras-chave: Zonas de Amortecimento; Unidades de Conservação; Planejamento do Território; Gestão do Território; Plano Diretor Municipal.

Introdução

As unidades de conservação (UCs) estão entre os principais – talvez o principal – instrumentos de proteção ambiental que compõem a agenda do poder público e da sociedade civil no Brasil, com influência direta sobre a gestão e o planejamento do território. Contudo, a adequada criação, planejamento e gestão de tais áreas ainda ocorrem em um cenário marcado por embates de diversos agentes, que imprimem no território os reflexos de seus interesses políticos e econômicos. Interesses esses que em muitos casos divergem dos objetivos da criação e gestão de tais áreas protegidas.

A maior parte das pressões antrópicas sofridas por unidades de conservação é oriunda dos seus entornos. Entre diversos

possíveis exemplos destacam-se o avanço de usos inadequados do solo e de recursos naturais, incluindo a extração de componentes da flora e fauna, o avanço das franjas urbana e agropecuária, a ocorrência de incêndios

* *Doutor em Geografia pela Universidade Federal Fluminense – UFF, com ênfase em Ordenamento Territorial Ambiental, Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, com ênfase Organização e Gestão do Território, Bacharelado e Licenciatura Plena em Geografia, na UFRJ. Analista de Gestão Socioambiental do IBAM, atualmente coordenando os componentes de Capacitação e Comunidades de Aprendizagem do Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios Bioma Amazônia.*
Endereço eletrônico: beirozhelio@gmail.com

criminosos e acidentais e o despejo de elementos poluidores. Assim, torna-se imprescindível que a criação, o planejamento e a gestão das unidades incorporem a gestão territorial das áreas a elas vizinhas.

A zona de amortecimento (ZA) tem essa função e existe na legislação, sob diferentes termos, parâmetros e configurações, há mais de duas décadas. Tal zona se faz presente, também, no plano de manejo de diversas unidades de conservação. Entretanto, muitas das unidades brasileiras não possuem uma zona de amortecimento adequadamente implementada, outras não incluem a ZA em seus planos de manejo, enquanto parte significativa, nem mesmo possuem plano de manejo. O plano de manejo é o instrumento onde devem estar contidas as definições de limites e normas de uso e ocupação do solo tanto no interior da unidade quanto na ZA.

Segundo publicação recente do IBGE (2015), apenas 30,2% das unidades de conservação de proteção integral e 7,5% daquelas de uso sustentável possuem plano de manejo. Tal quadro é grave e dificulta o atingimento dos objetivos das unidades de conservação, em especial as que possuem expressiva dinâmica espacial em seu entorno, localizadas em fronteira agrícola, franja urbana, ou sob outros processos de reestruturação e transformação do uso e ocupação do solo. Estas geralmente são mais suscetíveis às pressões oriundas de seus entornos e, portanto, a falta de uma zona de amortecimento devidamente planejada e gerida pode comprometer a própria existência da Unidade de Conservação.

Há ainda outros instrumentos de gestão e planejamento territorial pertinentes à questão que visam favorecer um ordenamento territorial que propicie a conservação ambiental do entorno de Unidades de Conservação. Esses outros instrumentos, alguns dos quais de escala municipal, podem colaborar com os objetivos das Zonas de Amortecimentos, ou mesmo suprir suas funções no caso de suas ausências. Trataremos de alguns desses instrumentos ao longo do presente artigo, buscando contextualizar os objetivos destes ao entorno de unidades de conservação. Para

tal, começaremos tratando a importância de planejar e buscar ordenamento territorial para o entorno de unidades de conservação, em seguida abordaremos alguns dos instrumentos que podem – e devem – colaborar com essas demandas. Por fim, utilizaremos o caso do entorno do Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB) como exemplo para discutir a necessidade da correta aplicação de instrumentos. Tema que é recuperado nas considerações finais do documento.

A Importância do Planejamento e Ordenamento Territorial do Entorno de Unidades de Conservação

Segundo Perello (2012), inicialmente as zonas de amortecimento tinham como objetivo proteger a população humana dos animais selvagens que escapavam de áreas protegidas na Índia e na África. Na atualidade, sua função principal é, ironicamente e de forma quase oposta, a de proteger as unidades de conservação de impactos oriundos das atividades desenvolvidas em seu entorno. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) define que as UCs, exceto áreas de proteção ambiental e reservas particulares do patrimônio natural, devem possuir uma zona de amortecimento, isto é, área no “entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (BRASIL, 2000, art. 2º, XVIII), sendo responsabilidade do órgão responsável pela administração da unidade estabelecer normas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos. Os limites e as respectivas normas da zona de amortecimento poderão ser definidos no ato de criação da unidade ou posteriormente, compondo o plano de manejo (Brasil, 2000, art. 25, § 2º).

Segundo Ribeiro *et al.* (2010), a exigência do estabelecimento das zonas de amortecimento foi uma vitória associada à elaboração do SNUC em 2000, momento a partir do qual, em termos normativos, as áreas do entorno das UCs também estariam sujeitas a restrições com objetivo de minimizar os impactos adversos

gerados pelas pressões que se estabelecem sobre áreas protegidas. Segundo os mesmos autores, tão importante quanto gerir as unidades de conservação é estabelecer critérios de ocupação e monitoramento das ZAs, que serviriam também como um mecanismo de frenagem para o avanço de atividades incompatíveis.

Em consonância, Perello (2012) destaca que as zonas de amortecimento devem ter por objetivo “garantir a integridade dos objetivos de conservação da área protegida, complementando, ou suplementando habitats de interesse” (Perello, 2012, p. 2). Indo além, chama a atenção para o potencial da ZA no sentido da recuperação da extensão de habitats, reduzindo o efeito de fragmentação. Contudo, deve oferecer benefícios ambientais, sociais e econômicos às populações humanas no entorno da unidade de conservação. Nesse sentido, é coerente que os órgãos responsáveis pela gestão das UCs estabeleçam, integradamente ao plano de manejo das áreas protegidas, o planejamento territorial das áreas em seus entornos, além de ter soberania para autorizar, ou vetar, a instalação de empreendimentos e modificações nos padrões de uso do solo e ocupação nas zonas de amortecimento, conforme previsto no SNUC (Brasil, 2000, art. 25, § 1º; art. 27, § 1º; art. 36, § 3º). Cabe realçar, no entanto, que tal processo deve ocorrer de forma democrática e participativa, em prol do bem-estar da população local, prezando por planos e intervenções no sentido da compatibilização do modo de ocupação do entorno da unidade de conservação com os objetivos dessa, sempre que possível.

A partir do momento em que se consolida tal ferramenta e são criadas normas para viabilizar sua implantação, demandam-se o aprofundamento e a diversificação das discussões – e aplicações – acerca do planejamento e gestão desses espaços. Mas, primeiramente, precisamos compreender as demandas e os desafios presentes nos contextos em que as zonas de amortecimento são implantadas, para garantir sua efetiva implementação.

Segundo apontam Coelho *et al.*, tratando de um contexto no qual se pode incluir a questão do entorno das unidades de conservação,

“Os estudos meramente diagnósticos das unidades de conservação, mesmo quando acompanhados de esforços de zoneamento geográfico-ecológico, oferecem resultados limitados e pouco criativos, insuficientes para dar conta da complexidade de relações, processos e contradições inerentes à própria constituição das unidades de conservação e à formulação e execução das políticas ambientais/conservacionistas em geral” (Coelho *et al.*, 2009, p. 72).

Segundo Costa *et al.* (2007), o que vem ocorrendo no contexto brasileiro é que os estudos diagnósticos para criação e os esforços efetivos de manejo, em sua grande maioria, negligenciam as áreas do entorno das unidades de conservação em prol de seus interiores, quando deveriam considerar essas duas áreas como complementares. De uma forma geral, conforme já abordado, é de grande importância que a zona de amortecimento seja planejada e gerida de maneira integrada à unidade de conservação que ela “protege”. Perello (2012) assinala que poucas mudanças relevantes ocorreram no quadro após levantamentos bibliográficos que incluíram exemplos de casos nacionais e internacionais e afirma que há poucos trabalhos apontando diretrizes para a demarcação e manejo de zonas de amortecimento, em especial na forma de roteiros. Mas, tal quadro não se apresenta de maneira dissonante ao contexto da própria criação de unidades de conservação, ainda bastante discutida e, em alguns casos, polêmica, em geral, como aponta Vallejo (2005), por desconsiderar as territorialidades do espaço ocupado por elas.

Vallejo destaca ainda que:

A criação de UC tornou-se a principal resposta política dos governos às demandas de conservação da biodiversidade... [Contudo] não adianta definir materialmente o território se não houver esforço de incorporação de valores simbólicos a

ele. O problema é que a construção das relações afetivas entre esses territórios e os grupamentos sociais, principalmente urbanos, não é imediata e depende da intermediação de um amplo processo educativo no qual o uso e a valorização desses espaços caminhem juntos (Vallejo, 2009, p. 53).

Isto significa que, ao se planejar o território, há que se pensar na transformação (ou incorporação) desses espaços a serem protegidos enquanto lugares de diversos grupos sociais. Há que se considerar no planejamento que os lugares são dinâmicos e influenciam diretamente na construção e na desconstrução da ordem territorial. A percepção do lugar significa “compreender uma relação possível entre questões políticas e econômicas e teias de significações e vivências expressas localmente” (Ferreira, 2000, p. 81), sem que se perca de vista as outras escalas de estruturas envolvidas.

Segundo a definição de Marcelo Souza, “O Território é, fundamentalmente, um espaço que se define e é delimitado por e a partir de relações de poder” (Souza, 2006, p. 78). O autor aponta que aspectos como o acesso a recursos naturais, as características geológicas e geomorfológicas, o que se produz e quem produz em um determinado espaço, além dos laços afetivos, culturais ou de identidade com uma determinada área, são fatores inerentes aos embates entre os atores que almejam o controle do território. Contudo, traz a ponderação de que ainda mais relevante – ou ao menos a ser tomada em ordem prévia, ao se tratar o planejamento e o ordenamento do território – é a questão de “quem domina ou influencia esse espaço?” (Souza, 2006, p. 79).

Calcado em Harvey (1996), Soares (2009) nos permite chegar à reflexão de que o planejamento e a gestão do território podem ser contemplados (e, também, contemplar) pelo ordenamento do mesmo. Porém, o ordenamento vai

além dos planos de estruturas e grupos específicos, uma vez que a capacidade de organizar o espaço por meio da constituição e dinâmica de um recorte territorial “advém de todo um complexo de forças mobilizadas por diversos agentes sociais” (Harvey, 1996), sendo esse cenário mais intrincado e conflituoso conforme mais variados são os atores envolvidos no ordenamento de um território, situação que impõe grandes desafios à gestão e ao planejamento de áreas protegidas, especialmente em ambientes onde atores sociais se sucedem de maneira tão dinâmica, espacial e cronologicamente, como é o caso das periferias de áreas urbanas. Se consideramos que a eficiência do planejamento territorial das zonas de amortecimento depende da implementação da “manifestação” do ordenamento desejado, é indispensável que se avaliem quais os atores envolvidos e quais pressões eles realizam entre si e sobre o espaço.

A tendência é sempre ocorrer pressões de fora para dentro da unidade [UC], particularmente da população, no sentido de avançar para novas áreas, na medida em que o entorno for se tornando saturado, como é o caso das baixadas litorâneas

e interioranas que margeiam as áreas protegidas dos maciços litorâneos da cidade do Rio de Janeiro (Costa *et al.*, 2007, p. 16).

Há de se considerar as transformações que ocorreram sobre essas áreas externas às unidades de conservação, o processo de ocupação, as mudanças na configuração do uso do solo e as tendências para que se possa mitigar as atuais pressões e impactos e prevenir os futuros. Moura e Costa (2009), ao tratar dos desafios de gestão do Parque Estadual da Pedra Branca, no Rio de Janeiro, que é vizinho tanto de áreas densamente urbanizadas como periurbanas, com características típicas de áreas agrícolas próximas de centros urbanos, apontam impactos e forças oriundos dos processos de ocupação – alguns recentes, outros mais remotos. Diversas pressões que

**Há que se considerar
no planejamento que os lugares
são dinâmicos e influenciam
diretamente na construção e na
desconstrução
da ordem territorial.**

se originam nas áreas no entorno do Parque são oriundas da ausência de planejamento adequado do uso e cobertura do solo no entorno, ocasionando ocupações irregulares ou, mesmo quando regulares – como alguns condomínios de classe média, média alta –, inadequadas. Ainda segundo os autores, os processos que geraram essas e outras ameaças ao parque não são recentes, mas assumiram maior relevância mediante o aumento da especulação imobiliária e o adensamento urbano do entorno, causando impactos diretos e indiretos à unidade de conservação, além da ascensão do risco ambiental à população, em função da fragilização das encostas – e das áreas inundáveis – pela alteração de suas características geomorfológicas e de cobertura vegetal.

Corroborando a abordagem dos poderes por detrás dos arranjos territoriais frente à questão ambiental – embora em abordagem mais ampla e não especificamente das áreas protegidas – Acseirad (2004) aponta que muitos dos embates recorrentes nas cidades nas últimas décadas, relacionados a conflitos de uso do solo e ambientais, seriam gerados por reações de defesa da qualidade de vida, ameaçada por avanços (espaciais e políticos) do modelo econômico vigente, e pela negligência das necessidades socioambientais das populações de menor poder aquisitivo, ou sem representação política. Trazendo o enfoque especificamente sobre as zonas de amortecimento em áreas urbanas, Dios e Marçal (2009) destacam que unidades de conservação criadas em tal contexto atingem diretamente as atividades econômicas locais, sendo importante considerar tais impactos no planejamento da área ao seu entorno, o que leva os autores a concluir, em uníssono com as demais abordagens tratadas, que a gestão, o planejamento das atividades e a ocupação da ZA devem ser realizados em coerência com a gestão da UC que ela protege.

Instrumentos de Planejamento e Gestão Territorial no Entorno de UCs

Neste item trataremos de alguns dos principais recursos de planejamento e gestão territorial aplicáveis ao entorno de unidades de

conservação. Antes de passarmos à abordagem dos instrumentos, é importante salientar que, por serem áreas que deveriam servir como zonas de amortecimento, devem ser protegidas das dinâmicas de expansão das áreas edificadas e de incorporação imobiliária orientadas pela lógica do capital, comuns especialmente nas regiões metropolitanas e que impõem à transformação espacial uma lógica que acarreta gentrificação, altos impactos ambientais e acentuação da segregação socioespacial e econômica (BEIROZ, 2015).

Plano Diretor, Zonas de Transição e Lei de Uso do Solo

O plano diretor municipal (PDM) é a referência primária para o planejamento territorial de um Município, dispondo sobre a política urbana e ambiental, especialmente no que se refere às normas de ocupação do solo e expansão de áreas urbanas. Mais especificamente, o plano articula as políticas de desenvolvimento municipal ao planejamento territorial, por meio de instrumentos urbanísticos, jurídicos e de gestão urbana. Dentre outros elementos, o plano diretor estabelece premissas para o ordenamento territorial do Município incluindo os modos de uso e ocupação das áreas urbanas e rurais, as políticas públicas setoriais e seus programas, a participação pública e disponibilização de informações sobre processos decisórios e de gestão, e para adequada instituição e aplicação de instrumentos legais, todos os elementos com base nos preceitos do desenvolvimento sustentável e justiça socioambiental.

Não obstante a instauração de premissas sobre temas e instrumentos diversificados, o plano diretor fixa as principais unidades espaciais para o planejamento e gestão do Município, destacando-se, entre elas, as Áreas de Planejamento, as Regiões de Planejamento e as Regiões Administrativas. As Áreas de Planejamento geralmente são definidas pela divisão do território a partir de critérios de compartimentação ambiental, características históricas, geográficas e de uso e ocupação do solo. Já as Regiões de Planejamento costumam ser estabelecidas pelo agrupamento de Regiões

Administrativas e pela subdivisão das Áreas de Planejamento, segundo critérios de homogeneidade específicos, visando apoiar a organização das informações e a integração da ação descentralizada dos órgãos municipais na implementação de políticas públicas setoriais. Por sua vez, as Regiões Administrativas têm enfoque meramente administrativo e são formadas por um ou mais bairros. Obviamente, o número e complexidade de recortes espaciais pertinentes dependem da complexidade do território municipal.

Existe ainda a possibilidade de o plano diretor definir as Bacias Hidrográficas como unidades espaciais para a gestão dos recursos hídricos, da paisagem, do saneamento e do controle e monitoramento ambiental, caso em que podem ser instituídas unidades espaciais especiais de planejamento, unindo um ou mais bairros, ou (sub)bacias, adjacentes para facilitação da articulação entre o planejamento urbano e a gestão dos recursos hídricos.

Os planos diretores podem estabelecer, ainda, que as áreas de transição entre áreas protegidas, ou entre essas e as áreas urbanas, são consideradas territórios onde as atividades e ocupação estejam sujeitas a restrições específicas, devido aos seus atributos naturais, paisagísticos, históricos, culturais ou funcionais, instituindo um recorte espacial análogo ao de uma zona de amortecimento, caso a área protegida não seja dotada de uma.

A seguir, temos a definição de zona de amortecimento em um trecho do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro e, na sequência, aquela presente no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

A Zona de Amortecimento poderá ser criada com o objetivo de minimizar os impactos negativos e ampliar os impactos positivos sobre a área protegida, submetendo os usos e atividades a normas e restrições, a serem definidas em legislação específica. (RIO DE JANEIRO, 2011. Art. 49, parágrafo único).

Entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com

o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade. (BRASIL, 2000. Art. 2º).

Apesar de se tratar, no caso citado, de uma possibilidade apenas para as áreas de uso não urbano, enquanto que para as áreas urbanas outras estratégias terão que ser avaliadas, tal “mecanismo” é uma importante abertura para a utilização das áreas de uso não urbano como zona de amortecimento. Contudo, carece de padronização e formalização mediante elaboração, pelo Legislativo Municipal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). É nessa lei que se estabelece que tipo de uso e cobertura é mais adequado para cada área do Município, considerando a infraestrutura existente e a que será implantada, as restrições ambientais, a paisagem e o ambiente cultural.

Pressupõe-se serem consideradas as demandas das diferentes partes do Município, de forma a garantir o desenvolvimento social e econômico, bem como a proteção ao meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida da população. Dentre as temáticas abrangidas estão o sistema viário e de transportes, a hierarquia e planejamento de centros de comércio e serviços, as áreas de restrição à ocupação urbana – em geral encostas sujeitas a deslizamento e baixadas com alta possibilidade de alagamentos – em função da segurança da população e proteção dos ecossistemas naturais, da paisagem e patrimônio arquitetônico. A lei de uso e ocupação do solo tem um papel importantíssimo no controle da transformação das paisagens do Município e deve ter como premissas restringir construções em áreas que ofereçam risco ambiental, ou ao acesso e renovação de recursos naturais, garantir a proteção e conservação do patrimônio cultural, urbanístico e ambiental e orientar a ocupação no sentido do conforto ambiental e favorecimento da mobilidade da população.

De tal forma, a lei de uso e ocupação do solo tem, também, papel de padronização e detalhamento do zoneamento do Município, como anteriormente citado, e atribuição semelhante no estabelecimento de parâmetros referentes às edificações e no padrão de

ocupação do solo de maneira geral. Ou seja, além do zoneamento, a lei também estabelece as diretrizes para a intensidade do uso do solo, mediante normas para o total de área construída e a forma (arquitetônica e distribuição espacial) das edificações em cada lote, segundo sua localização dentro de cada zona do Município. Obviamente, é um instrumento com imenso potencial de colaborar com o planejamento do entorno de unidades de conservação, com vistas a reduzir as pressões sobre a área protegida e favorecer o cumprimento de seus objetivos.

Mesmo no caso de unidades de conservação com zonas de amortecimento definidas formalmente, cabe ao Município elaborar a sua lei de uso e ocupação do solo de forma que ofereça alternativas de resposta às demandas dessa área. Trabalho que pode ser realizado em parceria com o órgão gestor da unidade de conservação, idealmente durante elaboração do plano de manejo da área protegida, do plano diretor municipal (ou de sua revisão), ou durante elaboração da LUOS caso os parâmetros demais específicos de uso e ocupação do solo não sejam definidos na lei que instala o PDM.

Macrozonas e Áreas de Preservação Permanente

Em uma escala mais abrangente, o plano diretor municipal define as macrozonas, a partir da avaliação de fatores espaciais, culturais, econômicos, sociais, ambientais e de infraestrutura urbana em função das grandes áreas diferenciadas da cidade. Trata-se do primeiro nível, mais genérico, de orientação à ocupação das áreas do Município. O objetivo do macrozoneamento é estabelecer a referência territorial básica para orientar o controle das densidades, da intensidade e da expansão da ocupação urbana, na regulamentação e aplicação dos instrumentos da política urbana e indicar as prioridades na distribuição dos investimentos públicos e privados.

O macrozoneamento pode ser utilizado para estabelecer premissas de controle da ocupação em determinadas áreas do Município, como o entorno de unidades de conservação, por exemplo, limitando a densidade da ocupação, determinando prioridades na implantação de

infraestrutura visando atender a demandas de qualidade e redução de riscos ambientais à população residente, favorecendo a conversão das edificações existentes para modelos mais eficientes energeticamente e quanto à geração e tratamento de resíduos. Além disso, o macrozoneamento pode ser utilizado como orientador do licenciamento ambiental de atividades, restringindo a implantação de empreendimentos – habitacionais, industriais, agrossilvopastoris, comerciais ou de outra natureza – inadequados, que possam causar pressões indesejáveis sobre a área protegida.

Aliado ao planejamento adequado da delimitação do perímetro urbano, o macrozoneamento pode colaborar com o ordenamento do espraiamento da franja urbana municipal. É comum que, em Municípios com áreas urbanas extensas e consolidadas, as novas frentes de expansão ocorram na direção de espaços onde as condicionantes ambientais constituíram empecilhos ou demandariam maiores esforços para serem suprimidas. Essas áreas, em geral, costumam ser mais frágeis sob o aspecto geológico, como áreas inundáveis, de mangue e restingas, oferecer riscos ambientais, como planícies de inundação ou escarpas sujeitas a movimentos de massa, ou ainda áreas de recursos escassos, de dificuldade de implantação de infraestrutura, ou outros elementos que as tornavam indesejáveis. Contudo, com o avanço das técnicas de construção civil, muitas dessas áreas passam a representar desafios menores à ocupação e edificação. Isso, no entanto, não significa, de forma alguma, que as condicionantes ambientais e sociais dessas possam ser negligenciadas. De fato, mesmo neste cenário, o mero emprego de novas tecnologias para ocupação, especialmente sob a lógica da especulação imobiliária, não tem condições de evitar a degradação ambiental desses espaços, podendo acarretar problemas a todo o Município.

Cabe ao poder público municipal exercer o seu papel na garantia de um território ambientalmente equilibrado. Essa atribuição é compartilhada com a sociedade civil, mas o poder público tem a responsabilidade de garantir o atendimento das necessidades coletivas em

escala municipal, ao passo que a sociedade civil pode colaborar com a identificação de demandas locais, dando visibilidade a questões e reivindicações que podem ficar ocultas diante das pressões do capital imobiliário sobre os processos decisórios do Município.

Felizmente, existem alguns instrumentos de proteção ambiental que favorecem as áreas frágeis e estratégicas para conservação ambiental. Um deles é o de Áreas de Preservação Permanente (APPs). O Código Florestal Brasileiro (BRASIL, 2012), em seu artigo 3º, define as Áreas de Preservação Permanente como:

Áreas protegidas, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. (BRASIL, 2012).

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, as APPs em meio urbano oferecem diversos serviços, ou funções ambientais, como a proteção do solo e de suas características naturais de permeabilidade e erodibilidade, proteção dos corpos d'água, função de refúgio da fauna e de corredores ecológicos, facilitando fluxos gênicos de fauna e flora, atenuação de desequilíbrios climáticos intraurbanos, entre outros. Em adição, contribuem com a valorização da paisagem e do patrimônio natural e construído, além de serem estratégicas para a garantia da segurança ambiental da população e manejo da dinâmica hídrica e recursos naturais associados (BRASIL/MMA, 2014).

A adequada proteção, e recuperação, das faixas marginais ao longo dos cursos hídricos oriundos de unidades de conservação favoreceria a existência de corredores ecológicos e a eficiência de ações de recuperação dos corpos hídricos. Em adição tais medidas poderiam reduzir a ocorrência de fenômenos de inundações, enchentes, deslocamentos de massa entre outros relacionados à dinâmica hidrológica e potencializados pela intervenção antrópica inadequada em encostas e planícies.

Licenciamento ambiental municipal

O licenciamento ambiental (LA) é um dos instrumentos de gestão ambiental estabelecido pela Lei Federal nº 6.938, de 31/08/81, também conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que tem como objetivo agir preventivamente sobre a proteção do bem comum (o meio ambiente), compatibilizando sua preservação/conservação com o desenvolvimento socioeconômico, essenciais para a sociedade. Formalmente o LA é um encadeamento de atos administrativos pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (Resolução Conama nº 237/97).

Segundo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama):

O licenciamento ambiental é uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente e possui como uma de suas mais expressivas características a participação social na tomada de decisão, por meio da realização de Audiências Públicas como parte do processo.

Essa obrigação é compartilhada pelos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente e pelo Ibama, como partes integrantes do Sisnama (Sistema Nacional de Meio Ambiente). O Ibama atua, principalmente, no licenciamento de grandes projetos de infraestrutura que envolvam impactos em mais de um estado e nas atividades do setor de petróleo e gás na plataforma continental.

As principais diretrizes para a execução do licenciamento ambiental estão expressas na Lei 6.938/81 e nas Resoluções Conama nº 001/86 e nº 237/97. Além

dessas, recentemente foi publicada a Lei Complementar nº 140/2011, que discorre sobre a competência estadual e federal para o licenciamento, tendo como fundamento a localização do empreendimento¹.

Independente do ente responsável pelo licenciamento ser de escala federal, estadual, ou municipal, conforme estabelecido na Lei Complementar 140/ 2011, no caso de impactos sobre unidades de conservação ou seu entorno há demandas específicas a serem consideradas. No caso da afetação de unidade de conservação, ou de suas zonas de amortecimento, pelos impactos de empreendimentos, o órgão responsável pela gestão da unidade, ou o órgão ambiental de mesma “escala” deve participar dos procedimentos de licenciamento:

Art. 1º. O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação.

§1º Para efeitos desta Resolução, entende-se por órgão responsável pela administração da UC, os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC), conforme definido no inciso III, art. 6º da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. (Conama, Resolução 428/10).

Sintetizando, temos no entorno de unidade de conservação sem a zona de amortecimento estabelecida uma faixa marginal de 3 km, para empreendimentos sujeitos ao EIA/RIMA e de 2 km, para empreendimentos não sujeitos a tais documentos, onde o processo de obtenção de licença ambiental deve envolver

o órgão responsável pela gestão da unidade de conservação. E, ainda, segundo a Resolução 428, do ano de 2010, do Conama, o órgão gestor da unidade pode decidir, com base na avaliação dos documentos, ou da natureza e localização do empreendimento, pela emissão da autorização, ou pela definição de novas condições técnicas a ser consideradas nas licenças, pela exigência de estudos complementares, pela incompatibilidade das alternativas apresentadas pelo empreendimento com a unidade de conservação, ou pelo indeferimento da solicitação, caracterizando, no último caso, situação na qual a licença não poderá ser concedida ao empreendimento. Tal norma deve ser seguida quando o empreendimento gerar risco de impacto direto, se estiver localizado na zona de amortecimento da unidade de conservação, ou a uma distância de até 3 mil metros da unidade cuja zona de amortecimento não esteja estabelecida no prazo de até cinco anos a partir da publicação da Resolução 428, do ano de 2010, do Conama, isto é, até 2015. Ou seja, aquelas unidades de conservação que não tiverem zonas de amortecimento devidamente instituídas passaram – salvo legislação estadual, ou municipal específica – a ter seu poder de intervenção no licenciamento de seu entorno reduzido ou anulado.

As exceções se dão no caso de Áreas de Proteção Ambiental ou Reservas Particulares do Patrimônio Natural, que são unidades de conservação de uso sustentável (BRASIL, 2000), e no caso de áreas urbanas consolidadas, cujo conceito está definido no artigo 2º da Resolução do Conama nº 302, de 20 de março de 2002, como aquela que atende aos seguintes critérios:

- a) definição legal pelo poder público;
- b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana:
 1. malha viária com canalização de águas pluviais,
 2. rede de abastecimento de água;
 3. rede de esgoto;
 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública;

¹ Disponível em <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/>, visualizado em 28/09/2016.

- 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos;
- 6. tratamento de resíduos sólidos urbanos;
- c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km².

É possível perceber que a problemática das áreas urbanas consolidadas no entorno de unidades de conservação não é solucionada, ou mesmo significativamente amenizada, em função do licenciamento ambiental diferenciado no entorno das unidades, uma vez que se enquadram nas exceções, sendo necessários outros mecanismos, embora no caso de áreas urbanas não consolidadas, ou de fato não urbanas, o licenciamento ambiental possa servir como uma ferramenta eficiente de manejo das atividades no entorno das unidades de conservação, desde que haja o esforço do poder público em prol da ética, eficiência e qualidade no processo de licenciamento.

Entretanto, merece destaque o fato de que o adequado zoneamento pode orientar o licenciamento ambiental no sentido de garantir a conservação e a redução das pressões e impactos sobre áreas protegidas, mesmo em áreas urbanas consolidadas. O Município pode, inclusive, estabelecer por conta própria – por intermédio do plano diretor e de seus instrumentos complementares – zonas com condicionantes e restrições de licenciamento e ocupação semelhantes às adequadas às zonas de amortecimento da unidade de conservação, garantindo a existência dessa área de frenagem mesmo que o plano de manejo das UCs não a tenha instituído, ou conseguido implementar. Para colaborar com esse cenário, é necessário que, mais do que um mero conjunto de atos administrativos e burocráticos, o processo de licenciamento ambiental esteja integrado ao planejamento e gestão do território municipal, garantindo a adequada distribuição espacial dos empreendimentos em consonância com as condições ambientais e so-

ciais do Município e as demandas de controle de impactos e pressões sobre áreas protegidas.

O padrão de transformação uso e cobertura no entorno do Parque Estadual da Pedra Branca

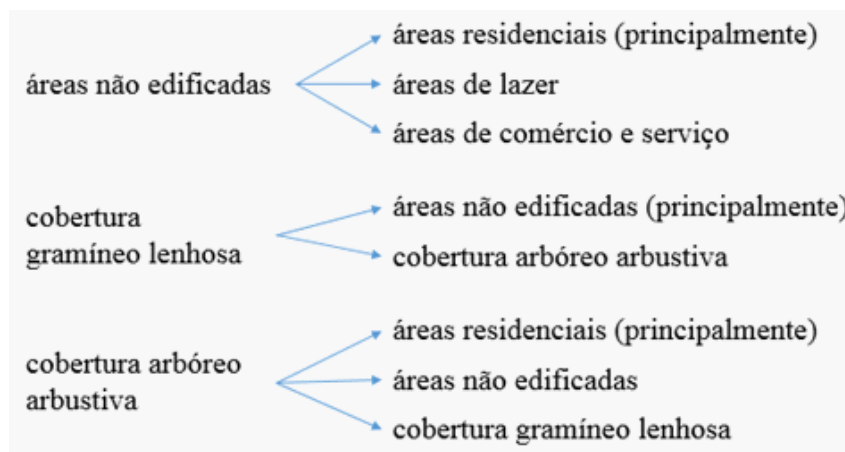
Em trabalho realizado considerando as transformações no entorno do Parque Estadual da Pedra Branca, no Município do Rio de Janeiro (RJ), Beiroz (2015) analisou uma situação em que não havia uma zona de amortecimento devidamente estabelecida. O período analisado foi de 2009 a 2012, durante o qual o plano diretor municipal foi revisto, a elaboração e revisão de instrumentos complementares ao plano estavam em disputa – entre eles a lei de uso e ocupação do solo e a adequação de alguns projetos de estruturação urbana (PEUs) – e o entorno do Parque contava com instrumentos municipais de planejamento do território para cumprir as demandas de uma zona de amortecimento. O caso serve como exemplo de como o processo de expansão da área edificada pode, mesmo diante da existência de instrumentos, inclusive o relacionado ao licenciamento ambiental no entorno de áreas protegidas (Conama, Resolução 428/10), perverter o uso e ocupação do solo, na ausência da implementação adequada de uma zona de amortecimento.

O autor chegou à conclusão de que as transformações de uso e cobertura no entorno do Parque Estadual da Pedra Branca apresentam poucas diferenças significativas em relação aos processos ocorridos em outras áreas da cidade. E, onde as poucas diferenças ocorrem, aparentam estar mais associadas às resistências originadas a partir de condicionantes ambientais e ao estágio atual do processo de incorporação e especulação imobiliária no Município do que ao respeito às normas dos instrumentos, aos direitos civis e

Merece destaque o fato de que o adequado zoneamento pode orientar o licenciamento ambiental no sentido de garantir a conservação e a redução das pressões e impactos sobre áreas protegida

princípios legais que garantiriam o acesso justo aos recursos naturais e serviços públicos.

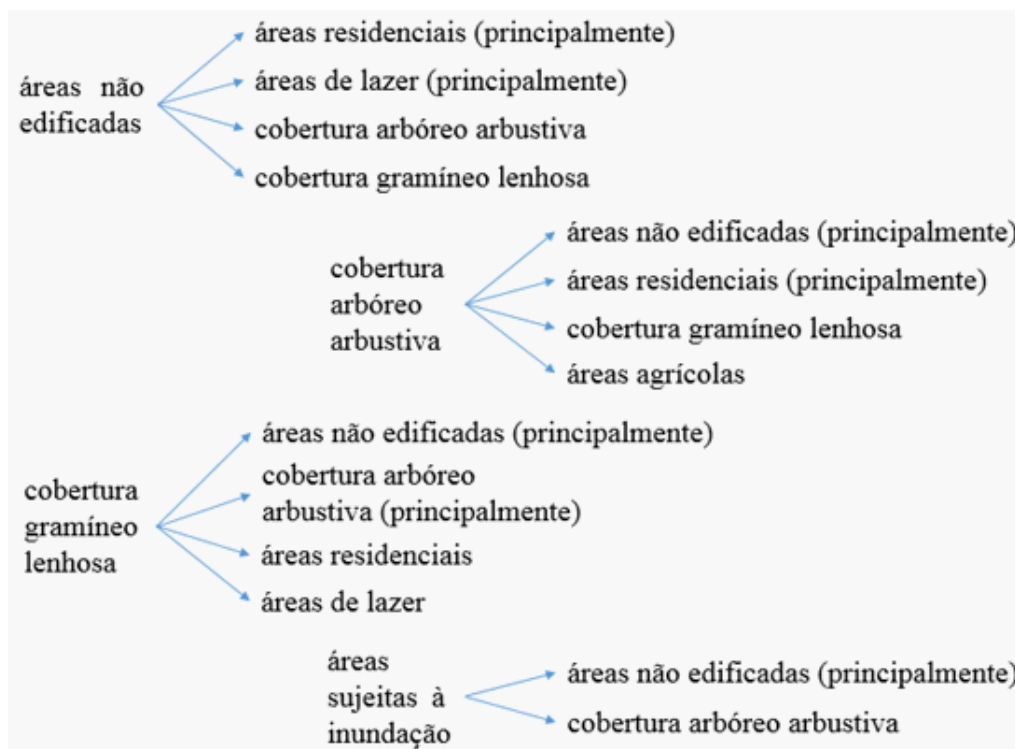
Considerando o predominante, estava caracterizada a seguinte situação, quanto às transformações de cobertura no Município do Rio de Janeiro no período analisado:



Extraído de Beiroz (2015)

De maneira semelhante, as pressões pela expansão das áreas residenciais estão intensamente presentes praticamente em todo o entorno do Parque, avançando inclusive sobre as áreas de preservação permanente e outras áreas de ocupação controlada, ou restrita. De fato, o padrão de ocupação é caracterizado pela abertura de canteiros de obras ocupando áreas de cobertura arbórea, arbustiva, gramíneo-lenhosa, ou mesmo sujeitas à inundação.

Diferenciando-se pouco do restante do Município, temos, como mais expressivas as seguintes transformações de uso e cobertura no entorno do Parque da Pedra Branca:



Extraído de Beiroz (2015)

A análise das transformações ocorridas no período estudado permitiu constatar o padrão representado abaixo:



Extraído de Beiroz (2015)

Neste cenário, avança-se perigosamente sobre áreas que poderiam ser alvo de recuperação ambiental, estudos para implantação de corredores ecológicos, ou, ao menos, de uso coletivo para esporte e lazer. Pôde-se identificar que as transformações de uso e cobertura no entorno do Parque Estadual da Pedra Branca pouco se diferenciam dos processos das demais áreas com transformações expressivas no restante do Município, evidenciando que o entorno do parque não foi, entre os anos de 2009 e 2012, tratado como uma área de amortecimento de uma unidade de conservação de proteção integral.

Considerando as áreas em melhor estado de conservação da cobertura natural, foi possível perceber que correspondiam a territórios em que outras unidades de conservação ofereciam certo grau de proteção e onde o uso urbano ainda não estava devidamente consolidado. Sobre tal aspecto, podemos afirmar que a presença de outras unidades no entorno do Parque favoreceu efetivamente a redução das pressões de transformação de uso e cobertura. Não se pode, no entanto, ignorar o fato de que há, nesse caso, o desafio da gestão integrada de tais unidades de conservação e que os mesmos desafios enfrentados para o entorno do Parque Estadual da Pedra Branca serão enfrentados no entorno destas. A formação de mosaicos e corredores ecológicos é uma alternativa viável, e com amplo acervo de estudos realizados, a um cenário como o que encontramos ao redor do parque. Obviamente, o desafio acerca da aplicação adequada dos instrumentos vigentes se mantém, e as demandas pela compreensão

dos interesses e ações dos atores envolvidos também, mas são propostas que estão alicerçadas pelo texto do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, 2000) e contempladas nos princípios e propostas dos instrumentos municipais que tratam da temática da conservação ambiental.

Considerações Finais

Apesar dos diversos avanços recentes nos âmbitos legislativo e normativo, o planejamento e a gestão das zonas de amortecimento não se apresentam, ainda, como realidades difundidas a ponto de colaborar de maneira relevante para a conservação ambiental. As demandas pelo planejamento e ordenamento territorial das áreas no entorno das unidades de conservação, em especial as de proteção integral, é latente, frente aos conflitos territoriais, fundiários e de uso do solo existentes em tais áreas. Esses fatores originam pressões e impactos que dificultam o manejo e o alcance dos objetivos das unidades de conservação que foram alvo do presente trabalho. A integração do planejamento do uso e manejo das áreas protegidas em questão tende a não se dar de maneira integrada às de seu entorno, o que tem reflexos negativos sobre a qualidade do manejo da própria área protegida e sobre as condições sociais e econômicas das populações vizinhas.

Em ambientes de ocupação predominantemente urbana, como o do Município do Rio de Janeiro, utilizado como exemplo, tais fatores adquirem maior complexidade frente ao dinamismo de atores e interesses que se imprime sobre a organização

e gestão territorial. Diante de evidentes dificuldades de compatibilização da ocupação urbana com os ideais de conservação e as premissas de uma zona de amortecimento, a intensificação do uso urbano do solo no entorno das áreas protegidas tem como consequência o aumento de diversos impactos e distúrbios ambientais aos quais as áreas protegidas naturalmente já estivessem suscetíveis em função de suas características geomorfológicas e/ou climáticas.

É de suma importância que se abordem as zonas de amortecimento sob uma perspectiva que permita compreender e considerar os atores e as disputas que se embatem, os interesses que os movem e de que forma colaboram para a construção e desconstrução da ordem territorial que se estabelece. Só assim serão possíveis um planejamento e uma gestão que arquem com a dinâmica das transformações desses espaços, considerando suas inserções nos cenários econômico e social dos Municípios em que se inserem. Ambientes urbanos, ou caracterizados pela expansão da malha urbana, em geral favorecem a fragmentação de habitats e a intensificação de impactos sobre as unidades de conservação. As áreas protegidas e seus entornos em alguns casos representam, também, um horizonte de expansão para a ocupação residencial – muitas vezes inadequada, porém nem sempre irregular, visto que há falhas e brechas propositais em diversos instrumentos de gestão e ordenamento territorial – e para algumas atividades econômicas e produtivas, posto que outras áreas podem estar saturadas, não apresentar amenidades ambientais, impor alto custo de vida ou não oferecer proximidade a recursos necessários a determinadas atividades.

A disponibilidade dos diversos instrumentos

tratados no presente texto não deve ser vista como um argumento para a desvalorização do instrumento que é e própria zona de amortecimento. Esta, quando adequadamente planejada, implementada e gerida, é um instrumento eficiente de compatibilização do entorno da unidade de conservação aos objetivos da unidade. Por permitir a gestão territorial do entorno integrada à gestão territorial do interior da unidade de conservação, além de garantir ao órgão gestor da UC participação no processo de licenciamento de empreendimentos nas proximidades da unidade e oferecer uma barreira ao processo de urbanização – comumente tão carente de adequado planejamento, infraestruturas de saneamento ambiental e educação ambiental à população nas áreas da periferia urbana do Brasil – a zona de amortecimento é um instrumento importantíssimo.

Ao poder público municipal cabe garantir que o entorno das áreas protegidas, mesmo na ausência de uma zona de amortecimento oriunda do plano gestor da unidade de conservação, favoreça a proteção das mesmas. Instrumentos para atingir esse fim não faltam, vide os exemplos citados no presente trabalho, que não encerram o conjunto de possibilidades. Porém, entre o planejamento e elaboração de um instrumento e a sua devida aplicação há um percurso a ser percorrido no qual as pressões de diferentes atores incidem no sentido de garantir a perpetuidade de seu poder sobre o território municipal e a transformação do espaço urbano e rural. Assim, as políticas públicas e os planos calcados nela devem contemplar instrumentos que equilibrem as forças e as subjuguem ao bem-estar coletivo, à garantia da qualidade e justiça socioambiental e a alternativas sustentáveis de desenvolvimento.

Referências bibliográficas

Acseirad, H. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 107, 25-28, 2004. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/107/henri.pdf>.

Beiroz, Hélio. *Instrumentos de planejamento e gestão territorial e a questão do uso e cobertura do solo no entorno do Parque Estadual da Pedra Branca-RJ* [Tese de Doutorado]. Niterói: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2015.

Brasil. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Brasil. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: DOU de 19/07/2000.

Brasil. *Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Brasil. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Brasil. MMA - Ministério do Meio Ambiente. Áreas de Preservação Permanente Urbanas, 2014. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/%C3%A1reas-de-prote%C3%A7%C3%A3o-permanente>>.

Coelho, M.; Cunha, L.; Monteiro, M. Unidades de Conservação: populações, recursos e territórios. Abordagens da Geografia e da Ecologia Política. In: Guerra, A. J. T.; Coelho, M. C. N. (Orgs.). *Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 302, de 20 de mar, de 2002. Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 428, de 17 de dezembro de 2010. Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências.

Costa, N. M. C.; Costa, V. C.; Valim, C. B.; Souza, A. C. C. C.; Sales, A. C. de G. Significado e importância da zona de amortecimento de unidades de conservação urbanas: o exemplo do entorno das áreas legalmente protegidas da cidade do Rio de Janeiro. *Revista Geo UERJ*, 1(17), 2007. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/1298>>.

Dios, C.; Marçal, M. Legislação ambiental e a gestão de Unidades de Conservação: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba-RJ. In: Guerra, A. J. T.; Coelho, M. C. N. (Orgs.). *Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

Ferreira, L. F. Acepções recentes do conceito de lugar e sua importância para o mundo contemporâneo. *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano V, 9, 65-83, 2000. Disponível em: <http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/09_5_ferreira.pdf>.

Harvey, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, 39, 48-64, 1996. Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/126423/mod_resource/content/1/Harvey_Do%20gerenciamento%20ao%20empresariamento.pdf>.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

Moura, J. R. S.; Costa, V. C. Parque Estadual da Pedra Branca: o desafio da gestão de uma unidade de conservação em área urbana. In: Guerra, A. J. T.; Coelho, M. C. N. (Orgs.). *Unidades de conservação: abordagens e características geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

Perello, L. F. C. Princípios ecológicos, legais e metodológicos do planejamento de Zonas de Amortecimento. In: *Anais do VII CBUC – Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Natal, outubro, 2012.

Ribeiro, M. F.; Freitas, M. A. V. de; Costa, V. C. O desafio da gestão ambiental de zonas de amortecimento de unidades de conservação. In: *Anais do VI Seminário Latino-Americano de Geografia Física/II Seminário Ibero-Americano de Geografia Física*. Coimbra, maio, 2010.

Rio de Janeiro. *Lei Complementar nº 111, de 1 de fevereiro de 2011*. Rio de Janeiro: Diário Oficial do Rio de Janeiro de 12/04/2011.

Rio de Janeiro. SMU. *Proposta do Poder Executivo para Revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro: antecedentes e diagnósticos*. Rio de Janeiro: SMU, 2008.

Soares, L. A. A. O enfoque sociológico e da teoria econômica no ordenamento territorial. In: Almeida, F. G.; Soares, L. A. A. *Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

Souza, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: Castro, I.; Gomes, P.; Corrêa, R. (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

Vallejo, L.R. *Políticas públicas e conservação ambiental: territorialidades em conflito nos parques estaduais da Ilha Grande, da Serra da Tiririca e do Desengano (RJ)*. Niterói, Tese (Doutorado em Geografia) - PosGEO/UFF, 2005.

Vallejo, L. R.; Campos, R. M.; Santos Júnior, W. M. Contribuição ao estudo dos conflitos territoriais no Parque Estadual da Pedra Branca. In: *Anais do I Encontro Científico Parque Estadual da Pedra Branca*. Rio de Janeiro, outubro, 2009.

Serviços e soluções para o desenvolvimento institucional com foco na gestão do ISSQN

proporcionando redução da evasão fiscal, associando o desenvolvimento de inovadoras tecnologias com modernas práticas de prestação de serviços à Administração Pública, aliada à assessoria técnica jurídico-legislativa.

Acesse:
www2.ibam.org.br/webiss

Os candidatos a Prefeito e a Vereador em 2016

François E. J. de Bremaeker*

Resumo: O artigo analisa o perfil dos candidatos a Prefeito e Vereador às eleições municipais, observando aspectos como o gênero, a idade, a escolaridade, a ocupação e o partido político. Os dados são detalhados segundo as regiões geográficas.

Palavras-chave: Eleições. Prefeitos. Vereadores. Administração municipal.

O objetivo do artigo é apresentar um panorama dos candidatos a Prefeito e a Vereador nas eleições de 2016, tomando por base os dados do Tribunal Superior Eleitoral. Vale a pena destacar que a dinâmica no processo de registro das candidaturas e seu deferimento fizeram com que no momento da apuração dos dados ocorresse uma pequena diferença de casos.

Os candidatos a Prefeito

Concorreram aos cargos de Prefeito 16.386 candidatos. Uma média de 2,94 candidatos para cada cadeira.

A região Norte é a que apresenta proporcionalmente maior concorrência pelos cargos de Prefeito. Foram 1.578 candidatos, representando uma média de 3,51 candidatos por cadeira. Em segundo lugar aparece a região Sudeste. Foram 5.304 candidatos, representado uma média de 3,18 candidatos por cadeira.

Abaixo da média nacional estão as demais regiões: 2,85 candidatos por cadeira na região Nordeste; 2,81 na região Centro-oeste; e mais abaixo a concorrência na região Sul com 2,59 candidatos por cadeira.

O sexo dos candidatos

A grande maioria dos candidatos pertence ao sexo masculino: 87,37% dos candidatos a Prefeito. As candidatas representam 12,63% do universo.

A região com maior participação de candidatos do sexo masculino é a Sul, com 91,03% dos casos. Em seguida aparece a região Sudeste com 90,06%.

Ainda acima da média nacional aparece a região Centro-oeste com 87,94% dos candidatos.

As regiões Norte e Nordeste apresentaram uma participação abaixo da média nacional, respectivamente com 84,35% e 83,44%.

As candidatas estiveram mais presentes na região Nordeste (16,56%), seguindo-se em importância: Norte (15,65%), Centro-oeste (12,06%), Sudeste (9,94%) e Sul (8,97%).

* Economista e Geógrafo. Gestor do Observatório de Informações Municipais. Membro do Núcleo de Estudos Urbanos da Associação Comercial de São Paulo. Presidente do Conselho Municipal do Ambiente de Paraíba do Sul (RJ)
Endereço eletrônico: bremaeker@gmail.com
bremaeker@informacoesmunicipais.com.br

Tabela 1

Distribuição dos candidatos a Prefeito nas eleições de 2016 segundo o sexo

Brasil e Grandes Regiões	Total	Sexo Masculino	Sexo Feminino
BRASIL	5.568	14.316	2.070
Norte	450	1.331	247
Nordeste	1.793	4.245	861
Sudeste	1.668	4.777	527
Sul	1.191	2.811	277
Centro-oeste	466	1.152	158

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016.

Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

A idade dos candidatos

A maior parte dos 16.386 candidatos a Prefeito possui entre 40 e 59 anos de idade. O grupo de 50 a 54 anos concentra 18,15% dos casos. Em seguida vem o grupo de 45 a 49 anos com 16,96% dos casos; o de 40 a 44 anos com 14,14%; e o de 55 a 59 anos com 13,41% dos casos.

Os dois grupos periféricos aos de 40 a 59 anos apresentam participações mais baixas: 10,73% para o grupo de 35 a 39 anos e 9,74% para o grupo de 60 a 64 anos.

Os dois grupos periféricos aos de 35 a 64 anos apresentam participações mais baixas ainda: 5,86% para o grupo de 30 a 34 anos e 4,86% para o grupo de 65 a 69 anos.

Os dois demais grupos periféricos aos de 30 a 69 anos apresentam participações bem mais baixas ainda: 3,45% para o grupo de 70 anos e mais; 2,22% para o grupo de 25 a 29 anos; e 0,48% para o grupo de 20 a 24 anos. Não há nenhum caso para o grupo de até 19 anos.

A tendência verificada nas regiões é de candidatos mais maduros nas regiões Sudeste, Sul e Centro-oeste e mais jovens nas regiões Nordeste e Norte.

Na região Sudeste 18,01% dos candidatos possuem entre 50 e 54 anos de idade; 16,46% entre 45 e 49 anos; e 14,56% entre 55 e 59 anos.

Na região Sul 20,95% dos candidatos possuem entre 50 e 54 anos de idade; 17,42% entre 45 e 49 anos; e 15,06% entre 55 e 59 anos.

Na região Centro-oeste 18,70% dos candidatos possuem entre 50 e 54 anos de idade; 18,40% entre 45 e 49 anos; e 14,96% entre 40 e 44 anos.

Na região Nordeste 16,65% dos candidatos possuem entre 45 e 49 anos de idade; 16,49% entre 50 e 54 anos; e 15,02% entre 40 e 44 anos.

Na região Norte 18,82% dos candidatos possuem entre 40 e 44 anos de idade; 18,00% entre 50 e 54 anos; e 17,55% entre 45 e 49 anos.

Tabela 2
Distribuição dos candidatos a Prefeito nas eleições de 2016 segundo a idade

Idade	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
Total	16.386	1.578	5.106	5.304	3.088	1.310
até 19	–	–	–	–	–	–
20 a 24	79	7	50	12	8	2
25 a 29	364	26	171	100	46	21
30 a 34	961	95	375	255	165	71
35 a 39	1.758	199	651	499	269	140
40 a 44	2.317	297	767	685	372	196
45 a 49	2.779	277	850	873	538	241
50 a 54	2.973	284	842	955	647	245
55 a 59	2.198	190	583	772	465	188
60 a 64	1.596	126	446	587	308	129
65 a 69	796	45	210	328	166	47
70 e mais	565	32	161	238	104	30

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016.

Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

O grau de instrução dos candidatos

A maior parte dos candidatos possui nível de instrução superior completo: 51,91% dos candidatos a Prefeito. Levando-se em consideração aqueles que possuem ensino superior incompleto, a participação se eleva a 58,14%. Se forem adicionados os candidatos com nível de instrução médio completo, a participação é de 83,98%.

A região com maior participação de candidatos com nível de instrução superior completo é a Sudeste, com 54,14% dos casos. Levando-se em consideração aqueles que possuem ensino superior incompleto, a participação se eleva a 60,28%. Se forem adicionados os candidatos com nível de instrução médio completo, a participação é de 83,69%.

Em segundo lugar está a região Sul com maior participação de candidatos com nível de instrução superior completo, com 52,99% dos casos. Levando-se em consideração aqueles que possuem ensino superior incompleto, a participação se eleva a 58,85%. Se forem adicionados os candidatos com nível de instrução médio completo, a participação é de 83,36%.

Em terceiro lugar está a região Nordeste com maior participação de candidatos com nível de instrução superior completo, com 51,11% dos casos. Levando-se em consideração aqueles que possuem ensino superior incompleto, a participação se eleva a 58,00%. Se forem adicionados os candidatos com nível de instrução médio completo, a participação é de 85,73%.

Em quarto lugar está a região Centro-oeste com participação de candidatos com nível de instrução superior completo correspondendo a 48,92% dos casos. Levando-se em consideração aqueles que possuem ensino superior incompleto, a participação se eleva a 54,57%. Se forem adicionados os candidatos com nível de instrução médio completo, a participação é de 82,74%.

Em quinto lugar está a região Centro-oeste com participação de candidatos com nível de instrução superior completo correspondendo a 47,34% dos casos. Levando-se em consideração aqueles que possuem ensino superior incompleto, a participação se eleva a 52,92%. Se forem adicionados os candidatos com nível de instrução médio completo, a participação é de 81,50%.

Tabela 3
Distribuição dos candidatos a Prefeito nas eleições de 2016 segundo o grau de instrução

Grau de Instrução	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
Total	16.388	1.578	5.106	5.306	3.088	1.310
Lê e escreve	154	24	64	35	20	11
Fundamental incompleto	985	112	231	368	199	75
Fundamental completo	1.039	113	301	325	210	90
Médio incompleto	448	43	133	137	85	50
Médio completo	4.235	451	1.416	1.242	757	369
Superior incompleto	1.021	88	352	326	181	74
Superior completo	8.506	747	2.609	2.873	1.636	641

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016.

Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

As principais ocupações dos candidatos

Foram destacadas as 22 principais ocupações declaradas quando do registro das candidaturas ao Tribunal Superior Eleitoral. São aquelas com mais de 100 indicações.

As 22 principais ocupações totalizam 13.176 registros, que representam 80,41% dos casos. Destacam-se os empresários (13,71%), Prefeitos (12,35%), advogados (6,13%), agricultores (5,78%) e comerciantes (5,58%).

Considerando-se que a mesma ordem de importância poderia se repetir nas regiões, verifica-se dentre as 22 principais ocupações alguns desvios.

Na região Norte os Prefeitos superaram os empresários; os Vereadores ficaram em

terceiro lugar; e os advogados caíram para sétimo lugar.

Na região Nordeste os comerciantes passaram para o terceiro lugar; os médicos apareceram em quarto lugar; os servidores públicos estaduais e os professores de ensino fundamental melhoraram suas posições.

Na região Sudeste os aposentados não servidores públicos, produtores agropecuários e engenheiros melhoraram bem suas posições.

Na região Sul os agricultores subiram com folga para a terceira posição e os médicos perderam importância.

Na região Centro-oeste os Vereadores alçaram à terceira posição e os contadores perderam espaço.

Tabela 4
Distribuição dos candidatos a Prefeito nas eleições de 2016 segundo as principais ocupações

Ocupações	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
Empresário	2.246	186	665	727	461	207
Prefeito	2.023	202	622	596	416	187
Advogado	1.004	58	295	381	193	77
Agricultor	947	84	254	204	342	63
Comerciante	915	86	304	313	136	76
Vereador	802	109	261	235	104	93
Médico	665	46	288	230	59	42
Servidor Público Municipal	602	44	151	228	146	33
Administrador	555	44	176	168	119	48
Professor Ensino Médio	470	63	147	140	95	25
Aposentado não Servidor Público	457	19	81	225	116	17
Servidor Público Estadual	441	67	160	116	74	24
Pecuarista	307	43	87	59	42	76
Engenheiro	280	23	82	120	42	13
Professor Ensino Fundamental	265	44	109	63	36	13
Produtor Agropecuário	258	21	23	156	17	41
Contador	192	21	59	63	40	9
Deputado	174	17	49	72	20	16
Servidor Público Federal	159	23	76	26	22	12
Odontólogo	156	13	53	53	23	14
Servidor Público Civil Aposentado	136	2	49	47	32	6
Professor Ensino Superior	122	12	37	43	21	9

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016

Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

Os partidos políticos dos candidatos

Apresentaram candidatos às eleições de Prefeitos 35 partidos políticos. Os cinco partidos com maior número de candidatos somaram 46,87% das indicações, sendo que os sete partidos com maior número de candidatos somaram 58,61% das indicações.

Os partidos que mais apresentaram candidatos são: PMDB (14,37%); PSDB (10,63%); PSD (8,27%); PP (7,00%); PSB (6,60%); PT (6,08%); e PDT (5,66%).

Considerando-se que a distribuição dos partidos políticos seguia a mesma ordem pelas regiões, verifica-se que ocorreram alguns desvios.

Na região Norte o PR alçou-se à quarta posição.

Na região Nordeste o PSD sube para a segunda posição; o PSB fica em terceiro lugar; e o PCdoB ganha seis posições.

Na região Sudeste o DEM sobe para a quinta posição; o PTB fica em sexto lugar; e o PR, o SD e o PHS ganham posições. O PSDB passou para o primeiro lugar, à frente do PMDB.

Na região Sul o PDT sobe para o quarto lugar e o PTB ganha uma posição com um significativo número de candidatos.

Na região Centro-oeste o PR e o DEM ganharam posições e o PT apresentou uma forte redução na sua representação. O PSDB passou para o primeiro lugar, à frente do PMDB.

Tabela 5
Distribuição dos candidatos a Prefeito nas eleições de 2016 segundo os partidos políticos

Partido Político	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
Total	16.390	1.578	5.107	5.307	3.088	1.310
PMDB	2.536	247	611	658	640	200
PSDB	1.742	166	339	688	282	267
PSD	1.355	149	545	308	248	105
PP	1.147	74	361	213	434	65
PSB	1.082	72	467	304	150	89
PT	996	89	315	314	246	32
PDT	927	57	310	219	274	67
PR	772	119	222	263	83	85
PTB	733	37	214	303	132	47
DEM	718	62	189	303	87	77
PRB	429	37	140	193	33	26
PSOL	424	32	167	161	46	18
PPS	408	51	80	180	79	18
PV	373	43	85	184	38	23
PSC	326	59	83	75	82	27
PCdoB	322	26	222	57	13	4
SD	272	25	88	111	25	23
PROS	232	54	43	80	24	31
PHS	208	18	49	105	21	15
PEN	169	15	55	73	15	11
PMN	165	25	47	61	26	6
REDE	155	17	41	71	20	6
PSL	150	8	80	38	18	6
PTN	150	23	64	44	8	11
PRP	120	17	50	41	5	7
PTdoB	118	6	44	58	9	1
PTC	113	7	37	44	7	18
PSDC	109	22	28	35	14	10
PRTB	92	10	37	31	6	8
PPL	78	3	36	26	12	1
PMB	63	4	28	25	2	4
PSTU	49	3	10	26	9	1
PCO	21	–	8	12	–	1
PCB	15	1	12	2	–	–
NOVO	1	–	–	1	–	–

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016
Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

Os candidatos a Vereador

Concorreram aos cargos de Vereador 461.321 candidatos. Uma média de 7,96 candidatos para cada cadeira.

A região Sudeste foi a que apresentou proporcionalmente maior concorrência pelos cargos de Prefeito. Foram 186.325 candidatos, representando uma média de 10,64 candidatos por cadeira. Em segundo lugar apareceu a região Norte. São 44.815 candidatos, representado uma média de 9,27 candidatos por cadeira.

Abaixo da média nacional estão as demais regiões: 7,62 candidatos por cadeira na região Centro-oeste; 6,40 na região Nordeste; e um pouco mais abaixo a concorrência na região Sul com 6,10 candidatos por cadeira.

O sexo dos candidatos

Duas terças partes dos candidatos a Vereador pertencem ao sexo masculino:

67,08%. As candidatas representam 32,92% do universo. Registra-se um grande equilíbrio na distribuição relativa pelas regiões.

A região com maior participação de candidatos do sexo masculino foi a Nordeste, com 67,25% dos casos. Em seguida aparece a região Norte com 67,21%.

Ainda acima da média nacional aparece a região Sudeste com 67,16% dos candidatos.

As regiões Centro-oeste e Sul apresentaram uma participação abaixo da média nacional, respectivamente com 66,89% e 66,62%.

As candidatas foram mais presentes na região Sul (33,38%), seguindo-se em importância: Centro-oeste (33,11%), Sudeste (32,84%), Norte (32,79%) e Nordeste (32,75%).

Tabela 6

Distribuição dos candidatos a Vereador nas eleições de 2016 segundo o sexo

Brasil e Grandes Regiões	Total	Sexo Masculino	Sexo Feminino
BRASIL	461.321	309.468	151.853
Norte	44.815	30.119	14.696
Nordeste	122.720	82.531	40.189
Sudeste	186.325	125.134	61.191
Sul	71.241	47.458	23.783
Centro-oeste	36.220	24.226	11.994

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016

Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

A idade dos candidatos

A maior parte dos 461.321 candidatos a Vereador possui entre 35 e 54 anos de idade. O grupo de 40 a 44 anos concentra 15,56% dos casos. Em seguida vêm os grupos de 45 a 49 anos, com 15,51% dos casos; de 35 a 39 anos com, 14,27%; e o de 50 a 54 anos, com 13,96% dos casos.

Os dois grupos periféricos aos de 35 a 54 anos apresentaram participações mais baixas: 10,68% para o grupo de 30 a 34 anos e 9,70%

para o grupo de 55 a 59 anos.

Os dois grupos periféricos aos de 30 a 59 anos apresentaram participações mais baixas ainda: 6,34% para o grupo de 25 a 29 anos e 5,80% para o grupo de 60 a 64 anos.

Os dois demais grupos, periféricos aos de 25 a 64 anos, apresentaram participações bem mais baixas ainda: 3,34% para o grupo de 20 anos a 24 anos; 2,75% para o grupo de 65 a 69 anos; 1,58% para o grupo de 70 anos e mais; e 0,52% para o grupo de até 19 anos.

A tendência verificada nas regiões era de candidatos mais maduros nas regiões Sudeste e Sul e mais jovens nas demais regiões.

Na região Sudeste 15,61% dos candidatos possuíam entre 45 e 49 anos de idade; 14,90%

entre 50 e 54 anos; e 14,81% entre 40 e 44 anos.

Na região Sul 16,21% dos candidatos tinham entre 45 e 49 anos de idade; 15,99% entre 50 e 54 anos; e 14,65% entre 40 e 44 anos.

Tabela 7
Distribuição dos candidatos a Vereador nas eleições de 2016 segundo a idade

Idade	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
Total	461.321	44.815	122.720	186.325	71.241	36.220
até 19	2.386	316	813	739	331	187
20 a 24	15.431	1.871	4.778	5.315	2.212	1.255
25 a 29	29.267	3.399	8.876	10.593	4.120	2.279
30 a 34	49.261	5.855	15.186	17.794	6.452	3.974
35 a 39	65.812	7.660	19.460	24.742	8.670	5.280
40 a 44	71.766	7.819	19.871	27.586	10.438	6.052
45 a 49	71.532	6.620	18.380	29.094	11.545	5.893
50 a 54	64.382	5.201	15.047	27.770	11.394	4.970
55 a 59	44.741	3.236	10.025	20.239	7.993	3.248
60 a 64	26.765	1.715	5.858	12.618	4.721	1.853
65 a 69	12.684	745	2.776	6.192	2.167	804
70 e mais	7.294	378	1.650	3.643	1.198	425

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016

Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

Na região Centro-oeste 16,71% dos candidatos possuíam entre 40 e 44 anos de idade; 16,27% entre 45 e 49 anos; e 14,58% entre 35 e 39 anos.

Na região Nordeste 16,19% dos candidatos tinham entre 40 e 44 anos de idade; 15,86% entre 35 e 39 anos; e 14,98% entre 45 e 49 anos.

Na região Norte 17,45% dos candidatos possuíam entre 40 e 44 anos de idade; 17,09% entre 35 e 39 anos; e 14,77% entre 45 e 49 anos.

O grau de instrução dos candidatos

A maior parte dos candidatos a Vereador tinha nível médio completo de instrução: 38,07%. Levando-se em consideração aqueles que possuem ensino superior incompleto, a participação se eleva a 42,43%. Se forem adicionados os candidatos com nível de instrução superior completo, a participação é de 61,68%.

A região com maior participação de candidatos com nível médio completo de instrução é a Nordeste, com 41,16% dos casos. Levando-se em consideração aqueles que possuem ensino superior incompleto, a participação se eleva a 45,56%. Se forem adicionados os candidatos com nível de instrução superior completo, a participação é de 63,90%.

Em segundo lugar está a região Norte com maior participação de candidatos com nível de instrução médio completo, com 39,80% dos casos. Levando-se em consideração aqueles com ensino superior incompleto, a participação se eleva a 43,57%. Se forem adicionados os candidatos com nível de instrução superior completo, a participação é de 62,25%.

Em terceiro lugar está a região Centro-oeste com maior participação de candidatos com nível

de instrução médio completo, com 38,20% dos casos. Levando-se em consideração aqueles que têm ensino superior incompleto, a participação se eleva a 42,74%. Se forem adicionados os candidatos com nível de instrução superior completo, a participação é de 62,98%.

Em quarto lugar está a região Sudeste com participação de candidatos com nível de instrução médio completo correspondendo a 37,22% dos casos. Levando-se em consideração aqueles com ensino superior incompleto, a participação se eleva a 41,35%. Se forem

adicionados os candidatos com nível de instrução superior completo, a participação é de 60,53%.

Em quinto lugar está a região Sul com participação de candidatos com nível de instrução médio completo correspondendo a 33,84% dos casos. Levando-se em consideração aqueles que têm ensino superior incompleto, a participação se eleva a 42,74%. Se forem adicionados os candidatos com nível de instrução superior completo, a participação é de 59,87%.

Tabela 8
Distribuição dos candidatos a Vereador nas eleições de 2016 segundo o grau de instrução

Grau de Instrução	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
Total	461.321	44.815	122.720	186.325	71.241	36.220
Analfabeto	7	1	1	2	2	1
Lê e escreve	13.694	1.883	4.361	4.653	1.919	878
Fundamental incompleto	73.801	6.706	18.072	31.569	11.913	5.541
Fundamental completo	64.777	5.944	15.501	27.526	11.233	4.573
Médio incompleto	24.501	2.385	6.371	9.809	3.519	2.417
Médio completo	175.636	17.836	50.507	69.352	24.106	13.835
Superior incompleto	20.117	1.690	5.397	7.686	3.699	1.645
Superior completo	88.788	8.370	22.510	35.728	14.850	7.330

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016

Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

As principais ocupações dos candidatos

Foram destacadas as 28 principais ocupações declaradas quando do registro das candidaturas ao Tribunal Superior Eleitoral. São aquelas com mais de 3.000 indicações.

As 28 principais ocupações totalizam 278.215 registros, que representam 60,31% dos casos. Destacam-se os agricultores (7,20%), servidores públicos municipais (6,63%),

comerciantes (6,45%), donas de casa (5,17%), Vereadores (4,78%) e empresários (4,64%).

Considerando-se que a mesma ordem de importância poderia se repetir nas regiões, verifica-se dentre as 28 principais ocupações alguns desvios.

Na região Norte os agricultores apresentam uma participação bem superior àquela apresentada pelo conjunto de ocupações no Brasil. Os Vereadores sobem para a segunda posição.

Tabela 9
Distribuição dos candidatos a Vereador nas eleições de 2016 segundo as principais ocupações

Ocupações	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
Agricultor	33.198	4.614	14.697	5.015	7.501	1.371
Servidor Público Municipal	30.577	2.540	7.316	13.407	5.080	2.231
Comerciante	29.746	2.098	7.891	13.581	3.704	2.473
Dona de Casa	23.836	2.203	4.703	10.891	3.791	2.252
Vereador	22.065	2.595	8.319	6.157	2.806	2.190
Empresário	21.395	1.554	4.064	8.864	4.897	2.020
Professor Ensino Fundamental	11.459	1.758	4.536	3.062	1.475	629
Estudante / Estagiário	8.955	496	2.603	7.866	1.027	725
Professor Ensino Médio	8.208	953	2.455	2.854	1.386	561
Trabalhador Rural	7.686	576	2.515	3.598	345	652
Motorista de Transporte Coletivo de Passageiros	7.031	428	1.508	3.484	1.148	464
Advogado	6.529	310	1.392	3.209	1.153	466
Administrador	5.668	503	1.364	2.264	1.051	486
Servidor Público Estadual	5.216	761	1.400	1.784	763	510
Motorista de Transporte de Carga	4.877	249	654	2.467	1.046	461
Auxiliar Escritório	4.799	364	1.141	2.098	846	352
Motorista Particular	4.708	395	1.630	2.051	276	354
Vendedor Pracista ou Representante Comercial	4.687	427	978	1.953	873	456
Cabelereiro / Barbeiro	4.644	300	745	2.539	638	423
Vigilante	4.304	483	1.298	1.627	555	341
Trabalhador Construção Civil	4.233	162	536	2.427	794	314
Vendedor de Comércio Varejista ou Atacadista	4.148	277	675	2.001	787	407
Agente Saúde / Sanitarista	3.662	464	1.772	757	405	264
Enfermeiro	3.523	259	980	1.581	442	262
Agente Administrativo	3.491	429	1.391	982	491	190
Comerciário	3.418	234	828	1.437	613	306
Técnico Enfermagem	3.128	403	960	1.164	441	159
Policial Militar	3.024	276	1.064	1.123	318	243

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016

Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

Na região Nordeste os agricultores têm o dobro da participação apresentada pelo conjunto de ocupações no Brasil. Os Vereadores também sobem para a segunda posição.

Na região Sudeste os agricultores caem para o sétimo lugar.

A região Sul é a que apresenta maior semelhança com o conjunto das ocupações do

Brasil, sendo que os empresários sobem para o terceiro lugar.

Na região Centro-oeste os agricultores caem para a sexta posição.

Outras ocupações que se destacam nas ocupações dos candidatos são: mecânico de manutenção (2.976 casos), pescador (2.489), eletricista (2.341), produtor agropecuário

(2.311), gerente (2.095), corretor de imóveis, seguros e títulos (2.088), pedagogo (2.039), taxista (1.766), contador (1.676), servidor público civil aposentado (1.650), representante comercial (1.597), servidor público federal (1.508), locutor/comentarista (1.459), assistente social (1.451), engenheiro (1.380), carpinteiro/marceneiro (1.355), secretário/datilógrafo (1.353), pecuarista (1.349), médico (1.306), cozinheiro (1.265), militar reformado (1.258), jornalista/redator (1.204), professor instrutor formação profissional (1.196), operador máquinas industriais (1.143), professor ensino superior (1.109), motoboy (1.065) e músico (1.059).

Os partidos políticos dos candidatos

Apresentaram candidatos às eleições de Vereadores 35 partidos políticos. Os seis partidos com maior número de candidatos somaram 37,77% das indicações, sendo que os dez partidos com maior número de candidatos somaram 56,08% das indicações.

Os partidos que mais apresentaram candidatos são: PMDB (8,70%); PSDB (7,05%); PSD (5,83%); PP (5,56%); PSB (5,40%); PDT (5,24%); PT (4,80%); PR (4,55%); PTB (4,54%); e DEM (4,41%).

Considerando-se que a distribuição dos partidos políticos seguiu a mesma ordem pelas regiões, verifica-se que ocorreram alguns desvios.

Na região Norte o PP perde posições e o PSC ganha.

Na região Nordeste o PSDB perde posições.

Na região Sudeste o PSDB assume a primeira posição superando o PMDB e o PP perde posições.

Na região Sul o PP sobe para a segunda posição.

Na região Centro-oeste o PSDB assume a primeira posição superando o PMDB e o PP perde e o PR ganha posições.

Tabela 10
Distribuição dos candidatos a Vereador nas eleições de 2016 segundo os partidos políticos

Partido Político	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
Total	461.404	44.830	122.744	186.383	71.244	36.203
PMDB	40.133	3.797	9.122	13.657	10.283	3.274
PSDB	32.506	2.782	6.325	14.383	5.527	3.489
PSD	26.893	2.534	8.563	9.216	4.438	2.142
PP	25.762	1.817	6.314	7.901	7.884	1.756
PSB	24.900	2.243	7.582	9.010	3.987	2.078
PT	24.172	2.103	6.180	8.106	5.798	1.985
PDT	22.134	2.244	5.923	7.916	4.859	1.192
PR	21.015	2.408	5.128	8.682	2.739	2.058
PTB	20.966	1.495	4.285	9.911	3.762	1.513
DEM	20.342	1.775	4.793	9.359	2.561	1.854
PRB	17.035	1.822	4.830	7.770	1.507	1.106
PV	16.031	1.452	3.282	8.662	1.587	1.048
PSC	15.631	2.034	3.593	5.949	2.750	1.305
PPS	15.841	1.582	3.462	7.329	2.398	1.070
SD	14.198	1.137	3.684	6.656	1.428	1.293
PCdoB	11.481	1.249	5.246	3.587	863	536
PHS	11.425	1.189	3.086	5.498	807	845
PROS	10.439	1.469	2.611	4.201	971	1.187
PSL	10.056	897	3.489	4.091	910	669
PEN	9.821	972	2.730	4.619	904	596
PTN	9.354	1.004	3.030	3.788	720	812
PTC	8.492	723	3.033	3.414	518	804
PRP	8.255	956	2.622	3.506	537	634
PSDC	7.287	1.103	1.926	3.085	558	615
PTdoB	7.218	623	2.114	3.730	359	392
PMN	7.047	1.097	2.129	2.823	629	369
PRTB	6.331	687	2.020	2.619	407	598
PSOL	4.633	552	1.702	1.748	382	249
PMB	4.407	457	1.458	1.913	255	324
PPL	3.543	362	1.369	1.245	345	222
REDE	3.535	246	869	1.727	507	186
PSTU	226	10	77	115	23	1
PCB	201	9	150	38	4	-
NOVO	142	-	-	107	35	-
PCO	42	-	17	22	2	1

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2016
Organização dos dados: Observatório de Informações Municipais

Competências em saúde no federalismo brasileiro

Maria Thereza Carolina de Souza Gouveia*

Resumo: Peculiar ao Estado brasileiro é seu sistema federativo de três níveis, pois a Constituição de 1988 incluiu os Municípios como unidade federada, conferindo-lhes autonomia político-administrativa para organizar seus serviços, inclusive os de saúde. Este artigo busca analisar a forma de articulação entre União, Estados e Municípios na condução da política de saúde. Para tanto, aborda-se o esquema constitucional de repartição de competências, a partir das características do federalismo brasileiro.

Palavras-chave: Sistema federativo. Saúde. Competências constitucionais.

Introdução

Como forma de exercício do poder político, o Brasil adota o modelo de Estado federado. Nele, o poder se divide no espaço territorial, gerando, com isso, mais de uma unidade autônoma de governo. Ao longo dos últimos cem anos, ainda que tenha passado por processos políticos de centralização de poder na esfera federal, notadamente durante os períodos de autoritarismo, a forma federada de Estado se reafirma na Constituição de 1988, que já em seu primeiro artigo assevera ser a República Federativa do Brasil “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.

Essa descentralização do poder, essência do federalismo, pauta-se, no campo operacional, em sistema de repartição de competências, que consiste em traçar os poderes de cada ente territorial da Federação, fixando suas atribuições e delimitando sua área de atuação.

O presente texto tem por objetivo examinar as características do regime federativo

brasileiro sob a ótica de sua estrutura operacional, qual seja: a composição das competências constitucionais outorgadas a União, Estados e Municípios no setor saúde. Demarcar as competências de cada federado se apresenta como questão-chave para que o gestor municipal possa melhor compreender quais são as efetivas responsabilidades no campo da formulação de políticas públicas em saúde em âmbito local. Permite ainda avaliar as possíveis relações intergovernamentais para a atuação conjunta em ações e programas de saúde, a fim de dar consecução a esse direito

* Advogada, especialista em Regulação de Saúde Suplementar e Doutora em Saúde Coletiva.

Trabalho apresentado na disciplina A experiência do SUS na perspectiva do federalismo, das relações intergovernamentais e das políticas comparadas de saúde, no curso de Doutorado, área de Política, Planejamento e Administração em Saúde, do Instituto de Medicina Social – IMS/UERJ.

Endereço eletrônico: mtcgouveia@gmail.com

social fundamental de todo o cidadão brasileiro, cujo encargo, aos olhos da Constituição de 1988, deve ser compartilhado entre as três instâncias federativas.

As peculiaridades que assumem o federalismo brasileiro também são objeto de análise neste artigo e servem de substrato para reflexão sobre os dilemas enfrentados na consecução das políticas de saúde, diante do caráter difuso das atribuições conferidas à unidade nacional e entes subnacionais, o que dificulta a articulação entre as diferentes esferas de governo.

Federalismo: notas preliminares

O modo pelo qual o Estado estrutura a distribuição espacial de poderes políticos no interior de dado território se dá de acordo com os processos históricos de cada sociedade. Nesse sentir, o federalismo se apresenta como forma de organização do Estado que reflete a necessidade de acomodação de conflitos na busca do bem comum. Esse arranjo se exprime na ideia de composição da adversidade na unidade, o que se opera pela difusão do poder político por instâncias subnacionais, mantida, ao mesmo tempo, a coesão a cargo do poder nacional.

Kelsen (2000) assinala que é a Constituição de cada Estado que concretamente confere a modelagem de seu federalismo e concebe o grau e forma da descentralização. A Constituição Federal é, pois, a pedra fundamental do compromisso que une as aspirações locais e os interesses comuns de um povo. Atua como elemento fundante e regulador dos poderes central e periféricos. O princípio federalista é, a rigor, protegido por cláusula pétrea, para prevenir a centralização extrema a ponto de transformar a federação em Estado unitário e, em outro polo, impedir a secessão.

É a Constituição Federal que modula a repartição de competências administrativas e normativas da União e das unidades subnacionais, atribuindo-lhes a matéria que lhes seja própria. Dallari (1987) destaca que não há hierarquia na organização federal, pois cada esfera de poder corresponde a determinada competência. Anota, ainda, que

tem se tornado comum, nos regimes federativos, a atribuição de competências concorrentes, tendo, apenas neste caso, precedência a União, a quem cabe definir padrões gerais aplicáveis ao conjunto dos entes federados. De acordo com Watts (1996), a concorrência no plano das competências administrativas e legislativas consiste em elemento que permite ao poder central se envolver somente nas questões que assumem dimensão nacional.

O elenco de competências, uma vez que implica encargos das unidades federadas para com a sociedade, demanda que se lhes atribua recursos próprios. Assim é que a Constituição Federal também cuida de definir os tributos que os poderes central e periféricos podem instituir e cobrar, assim como traça as formas de transferência de receitas fiscais, a fim de equilibrar desequilíbrios verticais e horizontais.

Regime federativo brasileiro

O Brasil, em sua origem como Estado nacional, não se organiza sob a forma de federação. Até fins do Século XIX conserva a tradição centralizadora herdada de Portugal, na forma unitária de Estado monárquico.

O nascimento do federalismo brasileiro coincide com a opção pelo regime republicano. A Constituição de 1891 é marco institucional da estrutura federativa de Estado, tendo se inspirado no modelo norte-americano. No entanto, as origens e forma assumida pelo federalismo brasileiro são bastante distintas. Abrucio (1998) anota que, enquanto a experiência americana revela uma associação das unidades autônomas para a defesa do interesse comum, no Brasil, a federação surge em decorrência do descontentamento do centralismo imperial em prol da autonomia dos Estados-membros, por conta do fortalecimento das oligarquias que dominavam a política local. Nasce, assim, do interesse em aproximar o poder decisório dos centros de poder econômico.

A opção pelo regime federativo está presente nas Constituições subsequentes até os dias atuais. Não obstante, o federalismo brasileiro passa por processos cíclicos de centralização e descentralização, identificados com períodos de autoritarismo e de redemocratização.

Já nos anos 1930, com a ascensão de Vargas, observa-se a volta do centralismo, ante a restrição da autonomia político-administrativa das unidades subnacionais. A despeito do princípio federativo previsto na Constituição vigente, pelo Decreto nº 19.398, de 11 de novembro 1930, Vargas institui o governo provisório, dissolve não só Congresso Nacional, mas também as Casas Legislativas estaduais e municipais, cassa mandatos de Governadores e Prefeitos e nomeia interventores em cada Estado-membro.

Esse período centralizador tem como ápice o Estado Novo, quando é outorgada por Vargas a Constituição de 1937. O regime federativo estava ali presente, ainda que nominalmente, já que são ampliadas as hipóteses de intervenção da União nas unidades federadas, assim como sua transformação em território se confirmada a insuficiência de receitas próprias para manutenção de sua estrutura interna.

A descentralização toma espaço somente a partir da Constituição de 1946, que devolve expressamente aos Estados-membros sua autonomia político-administrativa. Esse sopro de redemocratização e, ao mesmo tempo, de descentralização de poder entre os entes federados dura até 1964, quando é interrompido pelo regime militar.

Em meio à sombra, a Constituição do Brasil de 1967 é aprovada por um Congresso Nacional coagido pela pressão da ditadura militar. O regime de exceção ganha força nos Anos de Chumbo, cuja expressão constitucional é a Emenda nº 1, de 1969, que, reformulando toda a Carta anterior, serve apenas para dar fisionomia jurídica a um regime de poder de fato (Mendes *et al.*, 2008). O princípio federativo previsto no Texto de 1967/69 tem, assim, a feição da legalidade de fachada, pelo que, até 1985, predomina a centralização autoritária. As competências da União são de tal modo dilatadas que quase nada resta para as unidades subnacionais.

O resgate da democracia se consolida com a promulgação da Constituição de 1988, que

reafirma a opção pelo regime federalista. Além de evocá-lo como valor fundamental do Estado Democrático de Direito, expresso já no *caput* do primeiro artigo, a Constituição enuncia o federalismo como princípio estruturante, ao determinar, no art. 18, que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”.

Mais ainda, inova ao reconhecer o Município como ente da federação, dotado de autonomia político-administrativa, pelo que o Brasil se coloca como o único Estado federado de três níveis, o que reflete a longa tradição do poder municipal e o escasso controle dos Estados sobre as questões locais. Ainda que o caráter federativo do Município suscite polêmica (Mendes *et al.*, 2008; Silva, 2008), a Constituição de 1988 é taxativa em alçá-lo a membro integrante da federação. Para Rocha (1997) a entidade municipal integra a federação brasileira, na condição de pessoa política autônoma, pelo que não pode haver qualquer norma infraconstitucional tendente a restringir ou anular sua autonomia.

Além disso, a Constituição de 1988, na tentativa de reforçar a ideia de descentralização, estrutura complexo sistema de repartição de competências, com vistas a refazer o equilíbrio das relações entre poderes central e periféricos. Além disso, prevê, nos arts. 25 e 29, que Estados e Municípios se regem por suas próprias Constituições e Leis Orgânicas, observados, no entanto, os princípios nela definidos.

Mendes *et al.* (2008) explicam que os entes federados exercem poder constituinte derivado, porque não são dotados da capacidade de autodeterminação do poder soberano. Há, pois, limites significativos a seu poder de auto-organização, dado que suas normas devem ter contornos uniformes com o núcleo central da Constituição Federal. É o que se entende por princípio da simetria ou paralelismo das formas. A aplicação desse princípio tem sido dada com bastante rigor pelo Supremo Tribunal Federal,

tendo-se consolidado o entendimento de ser obrigatória a vinculação ao modelo federal pelas unidades subnacionais¹.

Na seara tributária, a Constituição cuida de fixar, em rol taxativo previsto nos arts. 155 e 156, os impostos que as unidades subnacionais podem instituir e cobrar. Contudo, para a União é reservada, nos arts. 149 e 154, a competência residual de criar, além dos tributos do art. 153, contribuições e outros impostos. À esfera federal também é conferida a prerrogativa de estabelecer condicionamentos aos impostos estaduais e municipais a serem definidos na legislação própria, o que se extrai da leitura do art. 155, § 1º, III e IV; § 2º, IV, V e XII; e § 6º, bem como do art. 156 § 3º.

Na intenção de corrigir desigualdades regionais, a Constituição também compõe sistema de repartição tributária, nos termos delineados nos arts. 157 a 162, como forma de dividir o produto da arrecadação entre os entes federados.

No entanto, o que se verifica é a hipertrofia da União em relação às unidades subnacionais, ante sua competência exclusiva para instituir contribuições sociais, que não estão submetidas ao regime de partilha. Com efeito, por esse mecanismo de financiamento tende-se à centralização de poder na esfera federal, com o evidente risco ao equilíbrio do federalismo.

Repartição de competências constitucionais entre as unidades federativas

Silva (2008) afirma que a autonomia federativa se assenta em dois elementos

básicos: a existência de órgãos governamentais próprios e posse de um elenco mínimo de competências exclusivas.

As técnicas de repartição de competências representam, assim, a essência operacional do pacto federativo. Para dar conta disso, a Constituição modula sistema complexo, no qual coexistem competências de todas as esferas da federação, com reserva de matérias e repartições de ordem horizontal e vertical. Diversamente do modelo dualista, com rígida separação de competências, que predominava na origem da federação norte-americana², a Constituição de 1988 abraça o federalismo cooperativo que, na leitura de Rocha (1997:253), qualifica-se pela “difusão dos interesses que se encontram subjacentes e que determinam um condomínio de atuações”.

Cabe registrar que há dois eixos distintos de competência. A legislativa, que se define pela capacidade conferida

a um ou mais entes federados de estabelecer normas sobre dada matéria. Essa competência pode ser exclusiva, privativa, concorrente, suplementar ou remanescente e está ordenada, no Texto Constitucional, segundo o princípio da predominância de interesses, pelo que cabem à União os assuntos de escala nacional; aos Estados, os de abrangência regional; e aos Municípios, os de foco local.

Já a material ou administrativa é a competência atribuída pela Constituição a uma ou mais esferas federativas para o exercício de atribuições executivas específicas. Interessa destacar que se classifica como comum a competência material em que não há hierarquia

As técnicas de repartição de competências representam, assim, a essência operacional do pacto federativo

¹ Direito Constitucional. Processo legislativo estadual. Vinculação ao modelo federal. Processo legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que – não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988 – impõe-se à observância do processo legislativo dos Estados-membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa, na medida em que configuram elas prisma relevante do perfil do regime positivo de separação e independência dos poderes, que é princípio fundamental ao qual se vinculam compulsoriamente os ordenamentos das unidades federadas (ADIn nº 872-2-RS, Tribunal Pleno, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, DJU de 06/8/1993).

² A conjuntura político-econômica, principalmente após o New Deal, trouxe mudança significativa no modelo federalista americano. Protagonizado por decisões da Suprema Corte, o sistema dual cede espaço a um federalismo mais cooperativo e centrípeto.

de exclusão na atuação administrativa sobre a matéria compartilhada.

O Texto Constitucional destina à União competências administrativas exclusivas descritas no art. 21 e legislativas privativas enumeradas no art. 22. Entretanto, Mendes *et al.* (2008) advertem que esse elenco não se esgota no rol definido nesses dois artigos, como, a exemplo, as atividades submetidas a seu monopólio previstas no art. 177. Vale dizer que os assuntos de competência exclusiva não são delegáveis.

As competências dos Municípios são as listadas no art. 30, que cuida, respectivamente, dos assuntos que lhes são exclusivos e concorrentes.

Já os Estados não têm competência pontualmente definida. Isso deriva da técnica clássica do constitucionalismo norte-americano, seguida, em tese, pelo federalismo brasileiro, da preservação de autonomia dos poderes periféricos. A regra é a competência dos governos locais ser mais extensa, por serem instância plural e mais próxima do povo, ao passo que o poder central é restrito e composto de exceções taxativas, voltadas ao interesse geral. Assim é que competências privativas dos Estados são as remanescentes a que se refere o art. 25. Cabe-lhe também legislar sobre as matérias privativas da União, desde que haja delegação expressa, nos termos do parágrafo único do art. 22.

A Constituição define, nos incisos e parágrafos de seu art. 24, as matérias de competência para os entes federados legislarem concorrentemente. Esse condomínio legislativo é estruturado por coordenação, em que a lei federal, reitora de normas gerais, deve ser observada pelo legislador estadual ao normatizar aspectos regionais. A lei municipal, por sua vez, tem caráter suplementar e pode apenas disciplinar assuntos que atendam ao peculiar ou predominante interesse local, como

prevê o art. 30, I e II.

As competências administrativas comuns entre as três esferas da federação estão listadas no art. 23. Como não há hierarquia de exclusão, resta previsto no parágrafo único que leis complementares fixariam normas de cooperação, a fim de manter “o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Regras que disciplinem o tema são de cabal importância para o arranjo federativo, pelo que essa lacuna legislativa, até o momento, deixa difuso o campo de atuação dos entes federados, o que propicia superposição de ações ou, de outro bordo, vazios de iniciativa. Ressente-se, em particular, a consecução dos direitos sociais atribuída às três esferas federativas, com destaque para as ações e serviços de saúde.

Esse quadro permite demonstrar que, a par de resgatar o princípio federalista, a Constituição de 1988 centraliza na União a maioria das competências legislativas nos 29 incisos do art. 22. O rol de matérias é de tal modo extenso que põe em questão o equilíbrio federativo. Na esfera federal se concentra o poder normativo sobre

Na esfera federal se concentra o poder normativo sobre os assuntos de maior relevância para a vida em sociedade, destacando-se o direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho

os assuntos de maior relevância para a vida em sociedade, sendo interessante aqui destacar o direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício da profissão; os sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; e a seguridade social.

Além disso, a participação legislativa da União em matérias de competência concorrente deve se limitar, como entendem Mendes *et al.* (2008:820), a “normas não-exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores”. Contudo, não é essa a interpretação que vem sendo dada pela esfera federal, eis que tende a esgotar temas em suas normas, reduzindo, assim, o

espaço legislativo das unidades subnacionais e acentuando o conflito federativo.

Competências constitucionais em saúde

O tema saúde percorre diversos pontos da Constituição de 1988. É ela expressamente declarada direito social (art. 6º, *caput*) e considerada garantia no âmbito das relações de trabalho (art. 7º, XXII).

É direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, o acesso universal e igualitário às ações de saúde e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196). Nesse sentido, as políticas públicas na área de saúde devem proporcionar o acesso a todos os cidadãos, propiciando a redução de desigualdades, não podendo criar quaisquer distinções.

A saúde constitui um dos três sistemas que compõem a Seguridade Social brasileira, em parêntese com a previdência e a assistência social (art. 194). As ações e serviços que envolvem a atenção à saúde, no Brasil, são atualmente exercidas pelo Sistema Único de Saúde – SUS, cuja configuração institucional é delineada no próprio texto de 1988 como direito social básico, fundada nos princípios da universalidade, equidade e integralidade.

O eixo operacional da saúde está na descentralização político-administrativa, pelo que a execução das ações e serviços de atenção à saúde deve ser organizada em rede, que se dá de forma regionalizada e hierarquizada em níveis

de complexidade crescente (art. 198). Para dar conta dessa articulação, os serviços de saúde de sistemas federais, estaduais e municipais devem se integrar à direção correspondente do SUS, conforme seu âmbito de atuação.

De outro bordo, a mesma Constituição não considera monopólio estatal os serviços de saúde, na medida em que podem ser executados “diretamente ou através de terceiros”, uma vez que “a assistência à saúde é livre à iniciativa privada” (arts. 197 e 199). A produção de bens e serviços no âmbito da assistência à saúde é livre à iniciativa privada, mas atividade de relevância pública de tal ordem que permite ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre a regulamentação, fiscalização e controle das ações e serviços dessa natureza.

As diretrizes para a condução das políticas de saúde envolvem, pois, todas as esferas federativas. Por essa razão é que a Constituição cuida de fixar competências administrativas comuns e normativas concorrentes para a União, Estados e Municípios, com vistas a dar consecução a essas políticas, figurando o Município como principal responsável pela provisão dos serviços.

A disciplina relativa à intermediação dos serviços de assistência à saúde prestados em regime privado, por sua vez, tem sua competência reservada à União, na medida em que se trata de assunto relativo à vida civil e à atividade econômica.

A partir da análise do panorama geral das competências constitucionais que envolvem a temática da saúde, pode-se identificar o seguinte quadro sinóptico:

Competência	União	Estados	Municípios
Administrativa exclusiva	Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX)		Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII)
	Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, IX)		
	Organizar, manter e executar a inspeção do trabalho (art. 21, XXIV)		
Administrativa comum	Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (art. 23, II)	Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (art. 23, II)	Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (art. 23, II)
	Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (art. 23, VIII)	Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (art. 23, VIII)	Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (art. 23, VIII)
	Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX)	Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX)	Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX)
	Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X)	Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X)	Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X)

Competência	União	Estados	Municípios
Legislativa privativa	Legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (art. 22, I)		
	Legislar sobre organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões (art. 22, XVI)		
	Legislar sobre sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular (art. 22, XIX)		
	Legislar sobre seguridade social (art. 22, XXIII)		
Legislativa exclusiva	Instituir contribuições sociais (art. 149)		
Legislativa concorrente	Orçamento (art. 24, II)	Orçamento (art. 24, II)	Orçamento (art. 24, II)
	Produção e consumo (art. 24, V)	Produção e consumo (art. 24, V)	Produção e consumo (art. 24, V)
	Previdência social, proteção e defesa da saúde (art. 24, XII)	Previdência social, proteção e defesa da saúde (art. 24, XII)	Previdência social, proteção e defesa da saúde (art. 24, XII)

1 – O Município tem competência para suplementar a legislação federal e a estadual (art. 30, II).

Como se pode ver, a saúde é matéria que percorre os três níveis da federação. Sucede que aos Estados não é expressamente reservada qualquer competência, pois, como já se disse, pela técnica tradicional no federalismo, em regra, tudo caberia aos Estados, com as exceções pontuais fixadas para a União. No entanto, não é isso que se extrai do quadro constitucional de competências, quer na arena legislativa, quer na administrativa. O rol extenso de competências federais e o destaque dado à atuação dos Municípios nas políticas sociais sugerem certo esvaziamento do papel dos Estados na divisão das atribuições governamentais na arena da saúde.

Em estudo realizado por Levcovitz, Lima e Machado (2001), observa-se que, no processo de descentralização das ações e serviços de

saúde nos anos 1990, estabelece-se uma relação direta entre os níveis federal e municipal, desagregada de uma coordenação estadual, o que contribui para a formação de sistemas de saúde municipais isolados. Até a edição da Norma Operacional Básica – NOB nº 01/96, a transferência direta de recursos federais aos Estados ainda não havia sido efetivada e, após, apenas oito respondem às condições de habilitação. Isso pode significar, de certo modo, um acanhamento da esfera estadual no exercício de seu papel de regulador regional.

Assinalam também esses autores que o ajuste fiscal também se põe como questão-chave no processo de descentralização. A recentralização fiscal motivada pelo crescimento das contribuições sociais na receita federal, que, diversamente dos impostos, não se sujeitam

à repartição tributária, são determinantes para a dependência das esferas subnacionais dos repasses de recursos financeiros federais. Nesse aspecto, lembram Kugelmas e Sola (2000) que a centralização na União das políticas macroeconômicas, hegemônica nos anos 1990, com vistas a consolidar o processo de estabilização econômica e combater desequilíbrios fiscais, é determinante para agravar o endividamento dos Estados e, com efeito, o enfraquecimento de sua atuação governamental.

Na saúde suplementar, em particular, observa-se que não há margem para mecanismos cooperativos entre entes federados na atuação sobre planos privados de assistência à saúde. Da forma como disposto no Texto Constitucional, a normatização dessa matéria é de competência privativa da União, sendo isso que se extrai da leitura dos incisos I e XIX do art. 22. Assim, uma vez afastada a ingerência das unidades subnacionais, a regulação desse mercado acaba por ser pouco sensível às desigualdades regionais.

As informações da Agência Nacional de Saúde Suplementar dão conta de que os planos de saúde são predominantes na região Sudeste, com 44,8% da concentração de beneficiários em São Paulo, e 37,7%, no Rio de Janeiro. Isso é forte indicativo que a regulação setorial tende a transpor a realidade daquela região para o restante do país, o que aponta para uma iniquidade na condução do processo regulatório.

Considerações finais

Na visão teórica, o federalismo, por sua intrínseca distribuição das competências no espaço territorial, deveria se apresentar como solução para mitigar as diversidades regionais e manter a unidade. No entanto, verifica-se um conjunto de razões para que não se possa resolver tão facilmente essa questão.

No caso da temática da saúde, a matéria se caracteriza por sua natureza concorrencial entre as esferas federativas. Nesse caso, a competência da União se restringe a definir normas gerais, o que significa dizer que elas não podem ter um caráter exaustivo, deixando-se às unidades subnacionais a complementação ou suplementação, no que couber. No âmbito da execução material de políticas em saúde, a competência é comum aos três níveis da federação, o que exige uma engenharia cooperativa na articulação intergovernamental, a fim de evitar conflitos de programas.

Do quadro de competências definido na Constituição de 1988 pode-se identificar que, em linhas gerais, em que pese os esforços de descentralização, a distribuição de competências leva a certa hipertrofia do poder central. Isso se observa tanto nos aspectos normativos, como na condução das políticas públicas, em particular, no setor saúde.

Agregue-se a isso que o governo central tem ampliado sua arrecadação por meio da criação de contribuições sociais, como forma de elidir a repartição de receitas. Essa desproporção faz com que as unidades subnacionais acabem por se tornar mais dependentes dos repasses da União que, na grande maioria, são vinculados a despesas específicas e condicionados ao cumprimento de requisitos preestabelecidos pela esfera federal. Essa conjuntura aponta para a caracterização da prática de um federalismo centrípeto, ainda que o modelo visado seja o cooperativo.

O enfraquecimento do papel dos Estados, em particular após os anos 1990, levou ao desenvolvimento de programas e serviços de saúde municipais carentes de coordenação de âmbito regional, com sérios prejuízos para racionalização de equipamentos, instalações, esforços e recursos em saúde.

Bibliografia

- ABRUCIO, F.L. (1998) *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- ALMEIDA, F.D.M. (1991) *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. (2012) *Dicionário de política*. Brasília: Edunb. Trad. Carmem C. Varriale e outros. Edição eletrônica. verbete: Federalismo.
- DALLARI, D.A. (1987) *Elementos de teoria geral do Estado*. 13.ed. São Paulo: Saraiva.
- ELAZAR, D.J. (1987) *Exploring federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama.
- KELSEN, H. (2000) *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes. Trad. Luis Carlos Borges.
- KUGELMAS, E. e SOLA, L. (1999) *Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90*. In *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, 11 (2): 63-83, out.
- LEVCOVITZ, E., LIMA, L.D., MACHADO, C.V. (2001) *Políticas de Saúde nos Anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas*, in *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 6, n. 1. Rio de Janeiro: Abrasco.
- MENDES, G.F.; COELHO, I.M. e BRANCO, P.G.G. (2008) *Curso de direito constitucional*. 3.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva.
- ROCHA, C.L.A. (1997) *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey.
- SILVA, J.A. (2008) *Curso de direito constitucional positivo*. 31.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros.
- WATTS, R. (1996) *Comparing federal systems in the 1990s*. Kingston, Ontário: Institute of Intergovernmental Relations/ Queen's University.

**Conheça o Programa de Qualificação da Gestão Ambiental
Municípios Bioma Amazônia
acesse www.amazonia-ibam.org.br**



As carreiras típicas de estado no contexto municipal

Jairo Campos dos Santos*

Resumo: A necessidade de profissionalizar e valorizar o servidor público dentro de uma ótica estratégica, hoje, passa a ser determinante sobre todos os aspectos que regem a gestão de pessoas dentro da administração pública. Com isso, tratando predominantemente das atividades exclusivas de Estado e a maneira como tais atividades podem ser vistas pelos entes Municipais, este trabalho busca enfatizar alguns pontos já consagrados pela literatura especializada, além de propor, como uma contribuição, elementos que norteiem uma melhor estrutura administrativa para os referidos entes públicos, a partir da inserção de servidores de algumas carreiras que podem ser consideradas, atualmente, como extremamente importantes para o Governo Municipal, pois contribuiriam para a melhoria no planejamento e na gestão desses entes federativos.

Palavras-chave: Serviço Público, Gestão, Carreiras Típicas de Estado

Introdução

A necessidade de profissionalizar e valorizar o servidor público dentro de uma ótica estratégica, hoje, passa a ser determinante sobre todos os aspectos que regem a gestão de pessoas dentro da administração pública.

Para tanto, já está sendo observado que a ocupação de cargos e funções estratégicas nos governos (União, Estados, DF e Municípios) não deve ser feita por pessoas que simplesmente possuem leves conhecimentos sobre o setor público ou, até mesmo, “apadrinhados”, pois isso, além de colocar em risco a posição do governante, vai de encontro a tudo que está acontecendo no mundo globalizado.

A ideia atual é reconstruir o modelo de gestão pública através de uma “nova gestão”, conforme Bresser-Pereira (2000/2007), ou seja, uma administração pública, que efetivamente venha a contribuir para que um Estado se torne forte e eficiente com um serviço público profissional.

Assim, a predominância das carreiras típicas de Estado deve existir, principalmente, onde o governante possui a exata noção de seu

dever para com o público que o elegeu, para não dizer de imediato que tal situação deva ocorrer sempre.

Conforme Nicolini (2008, p. 1):

O direcionamento do governo, por meio da formulação e implementação de políticas públicas para a economia, a saúde, a educação e a segurança pública, figura entre as grandes preocupações de qualquer sociedade. A qualidade desse direcionamento, na forma da implementação das políticas públicas eleitas, vai depender, em parte, dos funcionários públicos selecionados por intermédio de concursos públicos e capacitados para assumir carreiras de Estado consideradas estratégicas.

Dessa forma, deve-se observar que os conceitos modernos de gestão estão sendo

* *Doutor em Educação (UFRJ) e Mestre em Gestão Estratégica e Negócios (UFRRJ). Analista de Planejamento e Orçamento, Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro.*
Endereço eletrônico: jairo06@uol.com.br

apropriados pelas organizações públicas, não só de forma simbólica (discurso), mas de forma operacional (técnica), com a finalidade de ocorrer uma legitimação perante a sociedade, de acordo com Bergue (2008).

Ainda, segundo Bresser-Pereira (2000, p. 14):

Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual está o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, demandam do ponto de vista técnico e ético que contem com forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

Para tanto, este trabalho busca inicialmente traçar os aspectos originários das carreiras típicas de Estado, com definições e possíveis cenários nos quais tais carreiras foram desenvolvidas como formas de acesso ao serviço público brasileiro. Em seguida, procurou-se reconhecer as possibilidades para as carreiras típicas de Estado na estrutura de pessoal dos entes municipais, observando aquelas que possivelmente mais se adequariam ao setor público municipal, haja vista as responsabilidades constitucionais e legais desse ente público. Observou-se, também, a importância para o desenvolvimento de tais carreiras, mormente as ligadas aos programas de capacitação das escolas de governo.

Aproveitando a profusão de ideias que a redação deste trabalho permitiu, procurou-se exemplificar de maneira hipotética como seria uma estrutura de gestão de um setor público municipal com a presença de carreiras típicas de Estado. Por fim, o conjunto das considerações finais e reflexões sobre o assunto é apresentado.

Cabe salientar ainda para este trabalho que, apesar de a figura da carreira típica de Estado estar ligeiramente ligada ao modelo gerencial de gestão, não se buscou aqui criar discussões sobre modelos, ao contrário, observa-se que a presença de tais carreiras é relevante para a administração pública, independente do modelo de gestão adotado.

Seguiu-se para este trabalho a base do estudo desenvolvido por Azevedo e Loureiro (2003, p. 57), quando mencionam que:

De um lado, há, efetivamente, que se estabelecerem novos controles à ação dos burocratas, dados as complexas relações estabelecidas entre estes e os políticos; impõe-se também tornar mais ágeis e flexíveis os processos e procedimentos da Administração Pública, os quais têm sido muitas vezes, de fato, ineficientes; é ainda indispensável que a Administração Pública atue com foco em resultados, entendido como a satisfação do interesse dos cidadãos.

De outro lado, essas exigências não levam a que o modelo burocrático deva ser abandonado. Ao contrário, a preservação e o fortalecimento de princípios burocráticos – legalidade, impessoalidade, universalidade, entre outros – constituem requisitos para a ordem republicana e democrática, assim como para a concretização do Estado de Direito. Além disso, a flexibilização dos processos e procedimentos não exige abandonar os princípios do modelo. Ao contrário, é tão necessário quanto possível flexibilizar e aperfeiçoar processos por meio de soluções inteligentes e criativas, que, simultaneamente, os tornem mais eficientes e concretizem os princípios burocráticos, evitando que valores fundamentais da burocracia sejam sacrificados. Conforme procuramos sustentar, tal se dá, por exemplo, com relação à gestão de pessoal e, em partícula, ao sistema de carreiras.

Assim, o conteúdo aqui exposto pretende explorar os aspectos positivos das carreiras típicas de Estado dentro de uma estrutura municipal sem nenhuma vinculação a modelos de gestão ou ideologias políticas.

As Carreiras Típicas de Estado: um retrato atual

Como não se pretende aqui traçar um estudo histórico intenso sobre as carreiras típicas de Estado no Brasil, este trabalho percebeu que o indicativo constitucional e legal sobre as carreiras típicas de Estado é difuso e pouco esclarecedor, à medida que não revela com

clareza quais seriam essas carreiras; entretanto, a base para o assunto pode ser encontrada na Constituição Federal, no artigo 247 e nas Leis nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 e nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008.

Em sequência, para ocorrer uma evolução gradual neste estudo, é importante verificar algumas visões teóricas para a definição de carreira, ou seja, o que pode mais ser representativo para este conceito dentro da administração pública, sem ser exaustivo.

Para Marconi (apud Nicolini, 2008, p. 4):

Numa concepção tradicional, a carreira pode ser caracterizada por um grupo de funcionários que desempenha um mesmo tipo de atividade, que tenha qualificações semelhantes e esteja sujeito a um mesmo conjunto de regras de ingresso, lotação, movimentação, promoção e remuneração, respeitadas as especificidades dos órgãos de atuação, que também esteja exposto aos mesmos tipos de ações de capacitação e desenvolvimento.

Já para Martins (idem) pode-se observar que:

O conceito de carreira seria construído com base em três dimensões distintas: a noção do avanço, dada pela perspectiva da progressão vertical na hierarquia de uma organização, que seria ilustrada pelos sinais de status e ganhos financeiros crescentes; a noção da associação da carreira a uma profissão regulamentada, construída em contraposição à falta de perspectiva de um funcionário de baixo escalão, em funções intermediárias ou auxiliares, que não tenha evoluído na educação formal; e a noção da estabilidade, que é a crença de que o funcionário exercerá exclusivamente atividades relacionadas à sua profissão até o momento de sua aposentadoria, o que de certa forma exclui a possibilidade da acumulação de diferentes profissões.

Em evolução, observa-se que também a doutrina, assim como a literatura especializada,

não define expressamente quais são as carreiras típicas de Estado, entretanto, e conforme Ferreira (1999, p.1) pode-se verificar que:

Cada ente federativo, simetricamente, deverá definir, por lei, quais serão, dentre aquelas que integram a Administração Pública, as carreiras que, por suas peculiaridades, natureza, grau de responsabilidade e complexidade, situam-se entre as típicas de Estado. Historicamente, do ponto de vista normativo, a constituição destas carreiras é um processo cumulativo e, sob certos aspectos, recente e ainda em fase de aperfeiçoamento e consolidação. Normalmente, tais quadros compõem o chamado Núcleo Estratégico do

Estado, possuem atribuições indelegáveis, e desempenham atividades de fiscalização, arrecadação tributária, previdenciária e do trabalho, controle interno, segurança pública, diplomacia, defesa administrativo-judicial do Estado e defensoria pública.

De acordo com Campello (2008), o conceito de carreira típica de Estado ainda se encontra indefinido, pois um projeto de lei complementar ainda está em tramitação no Congresso Nacional com essa finalidade. Dessa forma, juntamente com o conceito, as carreiras possíveis de serem assim consideradas, também estariam indefinidas, em relação ao Governo Federal e, também, com relação aos outros entes federativos.

Já para o Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado – Fonacate, tais carreiras são aquelas que exercem atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal, não possuindo, portanto, correspondência no setor privado. Integram o núcleo estratégico e as atividades exclusivas do Estado, requerendo, por isso, maior capacitação e responsabilidade.

Para essa entidade as carreiras consideradas típicas de Estado são as relacionadas às atividades de Fiscalização Agropecuária, Tributária e de Relação de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Segurança Pública,

O conceito de carreira típica de Estado ainda se encontra indefinido, pois um projeto de lei complementar ainda está em tramitação no Congresso Nacional com essa finalidade

Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e o Ministério Público.

Já em 1996, Bresser Pereira desenvolveu uma proposta para uma nova estrutura administrativa e organizacional do Estado, conforme a figura abaixo. Nela pode-se verificar como a estrutura administrativa dos entes estatais passaria a ser desenvolvida,

acomodando para o Estado as atividades do seu núcleo estratégico e exclusivas e repassando as outras atividades para os setores privados e não estatais.

Trata-se de um modelo apresentado dentro das ideias que o então Ministro Bresser Pereira estaria desenvolvendo para a reforma da Administração Pública através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995.

Figura 1
Setores do Estado, Formas de Propriedade e Administração

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público					
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica					
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização → 				
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais		Privatização → 			

Fonte: Adaptação de Bresser Pereira (1996)

Na figura identifica-se que as atividades exclusivas de Estado, predominantemente ocupadas por servidores públicos das carreiras típicas, possuem uma forma de administração gerencial, contudo tal fato não se caracteriza uma regra, à medida que tal modelo de gestão seria uma opção do governo conforme seu plano, embora, conforme já mencionado, seja grande a identificação das carreiras típicas de Estado com o modelo de gestão gerencial.

Esse novo modelo de estrutura tem prevalecido intensamente nos dias atuais, com algumas pequenas variações, nos diversos entes federativos, principalmente, nos estados e capitais mais desenvolvidos, pois tais entes

ainda seguem as orientações do PDRAE, especificamente com relação aos preceitos globais do Plano, conforme os descritos abaixo:

Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.

Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.

Transferir da União para os Estados e

Municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.

Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

No entanto, no âmbito federal, a conversão da Medida Provisória nº 440, na Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, veio a definir alguns pontos até então obscuros com relação ao assunto aqui tratado e, por que não dizer, esclarecer qual o pensamento do Governo Federal em relação ao que considera carreiras típicas de Estado, mesmo sem definir expressamente o conceito.

Na verdade, ocorre que para cada carreira existe uma lei específica e o governo procurou, através da Lei Ordinária mencionada acima, consolidar critérios de remuneração, formas de acesso, direitos e deveres de carreiras que atualmente seriam consideradas do Núcleo de Atividades Exclusivas do Estado, ou seja, “setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar”, conforme Ferreira (1999).

Efetivamente, hoje, podem ser consideradas “carreiras típicas de Estado”, seguindo os critérios até então existentes através das leis aqui mencionadas em âmbito do serviço público federal, as seguintes:

- **Carreiras da Auditoria Federal** – Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, da Carreira Auditoria da Receita Federal do Brasil; Auditor-Fiscal do Trabalho da Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho;
- **Carreiras da Área Jurídica** – Advocacia-Geral da União, da Procuradoria Geral Federal, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou da Procuradoria do Banco Central do Brasil;
- **Carreiras de Gestão Governamental** – Analista de Finanças e Controle e Técnico de Finanças e Controle, da Carreira de Finanças e Controle; Analista de Planejamento e Orçamento e Técnico de Planejamento e Orçamento, da Carreira de Planejamento e Orçamento; Analista de Comércio Exterior da Carreira de Analista de Comércio

Exterior; Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental;

- **Carreiras do Banco Central do Brasil** – Analista do Banco Central do Brasil; Técnico do Banco Central do Brasil;
- **Carreira de Diplomata**;
- **Carreiras e Cargos da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)** – Analista Técnico da Susep;
- **Carreiras e Cargos da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)** – Analista da CVM; Inspetor da CVM; Agente Executivo da CVM e de Auxiliar de Serviços Gerais do Quadro de Pessoal da CVM;
- **Carreiras e Cargos da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)** – Técnico de Planejamento e Pesquisa, Técnico de Planejamento e Gestão Pública, Auxiliar Técnico de Pesquisa e Auxiliar Técnico de Gestão; Cargo de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo P-1500;
- **Carreiras da Defensoria Pública da União**;
- **Carreiras da Polícia Federal.**

Com isso, o Poder Executivo Federal define, caracteriza, remunera, cria vagas, estabelece as formas de acesso e, acima de tudo, considera como carreiras que, na visão atual, são de primordial ação e especificidade, cuja predominância de seus agentes passa a ser de imensa importância para o desenvolvimento e aplicação das políticas públicas traçadas para o país.

É evidente que tais carreiras possuem regime de dedicação exclusiva, pois desenvolvem práticas de gestão e análises específicas das experiências do governo, planejando e executando, muitas vezes, de forma inovadora, pois no mercado privado geralmente não há carreiras com atividades semelhantes e, conseqüentemente, sem histórico, manuais e “dicas” para o desenvolvimento das ações.

Confirme-se aqui, também, que a existência de tais carreiras deve ser tratada de modo especial pelo poder público, tanto em aspectos remuneratórios quanto a outras vantagens, haja vista o elevado nível intelectual de seus ocupantes, pois não havendo atratividade

ocorrerá um esvaziamento das mesmas, já que o mercado privado oferece condições muito mais vantajosas para pessoas com o mesmo nível, mesmo não oferecendo as mesmas atividades. Tal fato é interessante, pois reforça a necessidade de não só uma remuneração atraente, mas também um plano de carreira efetivo, pois o mercado privado reconhece as habilidades dos servidores públicos que ocupam carreiras típicas de Estado e sempre estão dispostos a recrutá-los em diversos momentos.

Assim, a partir do momento em que se constata a importância da existência de carreiras típicas de Estado que englobem a complexidade conceitual e prática como aquelas representadas anteriormente, uma gestão pública alicerçada por estas carreiras tende a fortalecer o ente público que as tem, aumentando a legitimidade do regime democrático e promovendo a possibilidade de uma gestão dinâmica e eficaz, efetivamente preocupada com o desenvolvimento da administração pública.

Também é importante observar que, conforme Cruz (2009), servidores públicos concursados pertencentes às carreiras típicas de Estado vêm induzindo a criação de regras para as nomeações que consideram a competência dos candidatos em detrimento de critérios clientelistas, fato que reforça a ideia de uma melhor profissionalização de carreiras que podem, em médio e longo prazos, estabelecer um avanço na gestão pública.

Ainda corroborando o mencionado acima, Monteiro (2013) em um trabalho que trata da reforma da administração pública e carreiras de Estado, evidencia estudos sobre a administração pública no Brasil, mencionando que a visão clássica de que a boa administração supõe a distinção entre o mundo político e o burocrático, fato que efetivamente não ocorre no país, é extremamente importante, pois a nomeação de pessoas estranhas aos quadros públicos para atividades típicas de Estado podem gerar uma limitação para o desenvolvimento de uma administração pública profissional nos órgãos do governo.

E Monteiro (2013) conclui:

Os estudos sobre a burocracia no Brasil tendem a reproduzir a imagem de que a administração pública funciona sob as regras da patronagem, devido ao presidencialismo de coalizão. Inferem, nesse sentido, que o predomínio do fisiologismo e do clientelismo excluiu a possibilidade da criação de uma burocracia profissional no país.

Dessa maneira, é importante relacionar a oposição entre a ocupação de profissionais das carreiras típicas de Estado em cargos estratégicos ou exclusivos e a ocupação desses mesmos cargos por pessoas envolvidas no jogo político-partidário, sem nenhum vínculo profissional ou até mesmo histórico com a administração pública, fato que evidencia ainda mais a necessidade de uma nova estruturação da gestão pública e a configuração do real momento para a implementação dessa nova estrutura.

O conjunto de todos os fatos expostos acima, sendo relacionados de forma estruturada e profissional, evidencia a necessidade de que Municípios, principalmente os maiores, possuam em seus quadros, carreiras típicas de Estado.

Carreiras Típicas de Estado e os Municípios

Contando com mais de 5.000 Municípios, percebe-se que o país valoriza a descentralização administrativa até o nível deste ente federativo. Entretanto, em poucos desses Municípios realmente há uma conscientização (ou até mesmo preocupação) com uma melhoria nas perspectivas da evolução do desempenho dos órgãos do Poder Executivo Municipal, embora essa necessidade seja imediata.

Cabe ressaltar que cada Município possui sua particularidade, sendo evidente que as características regionais precisam ser estabelecidas e tratadas com relevância no momento de definir o modelo de gestão a ser seguido, sem cópias inadequadas, tanto dentro dos sistemas públicos como dos sistemas privados, pois como mencionam Siqueira e Mendes (2009), na contemporaneidade, os modelos de gestão que são copiados da iniciativa privada e implantados no setor público, sem

a devida análise crítica, possuem dificuldade de estabelecer um ambiente e uma filosofia de trabalho condizentes com a realidade e a cultura organizacional do setor público.

Prestes Motta, Alcadiapani e Bresler (apud Andriolo, 2006) mencionam que a administração pública brasileira é um campo em que também se observa, como norma, a implementação de modelos estrangeiros, quase sempre sem muita preocupação em adaptá-los às particularidades locais. E esta não é uma característica recente, haja vista que desde a sua formação o Estado brasileiro teve como base os modelos europeus, tudo isso motivado até mesmo pela sua colonização.

Com isso, além de adequar uma carreira típica de Estado às necessidades municipais, é oportuno priorizar quais carreiras são realmente necessárias para o desenvolvimento do poder executivo em sua atuação no controle e implementação das políticas públicas, haja vista que, como menciona Fortis (2009, p.128), em um Município, a análise do cidadão tende a ser direcionada para assuntos de interesse local, como qualidade do ensino das escolas, disponibilidade de vagas nos hospitais públicos, qualidade do transporte coletivo entre outros aspectos, ou seja, a adequação dos serviços prestados.

Dessa forma, como uma sugestão inicial deste trabalho, após analisar o conjunto de carreiras mencionado pela Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, que indubitavelmente, deverá servir de modelo para todos os entes federativos, pode-se verificar que para o Poder Executivo Municipal as carreiras típicas de Estado que, de acordo com as prerrogativas e delegações municipais impostas pela Constituição de 1988, seriam extremamente importantes, com as devidas adaptações, são:

- Carreiras de Auditoria (Controladoria e Fiscalização).

- Carreiras de Gestão Governamental (Planejamento, Orçamento e Gestão).

Para as carreiras de auditoria evidenciam-se as prerrogativas constitucionais em matéria de tributação e controle de contas e balanços públicos, pois compreendem atividades privativas do Estado, não podendo ser delegadas em nenhuma hipótese e sem sofrer interferência de cunho político.

Já em relação às carreiras de gestão encontram-se compreendidas as análises sobre o ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação), conhecimento sobre estruturas de estado e seus funcionamentos, a coordenação de programas e projetos de curto, médio e longo prazos, entre outras atividades tipicamente definidas como de Estado.

É importante salientar aqui que as duas carreiras mencionadas acima possuem a mesma importância e, por isso, as questões

relacionadas com qualificação, formação, remuneração, formas de acesso, progressão funcional e outros aspectos devem ser semelhantes para que não haja desequilíbrios e valorização sobre umas em detrimento de outras.

Tais carreiras possuem competências exclusivas e são extremamente dinâmicas dentro do contexto público atual e o processo de seleção para tais carreiras deve seguir todas as orientações atualmente existentes relativas aos concursos públicos, pois como assevera Bergue (2008, p. 12):

Esta categoria de competências, que é preponderante no *nível estratégico de gestão*, está relacionada, portanto, ao domínio e à efetiva utilização de conceitos necessários à gestão advindos de diferentes campos do conhecimento – administração, economia, direito, ciência política, sociologia, contabilidade, entre outros. Essas competências conceituais, que se baseiam no trânsito com elementos teóricos, e que se destacam entre as demandadas para a

Além de adequar uma carreira típica de Estado às necessidades municipais, é oportuno priorizar quais carreiras são realmente necessárias para o desenvolvimento do poder executivo em sua atuação no controle e implementação das políticas públicas

formação de gestores públicos em nível superior, são condição para o exercício da reflexão, da construção de conhecimento e da inovação gerencial.

Registre-se, também, que a existência de carreiras típicas de Estado, na essência, cria a possibilidade de não só profissionalizar o serviço público, mas fazer os programas de gestão transcenderem os ciclos eleitorais (reduzindo sobremaneira o reiterado “mal” da “descontinuidade administrativa” no setor público), conforme Bergue (2008).

Ainda dentro dessa ótica, é salutar a compreensão de que já não há mais espaço para situações anacrônicas com relação ao serviço público e, em especial, com o servidor público remunerado com dinheiro dos contribuintes ou, como melhor assevera Costa (apud Bergue, 2008, p.8), em relação à condução das organizações públicas e a necessidade de reformas e atualizações:

...a despeito das reiteradas abordagens e estudos que evidenciam a influência do patrimonialismo, do formalismo, do clientelismo, entre outros fatores, os insucessos dos projetos de reforma administrativa no Brasil estão relacionados à insuficiente observância desses elementos culturais, incluindo suas variantes mais modernas como o compadrio, a vassalagem, a barganha, a fisiologia, a bacharelise e a centralização. Nesses termos, não se pode afirmar que as organizações públicas possam deixar de ser burocráticas – porque todas as organizações são burocracias em diferentes níveis de formalização – mas que podem estar aperfeiçoando-se como tal.

A existência de carreiras típicas de Estado, estruturadas através de concursos públicos, preponderando sobre servidores “apadrinhados” ou pseudoservidores estranhos aos cargos públicos, muitos deles ocupando os denominados “cargos em comissão” gera, efetivamente, um maior controle social sobre a atividade pública, melhora o planejamento e a gestão, além de democratizar, ainda mais, o Poder Executivo Municipal ou, como menciona Bresser-Pereira (2000, p. 9):

...a administração pública gerencial parte do pressuposto de que não apenas egoísmo e conflito marcam as ações humanas, mas também cooperação e espírito público. Desta forma delega autoridade aos administradores públicos e os controla, de um lado, através da cobrança de resultados e da auditoria a posteriori; de outro lado, contando com a existência nos regimes democráticos de um espaço público onde seja possível exercer o controle social.

Não se aprofunda aqui os estudos sobre o patrimonialismo que, para muitos autores, ainda está enraizado na gestão pública do Brasil, entretanto os comentários aqui contidos ligeiramente, por si, já seriam importantes para mais uma vez registrar a importância da inserção das carreiras típicas de Estado nos Municípios, entes federativos que ainda sofrem intensamente com ações que desafiam a democracia e os princípios republicanos na gestão coisa pública.

Outro aspecto importante nas carreiras típicas de Estado sugeridas aqui para um ente municipal seria a possibilidade de um assessoramento mais objetivo com relação ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois não se tratam somente de carreiras de burocratas, mas sim um grupo de profissionais com conhecimento amplo sobre as questões da administração do Município sem um envolvimento político-partidário que poderiam deturpar e influenciar as ações em benefício do público local.

Desse modo, os Municípios instituindo suas carreiras típicas de Estado dentro da sugestão apresentada neste item (Carreiras de Auditoria e Carreiras de Gestão Governamental), com formas de acesso democrática, respeitando os limites e princípios constitucionais, há uma evolução natural para a necessidade de o servidor desenvolver-se ao longo dessas carreiras, à medida que sempre esteja se aperfeiçoando às competências necessárias e ao alcance dos objetivos da instituição, possibilitando sua evolução no nível de complexidade das tarefas a ele atribuídas. Para tanto, uma formação continuada é imprescindível para mantê-lo motivado e comprometido com seu próprio desenvolvimento e com o serviço público.

Em um trabalho sobre carreiras públicas, Ramos (1998) busca harmonizar alguns elementos importantes para a constituição de carreiras na administração pública, ou seja, a profissionalização dos servidores e mecanismos que possibilitem uma boa governança.

Ainda para a autora referenciada (1998), as carreiras devem se organizar num sistema que:

- garanta que seus integrantes atendam aos interesses do público, logo, do Estado como o público comprometido;
- assegure a necessária motivação aos seus integrantes; e
- enfatize a necessária profissionalização, de forma a assegurar que seus integrantes possuam as necessárias qualificações e características.

Este trabalho se identifica com o posicionamento mencionado e ressalta que para as carreiras típicas de Estado, inseridas no ente municipal, uma constante atualização em escolas de governo passa a ser de extrema importância, pois viabiliza um aprendizado constante e necessário no momento de intensa globalização.

Escolas de Governo

Observando a necessidade de uma formação permanente para os servidores das carreiras típicas de Estado, buscando sempre incorporar as características da moderna gestão dos serviços públicos, a criação e implementação das Escolas de Governo, nos diversos entes federativos, passará a construir processos de educação permanente, fomentando a aliança entre trabalho e formação.

Na Constituição Federal está previsto, no artigo 39, inciso II, que a “União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos”. Observa-se que o legislador constituinte não incluiu esta previsão em nível municipal; entretanto, não se pode negar que para muitos Municípios tais escolas seriam tão importantes e necessárias quanto para alguns Estados, pois a formação daqueles aprovados em concursos públicos para as carreiras típicas de Estado, em nível municipal, deverá ser complementada com os contextos complexos da atividade pública atual.

Dessa maneira, tal complementação deve ocorrer através de Escolas de Governo, cujo ambiente e conteúdo teórico e prático a ser ministrado possam permitir uma formação específica para os desafios que tais servidores enfrentarão.

Como menciona Bergue (2008, p. 4):

...o conceito de “escola de governo” é tomado em seu sentido mais amplo, envolvendo órgãos e entidades que têm atuação voltada para a capacitação de pessoas em matéria de Administração Pública, podendo ser definidas como organismos especializados concebidos com o propósito de promover a capacitação e qualificação de pessoas direta ou indiretamente relacionadas à Administração pública...

Hoje, a proximidade de alguns serviços públicos com os serviços privados é muito grande, mas a distinção do que não esteja nessa semelhança e a forma de agir em defesa do interesse público são fatores desenvolvidos por experiência, dedicação e corretos conceitos. Assim, com as Escolas de Governo haverá a possibilidade de uma melhor formação daquele que irá atuar não só como um servidor público, mas um perpetuador de ações em prol de toda uma comunidade, buscando planejar e executar políticas públicas em nível local.

Dentro dessa lógica, alguns entes federativos, inclusive municipais, conscientes de tais necessidades, instituíram suas Escolas de Governo ao ponto que, em 2014, segundo a Rede Nacional das Escolas de Governo, o país contava com 208 instituições públicas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, presentes nas esferas federal, estadual e municipal, distribuídas no país da seguinte maneira:

Tabela 1
Número de Escolas de Governo no Brasil

Estado/Distrito Federal	Federais	Estaduais	Municipais
Acre (AC)		1	1
Alagoas (AL)		2	1
Amapá (AP)		2	
Amazonas (AM)		1	1
Bahia (BA)		4	1
Ceará (CE)	1	8	1
Distrito Federal (DF)	32	4	
Espírito Santo (ES)		4	3
Goiás (GO)	1	5	1
Maranhão (MA)		1	1
Mato Grosso (MT)		2	1
Mato Grosso do Sul (MS)	1	3	2
Minas Gerais (MG)	2	5	6
Pará (PA)	1	2	1
Paraíba (PB)	1	2	1
Paraná (PR)	1	12	4
Pernambuco (PE)	2	4	1
Piauí (PI)		1	1
Rio de Janeiro (RJ)	12	4	1
Rio Grande do Norte (RN)		2	1
Rio Grande do Sul (RS)	2	5	2
Rondônia (RO)	1	1	
Roraima (RR)	1	2	1
Santa Catarina (SC)	1	6	1
São Paulo (SP)	3	8	15
Sergipe (SE)		2	
Tocantins (TO)		4	1
Total	62	97	49

Fonte: http://www2.ensp.gov.br/rede_escolas/ - (2015)

Sabe-se que esse número ainda é pouco. Entretanto, com a possibilidade de inserção de servidores de carreiras típicas de Estado em Municípios haverá uma real necessidade de que este número seja aumentado, de maneira que as reflexões aqui contidas possam se efetivar.

As Escolas de Governo na estrutura municipal devem ser aglutinadoras de ideias, teorias e práticas para o desenvolvimento local e estarem interligadas com escolas do mesmo gênero existentes nos Estados e na União, a fim de propiciar um crescimento equilibrado para uma região, à medida que diversos ocupantes das carreiras típicas interajam e, assim, possam ter conhecimentos suficientes para aplicar em suas localidades.

Uma formação continuada em Escolas de Governo permite ao servidor de uma carreira típica de Estado perpetuar a cultura para o desenvolvimento do serviço público de longo prazo. Ou seja, um serviço público de qualidade, responsabilidade e eficiente dentro de um modelo de gestão altamente dinâmico ou, como menciona Bresser-Pereira (2008, p. 409):

Após descrever um modelo de reforma da gestão pública que chamei de modelo estrutural de gerência pública, argumentei, em primeiro lugar, que ele tornava o Estado mais capaz e mais eficiente na medida em que adotava uma estrutura particular de divisão do trabalho entre a própria organização do Estado, a organização pública não estatal, a organização corporativa e as organizações privadas, e adotava uma estratégia gerencial que, tornando os servidores públicos de alto escalão mais autônomos e mais responsáveis, motivava-os e permitia-lhes serem mais eficientes.

Na verdade, as Escolas de Governo municipais podem contribuir intensamente para a formação continuada de um grupo de servidores que estarão atuando diretamente na formulação e implementação de políticas públicas locais, de maneira estratégica e recebendo, quase que instantaneamente, respostas sobre como essas políticas estão influenciando a vida dos cidadãos de um determinado Município.

Uma possibilidade para os Municípios

Aqui, como uma proposta, buscou-se introduzir em uma estrutura organizacional de um setor público municipal a figura de servidores ocupantes de carreiras típicas de Estado em seus quadros de gestão.

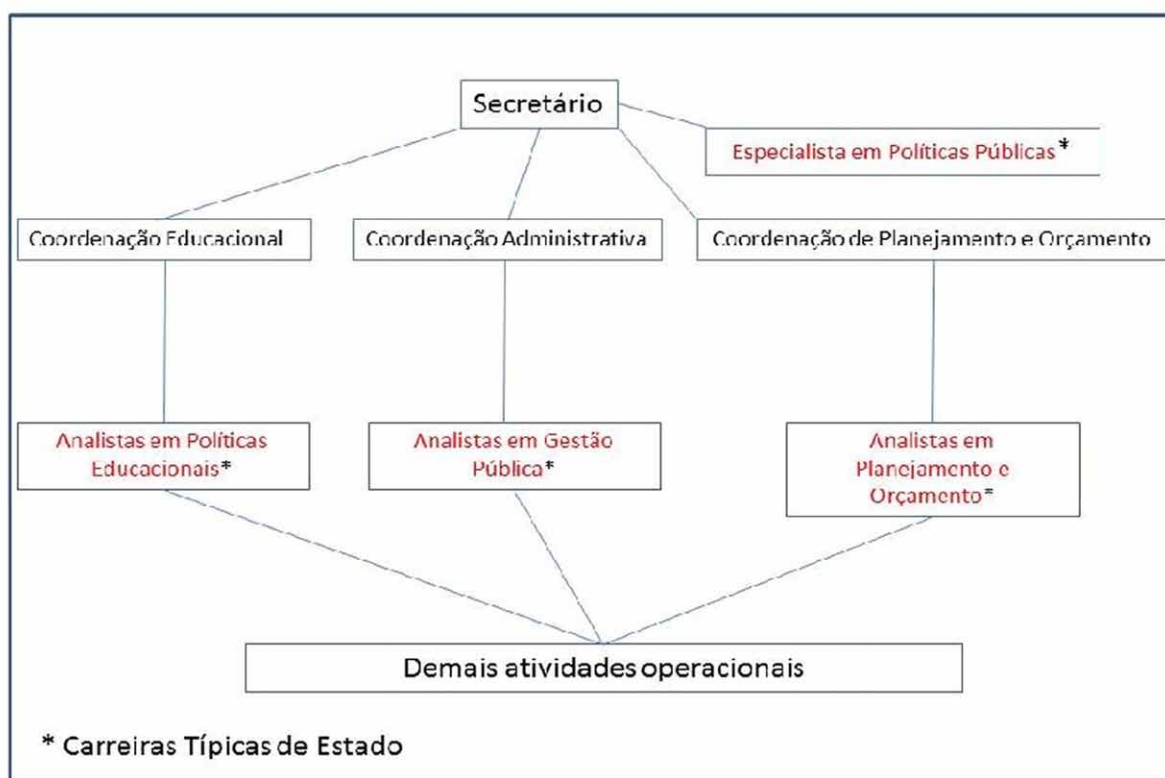
A ideia, no caso hipotético, é estabelecer posições e possibilidades para que servidores de carreiras típicas possam colaborar em diversas tarefas, dinamizando as atividades do

setor, promovendo a expansão da importância de um melhor planejamento para uma melhor gestão.

Assim, na figura 2 está apresentado um organograma experimental de uma Secretaria Municipal de Educação, pois, apesar de geralmente não ser visto dessa maneira, inclusive, conforme proposto por Bresser Pereira (1996) na figura 1, esse setor deveria ser considerado como estratégico.

Figura 2

Proposta experimental para um setor com a presença de servidores de carreiras típicas de Estado



Fonte: Elaboração do autor

Buscando explicar a proposta de maneira sucinta, percebe-se um cargo que realmente seria indicado pelo Prefeito (Secretário) e três Coordenadores, que seriam indicados ou não pelo Secretário; os demais deveriam (poderiam) ser cargos ocupados por servidores concursados e pertencentes aos quadros da Prefeitura.

Assim, procurando efetivar no modelo uma tendência estratégica de planejamento e ação,

a figura do “Especialista em Política Pública”, como assessor direto do Secretário, deve ser um servidor de carreira típica e, da mesma maneira, os analistas indicados devem fazer parte de um núcleo de formação de políticas públicas, estritamente preparado para assessorar cada coordenador de área.

Percebe-se que a estrutura possui um desenho simples que procura contemplar a composição básica de uma Secretaria de

Educação. Entretanto, variações podem ser criadas, desde que a posição dos servidores de carreiras típicas seja mantida, pois esse é o fator-chave da presente proposta.

Uma adaptação da proposta seria que os ocupantes das coordenadorias fossem os próprios analistas, extinguindo a necessidade de assessores. Tal fato tornaria ainda mais ágil a estrutura de gestão do setor referenciado.

Também é oportuno relevar nesta proposta que a visualização da presença de carreiras típicas de Estado tende a tornar estratégico o setor, serviço ou atividade. Tal fato é corroborado em trabalho desenvolvido por Rezende e Frey (2005, p. 51) quando mencionam que:

As cidades necessitam de modelos de gestão inovadores para que os gestores urbanos tratem das mudanças que a sociedade globalizada exige. Com as profundas mudanças globais, sociais, econômicas e políticas, as cidades estão requerendo novos e inovadores modelos de gestão, assim como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação, a fim de permitir que os gestores urbanos tratem das mudanças de uma sociedade globalizada. Por um lado, é necessário encontrar respostas e soluções rápidas para problemas cujas causas ficam muitas vezes fora da esfera de influência do administrador público, mas cujas consequências precisam ser enfrentadas pelo poder local. Por outro, é uma tarefa essencial explorar e disponibilizar as chances e oportunidades relacionadas a tais transformações, em favor tanto da administração pública quanto da própria população.

Assim, a conjuntura atual de um mundo globalizado com mudanças profundas em diversos setores fortalece a necessidade de que novas estruturas sejam criadas ou redefinidas para uma melhor condução da atividade pública, conforme o aqui proposto.

Sabe-se que esta proposta ousada não busca ações determinísticas, ao contrário, procura estimular novos trabalhos, discussões e críticas, sempre levando em consideração a possibilidade da presença de servidores que sejam ocupantes de carreiras típicas de Estado no ente público municipal.

Considerações finais

A questão aqui apresentada de forma a estimular discussões posteriores revela a importância de criação e valorização de “carreiras típicas de Estado” em âmbito municipal, com a finalidade de ampliar as ações de planejamento e dinamizar a gestão pública nesses entes federativos.

Nos Municípios, atualmente, os setores de educação e saúde, entre outros, possuem prioridades estratégicas para todos os governantes, logo, os planejamentos para estes setores devem ser implementados e controlados com continuidade, de maneira que possuam um padrão de qualidade e eficácia elevado.

Sabe-se que muitos Municípios não possuem recursos suficientes para criar e estruturar tais carreiras, e aí caberia o auxílio dos Estados Federados e do próprio Governo Federal para fomentar esse desenvolvimento, pensando sempre em fortalecimento não só da administração pública como um todo, mas da qualidade dos serviços a serem prestados.

Servidores públicos, ocupantes de carreiras típicas de Estado e colocados para exercerem suas atribuições especificamente em setores exclusivos e estratégicos podem gerar um ganho sobre vários aspectos para a administração pública, principalmente aqueles servidores ligados às carreiras de Gestão.

Assim, é possível observar que a sugestão apresentada neste trabalho como duas carreiras típicas de Estado (fiscalização e gestão) para existirem nos Municípios são complementares, ou seja, arrecadar/fiscalizar junto ao planejamento/controle dos gastos.

A interação destas duas atividades, a formação contínua, a atuação em conjunto, mesmo nível e participação da gestão municipal possibilitarão um ganho na qualidade da gestão extremamente necessário para o atual momento da administração pública no país.

Da mesma maneira, a proposta de uma estrutura organizacional como a apresentada reflete a possibilidade de se profissionalizar a gestão da administração pública, livrando dos seus quadros servidores e elementos que não agregam ao serviço pela falta de comprometimento e interesses difusos.

Evidencia-se que, independentemente dos modelos de gestão adotados pelos governos para a administração pública municipal, é necessária a existência de profissionais qualificados para a condução das políticas públicas, gestão dos processos, planejamento de ações e com uma formação sólida e contínua, pois as necessidades da população estão muito mais relacionadas aos aspectos locais de seu cotidiano, onde a agilidade para a solução de problemas e identificação de oportunidades são extremamente relevantes.

O conjunto aqui proposto, juntamente com o referencial teórico e os posicionamentos dos autores que serviram de base estrutural para

este artigo, pretende contribuir para estudos futuros nesta área, haja vista a evolução dos Municípios como condutores de políticas públicas em diversos setores, principalmente o social.

Por fim, é salutar compreender que a evolução dos conceitos de como administrar a coisa pública chegou aos Municípios e estes, como células da República, passando a ter uma melhor gestão, com a inserção de carreiras típicas de Estado em suas estruturas, proporcionarão às suas comunidades uma maior possibilidade de realmente exercerem a condição de cidadãos sob todos os aspectos.

Referências Bibliográficas

ANDRIOLO, L. J. A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto do Estado. In: XXX Encontro da ANPAD, ENANPAD, 2006, Salvador/BA.

AZEVEDO, C. B de; LOUREIRO, M. R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocráticos e gerencial. RSP 54 (1): 47-61, Jan/Mar 2003.

BRASIL. Constituição Federal, 05 de outubro de 1988. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>> Acesso em 29 nov 2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>. Acesso em 30 nov 2008.

BRASIL. Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008. Dispõe sobre cargos e carreiras da administração pública federal. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em 03 jan 2009.

BERGUE, S. T. O Conceito de Aliança Estratégica no Campo do Controle da Administração Pública: o Tribunal de Contas e o Controle Interno Municipal. In: III Encontro de Administração Pública e Governança, EnAPG, 2008, Salvador/BA.

BERGUE, S. T. O Cargo Efetivo de Gestor Público na Administração Municipal: Formação, Atribuições e Conflitos de Competências. In: III Encontro de Administração Pública e Governança, EnAPG, 2008, Salvador/BA.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública – RAP 34(4), julho 2000: 55-72. Rio de Janeiro-RJ.

_____. O Modelo Estrutural de Governança Pública. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, 10, jul a ago 2007. Salvador-BA.

_____. O Modelo Estrutural de Gerência Pública. Revista de Administração Pública – RAP 42(2):391-410, Mar./abr. 2008. Rio de Janeiro-RJ.

_____. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. PDRAE. Presidência da República, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/>>.

CAMPELLO, S. A. O Vínculo Jurídico do Estado com seus Agentes: os modelos brasileiro e argentino. Revista de Direito, XI, nº 13, 2008. São Paulo- SP.

CRUZ, R. Carreiras burocráticas e meritocracia: o impacto do ingresso de novos servidores na última década sobre a dinâmica do preenchimento dos cargos em comissão no governo federal brasileiro. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, II, 2009, Brasília.

ENAP (Fundação Escola Nacional da Administração Pública) – <http://www.enap.gov.br/index.php>

FERREIRA, M. D. Carreiras típicas de Estado: profissionalização do servidor e núcleo estratégico. Jus Navigandi, Teresina,

- ano 3, n. 34, ago. 1999. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=397>>. Acesso em: 05 jan. 2009.
- FONACATE – Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado – <http://www.fonacate.org.br/v2/?go=home>
- FORTIS, M. F. A. Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina? RSP 60 (2): 125-140, Abr/Jun 2009.
- MONTEIRO, L. M. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. Revista de Administração Pública — Rio de Janeiro 47(5):1117-143, set./out. 2013.
- NICOLINI, A. M. A Aprendizagem para as Carreiras de Estado: O caso dos Gestores Públicos do Governo Federal. In: III Encontro de Administração Pública e Governança, EnAPG, 2008, Salvador/BA.
- RAMOS, M. de M. Fundamentos para uma política de carreiras no contexto da reforma gerencial. RSP 40 (3): 29-57, Jul/Set 1998.
- REZENDE, D.A.; FREY, K. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. eGesta – Revista Eletrônica de Gestão de Negócios, v. 1, n. 1, abr.-jun./2005.
- SIQUEIRA, M. V. S; MENDES, A. M Gestão de Pessoas no Setor Público e a Reprodução do discurso do setor privado. RSP 60 (3): 241-250, Jul/Set 2009.

Parecer

Tuk-Tuk (Tri-táxi). Transporte Turístico. Autorização. Diferença entre Autorização e Concessão de Serviços Públicos. Transporte individual de passageiros. Competência municipal para regular seus transportes

Jaber Lopes Mendonça Monteiro*

Consulta

A Consulate, Câmara, solicita análise de constitucionalidade e legalidade de Projeto de Lei que autoriza a prestação de serviços públicos de transportes de passageiros na modalidade Tri-Taxi.

Resposta

Sobre o serviço de táxi, cumpre esclarecer que compete tanto ao Poder Executivo quanto ao Poder Legislativo dispor sobre a organização e prestação do serviço de táxi nos limites do Município. Contudo, táxi não se confunde com transporte turístico como é o caso de carroças, carruagens, pedalinhas, riquixás, tuk-tuk etc.

Apesar do CTB ser quase omissivo, entende-se por triciclo automotor, veículo dotado de três rodas, que pode ser de cabine fechada ou aberta.

Conforme estabelece o art. 1º, IV da Resolução nº 14/1998 do CONTRAN, o cinto de

segurança não é equipamento obrigatório para qualquer triciclo, seja de cabine aberta ou de cabine fechada.

Por seu turno, a despeito da discussão acerca de sua legalidade, a Resolução nº 203/2006 do CONTRAN determina que o condutor e o passageiro do triciclo automotor – tanto faz que seja de cabine fechada ou aberta – devem usar o capacete de segurança para circular “nas vias públicas”. Não obstante isso e com fundamento em parecer favorável da sua Câmara Temática

* Advogado, Consultor Técnico do IBAM.

Endereço eletrônico: lopesmendoncamonteiro@gmail.com

de Assuntos Veiculares, o CONTRAN editou a Resolução nº 129/2001 para disciplinar o não uso (trata-se de uma exceção) do capacete de segurança pelos ocupantes de triciclos de cabine fechada. É nessa resolução e não em lei municipal que devem estar dispostos os equipamentos de segurança obrigatórios.

Ou seja, há muitas dúvidas sobre a segurança de tais veículos. Não é à toa que muito populares em toda a Ásia, os tuk-tuk foram proibidos em muitos países daquele continente em decorrência dos numerosos acidentes.

Atualmente, esses veículos têm sido resgatados para utilização no transporte turístico em diversos locais do mundo, mas não como táxis, entendidos como veículos oficiais de transporte de passageiros.

A nosso ver não se trata propriamente de uma concessão de serviço público, mas de uma simples autorização a ser dada pelo Poder Executivo. Vejamos:

PUBLICIDADE – “BANNERS” EM TRICICLOS
– APREENSÃO LEGALIDADE – NECESSIDADE DA
LICENÇA RESPECTIVA – RECURSO IMPROVIDO.

“Nos termos das Leis Municipais nº 10.328/87 e 10.315/87, a atividade consistente na colocação de “banners” publicitários em triciclos, que circulam pelas vias públicas, requer a obtenção da licença respectiva, sob pena de apreensão do veículo”. (TJSP - 4ª Câmara de Direito Público. AC nº. 9179934-57.2003.8.26.0000. J. 09/08/2010. Rel. Des. Thales do Amaral)

“Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – Lei nº 6.360/2003, do Município de São José dos Campos – Vício de iniciativa – Constatação – Competência privativa do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo, para enviar à Assembléia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos – Usurpação de poderes pela Câmara Municipal – Declaração de inconstitucionalidade restrita, porém, ao § 6º do artigo 2º do referido diploma legal, que veda a exploração do serviço de mototáxi no Município - Restrição motivada na observância do limite da legitimidade da entidade sindical requerente – Ação procedente” (TJSP – Órgão Especial.

ADIN nº 0206856-16.2011.8.26.0000. J. 25/04/2012. Rel. Des. José Reynaldo)

A concessão do “tri-táxi” pode servir de gancho para que o legislador pretenda conceder permissão de taxi para pedalinhas, carroças, charretes ou outros transportes do gênero, o que seria inadmissível.

É de nosso conhecimento que algumas cidades de Minas Gerais estão cogitando substituir as tradicionais carroças ou charretes de cavalos pelos tuk tuk, mas em caráter experimental adstrito a locais turísticos, o que não é o caso da consulta em tela.

Registre-se que até 29/07/2009, a posição do IBAM, seguindo o entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI nº. 2.606, era no sentido da impossibilidade do Município legislar sobre o serviço “mototáxi” em razão da inexistência de autorização no Código Nacional de Trânsito - CTN, tendo até mesmo sido elaborada a Nota Técnica nº. 01/2000 nesse sentido.

Entretanto, a partir da data acima foi editada pela União, no exercício de sua competência para legislar sobre trânsito e transporte, a Lei nº. 12.009, que regulamentou o exercício das atividades de mototaxista e estabeleceu regras gerais para o serviço de aluguel e transporte de passageiros em motonetas e motocicletas.

Assim, a partir de 29/07/2009, pode o Município regulamentar o serviço de “mototáxi” em seu território, no exercício de sua competência para legislar sobre interesse local (art. 30, I, da CRFB/88) e sobre os serviços públicos insertos em suas atribuições (art. 30, V, da CRFB/88).

Registre-se, por oportuno, que não há reserva de iniciativa quanto à matéria, sendo também prerrogativa da Câmara Municipal a faculdade de dar impulso a qualquer projeto de lei que verse sobre matéria de interesse local, salvo nas hipóteses excepcionais do art. 61, § 1º da CRFB/88, que devem ser interpretadas restritivamente de molde a não interferir na autonomia do Poder Legislativo.

Para regulamentar a citada Lei nº. 12.009/2009, o CONTRAN expediu a Resolução nº. 356, de 02/08/2010 de observância obrigatória aos Municípios na regulação dos serviços

de mototáxi e motofrete. São exigências específicas para o serviço de transporte de passageiros (mototáxi), o seguinte:

“Art. 2º. Para efeito do registro de que trata o artigo anterior, os veículos deverão ter:

I - dispositivo de proteção para pernas e motor em caso de tombamento do veículo, fixado em sua estrutura, conforme Anexo IV, obedecidas às especificações do fabricante do veículo no tocante à instalação;

II - dispositivo aparador de linha, fixado no guidon do veículo, conforme Anexo IV; e

III - dispositivo de fixação permanente ou removível, devendo, em qualquer hipótese, ser alterado o registro do veículo para a espécie passageiro ou carga, conforme o caso, vedado o uso do mesmo veículo para ambas as atividades.

(...)

Art. 7º Além dos equipamentos obrigatórios para motocicletas e motonetas e dos previstos no art. 2º desta Resolução, serão exigidas para os veículos destinados aos serviços de mototáxi alças metálicas, traseira e lateral, destinadas a apoio do passageiro.

(...)

Art. 16. Os Municípios que regulamentarem a prestação de serviços de mototáxi ou motofrete deverão fazê-lo em legislação própria, atendendo, no mínimo, ao disposto nesta Resolução, podendo estabelecer normas complementares, conforme as peculiaridades locais, garantindo condições técnicas e requisitos de segurança, higiene e conforto dos usuários dos serviços, na forma do disposto no art. 107 do CTB”.

Já quanto aos demais aspectos, de índole eminentemente administrativa, deverão ser tratados em um segundo instrumento normativo, o decreto executivo, que é ato administrativo normativo privativo do Chefe do Executivo. Nesse regulamento serão estabelecidas, por exemplo, de acordo com a conveniência e oportunidade da Municipalidade, as áreas que poderão ser objeto de ponto de mototáxi, os horários, bem como a forma de sorteio dos pontos, respeitando-se o princípio da isonomia, sendo interessante ainda fixar, entre outros requisitos, o número máximo de mototáxis que poderão circular no Município, considerada sua proporção em relação ao número de habitantes; as características do veículo, como, a exemplo, a adoção de cor padronizada; a forma de remuneração do serviço, se aferida por meio de taxímetro ou tabela com valores fixos em função da distância percorrida; a fixação e reajuste da tarifa; e a vistoria periódica do veículo para a renovação da outorga.

Não é que o Município não possa regulamentar a autorização para esse tipo de veículos. É que o tuk-tuk só pode ser autorizado como transporte turístico, não como táxi.

Em suma: (1) o Município não pode criar uma categoria de táxi distinta do veículo automotor ou do mototáxi, como, p. ex., tuk-tuk, riquixá, carroças, carruagens, pedalinhos etc.; e (2) o tuk-tuk ou triciclo só pode ser autorizado como transporte turístico e não como táxi.

Parecer

Ação Municipal. Licenciamento ambiental. Interesse local. Definição das tipologias das atividades de impacto ambiental local. Critérios de potencial poluidor, porte e natureza previstos na resolução dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Especificação por parte dos Municípios

Jean Marc Weinberg Sasson*

Consulta

Sobre os critérios de porte e potencial poluidor para atividades de impacto local, o Município pode definir novos critérios adequados a sua realidade mesmo quando há definição destes por resolução estadual?

Resposta

De acordo com a previsão constante do art. 9, XIV, a, da LC 140/11, cumpre aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, através de resoluções próprias, definir a tipologia de impacto local, ou seja, arrolar as atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento pelos municípios considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade. Confira-se:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

* Advogado, Assessor Jurídico do IBAM.
Endereço eletrônico: jmws_adv@hotmail.com

a) que causem ou possam causar **impacto ambiental de âmbito local**, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, **considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade**;

A despeito da importante atuação e grande contribuição dos Conselhos de Meio Ambiente na defesa do meio ambiente, seja na esfera federal, estadual ou municipal, registre-se que não raro suas atribuições são extrapoladas, chegando ao ponto de exercer funções legislativas que não lhe competem, ao invés daquelas meramente técnicas as quais lhe cabem, por meio de resoluções.

Pertinentes são os ensinamentos de José Affonso da Silva a respeito. Confira-se:

Essa flexibilidade, se por um lado é conveniente em face de situações de emergência, por outro importa em insegurança jurídica para os destinatários desses instrumentos infralegais, cumprindo mesmo **verificar, em cada caso, até que ponto a situação regulada não exigiria lei, a fim de resguardar o princípio da legalidade** que se acha inscrito no art. 5, II, da Constituição da República. (SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional, 2. ed. rev. S.Paulo: Malheiros, 1998, p. 143-144) - Grifamos.

Com relação à competência normativa atribuída aos Conselhos, Édís Milaré, em parecer acerca da Resolução CONAMA 302/02, expressamente a rejeita:

“Essa competência atribuída ao CONAMA consubstancia, assim, atribuição de natureza técnica, de fixação de índices e parâmetros técnicos, a serem propostos por especialistas, peritos na matéria, pois, de fato, minúcias de caráter técnico não são próprias dos textos legislativos. Nem poderia ser diferente, pois, **ainda que se admitisse uma “competência normativa” do CONAMA, ela seria restrita a questões eminentemente técnicas e jamais poderia ser interpretada extensivamente para permitir que o CONAMA expeça disposições de índole**

legislativa, o que é vedado pela Constituição Federal. **Sim, porque a Carta de 88 revogou expressamente todas as normas delegadoras de competência normativa, no teor do disposto no artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.**

- Grifamos. (MILARÉ, Edis. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/A67F91C7/905_01_vol1_PART1_Pag123_192.pdf)

No caso da definição das tipologias de impacto local de que trata a alínea “a” do inciso XIV do artigo 9º da LC 140/11 o problema se agrava, vez que se está, em última análise, a delimitar o exercício de competência administrativa comum outorgada pelo artigo 23 da Constituição aos Municípios por meio de ato administrativo emanado por órgão do Estado-membro.

E sobre as condições para o exercício da competência comum material da União, Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios (competências concorrentes administrativas) assim leciona Gilmar Mendes:

Essas competências são chamadas de concorrentes, porque os vários entes da Federação são tidos como aptos para desenvolvê-las.

A Carta da República prevê, no parágrafo único do art. 23, a edição de lei complementar federal, que disciplinará a cooperação entre os entes para a realização desses objetivos comuns. **A óbvia finalidade é evitar choques e dispersão de recursos e esforços, coordenando-se as ações das pessoas políticas, com vistas à obtenção de resultados mais satisfatórios.** Se a regra é a cooperação entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, pode também ocorrer conflito entre esses entes, no instante de desempenharem suas atribuições comuns.

Se o critério da colaboração não vingar, há de se cogitar do critério da preponderância de interesses. Mesmo não havendo hierarquia entre os entes que compõem a Federação, pode-se

falar em hierarquia de interesses, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos Estados). (MENDES, Gilmar et al, Curso de Direito Constitucional, 3ª Edição, Saraiva, p. 822) - Grifamos.

Voltando à sistemática constante da Lei Complementar, verifica-se que o esforço em delimitar a competência licenciatória em matéria ambiental é de todo louvável mas fato é que ao delegar aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente a tarefa de delimitar o exercício da competência administrativa dos Municípios em matéria ambiental (alínea “a” do inciso XIV do artigo 9º da LC 140) a lei violou a autonomia administrativa constitucionalmente outorgada aos Municípios pela Constituição de 1988 como se hierarquia houvesse entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Nesse sentido, Édis Milaré leciona:

A restrição constante da norma insculpida no art. 9º, XIV, “a”, sujeitando o licenciamento municipal à observância de tipologia a ser definida pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, por representar indissociável invasão de competência do Estado no Município é absolutamente inconstitucional, por ranhura aos arts. 2, 18, *caput*, 23, VI e 170, parágrafo único da CF.

Destarte, nada impede que o Município, dotado que é de autonomia política, possa exercer, sem amarras, atos próprios do licenciamento de atividades ou empreendimentos irradiadores de efeitos meramente locais, com base na competência que lhe deu o art. 23, VI, da CF, que é comum com os demais entes. (in *Direito do Ambiente*, 8ª ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 795-796.)

Resta evidente que cumpre exclusivamente a cada Município exercer a capacidade decisória quanto aos interesses locais, podendo cada um sopesar se esta ou aquela atividade ou empreendimento relacionado na tipologia proposta é ou não efetivamente de impacto local conforme a sua realidade.

Neste sentido, de acordo com o ordenamento constitucional vigente, o Município não depende de delegação ou aprovação da União, do Estado ou muito menos do Conselho Estadual de Meio Ambiente para o exercício de competências comuns. A respeito do tema, do STF colhe-se a seguinte decisão:

Ação direta de inconstitucionalidade. /.../ 3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). **A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.** O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. /.../ **O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado.** É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente **para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.** /.../ (STF - ADI: 1842 RJ, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 06/03/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001) - Grifamos.

Tal assertiva não poderia ser diferente, pois de forma expressa, o constituinte impôs ao Município a obrigação de proteger o Meio Ambiente (art. 23, VI, CF). Assim, como poderia o Município proteger seus recursos naturais, seja através da fiscalização ou licenciamento ambiental – faces do poder de polícia ambiental – sem ao menos ter a competência legislativa sobre a matéria ambiental ou, ainda, sem possuir a autonomia de definir o que lhe seria próprio em relação ao interesse local?

Com efeito, o Município merece papel de destaque na administração pública ambiental pela sua proximidade com a população e melhor entendimento dos problemas socioambientais enfrentados, tal como mencionado no trecho da decisão do RE nº 761680 PB de 27/08/2013 de relatoria da Ministra Cármen Lúcia:

a Constituição Federal instituiu competência comum para União, Estados e Municípios no que tange à preservação do meio ambiente e flora, combate à poluição e zelo pelo patrimônio público e paisagens naturais (art. 23, III, VI e VII, da Constituição Federal), o **que a partir de julgamentos do STF, a literatura jurídica passou a ver essa regra como verdadeiro ‘condomínio jurídico’, em que todos os entes têm o poder-dever de fiscalizar, gerir e impedir danos, dentro de suas possibilidades materiais. Na verdade, dentro do paradigma cooperativo de federalismo que ora se defende no Brasil, propõe-se que os Municípios, como entes mais próximos à população, tenham papel de destaque na administração municipal para impedir as ocupações e gerir o planejamento urbano.**

Contudo, este papel deve ser limitado e restrito ao seu interesse local. Neste sentido, cumpre registrar o entendimento do Supremo Tribunal Federal no tema 145 de Repercussão Geral – RE 586224/SP que reafirma a competência legislativa dos Municípios para tratar da temática ambiental, desde que nos estritos limites do interesse local e desde que em harmonia com o ordenamento jurídico como um todo. Confira-se trecho de sua ementa:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, *CAPUT* E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º e 193, XX E XXI, da constituição do estado de são paulo e artigos 23, VI e VII, 24, VI e 30, I e II da CRFB.

1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

Neste contexto, sendo o Município competente para definir as atividades de impacto local, seria também competente, consequentemente, para definir o grau de impacto e o porte das atividades já definidas em resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente como sendo de impacto local para fins de definição dos procedimentos de dispensa de licenciamento, licenciamento simplificado ou ordinário.

Ademais, ainda que se admita a constitucionalidade da alínea “a” do inciso XIV do artigo 9º da LC 140 – a qual possui presunção de constitucionalidade – que conferiu aos Conselhos de Meio Ambiente dos Estados a competência para definir a competência municipal em sede de licenciamento ambiental, fato é que nem mesmo assim consegue-se vislumbrar espaço para o Estado definir, segundo seus próprios critérios, variados graus de porte e potencial poluidor dentre essas atividades que elegeram como de impacto local.

Ora, o que diz o malsinado dispositivo da LC 140 é que porte, potencial poluidor e natureza da atividade são apenas critérios a serem levados em consideração para definição da tipologia das atividades e empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, razão pela qual quando o Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado do

Maranhão estabelece na Resolução CONSEMA nº 03/2013 a classificação por porte (micro, pequeno, médio e grande) e potencial poluidor/degradador (I, II e III) invade indevidamente e sem respaldo da LC 140 a competência municipal para dispor a respeito.

Com efeito, como dito anteriormente, nos termos da LC 140, ao Conselho Estadual de Meio Ambiente cabe definir o que é ou não de impacto local para fins de delimitação da competência administrativa municipal em sede de licenciamento ambiental. Não lhe cabe, portanto, por via transversa, definir em resolução os procedimentos administrativos que o Município poderá adotar neste ou naquele caso.

Em outras palavras, ao definir tais critérios no âmbito da própria resolução, o CONSEMA acaba substituindo o juízo do administrador local para subrepticamente eleger o que poderá ser objeto de dispensa de licenciamento, licenciamento simplificado e licenciamento

ordinário, o que evidentemente extrapola, em muito, as atribuições que lhe foram conferidas pela questionada alínea “a” do inciso XIV do artigo 9º da LC 140.

No mais, por força do princípio da presunção de constitucionalidade das normas, a Resolução CONSEMA vigorará e produzirá efeitos até que seja revogado ou declarada inconstitucional, razão pela qual deverá a municipalidade observar o porte das atividades ali adotados.

Ante o exposto e respondendo objetivamente a questão posta esclarecemos que no nosso entendimento o Município detém plena competência para definir, dentre as atividades de impacto local arroladas na Resolução CONSEMA nº 03/2013, o que poderá ou não ser objeto de dispensa de licenciamento, licenciamento simplificado e licenciamento ordinário, de acordo com grau de porte e potencial poluidor definidos pela própria legislação local.



Livraria on-line

<http://www.ibam.org.br/>

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