

tributos
saúde
perspectivas
cultura
planos
direitos
federalismo

habitação
finanças
trabalho
resíduos sólidos
educação
consórcios
direitos humanos
meio ambiente
gênero
transparência
segurança
orçamento
políticas sociais
carreiras
parcerias



Edição nº 284
Dezembro/2015

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- **Federalismo Predatório e Municipalização de Políticas Públicas Sociais**
- **O Programa Lixão Zero**
- **Segurança Pública e Pacto Federativo**
- **Variáveis da Descentralização Político-Administrativa em Santa Catarina**
- **Pareceres**
 - Interpretação do art. 42 e parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000
 - Política Urbana. Regularização Fundiária
 - Apresentação de título de eleitor para atendimento na rede pública de saúde
 - Transporte escolar gratuito aos matriculados em creches públicas

Aos Leitores

A Revista de Administração Municipal – RAM está com seus leitores mais uma vez. E logo de início o Instituto deseja aos que nos brindam com sua presença um novo ano que traga certezas favoráveis e positivas para os propósitos profissionais e pessoais de cada um. Além de alegrias, é claro.

Este segundo número da RAM na forma digital reafirma claramente um dos objetivos a que a revista se propõe – hospedar textos sobre distintos assuntos escritos por profissionais de áreas diversas, de modo a oferecer aos leitores variedade de temas e de opiniões, sempre voltados para a Administração Pública, notadamente a municipal.

Entre os artigos, há os que comentam fatos e os relacionam com teorias, como também os que se dedicam a examinar possibilidades de atuação do Poder Público de forma integrada, ou seja, por meio de acordos entre as esferas governamentais.

Predomina, portanto, o debate sobre a perspectiva da municipalização das políticas públicas, com ênfase em diferentes campos de atuação que são de interesse primordial para a qualidade de vida das pessoas.

As políticas sociais, os resíduos sólidos, a segurança pública e a descentralização político-administrativa com vistas ao equilíbrio regional são os temas enfocados na revista, tratados de forma a aguçar o interesse do leitor, com zelo e pertinência.

Independentemente do conteúdo, cumpre afirmar que as páginas que serão acessadas trazem o conhecimento – teórico ou prático – de seus autores e visam contribuir para que o leitor reflita sobre questões de elevado interesse, uma vez que abordam iniciativas e situações que afetam os governos e a coletividade e que se mostram atuais e necessárias.

Complementa esta edição, conforme o compromisso assumido no número anterior, a reprodução de três pareceres preparados por integrantes da Consultoria Jurídica deste Instituto. Sobre finanças, um outro parecer trata mais especificamente sobre interpretação de dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre lembrada em face de sua importância e da repercussão que provoca quando desrespeitada.

Acreditamos que, como sempre, será uma boa leitura!



Índice

- 4** Federalismo Predatório e Municipalização de Políticas Públicas Sociais
Fabício de Limas Tomio
Marcelo Ortolan
- 15** O Programa LIXÃO ZERO: estratégias, limitações e desafios
Victor Zular Zveibil
- 25** A Segurança Pública e o Pacto Federativo
François E. J. de Bremaeker
- 30** Variáveis da Descentralização Político-Administrativa em Santa Catarina
Walter Marcos Knaesel Birkner

Pareceres

- 41** Interpretação do art. 42 e parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF
- 49** Política Urbana. Meio ambiente. Regularização fundiária. APP. Considerações
- 53** Processo Legislativo. Projeto de lei que proíbe a exigência de apresentação do título de eleitor com domicílio no Município para atendimento na rede pública de saúde
- 56** Direitos Fundamentais. Educação. Instrumentalização dos direitos fundamentais. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Gratuidade de transportes públicos. Direito à creche

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

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

Federalismo Predatório e Municipalização de Políticas Públicas Sociais

Fabrício de Limas Tomio*

Marcelo Ortolan*

Resumo: O federalismo formalmente cooperativo da CF 1988 transformou-se em um federalismo materialmente predatório. O artigo aborda o processo de “coordenação federativa”, construído entre os anos 1990 e a última década, através do qual a União passou a encampar a coordenação de determinadas políticas sociais, alcançando a coordenação e cooperação com os Estados e Municípios. Sustenta-se que a corrente aversão doutrinária pelo adensamento de competências regulatórias da União deve ser relativizada. O equilíbrio federativo pode ser compensado pelo aumento da participação dos governos subnacionais na formulação, na gestão e execução destas políticas.

Palavras-chave: municipalização, políticas públicas sociais, relações intergovernamentais, coordenação federativa, federalismo predatório.

A Constituição Federal de 1988 consolidou, ao mesmo formalmente, o modelo federativo conhecido por “federalismo cooperativo”. Nesse contexto, é interessante observar que as relações intergovernamentais (entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios) apresentaram dois momentos distintos de desenvolvimento. Primeiro, nos anos 80, em oposição à centralização do período militar, a redemocratização veio associada à ideia de descentralização administrativa, o que resultou na municipalização de políticas públicas, mas que foi implementada sem qualquer coordenação. Em segundo lugar, a partir de meados dos anos de 1990 a União passou a promover um movimento de “recentralização” ou de “coordenação federativa” das políticas públicas, principalmente através da regulamentação setorial e do reajustamento fiscal. Este trabalho analisa cada um dos períodos citados a fim de compreender o atual papel dos Municípios nas relações intergovernamentais brasileiras.

A Constituição Federal de 1988 e o período de municipalização de políticas públicas

O primeiro momento das relações intergovernamentais brasileiras surgiu no período da transição democrática (1974-1985) e foi regido pela ideia de que a redemocratização deveria estar associada ao conceito de descentralização administrativa (principalmente através da municipalização de políticas públicas), o que desempenhou um papel decisivo para a estruturação do sistema federativo da Constituição Federal de 1988.

* *Doutor em Ciência Política pela UNICAMP, Professor Associado de Ciência Política no Departamento de Direito Público/UFPR e Pós-graduações de Direito (UFPR) e Ciência Política (UFPR).*

** *Doutorando e Mestre em Direito do Estado pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR).*

De acordo com Arretche, “uma das reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980 consistia na descentralização das políticas públicas. A avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e consenso – que reunia, na verdade, correntes políticas à esquerda e à direita – em torno das virtudes da descentralização. Esta última – esperava-se – produziria eficiência, participação, transparência, *accountability*, entre outras virtudes da gestão pública” (ARRETCHE, 2002, p. 26).

Assim, a Constituição de 1988 foi responsável por estruturar um sistema federativo notavelmente descentralizado, inaugurando um modelo de federalismo cooperativo. Com efeito, o novo modelo de repartição de competências adotado inovou em muitos aspectos, estabelecendo um grande número de competências comuns entre os níveis de governo (artigo 23, CF) e reconheceu o Município como ente federativo (artigo 18, CF). No plano fiscal, a ampliação dos percentuais de arrecadação e da participação estadual e municipal nas transferências constitucionais também foram elementos determinantes para a descentralização.

O sistema de repartição de competências estruturou-se num modelo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente (sem existência de hierarquização entre os entes federados para o exercício de suas competências, que as exercem com plena autonomia), com espaço para delegação, e competências concorrentes, repartidas verticalmente (com existência de subordinação entre o tipo de atuação previsto para cada ente federativo), estas advindas do modelo federativo cooperativo (ALMEIDA, 2007, p. 58).

Por esta razão, considerando que a federação brasileira teve originalmente como base o modelo do federalismo legislativo americano, mas que a partir de 1934 passou a assimilar técnicas de codecisão e cooperação provenientes do federalismo cooperativo alemão, como as competências legislativas concorrentes e as competências administrativas comuns (KRELL, 2008, p. 49), concluiu-se, em

estudos anteriores, que a federação brasileira poderia ser classificada como uma federação de modelo misto, na qual convivem instituições do federalismo cooperativo e do federalismo dual (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2011).

O sistema federativo administrativo brasileiro, contudo, na classificação Silva (2007, p. 482), continuou a seguir o modelo americano da *execução imediata*, segundo o qual “a União, Estados, Distrito Federal e Municípios mantêm, cada qual, seu corpo de servidores públicos, destinados a executar os serviços das respectivas administrações (arts. 37 e 39)”.

Isso quer dizer que, na federação brasileira, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, cada um com administração própria e autônoma (direta ou indireta), através de seu próprio quadro de funcionários, ficam responsáveis pela execução das competências que lhes foram constitucionalmente atribuídas, não sendo comum a delegação da execução de competências de um nível de governo para outro, sob seu encargo (como ocorre na Alemanha, por exemplo).

A compreensão desta característica estruturante do sistema federativo administrativo brasileiro é de fundamental importância para o entendimento da dinâmica de suas relações intergovernamentais, na medida em que a forma de execução das tarefas e serviços públicos é diretamente dependente do modelo administrativo adotado. (GROTTI, 2003, p. 62).

As competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios

A incorporação das competências comuns pela Constituição Federal de 1988, como instrumento de cooperação administrativa entre os entes federativos, foi umas das principais consequências do movimento de descentralização administrativa característico da primeira fase das relações intergovernamentais brasileiras, que buscava afastar o modelo de gestão centralizada que caracterizou a “federação” do regime militar.

Nesse sentido, a superposição de tarefas prevista pela competência administrativa comum foi idealizada com o objetivo de que a

execução daqueles serviços públicos pudesse ser realizada por qualquer ente federativo individualmente ou por todos cumulativamente, com ganhos para a descentralização administrativa.

De fato, por definição, as competências administrativas comuns condensam matérias não exclusivas, paralelas ou cumulativas, que podem ser implementadas em condições de igualdade e de maneira plena pela União, Estados e Distrito Federal e Municípios. A competência comum define-se como “a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente” (SILVA, 2007, p.481). Na prática, a superposição das tarefas administrativas prevista no artigo 23 conduziu à pretendida descentralização administrativa, especialmente das políticas sociais.

Ocorre que a descentralização que se viu consolidar na federação brasileira foi uma descentralização descoordenada, justamente pela falta de meios de coordenação desse processo. A respeito desse processo de descentralização descoordenada, denominado de *descentralização por ausência* (do governo federal), Bercovici observou que “esta transferência não planejada e descoordenada de encargos contradiz o lugar-comum de que os entes federados receberam apenas verbas e não encargos com a nova ordem constitucional. As políticas sociais não sofreram mudanças qualitativas ou se deterioraram não pela sua concentração na esfera federal, mas pela total falta de planejamento, coordenação e cooperação no processo de descentralização.” (BERCOVICI, 2003, p. 180).

É de se observar que a execução descoordenada e não cooperativa das competências administrativas brasileiras é o

principal problema do atual sistema federativo administrativo brasileiro, na medida em que leva à multiplicação dos esforços e dos custos necessários à execução dessas tarefas públicas e à omissão governamental, pela confusão das responsabilidades políticas por sua efetivação. O questionamento que se coloca é o seguinte: “se todos os entes federativos possuem, em comum, competência administrativa para atuar, a quem cabe, por primeiro, tal tarefa?” (FERRARI, 2010, p. 75).

Nesta linha, Krell destaca que “uma das maiores razões pela falta de efetividade social das políticas públicas sempre residiu na falta de clareza no que diz respeito às competências e responsabilidades de cada nível de governo (...).

Não se definiu nenhuma hierarquia cooperativa dentro da Federação (...) [causando] a duplicação de esforços e um aumento no custo dos serviços públicos, sem que necessariamente haja um aumento de eficiência.” (KRELL, 2008, p. 51-2).

A execução descoordenada e não cooperativa das competências administrativas brasileiras é o principal problema do atual sistema federativo administrativo brasileiro

Ademais, o parágrafo único do artigo 23, da Constituição Federal, sempre trouxe a previsão de fixação de normas para a cooperação entre os entes federados na execução dessas tarefas, com vistas ao “equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, através de *leis complementares* (no plural, conforme nova redação dada pela EC nº 56/2006). Ocorre que praticamente todos os projetos de lei que pretendiam regulamentar o parágrafo único do art. 23 da CF acabaram sendo arquivados na Câmara dos Deputados (PLP nº 72/1999, nº 234/1998, nº 118/2000, nº 145/2000, nº 159/2000).

Apenas recentemente, com a publicação da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, conhecida como Lei do Licenciamento e Fiscalização Ambiental, promulgou-se a primeira lei que fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na execução das competências inscritas no art. 23, III, VI e VII da Constituição,

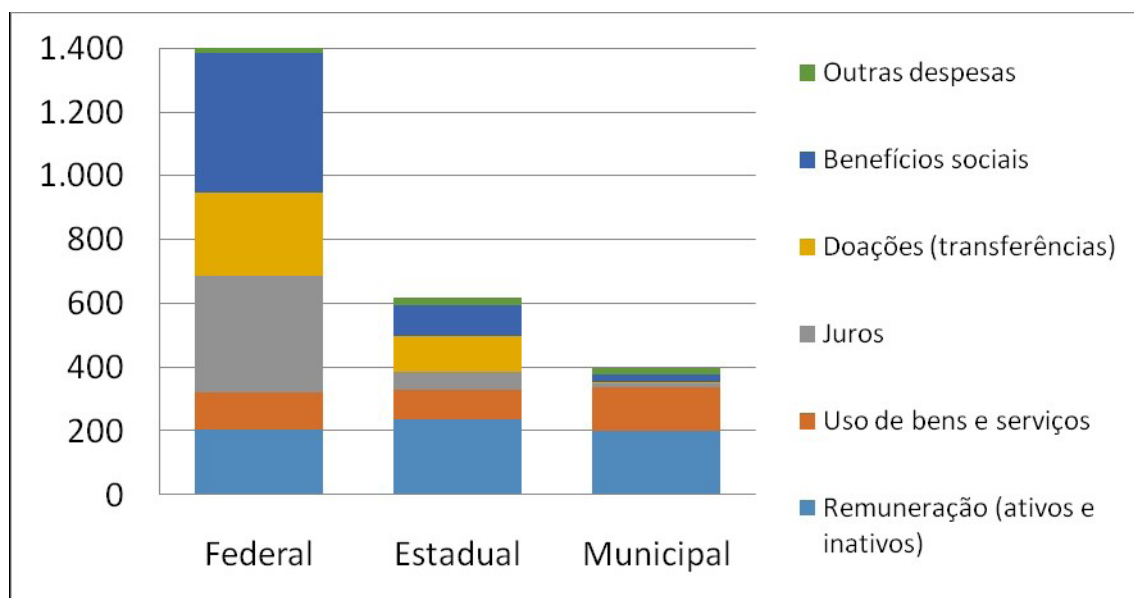
quais sejam, nas áreas de proteção das paisagens naturais notáveis, proteção do meio ambiente, combate à poluição e preservação das florestas, da fauna e da flora.

Desta forma, pode-se dizer que o sistema federativo administrativo de 1988 apostou na descentralização administrativa, mas não se preocupou em estabelecer instrumentos de coordenação e cooperação que garantissem a eficiência e a efetividade da prestação descentralizada de serviços públicos, a qual passou a ser um fim em si mesmo. O Gráfico 1 é ilustrativo sobre as despesas em atividades

operacionais dos entes federativos. As despesas com pessoal são financeiramente semelhantes e, possivelmente, comportam sobreposição de gastos administrativos na gestão de políticas públicas comuns. Além disso, demonstram que os principais encargos da União envolvem gastos diretos com benefícios sociais, serviço da dívida mobiliária e transferências aos entes subnacionais. Essa situação sugere que o foco da implementação de políticas sociais compartilhadas deve se dirigir, prioritariamente, para a racionalização da gestão.

Gráfico 1

Despesas por Atividades Operacionais (em bilhões de R\$, 2013)



Fonte: STN (Secretaria do Tesouro Nacional)

Arretche, ao analisar o processo de descentralização brasileiro pós-Constituição de 1988, concluiu que a descentralização realizou-se com base em “*barganhas federativas*”, mediante as quais “cada nível de governo busca transferir ou imputar à outra administração a maior parte dos custos políticos, financeiros e administrativos da gestão das políticas e reservar a si a maior parte dos benefícios dela derivados” (ARRETCHÉ, 2000, p. 242). Abrucio

também enfatizou que a descentralização administrativa ocorrida neste período resultou na conformação de um “federalismo compartimentalizado”, em que cada nível de governo procurou definir seu papel na ausência de “incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada”. (ABRUCIO, 2008, p. 201).

Entretanto, no âmbito financeiro, a Constituição de 1988 e posteriores alterações

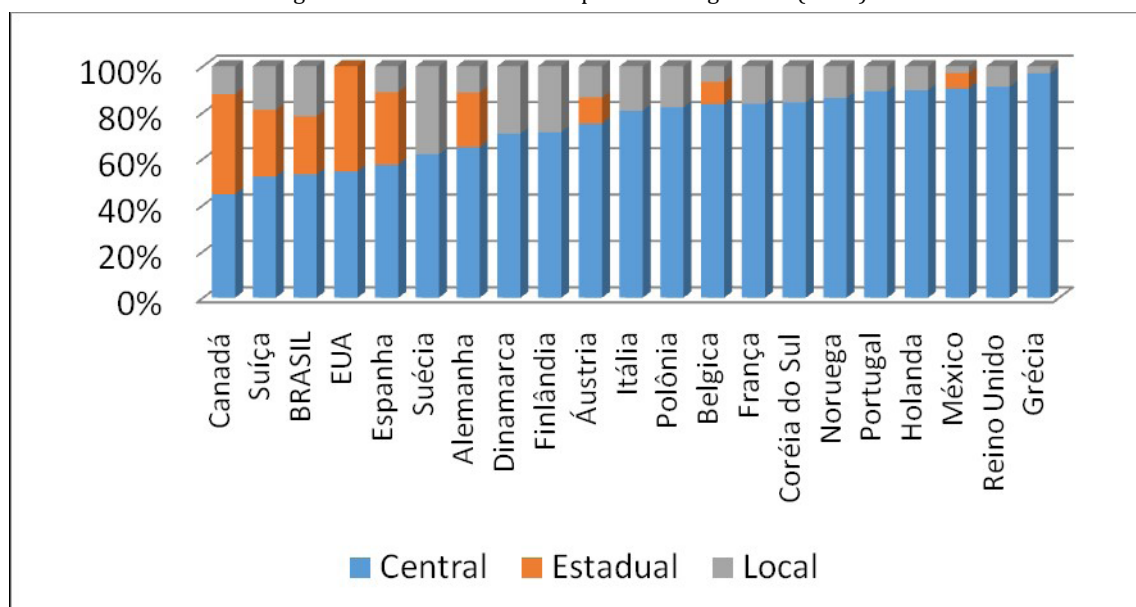
elevaram o valor das transferências automáticas para Estados e Municípios, diminuindo a receita da União. A participação federal na receita disponível declinou de 61.1%, em 1989, para 56.4%, em 1996 (KUGELMAS, 2001, p. 36).

É de se notar que, em 2012, segundo os dados da STN, a receita da União era inferior a 54% da receita pública. Comparativamente, essa é uma das menores receitas do governo central

entre os países membros da OCDE, semelhante à repartição de recursos fiscais dos Estados Unidos e somente superior ao Canadá e à Suíça (ver Gráfico 2). Portanto, futuros acréscimos de recursos fiscais aos entes subnacionais brasileiros, sem transferências de despesas destinadas a benefícios sociais, dificilmente terão suporte sem uma maior coordenação e eficiência da execução das políticas públicas sociais.

Gráfico 2

Receita governamental consolidada por nível de governo (2012)



Fonte: OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) e STN (Secretaria do Tesouro Nacional).

Portanto, observa-se que após a Constituição de 1988 o fortalecimento dos governos estaduais resultou na configuração de um federalismo estadualista e predatório: estadualista, pois “o pêndulo federativo esteve a favor das unidades estaduais em termos políticos e financeiros, pelo menos até 1994, com o Plano Real”; predatório, porque “resultou de um padrão de competição não cooperativa que predominava nas relações dos Estados com a União e deles entre si”. (ABRUCIO, 2008, p. 196). Esse cenário conduziu à chamada “guerra fiscal” entre os Estados, que competiam entre si para “atrair

novos investimentos através de mecanismos de renúncia tributária” (KUGELMAS, 2001, p. 38).

O compartilhamento não regulado das competências comuns da Constituição, o “jogo de empurra” entre os entes federativos, a descentralização administrativa e financeira e a forte autonomia conferida ao Município brasileiro conduziram à “municipalização” da maior parte das políticas sociais. Isto criou um cenário de “municipalismo autárquico”, no qual cada Município passou a atuar como uma unidade separada das demais, levando a uma grande fragmentação e desigualdade nas políticas públicas prestadas.

Assim, a execução das competências administrativas e as relações intergovernamentais seguiram um padrão compartimentalizado, em que cada governo buscava executar suas tarefas de maneira isolada no âmbito territorial, sem qualquer incentivo à cooperação. A cooperação intergovernamental, quando existente, ocorria de maneira bilateral como mecanismo ordinário de concertação, utilizada para casos específicos, e não como um processo multilateral.

O período de recentralização regulatória e fiscal

Esse quadro se altera, contudo, a partir de meados dos anos 1990, com o êxito do Plano Real e a queda dos dramáticos índices inflacionários, quando, de acordo com Sola e Kugelmas, inicia-se uma nova etapa das relações intergovernamentais na federação brasileira, marcada pela recentralização em favor da União (KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 75).

Basicamente são duas as medidas que conduzem esse processo: (i) o reajustamento fiscal e (ii) a universalização de políticas sociais. Iniciando pelo reajustamento fiscal, Kugelmas anota que, em dezembro de 1995, foi lançado pelo Governo Federal o programa de apoio aos Estados, a fim de reestruturar as dívidas através da federalização das dívidas estaduais, com a contrapartida de atingimento de metas de ajuste fiscal, controle de folha salarial e inclusão de empresas estaduais no programa nacional de privatização, que representou o marco de um novo padrão de relações intergovernamentais (KUGELMAS, 2001, p. 40).

Ao lado disso, a União adotou medidas tributárias centralizadoras a fim de reequilibrar suas receitas, principalmente através (i) da elevação das receitas advindas das Contribuições Sociais, COFINS, PIS-PASEP, que não estão sujeitas à repartição com Estados e Municípios e (ii) do represamento de 20% dos recursos para transferência aos Estados através do Fundo Social de Emergência (FSE), mais tarde

chamado de Desvinculação das Receitas da União (DRU), o que reverteu a descentralização fiscal, promovendo a recentralização de receitas na União (ARRETCHE, 2012, p. 84).

Ainda no plano fiscal, a União passou a legislar sobre matérias que afetavam diretamente impostos e despesas estaduais e municipais. Neste particular, podem ser citadas as alterações legais que autorizaram os Municípios a instituírem taxas de iluminação pública (EC nº 39/2002) e cobrança do ISS nas tarifas de pedágio (LC nº 116/2003). Também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) estabeleceu em detalhes os limites para a expansão de gastos e endividamento dos governos subnacionais.

No âmbito administrativo, em atenção à heterogeneidade das regiões, Estados e Municípios brasileiros, os quais, em sua grande maioria, se caracterizam pela baixa capacidade administrativa e disponibilidade de recursos financeiros para assumir a execução autônoma de políticas públicas, passou a predominar a ideia de que seria indispensável a “coordenação federativa” do governo federal no processo de descentralização administrativa, que foi conduzida através da universalização de políticas sociais e da reforma e modernização administrativa do Estado (ABRUCIO, 2008, p. 209). Em geral, através de estratégias de universalização e da ação coordenadora dos governos federal e estaduais para conferir maior eficiência aos governos subnacionais na gestão de políticas públicas (ARRETCHE, 2000, p. 244).

Portanto, a partir de meados dos anos 1990 o Governo Federal passa a atuar fortemente na coordenação de políticas sociais comuns, como saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, com a disponibilização de uma ampla cartela de programas de transferência e o estabelecimento de vinculação de gastos aos governos estaduais e municipais, como

A partir de meados dos anos 1990 o Governo Federal passa a atuar fortemente na coordenação de políticas sociais comuns, como saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento

o FUNDEF (EC nº 14/96) e o FUNDEB (EC nº 53/2006), na área da educação, e a EC nº 19/2000, na área da saúde.

Ao lado disso, a Emenda Constitucional nº 19/1998 implementou a chamada Reforma Administrativa, merecendo destaque, no que tange às relações intergovernamentais, a nova redação dada ao artigo 241 da Constituição, que inseriu a diretriz da “gestão associada de serviços públicos”:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

A fim de dar concretude ao artigo 241 da Constituição, foi promulgada a Lei nº 11.107 de 06/04/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), que regulou de maneira minuciosa o instituto dos consórcios públicos, introduzindo um legítimo instrumento de cooperação intergovernamental na federação brasileira. Em complementação à citada lei, e atendendo ao disposto em seu artigo 20, o Presidente da República promulgou o Decreto nº 6.017 em 17/01/2007, que dispôs sobre as “normas gerais de contratação dos consórcios públicos”, que trouxe previsões mais detalhadas sobre o consórcio público, bem como a definição do instituto dos convênios de cooperação.

Do exposto, percebe-se que após meados de 1990, o equilíbrio federativo passa a pender, parcialmente, para o lado da União, a qual, através de fundos setoriais, passa a exercer um papel ativo na regulamentação e coordenação de políticas públicas sociais, o que contribuiu

para a consolidação de um processo de descentralização administrativa.

A nova fase de regulação federal de políticas públicas

A Constituição de 1988 atribuiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência comum para executarem a maior parte das políticas públicas sociais brasileiras, de modo que cada um deles pode regulamentar e implementar estas políticas, dentre as quais se destacam as áreas da proteção ao patrimônio público (art. 23, I), saúde (art. 23, II), educação (art. 23, V), assistência social (art. 23, II), habitação (art. 23, IX), saneamento (art. 23, IX), meio ambiente (art. 23, VI e VII) e combate à pobreza (art. 23, X).

Apesar disso, Arretche observa que “a CF 1988 não alterou a estrutura vertical de distribuição de autoridade das políticas sociais, herdada do regime militar, que foi, por sua vez, um desdobramento do modelo inaugurado por Getúlio Vargas nos anos 1930.” (ARRETCHÉ, 2012, p. 161). Ou seja, há um claro legado (*path dependence*) de preempção federal (*federal preemption* ou *policy preemption*) no âmbito das políticas sociais e da inexistência de incentivos à cooperação intergovernamental.

Nas áreas de competência comum, conforme observado, a atual Constituição não estabeleceu como se daria a regulação e a implementação, sendo que qualquer ente federativo pode regulamentar e implementar estas políticas públicas. Contudo, Arretche observou que nos últimos anos é a União que tem assumido a função de normatização das principais políticas públicas setoriais, cabendo prioritariamente aos Estados e Municípios a sua execução (com financiamento misto, ver Quadro 1).

Após meados de 1990, o equilíbrio federativo passa a pender, parcialmente, para o lado da União, a qual, através de fundos setoriais, passa a exercer um papel ativo na regulamentação e coordenação de políticas públicas sociais

Quadro 1

Políticas Sociais (Normatização, Financiamento e Execução)

Políticas Sociais	Normatização	Financiamento	Execução
Educação	Federal	Estados e Municípios Vinculação de gasto	Estados e Municípios
Saúde	Federal	Transferências federais Vinculação de gasto	Estados e Municípios
Habitação Popular	Federal	Transferências federais Receitas próprias	Estados e Municípios
Saneamento	Federal	Transferências federais Receitas próprias	Estados e Municípios
Transferência de renda	Federal	Federal	Estados e Municípios (cadastramento)

Fonte: Arretche (2012, p. 169)

Essa nova configuração na regulamentação e gestão intergovernamental pode ser compreendida em três áreas de políticas sociais: saúde, assistência social e educação. Na área da saúde, a Constituição estabeleceu um sistema que se pretende universal, público e gratuito, cuja estrutura tem no Governo Federal o principal agente coordenador, através da normatização e financiamento, e a execução nos governos estaduais e municipais. A própria estrutura do SUS já estabelece um sistema descentralizado, cuja adesão é voluntária, sendo a função de cada governo estabelecido pela Lei Orgânica da Saúde – LOS (Lei nº 8.080/90). Por sua vez, a EC nº 19/2000 instituiu uma destinação obrigatória de 12% e 15% dos orçamentos estaduais e municipais, respectivamente, para a saúde.

A este respeito, destaca-se a NOAS-SUS 01/2001, um sistema regionalizado de assistência à saúde, especificando as funções de cada governo. Também a Portaria nº 204, de 29 de janeiro de 2007, criou o Piso de Atenção Básica (PAB) à Saúde, regulamentando o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde (FRANCESE, 2010, p. 121). O principal instrumento de coordenação utilizado pela União, portanto, trata-se da transferência de recursos condicionados, se assemelhando, portanto, aos *grants-in-aids* americanos.

Dentre todas, a área da saúde é a que possui a melhor regulamentação acerca da estrutura e divisão de funções, tendo servido de modelo para as demais. Ela iniciou um modelo de gestão intergovernamental dos serviços de saúde por meio de fóruns intergovernamentais, consistentes em Comitês Intergestores Bipartites (CIB), entre governos estaduais e municipais, e Tripartites (CIT), entre as três esferas. Os Comitês Intergestores são genuínos espaços de cogestão e coordenação intergovernamental. Como exemplo desta cooperação pode ser citado o Pacto da Saúde (Portaria nº 399/GM, de 2006), que estabeleceu as diretrizes de uma rede hierarquizada e regionalizada de cooperação entre os três entes federados.

Por outro lado, historicamente, a execução de serviços de assistência social ocorreu de maneira fragmentada e descontínua, caracterizada pela desarticulação intergovernamental. A Constituição de 1988 colocou a assistência junto da seguridade social e sua regulamentação foi dada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/93), que estabeleceu uma estrutura hierarquizada e regionalizada, muito semelhante à área da saúde, pois foi nela inspirada.

Assim, a LOAS atribui à União a competência para regular e coordenar a política, estabelecendo padrões nacionais e programas

de transferência de recursos, os Municípios são os detentores da função primordial de prestação dos serviços e os Estados têm o papel complementar de apoiar técnica e financeiramente aqueles (ARRETCHE, 2012, p. 172-4).

Até 1997, as transferências de recursos federais não eram feitas diretamente aos Municípios, mas tão somente aos Estados. A partir da NOB/97, conferiu-se uma maior descentralização ao sistema, permitindo que os Municípios recebessem diretamente os recursos, se aderissem a fundos, conselhos e planos de assistência social. A adesão a este sistema, de maneira diversa da ocorrida no SUS, foi baixa. A prestação dos serviços manteve-se predominantemente fragmentada. Essa situação se alterou em 2004, com a unificação da gestão de diversos programas de assistência social de transferência de renda. Através da NOB-SUAS de 2005, a SNAS criou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que dividiu as responsabilidades entre as três esferas de governo e estabeleceu três níveis de gestão – inicial, básica e plena –, e três tipos de serviços – básicos, especial de média complexidade e especial de alta complexidade. O novo Sistema Único de Assistência Social teve muito sucesso, sendo que, “em janeiro de 2010, já contava com a adesão de 99,1% dos Municípios brasileiros: 14,5% na gestão inicial, 77,6% na gestão básica e 7% na gestão plena” (FRANZESE, 2010, p. 125-144). Assim, não há dúvida de que o padrão das relações intergovernamentais no âmbito setorial da assistência social se tornou mais entrelaçado e cooperativo.

Por fim, a área da educação caracteriza-se pela maior fragmentação de sua gestão e execução do que as anteriores. Em razão da separação das redes de ensino, todos os entes federativos exercem uma função ativa na gestão de suas redes de ensino. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB

(Lei nº 9.394/96) especificou as funções de cada nível de governo, sendo que a União não é seu principal financiador, desempenhando um papel supletivo de regulação, organização e avaliação da educação nacional, devendo elaborar o Plano Nacional de Educação.

Neste ponto, destaque-se que a Constituição de 1988 já obrigava os Estados e Municípios a aplicar 25% do seu orçamento na educação. Isso, somado ao fato de que ambos os governos são responsáveis pela gestão do ensino fundamental, poderia pressupor que ações articuladas fossem tomadas por estes governos.

Na prática, contudo, vigia a gestão independente destas tarefas por cada governo, bem como uma grande desigualdade horizontal e vertical entre suas capacidades e prioridades de gasto (ARRETCHE, 2012, p. 166).

Com o objetivo de limitar a capacidade decisória de gastos dos governos subnacionais, o FUNDEF (EC nº 14/96) e o FUNDEB (EC nº 53/2006) vincularam a aplicação de 60% dos 25% constitucionais ao Ensino Fundamental e criaram um Fundo constituído pelo depósito obrigatório de 15% das receitas estaduais e municipais, que são redistribuídas entre estes mesmos governos de acordo com número de matrículas escolares anualmente oferecidas. Essa vinculação de gastos dos governos subnacionais promovidos pelas duas emendas foi capaz de imprimir maior coordenação a esta área e foi responsável pela expansão da matrícula no ensino fundamental, bem como pelo aumento dos salários dos professores.

Outro aspecto distintivo na educação trata-se da inexistência de fóruns intergovernamentais, ou seja, Comitês Intergestores. Convém destacar, contudo, que a inexistência de fóruns intergovernamentais é a regra geral no âmbito das políticas públicas, sendo a área da saúde e assistência social notáveis exceções, razão pela qual o nível municipal tem pouco espaço de representação nos debates políticos nacionais acerca da gestão destas políticas sociais.

A partir da NOB/97, conferiu-se uma maior descentralização ao sistema, permitindo que os Municípios recebessem diretamente os recursos, se aderissem a fundos, conselhos e planos de assistência social

Considerações Finais

Diante deste quadro, pode-se concluir com segurança que a federação brasileira caracteriza-se pela fragmentação ou compartimentalização das políticas sociais, sendo a saúde e a assistência exceções. Em outros termos, embora a Constituição de 1988 tenha previsto formalmente a transição para um federalismo de cooperação, no plano material as relações intergovernamentais brasileiras continuaram caracterizadas por uma forte ausência de articulação e cooperação entre os governos na execução de suas tarefas administrativas e serviços públicos.

Assim, a opção pela gestão descentralizada da maior parte das políticas sociais, a municipalização e a simples inclusão de mecanismos de codecisão administrativa no texto constitucional, notadamente as competências comuns do artigo 23, não conduziram à esperada consolidação de relações intergovernamentais cooperativas, porquanto não houve a preocupação em se regulamentar a forma, bem como em se estabelecerem instrumentos de coordenação e cooperação que incentivassem a gestão associada de tarefas e serviços públicos com claras atribuições que evitassem o desperdício, a ineficiência e a sobreposição de encargos administrativos.

Esse quadro se altera, parcialmente, em meados dos anos 1990 e durante a última década, através de um processo de coordenação setorial conduzido pelo Governo Federal. Apesar de não terem sido institucionalizadas plenamente estruturas e mecanismos nacionais através dos quais os entes federativos poderiam cooperar para a gestão e execução de tarefas e políticas públicas comuns, assim como ocorre em outras federações, o Governo Federal passou a estabelecer estruturas cooperativas para áreas específicas de políticas públicas através de regulamentação setorial.

Mediante regulação central federal (lei formal e regulamentação administrativa), a União passou a incentivar a execução coordenada e cooperativa de importantes

políticas sociais, disponibilizando recursos através de transferências condicionadas (semelhantes ao *grants-in-aid* americano), e atribuindo predominantemente ao Município a competência para prestar serviços públicos para o cidadão, assim como ocorre no modelo do federalismo entrelaçado alemão.

Especialmente nas áreas da saúde e da assistência social, foram estabelecidos fóruns intergovernamentais, representados pelas Comissões Intergestores, para a coordenação e gestão comum dos serviços entre os três níveis de governo, possibilitando a participação de representantes dos governos estaduais e até dos municipais na elaboração das políticas nacionais.

A coordenação setorial da execução dessas políticas públicas sociais, portanto, foi um dos caminhos explorados para a alteração das relações intergovernamentais brasileiras, instituindo uma efetiva gestão coordenada e cooperativa entre os níveis de governo. Nesse sentido, a corrente aversão pelo adensamento de competências regulatórias da União deve ser relativizada. O importante é que o equilíbrio federativo seja compensado por outras técnicas, como o aumento da participação dos governos subnacionais na formulação, na gestão e execução destas políticas.

Nesse passo, pode-se citar que recentemente, através da EC nº 19/2000, alterou-se o artigo 241 da Constituição para instituir, como princípio, a gestão associada de serviços públicos entre os entes da federação, e dois novos genuínos mecanismos de cooperação intergovernamental, os consórcios públicos e os convênios de cooperação, que passam por uma fase embrionária de desenvolvimento jurídico e utilização prática.

Por fim, deve-se enfatizar que a concretização de um federalismo cooperativo exige o desenvolvimento de um Direito Administrativo Cooperativo, que possa reconhecer e desenvolver novos mecanismos institucionais (organizacionais), bem como contratuais, que fomentem o desenvolvimento de relações intergovernamentais entre os Municípios e demais entes federativos.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Curso de direito tributário e finanças públicas*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4 ed., São Paulo: Editora Atlas S.A., 2007.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Revista Educ. Soc.*, Campinas, v.23, n.80, p.25-28, setembro/2002.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Divisão de Competências Administrativas na Federação Brasileira e o Papel dos Municípios. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coord.). *Direito Administrativo e Integração Regional: Anais do V Congresso da Associação de Direito Público do Mercosul e do X Congresso Paranaense de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *União, Estados e municípios na nova constituição: enfoque jurídico-formal*. In: A nova constituição paulista. São Paulo: Fundação Faria Lima, 1989.
- FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. 210f. Tese (doutorado em administração pública e governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2010.
- GROTTI, Dinorá, Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- KRELL, Andreas J. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Séries Debates, nº 22, v. 1, abr. 2001.
- KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes. *Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90*. Tempo Social: Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 63-81, out. 1999
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.
- TOMIO, Fabricio R. L.; ORTOLAN, Marcelo A. B.; CAMARGO, Fernando S. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 51, p. 73-100, 2011.

O Programa LIXÃO ZERO: estratégias, limitações e desafios

Victor Zular Zveibil*

Resumo: Reflexão sobre o potencial papel dos Governos Estaduais no apoio aos Municípios, com vistas à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Sistematização das principais estratégias e dos instrumentos jurídico-administrativos, econômicos e humanos utilizados, incluindo a indução à formação de consórcios intermunicipais, ao encerramento dos lixões e à melhoria da gestão municipal nos sistemas de manejo e disposição final dos resíduos sólidos.

Palavras-chave: Resíduos Sólidos; Política Nacional de Resíduos Sólidos; Consórcios Públicos.

Apresentação

Este artigo se propõe a registrar e analisar o chamado Programa LIXÃO ZERO, criado a partir de 2007, desenvolvido e implementado pela Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro com a meta de eliminar, em sete anos, o passivo ambiental e social dos inúmeros lixões existentes, à época, no Estado, e de apoiar os Municípios na transição para soluções adequadas de disposição final dos resíduos sólidos urbanos.

Sob a égide e instrumentos preconizados em decreto estadual pelo “Pacto pelo Saneamento”, o Programa permitiu implementar um conjunto de ações e programas relevantes, em parceria com o setor privado e com os Municípios, que, se não atingiu integralmente a meta preconizada, está bem próximo desta e reverteu o cenário originalmente encontrado.

Considerando as características peculiares de cada Estado, do momento econômico e político, dos recursos financeiros disponíveis e das limitações estruturais, o registro desse programa como Política do Estado para o Rio de Janeiro reveste-se de importância no sentido de permitir sua adequação ao cenário atual e servir como inspiração para outros Estados

que queiram avançar em seu papel de indutores da transformação da qualidade da gestão dos resíduos sólidos pelos Municípios.

A Política Nacional e a disposição final dos Resíduos Sólidos, como desafio para os Municípios e Estados

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), considerada bastante atual e mesmo avançada para o setor, trouxe um conjunto de novas oportunidades e também de obrigações para todos os atores que constituem a cadeia produtiva dos resíduos sólidos, incluindo desde os consumidores aos produtores, importadores e distribuidores de resíduos, às empresas de prestação de serviços de coleta e disposição final, aos catadores

* *Arquiteto, urbanista e PhD em Políticas Públicas e Saúde com foco em Saneamento. Consultor nos temas da gestão ambiental urbana, tendo exercido os cargos de Superintendente de Políticas de Saneamento na Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro – SEA; Superintendente de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do IBAM; Secretário Nacional de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente e Secretário de Obras e Serviços Públicos de Paraty – RJ.*

e recicladores, e também aos Municípios e Estados.

A obrigatoriedade de elaboração dos planos nacional, estaduais e municipais, dos planos de gerenciamento das empresas, dos acordos setoriais de logística reversa, as metas para erradicação de lixões são desafios para os três níveis de governo, para o setor produtivo e para as organizações de catadores, e exigem amadurecimento do diálogo entre esses atores, não apenas em uma perspectiva de proteção ao meio ambiente mas, e especialmente, em uma abordagem de transformação de processos produtivos, de ecodesign e economia circular, de novos padrões e tecnologias para coleta, processamento e maximização da reciclagem.

Especificamente com relação aos Municípios, a PNRS definiu prazo para o encerramento dos lixões e o encaminhamento dos resíduos (preferencialmente dos rejeitos) para disposição final adequada, o que significa, no atual cenário brasileiro, encaminhar para um aterro sanitário devidamente licenciado. Esse prazo, originalmente agosto de 2014, está sendo objeto de negociação no Congresso Nacional com vistas à sua postergação, com metas diferenciadas segundo o porte do Município. Outra exigência da lei da PNRS era a elaboração dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos, considerando que, a partir da data-limite prevista, também em 2014, este instrumento passaria a ser condição tanto para acesso a recursos federais quanto para eventuais concessões dos serviços. Além destes, a implementação da coleta seletiva é meta definida na referida lei.

Por outro lado, oportunidades de viabilizar e tornar sustentável a gestão dos resíduos pelos Municípios foram colocadas à disposição, destacando-se:

- o direcionamento para a formação de Consórcios Públicos de Direito Público – intermunicipais ou interfederativos (de acordo com a Lei 11.107/2005), com vistas à ampliação das escalas dos serviços de tratamento e disposição final dos resíduos e consequente redução de custos unitários (e para cada Município isoladamente);

- cobrança de taxas e tarifas pelos serviços prestados, visando garantir ao menos parcela dos recursos necessários aos Municípios para fazer frente às despesas;
- linhas de financiamento para elaboração dos planos municipais e inúmeros cursos e programas de capacitação para os técnicos municipais para essa atividade;
- possibilidade de contratação de organizações de catadores com dispensa de licitação, visando à geração de trabalho e renda e à redução dos custos operacionais de empresas privadas de coleta.

Considerando as fragilidades da maioria dos pequenos Municípios – e mesmo em muitos dos médios e grandes – e considerando ainda que a questão dos resíduos sólidos, apesar de atribuição municipal, transcende essa esfera de governo e constitui um desafio compartilhado, cabe perguntar: o que podem e devem fazer os Estados, além da elaboração dos seus Planos Estaduais de Resíduos Sólidos e do licenciamento de unidades para tratamento e disposição final dos resíduos, no sentido de apoiar e induzir as municipalidades na melhor estruturação dos seus sistemas de gestão dos resíduos sólidos?

O Programa LIXÃO ZERO: princípios, instrumentos, estratégias

Essas questões nortearam a concepção do chamado “Pacto pelo Saneamento” e do programa LIXÃO ZERO, pelo Estado do Rio de Janeiro. Ou, dito de outra forma, tendo em vista ser o nível estadual responsável por avançar na melhoria da qualidade ambiental no território estadual, e sendo os resíduos sólidos, apesar de atribuição municipal quanto à coleta e disposição final, um dos principais problemas, com lixões clandestinos contaminando o solo e água, ausência de coleta em comunidades ribeirinhas, carreando lixo para os cursos d’água, baía da Guanabara e oceano, quais poderiam ser os instrumentos indutores e apoiadores dos Municípios para a transformação desse cenário?

Vale ressaltar que, com tais questionamentos, a concepção desse programa foi iniciada pela

Secretaria de Estado do Ambiente ainda em 2007, três anos antes, portanto, da promulgação da lei federal. Após a promulgação da lei, o que era um programa setorial de meio ambiente transformou-se em um programa de governo, com a promulgação do decreto estadual do “Pacto pelo Saneamento” (Decreto nº 42.930 de 18 de abril de 2011).

O princípio básico dessa concepção era superar a abordagem de “comando & controle”, tradicionalmente exercida pelos órgãos estaduais de meio ambiente, e direcionar recursos oriundos dos royalties do petróleo (resultantes de atividades potencialmente poluidoras), de outras fontes de recursos financeiros possíveis e também recursos humanos para apoiar os Municípios para solução dos aspectos de disposição final dos resíduos e melhorias na sua capacidade de gestão.

Os principais instrumentos e estratégias utilizadas podem ser agrupadas didaticamente da forma que se segue, porém é necessário frisar que trata-se de instrumentos e estratégias interdependentes e complementares cuja implementação exigiu esforço coordenado das equipes estaduais e de articulação com vários órgãos.

Estratégias Estruturantes

Estudo de Regionalização: consórcios públicos e arranjos regionais

Com o apoio do Ministério do Meio Ambiente foi realizado o primeiro estudo com vistas à regionalização do Estado, considerando distâncias a centros de massa e buscando escalas adequadas capazes de permitir a implantação de Centrais de Tratamento de Resíduos – CTRs / aterros sanitários comuns a conjuntos de Municípios.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, mais de 2/3 da geração de resíduos se concentram na área metropolitana e em algumas cidades de porte médio se traduziu no interesse do setor empresarial em investir em projetos e implantação de CTRs/aterros sanitários

para atender a conjuntos de Municípios, tanto na baixada fluminense como em regiões com aglomerados urbanos. Coube ao Instituto Estadual do Ambiente cumprir o adequado rito de licenciamento, exigindo, sempre que possível, contrapartidas de remediação dos lixões nos Municípios em que se instalavam, e/ou a incorporação dos catadores deles oriundos a cooperativas formadas para triagem do material destinado às CTRs. A lei federal, somada à pressão do Ministério Público Estadual e à fiscalização do Estado sobre os Municípios, resulta em garantia de que as Prefeituras deverão destinar seus resíduos adequadamente e assim soma-se o mercado dos resíduos destinados pelos

Municípios à demanda dos grandes geradores, garantindo o retorno aos empreendimentos. A implantação de várias CTRs nas regiões favorece um ambiente de competição, evitando monopólio e garantindo preços realistas.

E, mais recentemente, a implantação do chamado “Arco metropolitano” uniu por distâncias curtas um amplo conjunto de Municípios às várias alternativas de disposição final licenciadas, ampliando essa competição. Logicamente, um ambiente de regulação (como se verá adiante) concorrerá para garantir valores plausíveis.

Nas áreas menos densas, com Municípios menores e menos estruturados, e menos atrativas ao capital privado, coube ao Estado promover a construção das CTRs com recursos próprios para posterior concessão da sua operação. Para tanto, a estratégia adotada foi buscar agrupar os Municípios visando movimentação mínima na faixa de 200 ton/dia, e no máximo 50 km de distância, com vistas a tornar os custos operacionais mais palatáveis, associada à formação de Consórcios Públicos Intermunicipais.

Remediação dos lixões

À medida que os Municípios passaram a ter alternativas adequadas de disposição final para seus resíduos sólidos, os lixões foram sendo desativados. Em algumas situações extremas,

À medida que os Municípios passaram a ter alternativas adequadas de disposição final para seus resíduos sólidos, os lixões foram sendo desativados

o próprio Estado se encarregou de contratar a elaboração do projeto de remediação e sua execução.

Em outros casos, ao proceder ao licenciamento de grandes CTRs, o órgão ambiental passou a exigir como contrapartida a remediação dos lixões nos Municípios em que se instalavam, visto que estes passariam a ser também clientes dessa CTR.

Entretanto, considerando o grande número de lixões desativados, os altos valores envolvidos e as responsabilidades históricas dos Municípios sobre os mesmos, a contribuição principal do Estado passou a se concentrar na elaboração de projetos de remediação, contratados em blocos para redução de valores unitários, de maneira a permitir aos Municípios o dimensionamento do esforço necessário para cada obra.

Instrumentos Financeiros Indutores

Mesmo considerando o aparato legal disponível e as responsabilidades intrínsecas dos Municípios, o uso de instrumentos financeiros como fator de indução é fundamental para apontar e convencer os Prefeitos das vantagens de atuação em consórcios. Com essa abordagem e de forma complementar, foram utilizados os recursos do ICMS-Verde; do Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM (5% dos royalties do petróleo) e do Fundo de Recursos Hídricos – FUNDRHI (resultante da cobrança pelo uso da água pelos comitês de bacia).

ICMS Verde

O ICMS Verde, instrumento que, por meio de alíquotas específicas, redistribui parcela do ICMS para os municípios segundo os critérios estabelecidos em lei específica, passou a incorporar pontuação (a) do Município que encerrasse o uso de lixão e encaminhasse seus resíduos a CTR/aterro sanitário devidamente licenciado; (b) do Município que tivesse seu lixão remediado; (c) do Município no qual estivesse localizada CTR ou aterro sanitário com função regional. Com esse raciocínio, premia-se aquele Município que estiver cumprindo adequadamente as exigências legais e, mais ainda, aquele que passar a receber resíduos

oriundos de outras municipalidades, rompendo com o pensamento de resistência à visão regionalizada da gestão dos resíduos sólidos.

FECAM

O Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM corresponde a 5% do total gerado pelos royalties do petróleo e, pela lei de sua criação, deve ser investido especificamente em projetos ambientais, sendo 70% destes voltados para o saneamento ambiental. Com tais características, sua utilização para o encerramento de lixões, recuperação de áreas e apoio às municipalidades para soluções adequadas de disposição final corresponde exatamente ao espírito da lei que o criou, ou seja, utilizar recursos de uma atividade econômica potencialmente poluente para a melhoria das condições gerais do meio ambiente estadual.

FUNDRHI

O Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FUNDRHI é parte do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos para a viabilidade econômica de diversas atividades e a possibilidade de descentralização da gestão de recursos hídricos. É gerido pelo Instituto Estadual de Ambiente – INEA e guarda integração aos princípios de gestão participativa nos processos decisórios, tendo como objetivos: o financiamento para implementação dos instrumentos de gestão, o desenvolvimento das ações, programas e projetos do Plano Estadual de Recursos Hídricos e dos Planos de Bacia Hidrográfica e os programas governamentais de recursos hídricos que mantenham a compatibilização entre os usos múltiplos e competitivos da água. O uso desses recursos, segundo a disponibilidade e definição dos colegiados específicos, direcionou-se à contratação de Planos Municipais de Saneamento Básico, incluindo o componente dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos.

Instrumentos de Apoio Direto

Compra do Lixo Tratado

Este programa foi instituído, no âmbito do Decreto do Pacto pelo Saneamento e do LIXÃO ZERO, para apoiar as municipalidades na

transição dos cenários negativos de utilização de lixões, sem custos financeiros, para a obrigatória destinação adequada dos resíduos sólidos domiciliares coletados, acarretando, logicamente, custos para os quais os orçamentos municipais não estavam preparados. Apesar da aparente “benesse” do Estado para os Municípios, tratava-se de apoio provisório e transitório, cobrindo parcelas de, no máximo R\$ 20,00 por tonelada comprovadamente depositados (os custos unitários pagos pelos Municípios para disposição eram sempre mais que o dobro desse valor); os convênios com os Municípios ainda exigiam contrapartidas referentes a:

- implantação ou ampliação da coleta seletiva, o que significaria a redução do total de resíduos destinados às CTRs e portanto redução de custos totais;
- elaboração dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos, visando à racionalização dos sistemas e, portanto, à redução dos custos para os Municípios;
- criação e/ou implantação da taxa de coleta de lixo, de maneira a ampliar a capacidade própria do Município em fazer frente às despesas de seu sistema.

A despeito da oportunidade, poucos foram os Municípios que puderam usufruir desse programa. Primeiramente porque para tal era necessária a assinatura de convênio entre estes e a Secretaria de Estado do Ambiente, sendo exigido, portanto, que toda a documentação e a situação financeira do conveniado estivesse em ordem e, como é sabido, este é um aspecto complicado para muitas Administrações Municipais. Em segundo lugar porque o convênio exigia prestações de contas bastante complexas, incluindo a comprovação das notas fiscais emitidas pelas empresas operadoras das CTRs/aterros sanitários identificando as quantidades depositadas, os caminhões que operavam, o que levava inclusive à glosa de algumas despesas (por inclusão de outros tipos de resíduos, como de construção civil, por exemplo).

Apoio financeiro aos consórcios

Na mesma linha do programa Compra do Lixo Tratado, para os consórcios públicos

o apoio financeiro ao bloco de Municípios participantes se fez relevante para o período de transição dos antigos lixões para aterros sanitários regionais devidamente operados. A diferença é que, por serem consórcios interfederativos, ou seja, onde o estado já havia passado a ser ente integrante desses consórcios, esse apoio foi previsto na forma de participação no chamado “contrato de rateio” das despesas dos consórcios. Mantida a mesma lógica, essa participação seria maior no primeiro ano de funcionamento do novo sistema, reduzindo-se até o quarto ano, permitindo aos Municípios o período de adaptação, avanço da coleta seletiva, elaboração de seu plano municipal, implantação de taxa de lixo etc.

Programas voltados para coleta seletiva

Um conjunto de programas voltados para a redução da geração, para a reutilização e a reciclagem dos resíduos foram sendo desenvolvidos no âmbito da Secretaria e do Instituto Estadual do Ambiente, junto aos Municípios. Inclui-se programas de educação ambiental, de apoio à implantação de sistemas de coleta seletiva, de coleta de óleos de cozinha, de desmonte e reúso de computadores, de sobras de tecidos, todos reunidos no chamado “Pacto da Reciclagem”. Esses programas tiveram e ainda têm efeito demonstrativo e multiplicador e, em médio prazo, a perspectiva é reduzir as quantidades de resíduos encaminhadas aos aterros sanitários, não somente observando a ordem de prioridade estabelecida na PNRS – não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos – mas, principalmente, minimizando os custos de disposição final e, sempre que possível, gerando trabalho e renda.

Programas de apoio às organizações de catadores

O fechamento dos lixões, na maioria dos casos, correspondeu à perda de uma fonte de receita de inúmeras famílias de catadores de resíduos. Entretanto, logicamente, não poderia o estado compactuar com essa forma precária de sobrevivência. Nesse complexo cenário, a despeito de poder-se atribuir essa



responsabilidade aos municípios, algumas iniciativas foram relevantes para minimizar o impacto da política desenhada, criando alternativas concretas para esses trabalhadores.

A primeira delas refere-se ao próprio processo de licenciamento. Ao conceder as licenças ambientais aos novos empreendimentos privados de CTRs/aterros sanitários, sempre que possível, o INEA incluiu exigências quanto à incorporação dos catadores deles oriundos a cooperativas formadas para triagem do material destinado às CTRs.

No caso do aterro controlado de Gramacho, o maior e mais complexo do país e com perto de 2000 catadores trabalhando em seu território, foi necessária ação específica, articulando inúmeras parcerias com o próprio município do Rio de Janeiro, maior usuário deste, da iniciativa privada, além de associações representativas dos catadores.

Um dos resultados dessa articulação foi a criação de conselho gestor para administrar os recursos destinados a apoiar os catadores que atuavam no lixão. Esses recursos, oriundos de Termo de Ajustamento de Conduta, destinava parcela dos valores a serem obtidos pela empresa que passou a explorar o gás metano ali produzido. O valor foi antecipado, em cota única, pela prefeitura, que passou a receber, em 15 parcelas anuais, o reembolso da empresa.

Em reforço a essas iniciativas de apoio aos catadores, em novembro de 2013, a Secretaria de Estado do Ambiente inaugurou o primeiro polo de reciclagem do país, em Jardim Gramacho.

Fruto de convênio firmado com a Refinaria Duque de Caxias (Reduc), da Petrobras, e o centro de estudos socioambientais Pangea, o polo poderá absorver ao menos parcela dos

catadores que atuavam no antigo lixão de Gramacho.

Instrumentos de Planejamento

Plano Estadual de Resíduos Sólidos

Ao avançar no processo de elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos, sob convênio com o Ministério do Meio Ambiente, as principais estratégias da política do estado para o setor, especialmente para os municípios, já estavam avançadas e em andamento por meio do Programa LIXÃO ZERO. Foi, portanto, excelente oportunidade de consolidar o conhecimento, as informações e as estratégias que já vinham sendo construídas, reforçando a abordagem da regionalização e da gestão compartilhada. Os trabalhos permitiram o aprofundamento nos inúmeros temas preconizados pela lei federal para esse instrumento e a consolidação das políticas e proposições de metas e ações. Pela coincidência do período com a realização das conferências locais, estadual e nacional de Meio Ambiente, cujo tema era justamente o da gestão dos resíduos sólidos, o processo participativo foi reforçado. Assim, além dos eventos, seminários e reuniões originalmente previstas, somaram-se os inúmeros espaços de debate e participação dos atores, contribuindo para esse importante instrumento de planejamento.

Planos Municipais de Resíduos Sólidos

Vários municípios do estado já elaboraram seus Planos Municipais de Resíduos Sólidos – PMRS, utilizando recursos próprios, financiamento disponibilizado pelo Ministério das Cidades ou, como antes indicado, com recursos do FUNDRHI. Nesse último caso, as contratações dos Planos foram realizadas por sub-bacias hidrográficas, em blocos

de municípios, o que, além de permitir a redução dos custos, buscava garantir o olhar regionalizado, especialmente para o aspecto do tratamento e da disposição final dos resíduos. O rebatimento das metas e estratégias do Plano Estadual na escala local concorrem para consolidar o Programa LIXÃO ZERO em seu conjunto.

Estratégias de Fiscalização

Instituto Estadual do Ambiente - INEA

Ainda que assumida a percepção de que as transformações na gestão dos resíduos sólidos exigem a ação indutora e apoiadora do nível estadual, o órgão ambiental não pode abrir mão de suas atribuições quanto ao licenciamento e fiscalização das atividades tanto em relação aos empreendimentos privados quanto em relação aos municípios. Nessa direção, importante papel foi desempenhado pelo Instituto Estadual do Ambiente, com permanente fiscalização sobre as prefeituras, notificando-as e, eventualmente, multando-as, no caso das disposições irregulares dos resíduos. Ampliaram-se paulatinamente também as exigências quanto aos sistemas de tratamento e operação dos aterros privados, com metas para o tratamento do chorume. Além disso, o Instituto vem elaborando um sistema de avaliação da qualidade operacional das CTRs/aterros sanitários, com base em conjunto de indicadores, o que permitirá garantir o aprimoramento dos serviços e contribuir para futura regulação dos mesmos.

Ministério Público Estadual

A atuação do Ministério Público Estadual foi e é relevante para atingir os objetivos e metas do Programa LIXÃO ZERO e das políticas para o setor. A vigilância sobre a aplicação dos dispositivos legais pelos municípios, somada à fiscalização do INEA, em muito contribui para a conscientização dos prefeitos sobre suas responsabilidades quanto ao tema, o que, se não ocorresse, poderia torná-lo aparentemente menos urgente. Com essa articulação, vários Termos de Ajustamento de Conduta foram assinados entre as prefeituras, o próprio MP, o INEA e a SEA, com definições de prazos e exigências a serem cumpridas pelas

partes, sempre concorrendo para as metas de eliminação dos lixões e correta disposição final dos resíduos, reforçando os modelos regionalizados e consorciados.

Atuação Estratégica nos Instrumentos de Logística Reversa

São poucos os estados brasileiros que percebem a relevância dos chamados “acordos setoriais de logística reversa” para a solução dos dramáticos problemas ambientais oriundos da disposição inadequada dos resíduos sólidos. Trata-se de um dos mais importantes instrumentos previstos na lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, e atribui aos geradores, importadores e distribuidores, a responsabilidade pela implantação e operação de sistema de retorno dos resíduos e embalagens de seus produtos à cadeia produtiva da reciclagem, seja no mesmo circuito produtivo, seja em circuitos diferentes, conferindo valor aos resíduos. Vários sistemas de logística reversa e acordos setoriais sobre estes já estão implementados ou em implementação no país. Pode-se destacar o caso dos pneus, dos óleos lubrificantes e de suas embalagens, das embalagens de agrotóxicos, lâmpadas fluorescentes e eletroeletrônicos, entre outros, com entidades gestoras mantidas pelo segmento empresarial e controle de fluxos e quantidades. Logicamente, cada sistema exige e exigirá aprimoramento permanente, pois seus focos são resíduos perigosos, com riscos ambientais importantes e cuja operacionalização deve ser (conforme indica a lei) realizada de maneira independente do serviço público.

Este porém não é o caso das embalagens em geral, objeto ainda de importantes discussões para formatação do acordo setorial específico, pois nesse caso se trata de resíduos que são coletados normalmente pelos Municípios e eventualmente manuseados por catadores, seguindo portanto, por fluxos que associam o setor produtivo aos aspectos da gestão dos resíduos sólidos local.

Portanto, os resultados e avanços nesse setor se refletirão diretamente nas capacidades dos municípios em implementar seus sistemas de coleta seletiva e alimentar essa cadeia específica

da reciclagem, e portanto, no potencial dos estados de imprimir avanços na qualidade da gestão dos resíduos em seu território.

Os debates e metas mais relevantes do Plano Estadual, anteriormente citado, concentram-se nos temas da coleta seletiva e na implementação dos acordos setoriais de logística reversa. Abriu-se importante campo para atuação do Estado na interlocução com os setores produtivos e as respectivas entidades gestoras para avanços mais consistentes nesses campos. Por conta também dessa percepção, foi reforçado o papel da Secretaria junto à ABEMA e na interlocução com as entidades municipalistas e de saneamento, para incidir na consulta pública e debates quanto ao acordo setorial de logística reversa de embalagens.

Lixão Zero: evolução e resultados do programa

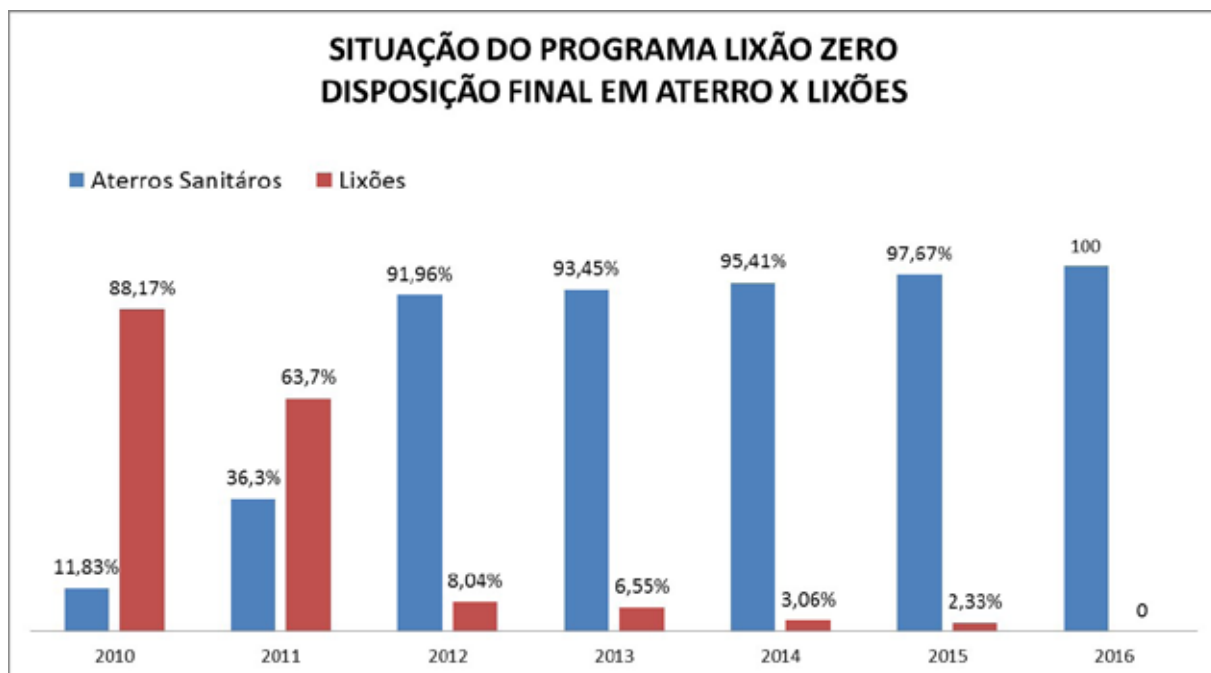
Como destacado anteriormente, o Consórcio Público é uma das expressões da política de regionalização da gestão dos resíduos sólidos adotada no Estado do Rio de Janeiro, em cumprimento não só à Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos mas também da Lei nº 11.445/2007 que institui a Política Nacional de Saneamento Básico).

Para dar efetividade a essa estratégia foi formado, no âmbito da Secretaria de Estado

do Ambiente – SEA, um pequeno grupo técnico apoiado por consultoria especializada para orientar e cumprir o complexo processo de formação dos Consórcios Intermunicipais. Posteriormente, vistas as fragilidades técnicas e financeiras desses blocos, foram aprovadas leis específicas pela Assembleia Legislativa estadual permitindo ao estado tornar-se ente desses consórcios, que passaram a ser então Consórcios Interfederativos. Nesse formato, como ente consorciado, o Estado pode atuar mais fortemente nos aspectos técnicos e financeiros dos consórcios.

Ao final de 2014, seis Consórcios já estavam formalmente constituídos e mais dois encontravam-se em estruturação. Considerando o Consórcio Lagos São João anteriormente formado (como consórcio de direito privado e voltado para todos os temas do saneamento e meio ambiente) e os fluxos de resíduos intermunicipais gerados em função da instalação dos aterros sanitários privados, 68 Municípios participam atualmente da gestão regionalizada dos resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro, através de 17 aterros sanitários licenciados já em operação.

Com relação à disposição final dos resíduos, o gráfico a seguir sintetiza sua evolução: em 2007 a situação era dramática: dos 92 Municípios do Estado do Rio de Janeiro, 76 descartavam seus



resíduos em lixões e 12 em locais remediados e controlados. Apenas quatro cidades destinavam seu lixo adequadamente para aterros sanitários. Em 2010, 30 Municípios fluminenses passaram a depositar seus resíduos sólidos em locais ambientalmente adequados. Em 2012, esse número aumentou para 57 cidades. No final de 2013, a realidade no setor já havia mudado radicalmente, com 62 cidades já descartando seu lixo em locais ambientalmente adequados, em aterros sanitários ou em centrais de tratamento de resíduos sólidos.

Existem ainda 17 lixões ainda ativos no Estado do Rio de Janeiro, que representam apenas 2,3% dos resíduos sólidos gerados no território fluminense. Em 2015 o cenário aponta que 97,7% do total de 17 mil toneladas/dia já seguem para disposição final adequada, com expectativa que se atinja a meta de 100% integralmente em 2016.

Para atender a todos os 92 Municípios fluminenses, faltam ser implantadas mais três centrais de tratamento de resíduos, totalizando 20 locais ambientalmente adequados para o recebimento do lixo, consideradas as CTRs e aterros sanitários. Resta ainda um desafio importante nesse conjunto, que é o de finalizar os processos de concessão da operação das CTRs construídas pelo estado para os consórcios, garantindo a adequada fiscalização e regulação dos serviços concedidos.

Dos 70 lixões identificados em 2007, 50 já foram fechados. Destes, ao final de 2014, 12 lixões haviam sido remediados, 13 estavam em processo de remediação, nove projetos haviam sido contratados, porém ainda havia 19 lixões a encerrar e muitos projetos a elaborar.

O que faltou fazer: entraves e desafios

O novo cenário econômico enfrentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, assim como dos demais Estados e entes federados, obriga ao contingenciamento, revisão dos programas e das metas, adequando-os a possibilidades realistas e condizentes, o que significa dizer que severas restrições orçamentárias podem restringir o alcance e velocidade dos programas. Entretanto, custo maior para os governos e cidadãos será o desmonte e descontinuidade

de programas com resultados tangíveis e retrocesso a situações anteriores. O custo da recuperação posterior poderá ser muito maior.

Cabe portanto, consideradas as limitações que se apresentam, identificar estratégias e ações que consolidem os resultados até aqui alcançados e que apontem caminhos e preparem os diferentes atores da cadeia produtiva dos resíduos sólidos para sua melhor atuação em horizontes futuros. Pode-se destacar alguns aspectos que podem ser desenvolvidos na esfera estadual, não somente pelo Estado do Rio de Janeiro, foco deste relato, mas de qualquer Estado da federação com vistas aos avanços necessários à adequada gestão dos resíduos sólidos:

Lei de Política Estadual de Resíduos Sólidos: como produto direto da elaboração dos planos estaduais, deve constar um projeto de lei para Política Estadual de Resíduos Sólidos, que consolida os decretos e leis porventura incidentes e os coaduna com o marco jurídico ditado pelas leis federais de resíduos sólidos e de saneamento. No caso do Estado do Rio de Janeiro, já há projeto detalhado, que poderá ser encaminhado à Assembleia Legislativa e novamente debatido com os atores sociais;

Regulação: as agências reguladoras estaduais que se estruturaram para a regulação do saneamento, na maioria dos casos o fizeram com foco no abastecimento de água e esgotamento sanitário. Considerando as opções de concessões e PPPs e mesmo da implementação pelo setor privado de CTRs/aterros regionais, é necessário que os contratos dos municípios ou dos consórcios intermunicipais ou interfederativos com essas empresas sejam adequadamente regulados. Isso permitirá, por um lado, garantias de contratos em horizontes mais longos dos clientes com as operadoras e, por outro, a possibilidade de redução dos custos dessas concessões.

Logística Reversa: como antes indicado, vários acordos setoriais e legislações referentes à logística reversa já foram assinados no âmbito federal e estão sendo paulatinamente implementados, especialmente aqueles que, por tratar de resíduos perigosos, devem operar de forma independente dos sistemas públicos.

Cabe aos Estados acompanhar, avaliar, reforçar e definir prioridades junto às entidades gestoras de cada sistema, de maneira a avançar o mais rapidamente possível em sua implementação e atingimento de metas. Acordos setoriais ainda não formalizados (em meados de 2015), como os de embalagens em geral, que tem importante interface com os sistemas municipais de coleta seletiva, demandam dos estados o acompanhamento e incidência direta nos debates e soluções para esse setor, pois implicarão maiores ou menores custos para as municipalidades e, por consequência, em sua capacidade de enfrentar os desafios da gestão dos resíduos domiciliares.

Coleta Seletiva: exigência da lei federal, a implantação ou ampliação de sistemas de coleta seletiva significa criar novos fluxos para a cadeia da reciclagem e re-aproveitamento de resíduos e a redução de custos de disposição final dos mesmos. Utilizando, sempre que possível, as organizações de catadores ou apoiando sua formalização, podem significar a geração de atividades econômicas, de trabalho e renda, seja em escala local, seja em escala regional.

Remediação de lixões: lixões já desativados, podem, com custos baixos, ser objeto de elaboração de projetos de remediação. A disponibilidade de um portfólio de projetos poderá permitir, em momento oportuno, o direcionamento de recursos estaduais ou federais para as obras de remediação, com financiamento aos Municípios.

Planos Municipais de Resíduos Sólidos – PMRS: muito mais do que uma obrigação legal, os PMRS são instrumentos fundamentais de planejamento e organização dos sistemas de

gestão municipais, que podem levar à redução de custos operacionais, apontar soluções regionalizadas, priorizar ações em curto, médio e longo prazo. Os planos devem, entre muitos aspectos, apontar as formas de cobrança de taxas e tarifas capazes de remunerar os serviços prestados pelos municípios. Com custos reduzidos e contratação de planos por bloco de Municípios, preferencialmente por sub-bacias hidrográficas, os Estados poderão apoiar seus Municípios, preparar-se e prepará-los para os avanços no setor.

A pouca disponibilidade de recursos financeiros não pode ser justificativa para postergar avanços no campo das políticas públicas e, particularmente, no campo da gestão dos resíduos sólidos

Em suma, a pouca disponibilidade de recursos financeiros não pode ser justificativa para postergar avanços no campo das políticas públicas e, particularmente, no campo da gestão dos resíduos sólidos. Mesmo sendo atribuição precípua dos municípios, muitas ações, atividades e estratégias

podem ser implementadas pelos estados para consolidar o que já foi até o momento implementado e preparar os atores para momento mais favorável.

De certa forma, a carência de recursos financeiros, com retração de várias ações e atividades pelos atores públicos e privados, pode e deve significar um momento estratégico para que sejam formulados e revisados os instrumentos de planejamento e preparadas as condições para a paulatina implementação de um novo cenário no campo da gestão dos resíduos sólidos, capaz de enfrentar o quadro atual e se adequar a etapas futuras de crescimento, onde poderá voltar a se ampliar a geração dos resíduos pela sociedade brasileira. A maximização da reciclagem, a redução de emissões e do consumo de energia já estão e certamente estarão na pauta desse novo momento econômico.

A Segurança Pública e o Pacto Federativo

François E. J. de Bremaeker*

Resumo: O artigo mostra o impacto financeiro que a atribuição de responsabilidades na área da segurança pública traria para as finanças municipais, contrariando as reivindicações das entidades municipalistas no sentido de estabelecimento de um novo pacto federativo.

Palavras-chave: Segurança Pública, Pacto Federativo, Finanças Municipais

A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal aprovou a Proposta de Emenda Constitucional 33/2014, que inclui a segurança pública entre as obrigações de competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O projeto se encontra em discussão pelo Plenário, onde passará por dois turnos de discussão e votação.

Com as modificações propostas pela PEC, a segurança pública passaria a figurar no artigo 23 da Constituição, que trata das competências comuns dos entes federativos. Ela também seria incluída no artigo 24, que fala dos temas sobre os quais tanto a União quanto os Estados e o DF podem legislar.

O autor da PEC explica que a Constituição já atribui ao poder público brasileiro, de forma geral, o dever de garantir segurança à população. No entanto, diz ele, é necessário explicitar essa obrigação para todos os níveis do Estado. Segundo ele, a violência e a criminalidade são fenômenos extremamente complexos e dinâmicos e, para enfrentá-los, é necessário um grande esforço integrado e compartilhado, representando uma omissão dos Constituintes de 1988, que deveria ser corrigida.

O relator da matéria apresentou voto favorável, lembrando que a área de segurança pública já é compartilhada por órgãos federais e estaduais e, cada vez mais, pelas guardas

municipais – o que demonstra que os Municípios também se ocupam da atividade.

Na prática a medida visa estender a todos os Municípios pelo menos parte das regras já estabelecidas através da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que confere poder de polícia às guardas municipais, visto que a referida Lei normatiza os procedimentos para Municípios com população superior a 50 mil habitantes. Com a aprovação da PEC, parte dos dispositivos se aplicariam para Municípios com menos de 50 mil habitantes.

É bom lembrar que a Constituição Federal deixa bem claro que a responsabilidade das guardas municipais é a de proteger os bens, funcionamento dos serviços e instalações de propriedade dos Municípios. E nada mais além disto.

O gestor do Observatório de Informações Municipais avalia que a aprovação da PEC certamente aumentará os encargos municipais, o que se refletirá em novas e maiores despesas aos cofres municipais.

* 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). Consultor de entidades municipalistas.

O fato de alguns Municípios de maior porte demográfico e com eventual disponibilidade de recursos financeiros virem suprindo as deficiências de prestação de serviços de segurança pública, atividade de competência dos governos estaduais, principalmente na área do trânsito, cujos custos são em parte cobertos pela aplicação de penalidades pecuniárias aos infratores, não significa dizer que todos os Municípios estão em condições técnicas e financeiras para atuar na área da segurança pública, concorrendo de igual para igual com os demais atores estaduais e federais.

O texto da PEC 33/2014 não prevê uma Lei Complementar ou qualquer outra espécie de regulamentação. Parte-se do princípio que a regulação estaria na Lei nº 13.022/2014, que em seu artigo 7º regula o dimensionamento dos efetivos das guardas municipais.

As guardas municipais de todos os Municípios brasileiros terão, segundo o texto a ser aprovado pelo Plenário do Senado Federal, as mesmas responsabilidades e, por via de consequência, o mesmo status dos demais órgãos de segurança pública, devendo ter autonomia para atuar?

Serão criadas delegacias municipais ou as guardas municipais serão meros agentes subalternos das polícias estaduais e federal?

Será que nos Estados onde os órgãos de segurança pública apresentam deficiências de pessoal e de equipamentos, em razão das dificuldades financeiras, a aprovação da PEC se transformará num estímulo a transferir mais encargos para os Municípios?

Na opinião do gestor, atribuir aos Municípios responsabilidades na área da segurança pública representa um retrocesso no processo de pactuação federativa reclamado pelos Municípios há bastante tempo, isto porque estão sendo criadas despesas para os Municípios sem que se aponte a origem das receitas, como prevê dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, a que devem se submeter todos os entes federados.

O processo de (des)pactuação federativa, que marcha em sentido contrário ao demandado pelos Municípios, vem-lhes sendo imposto gradualmente, através do aumento de responsabilidades que caminham bem distantes das suas capacidades financeiras.

Em 1972, dados de despesas por função que foram levantados pelo IBGE em decorrência de uma pesquisa do IBAM sob o patrocínio da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, cujo título é “Municípios do Brasil – quinze anos depois”, mostravam que o conjunto dos Municípios aplicava em educação e cultura 14,82% das suas despesas e 5,67% na área da saúde. Passados 40 anos, os Municípios passaram a aplicar 26,95% dos seus recursos em educação e cultura e 22,91% na área da saúde. Ou seja, onde antes aplicavam uma quinta parte dos seus recursos (20,49%), agora aplicam metade do seu orçamento (48,86%): 2,43 vezes mais.

Os recursos de maior significado para os Municípios são provenientes de transferências constitucionais. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) representa a principal fonte de recursos para mais de 82% dos Municípios. Nos últimos anos, entre 2008 e 2013, o FPM cresceu 39,19%, enquanto o valor do salário mínimo, que influi em pelo menos 75% das despesas municipais, cresceu 63,37%.

Segundo dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM), as perdas financeiras dos Municípios com as desonerações do Imposto de Renda e com o Imposto sobre Produtos Industrializados, que constituem a base de cálculo do FPM, alcançaram a cifra de R\$ 77 bilhões. Quanto ao ICMS, as perdas são de R\$ 15,9 bilhões por ano, o que daria em valores atuais algo em torno de R\$ 79,5 bilhões em cinco anos.

Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional mostram que para o conjunto dos Municípios brasileiros a despesa com a função segurança pública correspondia de 0,88% do montante da despesa orçamentária em 2013.

A média nacional é superada em apenas cinco Estados: Amapá (3,53%); São Paulo (1,46%); Santa Catarina (1,39%); Rio de Janeiro (1,08%) e Paraná (0,90%).

Os Estados onde as participações são mais baixas estão nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste: Acre (0,01%); Piauí (0,01%); Rondônia (0,10%); Mato Grosso (0,13%) e Pernambuco (0,16%).

Dos 5.078 Municípios da amostra, 2.990 declararam não realizar nenhuma despesa na função segurança pública. Eles representavam

58,88% do conjunto destes Municípios. Outros 384 Municípios (7,56%) declararam uma despesa inferior a R\$ 10 mil. De R\$ 10 mil e até R\$ 100 mil eram 910 Municípios (17,92%). Um total de 493 Municípios efetuou despesas que variavam de R\$ 100 mil até R\$ 1 milhão na função. Eles representavam 9,71% do total de Municípios da amostra. Apenas 301 Municípios, que correspondem a 5,93% do total da amostra, declararam valor superior a R\$ 1 milhão na função segurança pública.

A distribuição relativa dos Municípios da amostra, que aplicaram até R\$ 100 mil na função segurança pública segundo os Estados, apresenta

nesta situação 71,82% dos Municípios de Santa Catarina; 70,19% de Goiás; 62,16% de Minas Gerais; 61,25% do Rio de Janeiro; 37,94% de São Paulo; 36,49% do Rio Grande do Sul; 28,00% do Pará; 27,96% da Bahia; 27,14% do Espírito Santo; 26,40% do Paraná; 22,22% do Amazonas; 15,75% do Mato Grosso; 14,29% do Amapá; 12,37% do Maranhão; 12,16% do Mato Grosso do Sul; 12,12% de Alagoas; 12,02% do Ceará; 10,16% do Tocantins; 9,55% do Piauí; 9,41% de Pernambuco; 9,09% de Roraima; 5,80% da Paraíba; 5,33% de Sergipe; 3,92% de Rondônia; 2,61% do Rio Grande do Norte e nenhum Município do Acre.

Tabela 1

Despesas realizadas pelo conjunto dos 5.078 Municípios da amostra segundo os Estados em 2013

Estados	Despesa Orçamentária 2013	Despesa função Segurança Pública 2013	% Despesa Segurança Pública
Rondônia	2.931.439.962	2.885.539	0,10
Acre	1.095.616.806	5.805	0,01
Amazonas	5.694.438.115	8.685.664	0,15
Roraima	789.449.203	1.793.823	0,23
Pará	11.409.145.115	95.642.965	0,84
Amapá	746.504.683	26.375.282	3,53
Tocantins	2.613.024.458	19.221.672	0,74
Maranhão	10.341.083.906	35.715.319	0,35
Ceará	14.592.306.567	113.626.241	0,78
Rio Grande do Norte	4.811.412.521	29.497.950	0,61
Paraíba	6.622.030.758	24.820.089	0,37
Pernambuco	14.747.126.747	22.888.191	0,16
Alagoas	5.348.897.807	9.489.176	0,18
Sergipe	3.965.284.006	22.577.639	0,57
Bahia	22.919.074.520	67.309.202	0,29
Minas Gerais	40.023.185.448	229.863.666	0,57
Espírito Santo	7.893.532.973	36.948.759	0,47
Rio de Janeiro	42.067.703.474	456.216.362	1,08
São Paulo	118.914.135.284	1.736.656.883	1,46
Paraná	21.217.312.951	190.032.996	0,90
Santa Catarina	15.230.564.411	211.843.412	1,39
Rio Grande do Sul	24.715.473.841	171.891.072	0,70
Mato Grosso do Sul	6.351.148.014	18.794.236	0,30
Mato Grosso	6.229.502.144	8.272.244	0,13
Goiás	12.275.820.514	37.300.052	0,30

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finbra 2013. Cálculos: François E. J. de Bremaeker

Quanto à distribuição relativa dos Municípios da amostra que aplicaram mais de R\$ 100 mil na função segurança pública segundo os Estados, encontravam-se nesta situação 43,75% dos Municípios do Rio de Janeiro; 35,74% de Santa Catarina; 32,32% de São Paulo; 29,33% de Goiás; 19,94% do Paraná; 18,57% do Espírito Santo; 16,67% do Amazonas; 15,26% do Rio Grande do Sul; 14,29% do Amapá; 13,00% do Pará; 11,70% de Minas Gerais; 10,75% da Bahia; 10,00% de Alagoas; 9,14% do Maranhão; 9,09% de Roraima; 8,74% do Ceará; 8,11% do Mato Grosso do Sul; 7,09% do Mato Grosso; 5,88% de Pernambuco; 4,00% de Sergipe; 3,13% do Tocantins; 1,96% de Rondônia e do Rio Grande do Norte; 1,93% da Paraíba e nenhum Município do Acre e do Piauí.

Os 311 Municípios da amostra que mais aplicaram recursos na função segurança pública (mais de R\$ 1 milhão) estão assim distribuídos: 134 no Estado de São Paulo; 25 em Santa Catarina; 22 no Rio de Janeiro; 20 no Paraná; 17 no Rio Grande do Sul; 16 em Minas Gerais; 8 no Ceará e em Goiás; 7 no Pará; 6 no Maranhão; 5 na Bahia e no Espírito Santo; 4 em Pernambuco e no Mato Grosso do Sul; 3 na Paraíba, em Sergipe e no Mato Grosso; 2 no Amazonas, no Tocantins, no Rio Grande do Norte e em Alagoas; e 1 em Rondônia, em Roraima e no Amapá. Nos Estados do Acre e do Piauí não foi registrado nenhum caso.

A região Sudeste concentra 58,81% dos Municípios que aplicaram mais de R\$ 1 milhão na função segurança pública, vindo em segundo lugar a região Sul, com 20,60%. A região

Nordeste concentra 10,96% dos Municípios. As regiões Centro-oeste e Norte são as que apresentam menor número de casos: 4,98% e 4,65%, respectivamente.

Considerando-se a participação em relação ao número total de Municípios do Brasil e de cada região, verifica-se que a média brasileira é de 5,93%. Somente a região Sudeste supera a média (11,55%). A região Sul apresenta uma participação pouco abaixo da média: 5,48%. A região Norte registra uma participação de 3,79%, sendo seguida pela Centro-oeste (3,67%) e pela Nordeste (2,02%).

Em relação ao porte demográfico dos Municípios, daqueles da amostra que aplicam mais de R\$ 1 milhão na função segurança pública, 25,58% deles possuem entre 50 mil e 100 mil habitantes; 20,60% entre 200 mil e 500 mil habitantes; 20,27% possuem entre 20 mil e 50 mil habitantes e entre 100 mil e 200 mil habitantes; 5,98% entre 500 mil e 1 milhão de habitantes; 3,65% possuem entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes; 2,99% entre 10 mil e 20 mil habitantes e 0,66% deles acima de 5 milhões de habitantes.

Considerando-se a participação em relação ao número total de Municípios da amostra de cada grupo de habitantes, verifica-se que ela aumenta à medida que cresce o número de habitantes: 0,72% para os Municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes; 6,30% entre 20 mil e 50 mil habitantes; 24,06% com população entre 50 mil e 100 mil habitantes; 40,94% entre 100 mil e 200 mil habitantes; 62,63% entre 200 mil e 500 mil



habitantes; 81,82% entre 500 mil e 1 milhão de habitantes; 84,62% entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes; e a totalidade (100%) daqueles com população superior a 5 milhões de habitantes.

A preocupação maior por parte dos Prefeitos é a certeza de que os custos para os Municípios vão crescer e muito, com a ampliação das instalações e dos efetivos das Guardas Municipais, em decorrência do aumento das suas responsabilidades.

Outra preocupação é com a futura reivindicação por parte das entidades nacionais e estaduais que reúnem as Guardas Municipais no sentido de reivindicar um piso nacional para a classe, a exemplo do que aconteceu com os professores e com os agentes de saúde, o que comprometerá ainda mais os poucos recursos municipais.

Apenas à guisa de curiosidade, obedecidos os limites impostos na Lei quanto ao quantitativo dos efetivos das guardas municipais, se todos os Municípios as instituíssem poderão ter, segundo as estimativas de população para 2014, um exército de 614.200 homens!

Em 2013 os 5.078 Municípios da amostra gastaram R\$ 3,579 bilhões na função segurança pública. Se todos os Municípios instituíssem suas Guardas Municipais no limite máximo dos seus efetivos e o piso salarial for estabelecido nacionalmente no mesmo valor dos professores para uma jornada de 40 horas semanais em 2015 (R\$ 1.917,78), computando-se os 13 salários e mais o dobro do valor em encargos sociais, chega-se a uma conta que equivaleria a R\$ 30,625 bilhões para os 5.568 Municípios.

Não são números a desprezar.

Tabela 2

Distribuição dos Municípios da amostra que aplicaram mais de R\$ 1 milhão na função Segurança Pública pelas regiões segundo o porte demográfico – 2013

Grupos de habitantes (por 1.000)	Grandes Regiões					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
Total	301	14	33	177	62	15
até 2						
2 – 5						
5 – 10						
10 – 20	9	-	1	8	-	-
20 – 50	61	2	4	42	11	2
50 – 100	77	3	11	42	15	6
100 – 200	61	2	6	32	19	2
200 – 500	62	5	4	37	13	3
500 – 1000	18	-	4	11	2	1
1000 – 5000	11	2	3	3	2	1
5000 e mais	2	-	-	2	-	-

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finbra 2013. Cálculos: François E. J. de Bremaeker

Variáveis da Descentralização Político-Administrativa em Santa Catarina*

Walter Marcos Knaesel Birkner**

Resumo: Este artigo procura demonstrar a coerência entre a aplicação prática e o objetivo geral do processo de descentralização político-administrativo de Santa Catarina, qual seja, o de incentivar o fortalecimento do equilíbrio regional na promoção de ações para o desenvolvimento. Na prática, trata-se de favorecer as microrregiões com maiores problemas de evasão demográfica e baixo crescimento no estado catarinense, a fim de combater o processo de “litoralização”, nome dado ao movimento de migração do oeste para a faixa litorânea na década de 90 do século passado. Normalmente esse fator demográfico encontra-se associado à menor renda *per capita* e ou IDH_M baixo. Nessa direção, o presente estudo constatou o cumprimento parcial desse objetivo, ao perceber que microrregiões com esse perfil receberam maior quantidade de recursos governamentais *per capita*.

Expressões-chave: descentralização, SDR e desenvolvimento regional.

Introdução

A fim de situar o leitor, cabe rápida apresentação da Descentralização político-administrativa em Santa Catarina. Ela surge em 2003, com a criação de 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDR, por iniciativa do governo que assumia naquele ano. Com o passar dos anos, atingem o número de atuais 36 SDRs, representando uma política governamental criada com o propósito geral de descentralizar o processo administrativo e político decisório do estado catarinense.

O presente texto se pretende parte de uma sequência de análises publicada a partir do esforço de autores, cujo objeto tem sido o referido processo de descentralização.¹ Em produção anterior, Birkner & Tomio (2011) apresentaram uma avaliação geral do processo, além do apontamento de três aspectos gerais, sendo (1) pontos fortes, (2) pontos fracos e (3) apresentação de dados estatísticos sobre investimentos governamentais nas SDRs no

período de 2003 a 2008. A apresentação dos dois primeiros aspectos foi o resultado de regularidades identificadas entre as respostas

*O texto faz parte da sequência de um trabalho de pesquisa financiado pela FAPESC – Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Santa Catarina, cuja primeira publicação está em BIRKNER&TOMIO&BAZZANELLA, 2010, na RAM.

¹ Nessa direção, considere-se o extraordinário esforço do geógrafo V. R. DALLABRIDA (2011), reunindo mais de vinte artigos sobre o tema, em que a comparação entre os casos catarinense e gaúcho é feita de maneira esclarecedora, especialmente entre as páginas 370 e 396. Ver também BIRKNER (2008), sobre estudo comparativo entre Minas Gerais, Santa Catarina e Ceará.

** *Sociólogo, professor da Universidade do Contestado – UnC, pesquisador da FAPESC, do CNPq e do IPEA, e consultor do IPAC/IBAM-SC e do Instituto Vértices de Educação. Doutor em Desenvolvimento Rural. Professor Titular. Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó, UNOCHAPECÓ – Santa Catarina, Brasil.*

de centenas de entrevistados e inquiridos, envolvidos com a descentralização catarinense (IPAC, 2009).² O terceiro aspecto se referiu a uma relação entre investimentos governamentais e densidade demográfica.

No estudo citado, a avaliação geral do processo foi considerada positiva pela maioria dos 432 inquiridos, notadamente pelo caráter inovador e pela expectativa geral que a descentralização gerou em responder a demandas a muito expressas pelas comunidades regionais. Em relação aos pontos fortes e fracos, a descentralização teria multiplicado o ambiente do diálogo regional, aproximado a estrutura do governo estadual às regiões, além de ter aumentado a atenção aos municípios menores. Por outro lado, os principais problemas seriam a falta de maior autonomia orçamentária e financeira, além da falta de qualificação e capacitação dos operadores e participantes da descentralização nas SDRs e seus conselhos congêneres. Por último, em relação aos investimentos nas SDRs, o artigo demonstra relação significativa entre aportes financeiros e densidade populacional – ou eleitoral, se quisermos.

Não obstante, o texto que apresentamos agora sugere a apreciação de duas variáveis adicionais. A primeira delas estabelece relação de razoável coerência entre, de um lado, os investimentos governamentais regionais e, de outro, evasão/baixo crescimento demográfico. Normalmente esse fator demográfico encontra-se associado à menor renda per capita e ou IDH_M baixo. Nessa direção, aparece uma coerência parcial em relação a um dos objetivos da descentralização, qual seja, o de favorecer as regiões com evasão/baixo crescimento e economicamente menos dinâmicas.

A segunda variável é coadjuvante da primeira. Sugere relação entre maior investimento *per capita* e evasão/baixo crescimento. Para tanto, consideramos a vigência da descentralização no período de 2003 a 2008, e comparamos os movimentos demográficos das décadas última do século XX e primeira do século XXI. A

importância disso está relacionada ao objetivo de combate à “litoralização”, isto é, à evasão demográfica de oeste para leste, expresso pela política das SDRs.

Antes de seguir, é nosso dever fazer uma advertência geral acerca da nossa pretensão analítica e interpretativa. Ela tem limites, sendo necessário admiti-los, não por modéstia, mas para escapar da ingenuidade intelectual que sempre nos ameaça. Nessa direção, lembremos que o tratamento das duas variáveis que analisamos aqui contém, por sua vez, outras variáveis, algumas das quais são momentaneamente desconhecidas ou mesmo incomensuráveis. Isso torna a interpretação imperfeita, não obstante ela mereça consideração ao menos parcial, na medida em que apresenta dados empíricos e respeito à lógica.

Regionalização dos Investimentos e Coerência com os Objetivos da Descentralização

Consideremos, portanto, o primeiro objetivo da descentralização catarinense, qual seja, o de favorecer os municípios e regiões com negativo ou baixo desempenho demográfico, condição normalmente combinada com baixos índices de desenvolvimento, salvo exceções. No Relatório produzido em 2009 (IPAC, 2009), um dos pontos fortes da descentralização teria sido o favorecimento aos municípios menores, a maioria dos quais caracterizados pela evasão e ou baixo crescimento.

Portanto, duas considerações são importantes no sentido de justificar a importância de testar este primeiro objetivo da descentralização catarinense. Primeiramente, considere-se a “institucionalidade pactuada na Constituição Federal de 1988, (em que) todos os Municípios brasileiros tornaram-se entes federativos dotados de autonomia política, financeira, administrativa e normativa, independentemente da população ou qualquer outra característica da municipalidade

²A esse respeito, ver IPAC (2009), relatório de pesquisa feita com 432 integrantes das SDRs e de seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional.

(BIRKNER & TOMIO, 2011, p.16)". Em segundo lugar, trata-se de lembrar que, "apesar dessa generalizada autonomia, pequenos Municípios, devido à incapacidade de recolher recursos fiscais suficientes e organizar uma governança capacitada, são muitas vezes incapazes de exercer plenamente essa autonomia (Ibidem: seq.)". Em outras palavras, suas condições de autossustentabilidade e desenvolvimento são em geral insuficientes. No Estado de Santa Catarina, lembremos, 232 dos seus 293 Municípios têm menos de 20 mil habitantes, o que representa 79% deles (IBGE, 2010).

Pois bem, é na perspectiva do atendimento a Municípios com evasão ou baixo crescimento

demográfico, além de baixos índices de desenvolvimento, que apresentamos os dois quadros seguintes, a fim de testar a consecução do objetivo governamental de favorecê-los. O número de 12 SDRs para compor o ranking é uma escolha arbitrária, não obstante coincidindo com um terço do número total de Secretarias. Nesse sentido, deve o critério ser entendido como o resultado de uma divisão em três grupos de situação demográfica, considerando (1) um grupo extremo na condição de evasão ou baixo crescimento, além de (2) um grupo intermediário, e (3) o terceiro grupo, em situação inversa ao primeiro.

Tabela 1

A ordem da relação das SDRs é apresentada a partir do critério de investimento per capita das 12 que mais receberam

SDR	Investimento total em milhões	PIB <i>per capita</i> ano 2003	Posição PIB 2003	Investimento <i>per capita</i> (arredondado)
01-Caçador	508	10.447,93	14	4.863,00
02-Maravilha	321	10.137,62	16	4.230,00
03-Campos Novos	171	10.730,13	13	3.124,00
04-Brusque	578	11.295,86	10	2.914,00
05-São Lourenço	161	11.986,83	8	2.728,00
06-Seara	132			2.718,00
07-Quilombo	59			2.647,00
08-Chapecó	565	14.118,52	6	2.623,00
09-Curitiba	172	9.309,53	18	2.606,00
10-Ituporanga	169	8.589,37	23	2.540,50
11-Itajaí	1.080	7.887,36	27	2.515,50
12-Canoinhas	287	8.792,03	21	2.274,50

Fonte: Diretoria de Estatística e Cartografia/SP 2009.

Considerando o ranking das 12 SDRs com maior investimento público per capita, pode-se observar que sete delas aparecem na tabela 2. São elas as SDRs de Campos Novos, Maravilha, São Lourenço D'oeste, Seara, Quilombo, Ituporanga e Canoinhas. Nessa direção, é possível identificar a relação entre evasão/baixo crescimento com investimento

governamental *per capita* maior. Em termos percentuais, se poderia supor que foi de 60% a proporção do cumprimento dos objetivos da descentralização. Poderia ser uma mera coincidência, resultante de inúmeras variáveis, mas o fato é que sete entre as doze mais necessitadas receberam recursos *per capita* maiores.

Tabela 2

Ranking das 12 SDRs com os piores desempenhos demográficos e relação com investimento público per capita

SDR	Posição em relação à evasão e baixo crescimento	Posição investimento per capita	Região do estado
São Lourenço do Oeste	1	5	oeste
Quilombo	2	7	oeste
Palmitos	3	20	oeste
São Miguel do Oeste	4	14	oeste
Dionísio Cerqueira	5	36	oeste
Ituporanga	6	10	centro-leste
Maravilha	7	3	oeste
Itapiranga	8	31	oeste
Concórdia	9	22	oeste
Canoinhas	10	12	norte
Campos Novos	15/3	2	oeste
Seara	16/3	6	oeste
COEFICIENTE		13,5	

Fonte: Do autor.

Na esteira da curiosidade, tentamos auferir algum nexos das condições das outras cinco SDRs. Lembremo-nos: são elas, Caçador, Brusque, Chapecó, Curitibanos e Itajaí, cujas microrregiões não figuram no grupo demográfico mais problemático. Portanto, essas cinco “privilegiadas” merecem observação mais atenta. Nosso propósito, lembremos, é o de testar a capacidade de materialização dos objetivos da descentralização.

Nessa direção, apresentaremos caso a caso, iniciando com a SDR de Caçador, observando que, com exceção do município homônimo-sede, que eleva o índice demográfico da região, os outros Municípios componentes dessa microrregião apresentam crescimento populacional baixo ou negativo, normalmente combinado com baixo IDH_M (IBGE, 2010). Inclusive, esta SDR compreende dois dos Municípios com os piores IDH_M do Estado, sendo eles Calmon e Matos Costa (Ib.) Não obstante, na década seguinte, a microrregião mostrou variação do crescimento populacional negativa. Por extensão, cabe lembrar que esta SDR está inserida na região histórica do

Contestado. Se esse conjunto de considerações for aceitável, a preferência no investimento per capita parece justificável. Teríamos então 66% na proporção do cumprimento dos objetivos, ou seja, dois terços dos casos.

A segunda SDR é Brusque. Esta região não apresenta, de longe, os problemas do grupo identificado na tabela 2 – ao contrário, estaria no outro extremo. Mas sua SDR aparece entre as que mais receberam recursos. Não há uma explicação aparente. Nesse caso, é necessário reconhecer os limites da análise, tornando a interpretação geral imperfeita. Dentro desses limites, só seria possível especular, recorrendo a suposições como a força política, a densidade demográfica e eleitoral, a injeção de recursos em uma grande obra pública aguardada há tempos e que tenha tido grande impacto quantitativo no montante de investimentos, nesse período de seis anos. Ou ainda, que o montante de investimentos tivesse sido composto por recursos emergenciais em resposta a alguma catástrofe, como foi justamente o caso das microrregiões de Brusque, Blumenau e Itajaí, justamente no último ano do período analisado.

São suposições sujeitas à comprovação, mas cujas informações não estão, por hora, disponíveis. Neste caso, não se reforça a regularidade que buscamos.

No caso de Curitiba, uma verificação mais apurada também é necessária. Sua SDR é a nona colocada em investimento *per capita*. E, embora não apareça entre as doze com maior evasão ou baixo crescimento na década de 1990, o Município homônimo, tomado isoladamente, apresentou decréscimo populacional de 14,62% nessa mesma década (SANTA CATARINA, 2008). Além disso, os Municípios que a compõe têm baixos índices de desenvolvimento, assim como a microrregião de Caçador, que é limítrofe. Não obstante, trata-se de uma microrregião do oeste, de perfil extrativista e madeireiro, portanto, estagnada economicamente e pertencente à região histórica do Contestado, o que é também o caso de Caçador. Por extensão, vale dizer que, no seu conjunto, a região do Contestado é reconhecida como a menos dinâmica do Estado e merecedora de atenção especial. Nesse caso, a preferência no investimento *per capita* seria novamente justificável e estaríamos diante de uma proporcionalidade de 75% de justificação aos maiores investimentos *per capita*, em consonância com os objetivos da descentralização.

O caso da SDR de Chapecó também suscita questionamento. Independente de a região ter um PIB *per capita* alto e crescimento populacional nas duas últimas décadas, é preciso considerar que Chapecó é o maior centro urbano de toda região oeste catarinense. Isoladamente é um dos Municípios que mais cresce no Estado. Por conta disso, seu capital político pode ter peso proporcional na distribuição dos recursos estaduais. Além disso, pode haver quesitos estratégicos relacionados ao desenvolvimento e em benefício do ente federativo como um todo, respaldando decisões estratégicas fora dos objetivos da descentralização sem, contudo, comprometê-los. Aliás, essa é também uma variável a ser levada em conta e de difícil mensuração, tratando-se, se quisermos, de “razões de Estado”.

As mesmas razões de Estado estão sempre e claramente presentes quando um investimento

privado é anunciado e algum benefício governamental é solicitado como contrapartida. A doação de um terreno, a construção de um acesso, uma pavimentação ou isenção fiscal são variáveis que fogem à lógica restrita de uma política de descentralização, quando a decisão final da localização de um investimento privado cabe diretamente aos investidores, preferindo ou preterindo uma região ou cidade. O fato é que isso impactará a proporcionalidade da distribuição dos investimentos governamentais, causando desigualdades que, contudo, não são sinônimos de prejuízo ou desequilíbrio de forças políticas.

De toda maneira, muitos dos Municípios de abrangência da SDR de Chapecó, todos pequenos, apresentam decréscimo populacional, fato ofuscado pelo vigoroso crescimento da cidade-sede (IBGE, 2010). Novamente, dentro dos limites analíticos, somos levados a reconhecer que a insuficiência leva a uma interpretação imperfeita e a definição sobre a justificação para o maior investimento *per capita* torna-se, nestas condições, subjetiva. Na dúvida metódica, excluamos a SDR de Chapecó do grupo mais problemático, embora reconhecendo os limites tênues que pudessem justificar a sua inclusão no mesmo grupo, principalmente pelas condições de seus Municípios vizinhos. Se não o fizéssemos, estaríamos com uma proporcionalidade de 85%.

Restaria o caso da SDR de Itajaí. Sua região também não faz parte do grupo “problemático” de evasão ou baixo crescimento. Ao contrário, é provavelmente a região com o maior crescimento demográfico do Estado catarinense nos últimos anos. Some-se a isso que, tomada isoladamente, Itajaí reflete o crescimento econômico mais vigoroso do Estado, principalmente pela sua privilegiada condição geográfica e portuária. Mais uma vez, estamos diante da interpretação imperfeita, diante de desconhecidas “razões de Estado”.

De toda maneira, e com toda a vulnerabilidade que lhe for imputável, nossa análise permite sugerir uma proporcionalidade de pelo menos 75% no cumprimento do objetivo de favorecer as SDRs das regiões demograficamente e ou economicamente menos dinâmicas. Assim,

das 12 SDRs pertencentes a esse grupo de regiões, nove delas teriam a sua preferência justificada, em consonância com os objetivos da descentralização. Se esse resultado for apenas uma coincidência, fruto da combinação anárquica de fatores aleatórios terá sido ao menos uma boa coincidência. Se, por outro lado, o resultado tiver sido intencionalmente obtido, os operadores da descentralização terão demonstrado razoável eficiência. Enquanto isso, na condição do agente estatal ante os múltiplos interesses da sociedade, o governo terá demonstrado seu papel estratégico e sua necessária, embora relativa, soberania de propósitos.

Em relação à segunda tabela, o quadro analítico permite visualizar a mesma proporcionalidade inicial encontrada inicialmente na tabela 1. Assim, das 12 SDRs com os maiores índices de evasão ou baixo crescimento demográfico, sete delas aparecem no grupo de melhor investimento *per capita*. Resta tentar entender por que as outras cinco SDRs não estão nesse grupo. Tratemos logo dos três primeiros casos. São estes as SDRs de Dionísio Cerqueira, São Miguel do Oeste e Palmitos.

O caso mais extremo e paradoxal é o da SDR de Dionísio Cerqueira, quinta microrregião com maior índice de evasão e última em investimento governamental *per capita*. Não há razão aparente para essa condição, como também nos escapa alguma hipótese mais crível. Não é muito diferente o caso da SDR de Palmitos. A região aparece com o terceiro maior índice de evasão demográfica na década de noventa e é a vigésima em recebimento de investimento *per capita*. Também não há explicação ou hipótese aparente. Por extensão, aparece o caso menos extremo de São Miguel do Oeste, que apresenta problemas de evasão e tem o 14º índice de investimento governamental *per capita*.

Não há, portanto, razões aparentes para esta incoerência em relação aos propósitos da descentralização. Poderíamos apenas lançar hipóteses frágeis como conflitos e disputas políticas que produzissem distanciamento entre essas SDRs e o governo estadual. Seria, de toda maneira, uma infeliz coincidência, visto que as três microrregiões formam uma extensão

territorial em que a primeira é vizinha da segunda e esta da terceira, chegando até a fronteira com a Argentina, onde Dionísio Cerqueira tem um posto alfandegário, fato que também não parece analiticamente relevante. Do ponto de vista estatístico, estaríamos inicialmente diante da mesma proporcionalidade no atendimento às microrregiões menos dinâmicas, ou seja, 60% das regiões demograficamente menos dinâmicas tiveram maior investimento *per capita*.

Restariam ainda dois casos a serem interpretados. São os casos de Concórdia e Itapiranga, que figuram entre as microrregiões de baixo crescimento demográfico na década de noventa e não estão entre as primeiras doze em investimento *per capita*. Aqui aparece novamente o encontro entre baixo crescimento demográfico com alto PIB *per capita* e alto IDH_M. Como não temos informações sobre a média do IDH_M regional, consideremos os Municípios-sede. No caso de Concórdia, seu IDH é alto (0,840) e seu PIB *per capita* é simplesmente o primeiro do Estado. O caso de Itapiranga vai na mesma direção. Seu IDH é alto (0,832) e, embora não conste o PIB *per capita*, é preciso dizer que a sua microrregião compõe o menor índice de analfabetismo no Brasil (INEP, 2010).

A falta de mais dados não deve nos impedir de reconhecer que não se trata, nem longinquamente, de uma microrregião pobre, seja pela quase inexistência de analfabetismo, pelo baixo índice de desemprego (IBGE, 2010), seja por outras razões que ficam evidentes em visita *in loco*. Nos dois casos, de todo modo, houve retomada do crescimento demográfico na década seguinte, como em quase todas as regiões catarinenses. Nessa direção, se a tabela 2 fosse reorganizada para mostrar o ranking de PIB *per capita* e IDH_M, seguramente Concórdia ficaria em primeiro lugar e provavelmente Itapiranga ficaria em segundo. Até mesmo numa lista geral, as duas estariam muito bem colocadas. Portanto, essa composição PIB *per capita* e IDH altos poderia muito bem justificar a ausência dessas duas SDRs entre as 12 primeiras da tabela 1, que se refere a investimento *per capita*.

A partir da análise das tabelas 1 e 2, podemos afirmar que na maioria dos casos percebe-se uma combinação de evasão ou baixo crescimento, somados a índices de desenvolvimento baixo, com maior proporcionalidade de investimento governamental *per capita*. Assim, os objetivos específicos de priorizar Municípios que combinam problemas demográficos com baixos índices de desenvolvimento, e combater a “litoralização”, estariam razoavelmente contemplados. Desse modo, nossa análise da tabela 1 sugere uma proporcionalidade de 75% no atendimento do primeiro objetivo.

Para chegar a esse percentual, lembremos, inserimos arbitrariamente as SDRs de Caçador e Curitiba, limítrofes entre si, na condição de representantes das microrregiões mais carentes. É um critério naturalmente questionável, contudo coerente. Primeiramente, porque essas microrregiões, sendo do oeste do estado, apresentaram perda no crescimento e na variação populacional na segunda década analisada. Em segundo, fazem parte da problemática região histórica do Contestado. Para melhor ideia, pelos baixos índices de

desenvolvimento, o Contestado é a única região catarinense contemplada no Programa Territórios da Cidadania do Governo Federal.

O fato é que, no geral, a maioria das regiões mais necessitadas segundo o critério de evasão/baixo crescimento/PIB *per capita*/IDH_M baixos foi priorizada em termos de investimento *per capita*. Não se pode dizer que regiões ricas ou fortes politicamente como Florianópolis, Joinville, Jaraguá do Sul, Videira, Joaçaba, Timbó, Criciúma e Tubarão tenham sido privilegiadas, porque os números não mostram isso. Se for mero resultado do acaso, não terá qualquer valor interpretativo para o processo de descentralização. Mas se isso for o resultado de decisão governamental no sentido do cumprimento dos desígnios do processo, então terá boa utilidade na análise dessa política governamental.

Testemos agora o segundo objetivo, cuja análise nos sugere a segunda variável interpretativa. Lembremos que o segundo objetivo aqui considerado é o de combate ao fenômeno da “litoralização”.³ Comparamos aqui as tabelas 3 e 4.

Tabela 3
Representativa da Variação Populacional das SDRs Litorâneas

SDRs litorâneas	Censo 1991 Total	Censo 2000 Total	Variação 2000/1991 (%)	Contagem 2007	Estimativa 2008	Variação 2008/2000 (%)
Araranguá	138.569	160.349	15,7	168.498	174.574	8,9
Criciúma	298.470	344.778	15,5	371.972	381.154	10,6
Tubarão	133.024	152.208	14,4	160.527	165.882	9,0
Braço do Norte	43.478	55.680	28,1	61.032	63.483	14,0
Lagula	106.683	115.760	8,5	121.314	125.478	8,4
Grande Florianópolis	546.185	724.272	32,6	830.011	848.305	17,1
Brusque	125.650	153.149	21,9	189.080	198.602	29,7
Blumenau	266.410	330.349	24,0	370.661	377.213	14,2
Itajaí	270.203	394.137	45,9	478.277	501.958	27,4
Jaraguá do Sul	122.772	167.503	36,4	199.216	208.754	24,6
Joinville	418.751	530.503	26,7	599.148	609.694	14,9

Fonte: Secretaria de Estatística e Cartografia SPG/SC 2009.

³ Expressão que passou a ser utilizada em referência ao movimento de evasão demográfica do oeste para a faixa litorânea catarinense.

Tabela 4
Representativa da Variação Populacional das SDRs – Interior

SDRs – Interior do Estado	Censo 1991 Total	Censo 2000 Total	Variação 2000/1991 (%)	Contagem 2007	Estimativa 2008	Variação 2008/2000 (%)
São Lourenço d'Oeste	56.522	45.084	-20,2	45.052	46.442	3,0
Quilombo	25.596	22.744	-14,5	21.875	22.444	-1,3
Palmitos	71.062	63.479	-10,7	65.372	67.586	6,5
São Miguel d'Oeste	71.704	65.170	-9,1	65.083	67.074	2,9
Dionísio Cerqueira	54.625	50.576	-7,4	50.346	51.854	2,5
Ituporanga	64.251	61.483	-4,3	62.931	65.020	5,8
Maravilha	68.796	69.484	1,0	73.228	75.881	9,2
Itapiranga	34.619	35.029	1,2	36.436	37.707	7,6
Concórdia	86.597	89.939	3,9	92.559	95.686	6,4
Canoinhas	117.983	122.794	4,1	126.403	130.656	6,4
São Joaquim	47.681	50.075	5,0	51.903	53.697	7,2
Ibirama	60.741	64.014	5,4	69.351	72.057	12,6
Lages	223.082	237.201	6,3	239.443	247.041	4,1
Xanxerê	123.218	133.483	8,3	137.583	142.254	6,6
Seara	44.011	47.953	9,0	47.410	48.820	1,8
Campos Novos	49.513	54.071	9,2	53.597	55.070	1,8
Rio do Sul	76.313	84.491	10,7	92.462	96.163	13,8
Joaçaba	105.031	116.411	10,8	113.489	116.771	0,3
Mafra	186.976	208.976	11,8	222.111	230.351	10,2
Curitibanos	54.845	61.559	12,2	63.809	66.012	7,2
Videira	83.623	95.973	14,8	100.936	104.572	9,0
Taió	44.850	53.738	19,8	55.605	57.514	7,0
Timbó	89.521	107.958	20,6	121.366	126.523	17,2
Caçador	79.196	96.205	21,5	100.914	104.523	8,6
Chapecó	150.443	189.782	26,1	207.486	215.772	13,7

Fonte: Secretaria de Estatística e Cartografia SPG/SC 2009.

A comparação entre as tabelas 3 e 4 mostra, respectivamente, as movimentações demográficas das regiões litorâneas e do interior nas décadas de noventa e seguinte. A percepção mais imediata nessa comparação nos revela primeiramente que houve um significativo movimento de “litoralização” na década de 1990. É notável o enfraquecimento

demográfico do interior, principalmente nas regiões mais a oeste do estado, enquanto as regiões litorâneas cresceram significativamente. Na sequência, é possível perceber que esse processo foi significativamente reduzido na década seguinte. Repare-se que na tabela 3, das 11 SDRs litorâneas, somente uma demonstrou crescimento na variação populacional da

década de 1990 para a seguinte. Já na tabela 4, relativa às SDRs do interior do Estado, o que se percebe é que das 25 microrregiões, mais da metade registrou crescimento na variação populacional em relação à década anterior. Nessa perspectiva, é possível observar que a “litoralização” desenfreada da década de noventa foi contida na década seguinte.

A segunda variável, portanto, sugere uma relação hipotética entre a vigência da política de descentralização e o estancamento do processo de “litoralização”. Os agentes governamentais perceberam essa relação e, a partir do ano de 2009, o governo tratou de demonstrá-la como resultado das ações coordenadas do processo de descentralização. Isto é, associou o estancamento da “litoralização” diretamente à política de descentralização do governo. Através das reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDR, vinculados a cada SDR, o governo estadual tratou de demonstrar à sociedade os investimentos anualmente realizados e vinculá-los ao crescimento econômico regionalmente mais equilibrado. Durante as reuniões dos CDR pelo estado, em 2009, foram rotineiras as visitas dos agentes governamentais da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Nessas ocasiões, o governo tratou de demonstrar a relação entre os investimentos e o processo de estancamento da “litoralização”.

Todavia, conquanto o governo tenha sido enfático e categórico em apresentar essa relação como prova de eficiência do processo de descentralização, trata-se de uma hipótese muito difícil de ser comprovada, dado o grau de complexidade que uma demonstração mais ampla e rigorosa requereria. Mais crível é que provavelmente a política de descentralização tenha tido uma parcela de responsabilidade sobre isso e talvez menor do que um conjunto de outras variáveis. A principal variável, igualmente de difícil mensuração, pode simplesmente ter sido o crescimento econômico brasileiro no período, associado a políticas públicas que aumentaram durante esse mesmo período, inclusive com a significativa política de transferência de rendas da União. Estudos econômicos sobre os impactos regionais dessa

variável também não parecem à disposição. Nesse sentido, é de difícil comprovação mais criteriosa essa relação sugerida de maneira publicitária pelo governo, para atestar sua eficiência.

Seja como for, independente das dificuldades de mensurar o impacto que a descentralização teve no combate à “litoralização”, é possível perceber que, por coincidência ou intenção, os investimentos *per capita* favoreceram as regiões nas quais o efeito da evasão ou baixo crescimento esteve presente. Nesse sentido, vale uma observação adicional sobre a tabela 1. Das 12 SDRs com maior investimento governamental *per capita*, oito estão no oeste catarinense; uma está no planalto norte catarinense e faz divisa com o oeste, fazendo parte inclusive da região histórica do Contestado; e a décima fica localizada no centro do mapa catarinense. Essas dez microrregiões têm dois aspectos correspondentes entre si, além de oito serem da região oeste, onde o efeito da “litoralização” foi mais drástico. O primeiro é que todas têm base econômica significativamente apoiada na agricultura ou, em menor proporção, no extrativismo. E o segundo aspecto que une as dez é que todas apresentam problemas de variação demográfica ora negativos ora de baixo crescimento na década de noventa, quando não decresceram. A exceção é a SDR de Chapecó, pelo vigor da cidade sede, mas em detrimento de cidades do entorno.

Portanto, reafirma-se a regularidade no sentido de priorizar investimentos em microrregiões que sofreram com o processo de “litoralização”. Ao aceitarmos o critério, aqui arbitrário, de considerar as 12 SDRs que mais receberam investimentos *per capita*, teremos uma regularidade. Admitindo isso, consideremos que oito SDRs são do Oeste Catarinense, uma é de região limítrofe com o Oeste e faz parte do Contestado (caso da SDR de Canoinhas); agora somemos a SDR de Ituporanga (situada no centro do estado e que sofreu significativa evasão). Entre as doze que mais receberam recursos *per capita*, 10 foram afetadas pelo fenômeno da “litoralização”. Desta forma, poderíamos admitir que houve uma proporcionalidade de investimentos

relacionados diretamente ao combate à “litoralização” da ordem de 83%.

Considerações Finais

A quantidade de variáveis explicativas para uma distribuição do investimento público torna difícil a sua verificação. Seria desejável utilizar um IDH regional, como melhor critério de análise, o que também vale para a relação PIB *per capita*. Regionalmente, tais dados não estão informados. Há de se considerar ainda que certos investimentos públicos podem tornar desproporcional o investimento per capita realizado num período curto como o que se tem à disposição para a nossa análise. Para melhor compreensão, é necessário admitir que entre os critérios de distribuição dos recursos públicos se inserem variáveis como o jogo de forças políticas, fatores emergenciais, a densidade eleitoral de cada região, uma representação parlamentar que pode unir ou dividir certas microrregiões em desacordo com a divisão geopolítica das SDRs, entre outros fatores.

Não obstante, ao verificar as tabelas contidas neste artigo, podemos inferir uma relação parcial e potencial entre investimento público *per capita* e evasão demográfica ou baixo crescimento populacional, fatores frequentemente somados a IDH_M e renda *per capita* menor. A constatação deste problema real na década de 1990 no Estado de Santa Catarina fez surgir o neologismo “litoralização”. O que, não obstante, constatamos foi o recuo do problema na década subsequente. Por conseguinte, o governo estadual não perdeu a oportunidade de tirar partido desse

fato, sugerindo sua relação causal com a descentralização, a fim de justificar sua política.

Críticos ao processo de descentralização em Santa Catarina não tem faltado. E a maior parte das críticas não é desprovida de sentido. O que varia é a disposição dos analistas em compreender o sentido histórico e inovador desse processo, faltando por vezes a compreensão sobre o tempo de amadurecimento de um processo que esbarra em resistências conservadoras. Alguns são os que desacreditam o processo pela “falta de participação social”. Essa será uma das discussões que teremos de enfrentar nas próximas análises sobre o tema, inclusive porque não parece haver demonstrações claras de que ampla participação social garanta eficiência.

Na mesma direção, há os que denunciam o caráter demagógico-eleitoreiro, além do aspecto meramente fisiológico da descentralização catarinense. Essas críticas, entre outras que existem, merecem atenção e também serão motivo de novas análises. Na mesma importância estão as críticas quanto à incapacidade de a descentralização atacar as desigualdades regionais. Sobre essa crítica também nos deteremos, embora já tenhamos demonstrado estatisticamente alguma coerência entre o objetivo geral de atacar os desequilíbrios inter-regionais através de investimentos públicos per capita mais altos em regiões menos dinâmicas. O desafio é tornar a análise mais complexa, munidos de dados, para verificar se estamos tratando de uma relação evidente, ou o acaso gerou apenas uma correlação formidável.

Referências bibliográficas

- BIRKNER, Walter M. K. & TOMIO, Fabrício R. de L. Três aspectos da política de descentralização em Santa Catarina. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. Taubaté – SP, v. 7, n. 3, p.3-26, set-dez/2011.
- BIRKNER, Walter M. K & TOMIO, Fabrício R. de L. & BAZZANELLA, Sandro Luiz. A descentralização em Santa Catarina. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro – RJ, Ano 57, n. 275, p.68-77, Out-dez/2010.
- BIRKNER, Walter M. K. Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa: um estudo comparativo de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba – PR, vol. 16, n.30, 2008.
- DALLABRIDA. Valdir Roque. Gestão territorial e desenvolvimento: descentralização, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, capacidades estatais e escalar espaciais da ação política. In: _____. *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro, Garamond, 2011. p. 339-369.

FILLIPPIM, E. & HACK, K. M. ROSSETTO, A. M. Participação cívica no processo de descentralização do desenvolvimento regional: a atuação dos CDR em SC. In: DALLABRIDA Valdir Roque (org.) *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro, Garamond, 2011. p. 155-176.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. Brasília, IBGE, 2010.

INEP – Instituto Nacional de Pesquisa Educacional Anísio Teixeira. *Censo Escolar*. Brasília, INEP, 2010.

IPAC – Instituto de Pesquisa, Assessoria e Consultoria de Blumenau. *Avaliação do Desempenho Institucional das SDR*. Canoinhas, Universidade do Contestado, 2009.

ROVER, Oscar J. & MUSSOI, Eros Marion. A reinvenção da relação Estado – Sociedade através da gestão pública descentralizada: uma análise da descentralização política em Santa Catarina, Brasil. In: DALLABRIDA In: DALLABRIDA Valdir Roque (org.) *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro, Garamond, 2011. p. 138-154.

SANTA CATARINA. Governo do Estado. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de SC. *Diretoria de Estatística e Cartografia/SPG*, Florianópolis, 2008.

SIEBERT, Claudia. *Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas*. Blumenau, Furb, 2001.

ibam **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**

**Pagamento digital e PayPal
Compras parceladas em todos os cartões
Tel. (21) 2142-9735
e-mail: livraria@ibam.org.br**

Parecer

Interpretação do art. 42 e parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF

Heraldo da Costa Reis*

Consulta

Qual seria a interpretação correta do texto do art. 42 da LRF (ou a mais apropriada em cotejo com as regras e princípios da contabilidade pública e de acordo com o sistema jurídico pátrio), e, em especial, qual seria a implicação desta linha interpretativa no tocante às regras impostas pela Deliberação nº 248 do TCE/RJ, no que pertine aos termos de mandatos dos gestores públicos?

Resposta

Dispõe o art. 42 e seu parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2.000 conforme segue:

Art. 42 – É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único – Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Da interpretação do mencionado dispositivo destacam-se os seguintes conceitos:

Obrigação de despesa

Da leitura do dispositivo destaque-se a necessidade de se entender a expressão em epígrafe, cujo significado está ligado

à compreensão dos estágios da despesa governamental a seguir descritos:

- **Licitação**, a ser feita por qualquer das modalidades prescritas na lei nº 8.666/93, ou da sua dispensa ou inexigibilidade, dependendo das condições de execução estabelecidas nesta lei.
- **Formalização do contrato**, que deverá conter as cláusulas que o art. 55, e respectivos incisos, da Lei nº 8.666/93, estabelece. Dentre essas cláusulas destaca-se a que está determinada no inciso V, que trata do crédito orçamentário por onde ocorrerá a despesa a ser realizada, a partir do qual o empenho e respectivo documento comprobatório denominado Nota de Empenho, após as suas feituas, se vinculam aos contratos.
- **Reserva de parcela da dotação orçamentária**, cuja importância é apenas garantir o recurso orçamentário para o empenho definitivo, após a formalização do

* Contador pela UFRJ, Coordenador do Centro de Estudos Interdisciplinares de Finanças Municipais ENSUR/IBAM.

contrato, o qual possibilitará a realização definitiva da despesa.

- **Empenho**, que poderá ser global ou parcial, nas formas estabelecidas no art. 60 da Lei 4.320/64. Vale lembrar que é este procedimento que faz o contrato entrar em execução. O empenho é determinado pela autoridade competente, a qual poderá ser o Prefeito, o Presidente do Poder Legislativo ou a quem for delegada a competência.
- **Liquidação**, que é o processo de reconhecimento da obrigação de pagar, como prescrito nos arts. 58, 61, 63 e 64, todos da Lei 4.320/64.
- **Pagamento ou extinção da dívida**, por qualquer das modalidades prescritas na legislação pertinente, o que inclui extinção de créditos tributários conforme prescrito na Lei Federal nº 5172/966 que aprova normas gerais de Direito Tributário.

Observe que a **obrigação de despesa** surge após cumprir os estágios descritos até o processo da liquidação, conforme o art. 63, da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que é o do reconhecimento do crédito líquido e certo daquele que cumpriu o implemento de condição ou o objeto do contrato, após o que vem a obrigação do ente federativo de cumprir a sua parte, ou seja, a **obrigação de pagamento**, conforme as disposições dos arts. 58 e 62, ambos da mencionada Lei nº 4.320/1964.

Se porventura verificar-se que no exercício de origem não existe ou que não haverá possibilidade da existência de disponibilidade financeira (caixa) suficiente para a extinção da dívida, a assunção da obrigação de despesa estará vedada.

Cumprimento integral no período

A Lei Complementar nº 101/2000, pelo seu art. 42, veda a realização da despesa que não possa ser cumprida integralmente nos dois últimos quadrimestres do exercício financeiro do encerramento do mandato do titular do Poder ou do órgão, ou seja, se o implemento de condição não for cumprido integralmente, ou mesmo cumprido, se porventura não houver recursos financeiros suficientes para serem transferidos para o exercício seguinte.

Ocorre, entretanto, a existência da possibilidade de transferências do pagamento integral ou parcelado para o exercício financeiro posterior acompanhado da suficiência de caixa. Evidentemente, neste caso, a obrigação de despesa, será transferida para o período seguinte como Restos a Pagar Processados, na forma do art. 92, parágrafo único, da Lei 4.320/64.

Titular de Poder e de órgão

Temos aqui dois conceitos referentes aos que estão na direção da organização dos dois Poderes que constituem o Governo Municipal, ou seja, Executivo e Legislativo, cujas responsabilidades resultam da observância de regras da legislação orçamentária e financeira aplicável à Administração Pública, da qual destacam-se a Lei Federal nº 8.666/1993 e suas modificações, que dispõem sobre normas gerais de licitações e contratos e do disposto no art. 58 da Lei Federal nº 4.320, que estabelece o seguinte: Empenho de despesa é o ato emanado de **autoridade competente** que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não do implemento de condição.

Destaque-se do mencionado dispositivo a expressão **autoridade competente** que, evidentemente, só pode ser o agente da Administração Pública legalmente habilitado para assumir direitos e obrigações em nome do ente federativo, no caso, o Município, ou da entidade jurídica descentralizada como a autarquia ou a fundação, ou ainda a empresa pública ou a sociedade de economia mista.

Assim, no caso do Município, temos, inicialmente, o Prefeito, com o Chefe do Poder Executivo, ou aquele a quem ele delegou competência, para assumir direitos e obrigações, incluindo os que estejam na direção de autarquia ou fundações instituídas no âmbito da Administração Pública. No âmbito do Poder Legislativo, o seu Presidente, eleito pelos seus pares, ou aquele a quem ele delegou competência para assumir direitos e obrigações.

Assim, titular de Poder é aquele que detém a competência legal para assumir direitos e obrigações do Município: no caso do Poder Executivo, o Prefeito, eleito diretamente

pelo povo, e no caso do Poder Legislativo, o seu Presidente, eleito diretamente pelos seus pares. E titular de órgão e/ou entidade jurídica descentralizada, a quem fora delegada competência, seja no âmbito do Poder Executivo, seja no âmbito do Poder Legislativo.

A **obrigação de pagamento**, conforme já mencionado, resulta: (a) da verificação do cumprimento do objeto do contrato, ou seja, do cumprimento do implemento de condição, e (b) do cumprimento do mandamento da Constituição Federal ou de lei específica.

Suficiência de caixa

Observe que no âmbito do art. 42 e seu parágrafo único são apresentadas duas situações:

a) a primeira, que diz ... *contrair obrigação que não possa ser cumprida integralmente dentro dele...*, quer dizer, cumprido o implemento de condição, há que pagar o débito dentro dos dois últimos quadrimestres do exercício de origem em que ela foi reconhecida. Neste caso, não havendo a possibilidade do cumprimento integral por insuficiência de caixa, a operação está proibida;

b) a segunda, ... *ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito...*, o que quer dizer, conquanto a **obrigação de despesa** esteja cumprida no período de origem, ou seja, o implemento de condição ou o objeto do contrato esteja cumprido, não houve tempo de pagá-la em razão de exigências legais, obrigando a administração a formalizar a sua inscrição em **restos a pagar**, transferindo-os para o exercício seguinte, necessitando, no caso, que esteja acompanhado da suficiente disponibilidade de caixa para efetivar o pagamento, o que não se concretizando tornará a operação proibida.

Esclareça-se, contudo, que o pagamento da obrigação pode ser feito de uma só vez ou parceladamente no exercício de origem ou no seguinte, o que, provavelmente, estará determinado no contrato.

Observe-se também que o parágrafo único do art. 42 vincula os acessórios da obrigação de pagamento, juros e outros encargos, à definição da disponibilidade de caixa, o que significa que essa disponibilidade estará comprometida.

Resta, entretanto, definir a expressão disponibilidade de caixa, o que leva a uma outra discussão, qual seja:

- ela reflete, exclusivamente, dinheiro em espécie em caixa?
- refletirá, também, os direitos líquidos e certos, garantidos por lei, como os créditos tributários ou transferências constitucionais, ou por contratos, como os créditos não tributários?

As duas situações, conquanto possa causar polêmica, dependerão de procedimentos de gestão financeira e contábil, quais sejam, *regime misto* (regime de caixa para as receitas e competência orçamentária para a despesa orçamentária legalmente empenhada no exercício), ou *regime de competência* para o reconhecimento das receitas e despesas.

Ao que tudo indica, é pelo regime misto que se processará a contabilidade das operações nos períodos referentes ao exercício financeiro em que se encerram os mandatos do Prefeito e do Presidente do Legislativo que esteja no comando da gestão deste Poder, bem como a gestão dos responsáveis por órgãos e entidades jurídicas governamentais descentralizadas, como a autarquia e a fundação, o que, sem dúvida alguma, distorce totalmente as informações sobre receitas e despesas.

No regime de caixa, os direitos líquidos e certos reconhecidos por leis e contratos, não são contabilizados; e nas despesas, em razão da adoção do disposto no inciso II, do art. 35 da Lei 4.320/64, revelam-se a existência de despesas empenhadas em processamento (as que não se concretizaram dentro do exercício) e que posteriormente comporão o que denominam, equivocadamente, de Restos a Pagar Não Processados.

As disponibilidades de caixa são formadas pelas receitas:

- operacionais, obtidas no período em análise, oriundas das atividades próprias da organização governamental;
- da exploração econômica do patrimônio efetivo da entidade governamental;
- de transferências constitucionais, a que tem direito por força de mandamento da Constituição da República;

- de negociações, mediante transferências conveniadas;
- de transferências voluntárias;
- de exceção, tais como multas, juros de mora indenizações e outras do gênero;
- de conversão de direitos líquidos e certos sobre valores de natureza tributária e não tributária;
- da utilização do crédito, mediante empréstimos e/ou financiamentos;
- de alienações por vendas de bens tangíveis e intangíveis.

Os contratos, por sua vez, sejam de vigência anual ou plurianual, são empenhados globalmente ou parcialmente, o que dependerá da natureza da operação e da decisão a ser tomada pela administração, qual seja, a de empenhá-los globalmente ou parcialmente.

Globalmente, é empenhar o contrato, anual ou plurianual, pela sua totalidade, o que não significa, em hipótese alguma, que vá afetar a execução orçamentária no exercício de origem, e muito menos no exercício seguinte. Neste caso, os Serviços de Contabilidade deverão estar preparados para a contabilização do contrato empenhado nas chamadas Contas de Compensação.

Parcialmente, significa que o contrato anual ou plurianual será empenhado em parcelas que serão executadas em cada fase. No que respeita ao contrato de vigência plurianual, o valor referente à fase que será executada no exercício seguinte deverá estar previsto no orçamento daquele exercício, o que significa afirmar que não cabem esquecimentos quanto à previsão daqueles recursos.

Vale ressaltar que, no caso dos contratos de vigência plurianual empenhados globalmente a regra do art. 42 e seu parágrafo único aplica-se normalmente apenas no que se refere à primeira fase, cuja obrigação de despesa deverá ser cumprida integralmente nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do Poder ou do órgão. Assim, a Lei não impede a assunção de obrigação de despesa, desde que as normas que lhes pertinem sejam respeitadas, o que obriga o gestor a planejar os seus gastos. Cabe reiterar, portanto, que os contratos, principalmente os de vigência

plurianual, de onde também surgem as obrigações de despesas, devem ser previstos no Plano Plurianual.

No caso dos contratos de prestação de serviços, obras, ou mesmo compras, qualquer que seja o prazo de vigência, é preciso verificar se estão vinculados a convênios, a área específica ou a empréstimos, o que significa que deverão ser contabilizados como fundos especiais.

O gestor público, não importa se do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, deve ser lembrado de que o ente federativo, ou seja, o Município, possui um Patrimônio que é afetado por todas as suas decisões, inclusive pelos desperdícios detectados como consequência das más aplicações dos recursos que lhes foram confiados.

Evitar a assunção de dívidas que possam vir a prejudicar as gestões e gerações futuras contribui para o equilíbrio financeiro, sem dúvida alguma. Entretanto, procurar obter o máximo de receitas das atividades da organização governamental – e evitar o crescimento da dívida ativa e a sonegação –, bem como melhorar a qualidade das aplicações, contribuirá muito mais, tanto para evitar aquela situação, como para a geração do maior volume de benefícios em favor da sociedade.

Volta-se aqui a invocar o art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000, que dispõe que o titular do Poder e de órgão governamental não pode assumir obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente nos dois últimos quadrimestres do exercício de encerramento de mandato ou de gestão patrimonial e financeira, o que equivale a dizer, à primeira vista, que as obrigações dos exercícios anteriores e do primeiro quadrimestre desse exercício não devem ser consideradas no cálculo da suficiência de caixa dos últimos quadrimestres ali tratados.

Entretanto, esta é uma visão equivocada da lei, pois vai de encontro ao princípio contábil da continuidade das organizações, ou seja, os períodos ou os quadrimestres do exercício financeiro de encerramento e início dos mandatos ou da gestão se complementam como se exemplifica a seguir.

Verificação da suficiência de caixa

Com as informações a seguir apresentadas, examinar a situação financeira do Município nos quadrimestres do exercício de X1, conforme o determinado no art. 42 e seu parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

Balanço Geral de X0

Ativo Circulante (Financeiro)		Passivo Circulante (Financeiro)	
Disponibilidades Financeiras		Obrigações a Pagar	
Caixa -	87.500,00	Restos a Pagar Proc (Mov Livre)	79.000,00
Caixa - Depósitos Diversos	33.000,00	Convênios a Aplicar	22.500,00
		Depósitos Diversos	33.000,00

Obs: Existem contratos empenhados, em execução, transferidos para o exercício X1 no valor de R\$115.500,00.

Movimento financeiro do exercício de X1

1º Quadrimestre X1

Receita Operacional arrecadada	230.000,00
Despesa Empenhada Processada	110.000,00
Receita de Convênios	22.500,00
Devolução de Depósitos Diversos	22.000,00
Pagtos de RP-Proc	75.000,00
Processamentos de despesas contratadas transfs. do exercício X0	80.000,00

Com as informações acima, levantar o fluxo de caixa e a situação do Patrimônio Financeiro do 1º quadrimestre de X1.

Balanço Financeiro (1º Quadrimestre X1)

Receitas Orçamentárias		Despesas Orçamentárias	
Operacionais	230.000,00	Processadas	110.000,00
Convênios	22.500,00	Não Processadas	60.000,00
Não Orçamentárias		Não Orçamentários (Pagamentos)	
Despesas Processadas	110.000,00	Restos a Pagar - X0	75.000,00
Despesas Não Processadas	60.000,00	Devolução de Depósitos Diversos	22.000,00
Saldo Exercício Anterior		Saldo para Período Seguinte	
Caixa -	87.500,00	Caixa -	265.000,00
Caixa - Depósitos Diversos	33.000,00	Caixa - Depósitos Diversos	11.000,00
Soma -	543.000,00	Soma -	543.000,00

Patrimônio Financeiro (1º Quadrimestre X1)

Ativo Circulante		Passivo Circulante	
Caixa	265.000,00	Restos a Pagar – X0	4.000,00
Caixa – Depósitos Diversos	11.000,00	Obrigações do Exercício	190.000,00
		Depósitos Diversos	11.000,00
		Soma	205.000,00
		Superávit Financeiro	71.000,00
Soma	276.000,00	Soma	276.000,00
Superávit Financeiro	71.000,00		
Menos			
Saldo de Contratos em Execução	35.500,00		
Superávit Financeiro Real	35.500,00		

2º e 3º Quadrimestres X1

Receita Operacional arrecadada	80.000,00
Despesa Empenhada Processada	60.000,00
Despesa Empenhada em Processamento	40.000,00
Devolução de Depósitos Diversos	10.000,00
Pagtos de RP-Proc	97.500,00
Processamentos de despesas – 1º quadrimestre	35.500,00

Com as informações acima, levantar o fluxo de caixa e a situação do Patrimônio Financeiro do 2º e 3º quadrimestres de X1.

Balanço Financeiro (2º e 3º Quadrimestres X1)

Receitas Orçamentárias		Despesas Orçamentárias	
Operacionais	80.000,00	Processadas	60.000,00
		Não Processadas	40.000,00
Não Orçamentárias		Não Orçamentários (Pagamentos)	
Despesas Processadas	60.000,00	Restos a Pagar – X0/X1	97.500,00
Despesas Não Processadas	40.000,00	Devolução de Depósitos Diversos	10.000,00
Saldo Exercício Anterior		Saldo para Período Seguinte	
Caixa	265.000,00	Caixa –	247.500,00
Caixa – Depósitos Diversos	11.000,00	Caixa – Depósitos Diversos	1.000,00
Soma	456.000,00	Soma –	456.000,00

Patrimônio Financeiro (2º e 3º Quadrimestres X1)

Ativo Circulante		Passivo Circulante	
Caixa	247.500,00	Restos a Pagar – X0	96.500,00
Caixa – Depósitos Diversos	1.000,00	Depósitos Diversos	1.000,00
		Soma	97.500,00
		Superávit Financeiro	151.500,00
Soma	248.500,00	Soma	248.500,00

Como se verifica, nos quadrimestres sempre houve suficiências de caixa para dar suporte financeiro a todas as obrigações assumidas nesses períodos, inclusive àquelas que vieram transferidas do exercício X0, o que incluía os contratos em execução ou em processamento.

No balanço final de X1 o caixa demonstra a existência de suficiência de recursos financeiros para atender aos restos a pagar X0 e X1 mais as

despesas em processamento dos dois últimos quadrimestres deste exercício.

No âmbito do Poder Legislativo do Município B, por exemplo, o problema é de fácil solução, uma vez que não executa atividades das quais possam resultar receitas, basta verificar as suas despesas empenhadas processadas e não processadas e confrontá-las com o saldo de caixa, como se exemplifica a seguir:

I. Exercício de X0

Caixa (saldo para X1)		1.200,00
Restos a Pagar X0 (despesas empenhadas e processadas)	800,00	
Despesas Empenhadas Não Processadas, Transf. para X1	300,00	1.100,00
Saldo real de Caixa de X0 para X1		100,00

II. Exercício de X1

Soma das dotações autorizadas no orçamento deste exercício

Despesas Orçamentárias		2.400,00
a) Movimentos do 1º Quadrimestre de X1		
Saldo de Caixa de X0		
Recursos Financeiros (Caixa) liberados pelo Executivo no 1º quadrimestre, conforme determinado na Constituição Federal, art. 29-A	800,00	1.200,00
Pagos. Desp. Emp. Processada de X0 transf. p/X1	300,00	
Pagos. Desp. Emp. Processada (1º quad. X1)	500,00	
Despesa Empenhada não Proc. (1º quad. X1)	300,00	1.100,00
Saldo real de Caixa para os 2º e 3º quad. X1	100,00	100,00
Saldo das dotações para os dois últimos quadrimestres de X1		1.600,00

a) Movimentos dos 2º e 3º Quadrimestres de X1		
Soma dos saldos das dotações do 1º quadrimestre		1.600,00
Saldo de Caixa do 1º quadrimestre	400,00	
Recursos Financeiros (Caixa) liberados pelo Executivo nos dois últimos quadrimestres, conforme determinado na Constituição Federal, art. 29-A	1.600,00	2.000,00
Pagtos. Desp. Emp. não Processada 1º quadrimestre	300,00	
Idem Desp. Emp. Processada (2º/3º quad. X1)	1.200,00	
Despesa Empenhada não Proc. (2º/3º quad. X1) transf. X2	400,00	1.900,00
Saldo real de Caixa para exercício de X2		100,00
Saldo das dotações no final de X1		0

III. Resumo do saldo de caixa transferido para o Exercício de X2	
Saldo apurado de Caixa no encerramento de X1 transf. para X2	500,00
Despesas não processadas nos 2º e 3º quadrimestres e transf. para X2	400,00
Saldo real de caixa no início de X2	100,00

Esclareça-se que a devolução do saldo de caixa ao Poder Executivo, no encerramento do exercício, se concretiza se porventura a Lei Orgânica Municipal assim determinar.

Assim, fica demonstrada a observância ao mandamento do art. 42 e seu parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2.000 pelos dois Poderes, Executivo e Legislativo, do Município.

Parecer

Política Urbana. Meio ambiente. Regularização fundiária. APP. Considerações

João Lopes de Farias da Matta*

Consulta

Consulente informa que propriedades habitacionais estão localizadas dentro de uma área de preservação permanente (APP). Tais propriedades estão consolidadas no tempo e são “irregulares”. Assim, indaga se é possível requerer algum tipo de compensação ambiental e/ou cobrar alguma taxa destinada ao Fundo Municipal do Meio Ambiente.

Resposta

O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) em diversos dispositivos trata de áreas de preservação permanente. Segundo o artigo 3º, II, APP é “uma área protegida, 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”.

O artigo 4º determina as áreas consideradas como de preservação permanente, sejam elas urbanas ou rurais. Os artigos 7º a 9º tratam do regime de proteção das APP, bem como de algumas hipóteses de supressão. Confira-se:

“Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é

obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

§ 2º A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

§ 3º No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no § 1º.

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

* Advogado, Assessor Jurídico do IBAM.

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do *caput* do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

§ 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

Art. 9º É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental."

Dito isto, a regra geral do Código Florestal é que as APP não podem ser suprimidas, sendo que caso tenha ocorrido alguma supressão, o proprietário/possuidor é obrigado a recompor a referida área. Por outro lado, o Código Florestal estabelece algumas hipóteses onde a APP pode sofrer algum tipo de intervenção, e até supressão, desde que atendidos alguns dos requisitos dispostos no artigo 8º. Esta é a regra geral de intervenção/supressão de APP.

Com efeito, a consulta em apreço informa que as propriedades habitacionais em APP estão consolidadas no tempo. Ou seja, foram construídas em desacordo com a legislação vigente à época sendo certo que até o presente momento não sofreram qualquer tipo de fiscalização e/ou penalidade ambiental.

Assim sendo, é de se ressaltar que o Código Florestal prevê hipóteses excepcionais de intervenção/supressão de APP de áreas consolidadas, urbana ou rural. Se for uma área rural, incidirão os artigos 61-A, 61-B.

Os assentamentos do programa de reforma agrária também são hipóteses excepcionais de intervenção e supressão das APP como se verifica no artigo 61-C.

As intervenções/supressões em áreas urbanas consolidadas estão dispostas nos artigos 64 e 65 do Código Florestal. Os dispositivos embora similares, vez que tratam das áreas urbanas consolidadas, se distinguem no que se refere ao fato de que uma regularização ser de interesse social (artigo 64) e outra de interesse específico (artigo 65).

Para melhor compreensão da questão, e considerando o fato de que o Código Florestal trata de matérias de política urbanística/habitacional, estranhas, portanto, à política ambiental, trazemos alguns conceitos da Lei nº 11.977/2009, que versa sobre regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas:

"Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I - área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II - área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

III - demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

[...]

VI - assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;

VII - regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

b) de imóveis situados em ZEIS; ou

c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

VIII - regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.”

Isto posto, Paulo de Bessa Antunes ao comentar o artigo 64 do Código Florestal, afirma que o mesmo “subordina a regularização ambiental à regularização fundiária, ou seja, estabelecida a chamada regularização quase que automaticamente ocorre a regularização ambiental” (ANTUNES. Paulo de Bessa. *Comentários ao Novo Código Florestal*. São Paulo: Atlas. p. 275).

A regularização (ambiental) de interesse social deverá verificar se o estudo técnico obrigatório, estabelecido no § 1º e contendo no mínimo os requisitos indicados no §2º, foi atendido. Confira-se:

“Art. 64. Na regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água.” (grifos nossos)

O artigo 65 do Código Florestal trata da regularização (ambiental) de interesse específico. É muito oportuno observar que “se não há interesse social ou utilidade pública na regularização da ocupação, não faz o menor sentido que a suposta lei de proteção às florestas tome para si a solução de um problema que não foi causado pelos órgãos de controle ambiental e que, certamente, não será por eles solucionado”. (ANTUNES. Paulo de Bessa. *Comentários ao Novo Código Florestal*. São Paulo: Atlas. p. 279).

Os parágrafos do referido artigo determinam condições especiais para que a regularização (ambiental) de interesse específico possa prosperar validamente.

“Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação

Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;

VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

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

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento." (grifos nossos)

Pelo dispositivo do inciso VII, o órgão ambiental, ao analisar o processo de regularização fundiária-ambiental, poderá exigir compensações ambientais, uma vez que a recuperação ambiental é obrigatória.

O §2º utiliza o parâmetro estabelecido na Lei de Uso e Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979) para área não edificante nas margens de cursos d'água. Verifica-se, portanto, que é uma norma que caso não seja observada impedirá a regularização fundiária-ambiental.

Deve-se ressaltar que as hipóteses tratadas nos artigos são exceção à regra geral de proteção. "Assim o conceito de área urbana consolidada deve ser utilizado restritivamente, sem ampliação de seus parâmetros, os quais são extremamente amplos quando utilizados em áreas que, formalmente, são consideradas merecedoras de proteção especial pelo direito brasileiro". (ANTUNES. Paulo de Bessa. *Comentários ao Novo Código Florestal*. São Paulo: Atlas. p. 276).

Por fim, a cobrança de taxas ambientais poderá ser efetuada desde que no processo administrativo da regularização ambiental se verifique a ocorrência da hipótese de incidência [fato gerador] da mesma. Normalmente as hipóteses de incidências de taxas ambientais são adstritas ao licenciamento ambiental (LP, LI e LO).

Parecer

Processo Legislativo. Projeto de lei que proíbe a exigência de apresentação do título de eleitor com domicílio no Município para atendimento na rede pública de saúde

Priscila Oquioni Souto*

Consulta

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que proíbe a exigência de apresentação do título de eleitor com domicílio no Município para atendimento na rede pública de saúde.

Resposta

Inicialmente, para o correto deslinde da questão, são cabíveis algumas considerações preambulares acerca do direito à saúde.

Cumpra-se deixar consignado que a saúde é direito de todos, indistintamente, e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que objetivem a redução do risco de doenças, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção e proteção, na forma do art. 196 da Constituição Federal:

“Art. 196. A **saúde 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 e ao **acesso universal e igualitário às ações e serviços** para sua promoção, proteção e recuperação.” (Grifos nossos).

Nos termos do art. 197 do Texto Constitucional, as ações e serviços de saúde

possuem relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da Lei, sob sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou por intermédio de terceiros.

Portanto, o direito à saúde, previsto no art. 6º da Constituição Federal, como todo direito social, aponta dupla vertente, a saber: possui natureza negativa, impondo ao Estado ou a terceiros o dever de abster-se da prática de atos que lhe prejudiquem; e a natureza positiva, segundo a qual, fomenta-se um Estado prestacionista para a implementação do direito social.

Com esboço nestas considerações inaugurais, podemos claramente inferir que a exigência de apresentação de título de eleitor (ainda mais para comprovação do domicílio eleitoral na municipalidade) é de todo descabido e inconstitucional, representando um odioso

* Advogada, Assessora Jurídica do IBAM.

empecilho ao acesso universal aos serviços de saúde. Desta forma, a atendimento nos serviços de saúde do SUS no âmbito da municipalidade deve dirigir-se a todo e qualquer cidadão que dele venha a necessitar sem obstáculos pertinentes à sua origem, destino, condição financeira ou exercício dos direitos e obrigações eleitorais.

À guisa de informação, confirmando o acesso universal e igualitário aos serviços públicos de saúde, destacamos que nem mesmo aqueles cidadãos que contam com a assistência de um plano de saúde podem ser impedidos do acesso aos serviços de saúde do SUS. O que muito tem se discutido acerca do tema é a necessidade de ressarcimento do SUS pelos planos de saúde, mas o acesso de seus titulares é pacificamente garantido com arrimo no anteriormente transcrito art. 196 da Lei Maior. Corroborando a presente ilação:

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. RESSARCIMENTO AO SUS PELAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE PRIVADOS. ART. 32 DA LEI Nº 9.656/98. CARÁTER INDENIZATÓRIO. INSCRIÇÃO NO CADIN. LEI Nº 10.522/02, ART. 7º. GARANTIA IDÔNEA. NECESSIDADE. PRECEDENTES DO EG. STJ. DECISÃO REFORMADA. – Na espécie, discute-se a constitucionalidade do ressarcimento pelas operadoras de planos de saúde privados ao Sistema Único de Saúde, previsto pelo art. 32 da Lei nº 9.656/98. – O instituto do ressarcimento não implica qualquer redução no dever do Estado de assegurar a todos o direito à saúde, garantindo o “acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”, conforme exigido pela Constituição (art. 196). Nem acarreta a alegada discriminação de usuários de planos de saúde perante os serviços efetuados pelo SUS. Visa apenas, como visto, indenizar o Poder Público pelos custos desses serviços não prestados pela operadora privada, mas cobertos pelos contratos e pagos pelo consumidor. **Note-se, que a relação jurídica criada pela lei em comento opera-se entre Estado e pessoa jurídica de direito privado, não alcançando a esfera jurídica da pessoa física beneficiária do plano contratado,**

que continua exercendo seu direito ao atendimento público no âmbito do SUS.

– A linha de orientação traçada na Lei n.º 10.522/02 — no sentido da insuficiência da mera propositura de ação questionando o débito para impedir a inclusão do devedor em cadastros de inadimplentes — vem sendo adotada na jurisprudência do eg. STJ no caso em tela, sob o fundamento de que, sendo patente a natureza indenizatória do ressarcimento devido à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) pela operadora de plano de saúde privado quando seu beneficiário é atendido gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), não há que se cogitar de preço de serviço público, para fins do disposto no art. 2º, § 8º, da Lei n. 10.522/2002. Precedentes do eg. STJ. – Agravo provido.”(TRF-2 - AG: 161373 RJ 2007.02.01.016662-4, Relator: Desembargador Federal BENEDITO GONCALVES, Data de Julgamento: 19/05/2008, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: DJU - Data::03/06/2008 - Página::320). (Grifos nossos).

Não obstante as considerações até aqui exaradas e a louvável intenção do legislador municipal, fato é que a lei não se apresenta como instrumento adequado para sanar tal situação. Isto porque a proibição que se pretende instalar na municipalidade já existe e decorre do próprio texto constitucional, ofendendo o princípio da necessidade, segundo o qual a atividade legislativa municipal não pode ser redundante e repetitiva. A propósito, confira-se a seguinte lição de MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. *Revista Jurídica Virtual da Presidência da República*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm:

“Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de

leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar”.

Desta forma, ao invés de se utilizar da atividade legiferante no caso, compete ao Poder Legislativo desempenhar sua função fiscalizatória, perquirindo junto ao Executivo quais as medidas serão tomadas para que cesse tamanha violação aos direitos dos cidadãos.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei

analisado. Contudo, destacamos a necessidade de o Legislativo exercer seu poder fiscalizatório para fazer cessar tamanha violação ao direito social à saúde, podendo para tanto convocar o Secretário de Saúde para prestar esclarecimentos aos senhores Vereadores e até mesmo instaurar procedimento no âmbito da própria Câmara para apurar a responsabilidade político-administrativa do Chefe do Executivo, de tudo dando ciência ao órgão central do SUS e ao Ministério Público.

Gestão, controle e redução da evasão fiscal

Implementação de uma metodologia eficaz que compreende análise e redesenho de processos de trabalho, capacitação e disponibilização da NFs-e.

Apoio nas estratégias de gestão fiscal.

NFS-e desenvolvida conforme o modelo conceitual definido pelas capitais dos estados brasileiros.



ibam
instituto brasileiro de administração municipal

WebISS



Nota Fiscal de Serviços eletrônica - NFS-e



NFS-e

Modernização da Gestão Tributária e incremento na arrecadação do ISSQN sem acréscimo da alíquota

Acesse: www2.ibam.org.br/webiss

Parecer

Direitos Fundamentais. Educação. Instrumentalização dos direitos fundamentais. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Gratuidade de transportes públicos. Direito à creche

Paulo Fernando de Mello Franco*

Consulta

Trata-se de consulta acerca do direito fundamental à educação e da (in)existência de obrigação para que o Município forneça transporte escolar gratuito àqueles matriculados em creches públicas. Indaga o consulente se o art. 205 e seguintes da CRFB consagra, além do direito fundamental à educação, a obrigação de sua instrumentalização, por parte do Município, através do oferecimento de gratuidade de transportes à creche.

Resposta

A educação foi, paulatinamente, alçada à categoria jurídica constitucional-fundamental. Cada vez mais e com maior ênfase se garante, na prática, o que a Constituição da República delinea como direito. E, não há dúvidas, a realidade que temos hoje é, certamente, melhor do que a que outrora tínhamos.

Seria isso suficiente? É dizer, queremos uma Constituição meramente semântica e enunciativa ou, por outro lado, precisamos de um Texto normativo e eficaz?

É nesse contexto que se desenvolve a indagação da presente Consulta: uma vez garantido o direito fundamental à educação, desta vez especificado pela garantia do acesso à creche, alberga, também, a obrigação de gratuidade de transportes públicos?

O questionamento se justifica porque, em um cenário notadamente marcado por desigualdades, de nada adiantaria que se dispusesse a CRFB a ofertar educação como direito se, paralelamente, não se assegurassem containeres de políticas públicas que propiciassem a efetiva fruição destas posições fundamentais.

Assim, é preciso que se conceba que o tão só oferecimento do ensino público gratuito não é, em determinadas situações, de per si suficiente para assegurar, tal qual pretendeu a CRFB, a normatividade do direito fundamental à educação.

Dito isso, passemos a focar na questão específica das repercussões do direito à creche.

* Advogado, Consultor Técnico do IBAM.

Para tanto, é preciso verificar que, consoante dispõe o art. 208, IV da CRFB, “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de [...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”.

A CRFB garante, pois, indiscutivelmente, da creche à pós-graduação, a amplitude do direito a educação. A pergunta remanesce: e a gratuidade de transportes? Estaria incluída?

O mesmo art. 208 da CRFB enuncia, desta vez em seu inciso VII, que:

“Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

VII - atendimento ao educando, no **ensino fundamental**, através de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde.”

É também nesse sentido a redação do art. 4º, VIII da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Aliás, ainda sobre a Lei 9.394/96, com maior destaque se afirma o art. 11, VI que assim preceitua:

“Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.”

Assim, o acesso e a permanência no ensino dependem desses mencionados programas suplementares dentre os quais se inclui, por expressa dicção constitucional, o transporte. O transporte escolar é, aqui, portanto, direito de todos e dever do Estado.

E, tendo em vista que, de acordo com o art. 211, § 2º, “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”, caberia, em tese, que os Municípios se dispusessem a oferecer o transporte escolar gratuito pleiteado. Afinal, o ensino infantil integra, indene de dúvidas, a rede municipal de educação.

Antes de encerrarmos, cumpre que digamos que há quem entenda que a regra contida no art. 208, VII da CRFB tem natureza jurídica de norma constitucional programática, isto é, nas lições de José Afonso da Silva inspiradas na doutrina de Vezio Crisafulli, seria uma norma

constitucional de eficácia limitada e, por conseguinte, careceria de regulamentação.

Vale dizer, àqueles que assim pensam, a obrigatoriedade de concessão de gratuidade de transportes ao ensino infantil careceria de posterior disciplina legal que lhe emprestaria sentido e completude.

Ainda assim, o raciocínio que expusemos se manteria incólume. Isto porque, como vimos, a Lei de Diretrizes e Bases, Lei federal de caráter nacional, supriria esta ausência. E, não haveria que se falar em limitação à fruição da jusfundamentalidade da Constituição.

Em suma, à luz de uma interpretação que vise a corroborar a força normativa da constituição, sendo certo que: 1 - os dispositivos da CRFB e as disposições infraconstitucionais pertinentes não restringiram a gratuidade de transportes a quaisquer das etapas do ciclo de ensino público e que; 2 - onde não houve restrições, não cabe ao intérprete fazê-lo, restam contemplados na gratuidade os matriculados, quem quer que seja, na rede municipal de ensino. E, apenas para que não fiquemos no debate estritamente doutrinário, tudo o que dissemos é reverberado pela jurisprudência contemporânea do Supremo Tribunal Federal que, em recente decisão, julgada em 23/08/2011, reconheceu a insuficiência do argumento da teoria da reserva do possível que, nos dizeres do Ministro Relator Celso de Melo, é incapaz de servir de obstáculo à concretização de direitos fundamentais:

“ACONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”. – A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação

dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. – A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana” cf. ARE 639337, AgR, Relator Min. Celso de Melo, Segunda Turma.

Nada obstante, cumpre que façamos dois comentários. Um acerca da teoria dos custos dos direitos e, outro, em relação aos mecanismos de implantação da aludida gratuidade.

Começamos pela discussão da teoria dos custos dos direitos.

Em poucas palavras, “não há almoços grátis”. E, no cenário da personificação de direitos fundamentais, esta oração ganha ainda maior força.

É que a concretização de direitos fundamentais tem custos e demanda inúmeros gastos, pelo que, inobstante a nobreza da garantia constitucional, alguém precisará pagar esta conta.

Com base nisso, na medida em que a prestação do transporte público é regida pelas regras e princípios atinentes à temática da concessão de serviços públicos, a imposição de gratuidade implicará reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo.

Será preciso cotejar o raciocínio da política tarifária inserta no contrato de concessão para verificar como e em quanto a avença precisará de reequilíbrio. Até porque a tarifa que segue vigendo no Município é fruto de um sem número de cálculos e operações matemáticas que, como

dito pelo consulente, não se debruçaram sobre a questão da gratuidade do transporte ao ensino infantil.

Isto requererá que se faça uma análise de impacto regulatório que pondere tais variáveis e as insira na equação econômico-financeira do contrato de concessão. Como já dissemos, alguém pagará a conta e, por razões de segurança jurídica e de inerência à sistemática dos contratos da Administração, não será o concessionário. Seremos nós que, personificando a sociedade, satisfaremos, pelo princípio da solidariedade, os custos desses direitos.

A sugestão é que o Município perquiria dialogar com o governo do estado para, caso assim entenda a municipalidade, celebrar convênios de auxílio no exercício do transporte dos matriculados — e, por evidente, de seus responsáveis — no ensino infantil. É que, como informa o consulente, como a rede de transportes do Município não dispõe de aparato técnico para transportar com segurança as crianças destinatárias da gratuidade, pode ser que a teia estadual consiga suprir, satisfatoriamente, as necessidades dos municípios.

Outra possível saída seria recorrer ao Ministério da Educação que, através do Programa Nacional de Transporte Escolar — PNTE — e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar — PNATE —, auxilia financeiramente a prestação do serviço de transporte escolar de Municípios que precisam de apoio federativo. Ademais, o art. 70, inc. VIII da LDB também ilustra a possibilidade de utilização dos recursos vinculados à educação para manutenção e desenvolvimento de programas de transporte escolar.

Em segundo lugar, importa que destaquemos os mecanismos de implantação para que a aludida gratuidade se embeba de juridicidade.

Como pontuamos, pela teoria dos custos dos direitos, a oferta de gratuidade de transportes a setores da sociedade ainda não abraçados pelo Município demandará dispêndios. Em sendo assim, dispêndios públicos têm, dentre outros requisitos, as condicionantes da edição de lei específica, indicação da respectiva fonte de custeio e atendimento aos requisitos

constantes dos artigos 15 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, será preciso que Lei municipal imponha a gratuidade irradiante ao ensino infantil e, mais do que isso, indique de onde sairão os recursos públicos que custearão a tutela prestacional e que, em última análise, reequilibrarão a equação econômico-financeira do contrato administrativo de concessão do serviço público de transporte.

Uma última informação nos parece relevante: a urgência e emergência dessas providências dependerá da (im)possibilidade de gozo do direito fundamental à educação na faceta do direito à creche. É dizer, se a ausência de gratuidade concernir a entrave insuperável ao direito fundamental à educação, a postura da Municipalidade deverá ser célere e ágil. Por outro lado, se é perfeitamente possível que a população se utilize das creches municipais e a questão dos transportes configura mera comodidade, não há que se falar em inconstitucionalidade municipal por omissão. Há, isto sim, à luz da teoria da aproximação, concretização, ainda que morosa, do que positiva a Constituição.

Em suma, não se impõe ao Estado que satisfaça todas as pretensões das pessoas, quaisquer que sejam elas. Impõe-se, tão somente, que o ente estatal garanta o direito fundamental à educação e, paralelamente, os meios e instrumentos para que esta possa ser fruída, de maneira sincera, pela população.

Destarte, se há creches minimamente próximas à residência da cidadã que motivou a discussão da presente consulta, o Estado bem cumpriu seu papel institucional, pelo que sequer há direito fundamental ao transporte pleiteado — não nos esqueçamos que, à luz do art. 205 da CRFB, a educação também é dever da família que, *in casu*, teria a obrigação de transportar sua prole —, de modo que a coletividade não pode se submeter, inclusive economicamente, à conveniência de alguns. Situação diversa é aquela em que, a despeito de existirem creches no Município consulente, estas são consideravelmente distantes e inacessíveis, hipótese em que, então, cumprirá ao Município consulente garantir a sinceridade normativa da Constituição e, pois, fornecer o transporte gratuito pretendido.



**Todo problema tem solução.
Uma solução diferente para cada
tipo de problema. Não existe
uma resposta única para
perguntas diversas.**

**Esse é o pensamento que faz do
IBAM uma instituição moderna e
permanente, capaz de atender
às necessidades tanto do menor
dos Municípios quanto dos
maiores centros urbanos.**

**O IBAM foca, no seu trabalho,
contribuir para o
fortalecimento dos Municípios
e para o aperfeiçoamento das
relações entre este e a
sociedade, com ênfase na
valorização da cidadania e da
democracia.**

**Conheça melhor o IBAM.
Venha nos fazer uma visita:
Rua Buenos Aires, 19 - Centro
Rio de Janeiro - RJ
Tel. (21) 2142-9797**



instituto brasileiro de
administração municipal

orçamento
capacitação
gestão tributária
fluxo de caixa
logística reversa
iluminação pública
resíduos sólidos
políticas públicas
recursos humanos
assistência social
gestão tributária
gerenciamento de projetos

medidas socioeducativas
siconv
cultura
saneamento
licitações
contabilidade

Ensino presencial e a distância

Desenvolvimento de competências e habilidades focado em Políticas Públicas e nos instrumentos gerenciais.

Público-alvo:
formuladores,
planejadores e
executores, lideranças
sociais e comunitárias.

Acompanhe a programação
de cursos no site
www.ibam.org.br
