

risco social

governança

política pública

prática pedagógica

educação pública

ODS

prédios municipais

pareceres

assistência social

tributação

ITBI

serviços públicos

pandemia

prescrição



instituto brasileiro de
administração municipal

Edição nº 310
Junho/2022

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Artigos

- Sobre os Conceitos de Vulnerabilidade e Risco Social na Política de Assistência Social
- Qualidade na Educação Pública: uma necessidade negligenciada
- O Estado está nu! A pandemia da Covid 19 e o retorno do Estado
- Governança e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): Uma Análise Bibliométrica (2015-2021)
- ITBI, Momento da Ocorrência do Fato Gerador e a Tese Fixada pelo Supremo Tribunal
- Súmulas STJ 633, 634 E 635: Decadência de Prazo Revisional; Prescrição de Improbidade para Particular; Início do Prazo na Lei Nº. 8112/90

Pareceres

- A Instalação de Antenas de Telecomunicação 5G nos Municípios
- Reflexos da Emenda Constitucional nº.120/2022 no Regime Especial dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias
- A ADI 6707/ES e a Possibilidade de uma Recondição para os Cargos da Mesa Diretor

Aos Leitores

O IBAM apresenta o segundo número da Revista de Administração Municipal – RAM para o ano de 2022. Os leitores vão observar a diversidade de assuntos tratados e o carácter questionador e reflexivo de alguns dos artigos, enquanto que outros valorizam a necessidade de bem instrumentalizar a ação de gestores, notadamente no campo jurídico.

Assim tem sido a trajetória da RAM, desde que se tornou digital. A linha editorial combina temas emergentes que demandam olhar crítico sobre as políticas públicas com discussões relevantes sobre uso e aplicação de instrumentos, jurídicos ou não, que podem contribuir para a melhoria da ação de gestores. Aliás, vale dizer que a segurança e consistência técnica dos servidores é fundamental para subsidiar a racionalidade do decisor e ação governamental em suas nuances políticas. Recursos escassos são compensados por inteligência e exame das políticas públicas com base em evidências.

A RAM 310 está, sob esta ótica, rica de ideias, com a apresentação de seis artigos e, como sempre, três pareceres.

O artigo de Mônica de Castro Maia Senna, Ariane Rego de Paiva e Antônio Carlos de Oliveira enfoca a política de assistência social sob o ponto de vista dos conceitos de vulnerabilidade e risco social que lhe dão contornos desde sua concepção. Discute os termos, faz-lhe a crítica, aponta a concepção do SUAS - Sistema Único de Assistência Social – e nos deixa pensando e repensando sobre as questões estruturais que envolvem as desigualdades no país e as políticas públicas deste segmento que se voltam para medidas no nível micro, as pessoas e as famílias.

Carlos Fernando Gomes Galvão de Queirós trás uma proposta de discussão sobre a qualidade na educação pública. Na linha de reflexão sobre as políticas públicas, o texto - Qualidade na Educação Pública: uma necessidade negligenciada - convida o leitor a enfrentar o dilema de saber e concordar com a noção de que a qualidade do sistema educacional é imprescindível com um descaso governamental e social que abre mão de exigir que se assuma a responsabilidade no fazer e exigir que tal propósito seja atingido. O texto indica caminhos, alternativas, propostas de trabalho que chamam os operadores da educação para testar novas formas de pensar sobre tradicionais e inovadoras práticas de ensino que traga qualidade técnica e humanismo à educação.

Ainda observando o enfoque da reflexão sobre políticas públicas e o papel do Estado, Herculis Toledo provoca os leitores em seu artigo: “O Estado está nu! A pandemia da Covid-19 e o retorno do Estado”. Apoiando-se em autores clássicos discute as relações entre a atuação do Estado e as responsabilidades com a vida humana. A escolha pelos valores democráticos e pela abordagem de direitos que consegue manter a centralidade do Estado na cobertura dos riscos sociais advindos da invalidez, da velhice, da doença, do acidente de trabalho e do desemprego pode promover arranjos menos perversos com a inserção do setor privado no campo da proteção social. Lembra, ainda, aspecto importante do debate sobre descentralização que transfere poder e funções administrativas para os municípios, em dimensão especialmente interessante para os leitores da RAM.

Joyce Souza Silva e Maria de Fátima Martins se preocupam com o planejamento para os próximos anos e em como se preparar para tal intento. Com o olhar nos ODS vão pensar sobre governança

como elemento crítico do trabalho. Trazem, então, para o debate a pesquisa bibliométrica, utilizando o software VOSviewer, em sua capacidade de abordar publicações que tratem do tema. É um artigo que ensina “pesquisar para pesquisar”, para detectar carência de material e ir ao encontro de aprofundamento de conhecimentos. Os ODS são a motivação para a elaboração do artigo mas a ferramenta – a pesquisa bibliométrica - é de amplo uso.

Voltando-se o olhar para o outro foco da revista, isto é, o instrumental jurídico que fortalece a atuação do município, Irapuã Beltrão traz o artigo “ITBI, momento da ocorrência do fato gerador e a tese fixada pelo Supremo Tribunal”. Nele, aprofunda discussão sobre o fato gerador do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis inter vivos e onerosa é tratada de forma detalhada e bem ilustrada, criando condições para que, no município, se examine a questão e se altere o modo como se lida com o imposto.

Em igual diapasão, isto é, no amparo à atuação do governo local com segurança jurídica, Ivan Barbosa Rigolin apresenta o texto “Súmulas STJ 633, 634 e 635: a) decadência de prazo revisional; b) prescrição de improbidade para particular; c) início do prazo na Lei nº. 8112/90”. O autor trabalha cada uma das súmulas e suas intercessões e usos. A ênfase da análise conduz à convicção de que o prolongamento das questões sem solução traz significativo prejuízo ao indiciado e ao próprio serviço público.

Finalmente, os três pareceres da RAM 310 foram elaborados por Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues, Jaber Lopes Mendonça Monteiro e Rafael Pereira de Sousa. Abordaram os seguintes temas: “A instalação de antenas de telecomunicação 5G nos Municípios”, “ O advento da EC nº 103/2019 e o que muda em relação a incorporação de vantagens” e “ A ADI 6707/ES e a possibilidade de uma recondução para os cargos da Mesa Diretora”. A diversidade dos assuntos tratados nos pareceres certamente vai alcançar o interesse de vários dos leitores da revista.

Que o presente exemplar da RAM lhes aguce a curiosidade por novos conhecimentos.

Até breve e boa leitura.

Acesse nossos canais de comunicação

- Instagram: [ibam_org](#)
- LinkedIn: [company/ibam-org](#)
- Facebook: [ibam.org](#)
- YouTube: [canalibam](#)
- Website: [www.ibam.org.br](#)

Índice

Artigos

05. Sobre os Conceitos de Vulnerabilidade e Risco Social na Política de Assistência Social

Mônica de Castro Maia Senna, Ariane Rego de Paiva e Antonio Carlos de Oliveira

17. Qualidade na Educação Pública: Uma Necessidade Negligenciada

Carlos Fernando Gomes Galvão de Queirós

24. O Estado Está Nu! A Pandemia da Covid 19 e o Retorno do Estado

Herculis Tolêdo

31. Governança e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): Uma Análise Bibliométrica (2015-2021)

Joyce Souza Silva e Maria de Fátima Martins

45. ITBI, Momento da Ocorrência do Fato Gerador e a Tese Fixada pelo Supremo Tribunal

Irapuã Beltrão

52. Súmulas STJ 633, 634 E 635: Decadência de Prazo Revisional; Prescrição de Improbidade para Particular; Início do Prazo na Lei Nº. 8112/90

Ivan Barbosa Rigolin

Pareceres

58. A Instalação de Antenas de Telecomunicação 5G nos Municípios

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

60. Reflexos da Emenda Constitucional nº. 120/2022 no Regime Especial dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias

Jaber Lopes Mendonça Monteiro

64. A ADI 6707/ES e a Possibilidade de uma Recondição para os Cargos da Mesa Diretor

Rafael Pereira de Sousa

Expediente

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

Editoria

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

Conselho Editorial

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

Conselho Técnico

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

Projeto Gráfico

Ewerton da Silva Antunes

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

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

Superintendente Geral: Paulo Timm

IBAM

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

REPRESENTAÇÕES

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

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

SOBRE OS CONCEITOS DE VULNERABILIDADE E RISCO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Mônica de Castro Maia Senna*, Ariane Rego de Paiva** e Antonio Carlos de Oliveira***

Resumo: Vulnerabilidade e risco social são dois conceitos centrais no desenho da política nacional de assistência social instituída no Brasil a partir de 2004. Longe de serem consensuais, esses conceitos têm sido alvo de intensa disputa, com implicações para a materialização da própria política. O presente artigo discute esses conceitos abordando: a) alguns de seus fundamentos teóricos; b) como os mesmos são traduzidos nas normativas da PNAS; e c) possíveis repercussões dos significados assumidos por esses conceitos na implementação da política de assistência social em termos de garantia de proteção social e ao reconhecimento dos direitos de cidadania.

Palavras-chave: Política Social; Assistência Social; Vulnerabilidade; Risco Social

Introdução

Este trabalho buscou analisar sentidos e usos dos conceitos de vulnerabilidade e riscos a partir da análise de documentos que conformam o desenho institucional da política nacional de assistência social. Longe de serem consensuais, esses conceitos têm sido alvo de intensa disputa, com implicações para a materialização da própria política.

O que nos parece importante é identificar como esses diferentes usos foram incorporados pela política de assistência social brasileira no início dos anos 2000. As desigualdades estruturais na formação social do país implicam na necessidade de ampla intervenção pública em várias frentes, seja pela demanda de controlar os conflitos sociais, seja como resposta à mobilização das lutas dos trabalhadores ou dos diferentes grupos em torno dos direitos humanos, que envolvem dimensões políticas, sociais, econômicas e culturais.

Desde a década de 1990, a assistência social veio se estruturando no país como política

que compõe a seguridade social, dentro de um campo de disputas mais amplo entre Estado, sociedade e capital, em um contexto de implementação de contra-reformas das políticas sociais sob o direcionamento político neoliberal. As desigualdades sociais denunciadas pelos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 no Brasil foram sendo menosprezadas na agenda do debate internacional e nacional, para serem substituídas por intervenções di-

* **Mônica de Castro Maia Senna:** Assistente Social, Sanitarista, Mestre e Doutora em Ciências – Saúde Pública. Professora do Programa de Pós-graduação em Política Social e da Escola de Serviço Social – Universidade Federal Fluminense.

Endereço eletrônico: monica_senna@id.uff.br

** **Ariane Rego de Paiva:** Assistente Social, Mestre e Doutora em Política Social. Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Endereço eletrônico: arianepaiva@puc-rio.br

*** **Antonio Carlos de Oliveira:** Psicólogo. Mestre em Psicologia e Doutor em Serviço Social. Professor do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Endereço eletrônico: antoniocarlos@puc-rio.br

reacionadas à pobreza e à miséria, prevalecendo estratégias dos grupos dominantes para mudar o foco das reivindicações pela igualdade para a denominada “inclusão social” (Fontes, 2010). Junto à ideia de uma pobreza essencializada, atomizada das relações sociais capitalistas, os campos econômico, político e social que se articulavam para elaborar políticas sociais foram dominados pelo debate em torno do binômio “inclusão versus exclusão”. De acordo com Fontes (2010), o gerenciamento de parques recursos e o discurso tecnicista da eficiência dos gastos públicos, juntamente com as ações para o alívio à pobreza e garantia da segurança, nortearam as políticas do Banco Mundial do período e influenciaram a agenda de reformas implantadas nos países de capitalismo periférico.

Após 2004 – com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da implementação de um novo sistema de gestão, descentralizado e participativo, com atuação partilhada entre as três esferas de governo e instituições privadas da assistência, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS) –, muito se avançou na estruturação da assistência social como política pública, com capilaridade em todos os municípios brasileiros, sobretudo por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e de outras ações. A assistência, como um campo controverso e cheio de tensões, faz parte de um rol de políticas sociais do período de governos petistas em que se ampliou a cobertura dos serviços em uma perspectiva de garantia de direitos, ao mesmo tempo em que se expandiram programas com estímulos à bancarização e aumento do crédito, pautados na hegemonia das finanças (BRETTAS, 2020).

O processo de desenho e implantação do SUAS foi, portanto, permeado pelas disputas que envolvem uma construção coletiva pelos direitos de assistência social em um cenário de alterações no padrão de acumulação capitalista. Verifica-se que os conceitos de vulnerabilidade e risco foram utilizados nos primeiros documentos da política para conformarem o que designaria o público-alvo dos serviços e bene-

fícios, porém, sem o aprofundamento teórico que nos auxilie a defini-los. Assim, considerando diferentes determinantes na elaboração de uma política pública na esfera federal, pactuada em diferentes espaços da gestão e do controle social, este artigo busca problematizar os conceitos referidos a fim de contribuir com a reflexão e com as possibilidades de atuação profissional dos trabalhadores da assistência social nos municípios brasileiros.

O presente texto foi assim organizado: na primeira parte, apresentamos o que consideramos ser os principais fundamentos teóricos dos dois conceitos; na segunda parte, como eles são traduzidos nas normativas da PNAS; e depois, identificamos possíveis repercussões dos significados assumidos por esses conceitos na implementação da política de assistência social no que se refere à garantia de proteção social e ao reconhecimento dos direitos de cidadania.

Risco e vulnerabilidade social: uma aproximação conceitual

Noções de vulnerabilidade e risco social têm embasado políticas públicas de proteção social no mundo capitalista em período recente. A incorporação dessas noções ao desenho de políticas sociais se intensifica em meio ao cenário de crise estrutural do capitalismo a partir dos anos 1970, às transformações na esfera produtiva e no mundo do trabalho e à erosão dos sistemas de proteção social constituídos no segundo pós-guerra. Nesse contexto, vulnerabilidade e risco são tomados como referências conceituais capazes de reconhecer a complexidade dos fenômenos sociais e, desse modo, contribuir para a construção de respostas às demandas sociais em um mundo em constante e acelerada transformação.

No entanto, longe de consensuados ou universalmente aceitos, esses conceitos são alvo de intensas disputas semânticas e políticas, com desdobramentos diversos e carregados de ambiguidades e contradições. A polissemia é ainda realçada pela adoção de tais noções em

distintos campos do conhecimento, como Economia, Engenharia, Epidemiologia e Geografia, além das Ciências Sociais, comportando, assim, diferentes linhas interpretativas.

A noção de risco é central na Epidemiologia e está associada, de modo geral, à probabilidade e às chances de grupos populacionais adoecerem e morrerem por algum agravo à saúde (AYRES et al, 2006). A área foi uma das precursoras nas tentativas de construção de uma definição conceitual para o termo no Brasil, com registros nesse sentido desde o final do século XIX, muito embora, conforme Ayres (2008), essas tentativas ainda se encontravam eivadas de imprecisões. De acordo com o autor, é a partir da segunda década do século XX, em meio a campanhas sanitárias de controle de epidemias que grassavam no país, que o risco passou a ter uma definição conceitual mais precisa, referindo-se à “condição objetiva de sujeição de grupos populacionais a epidemias ou a experiências desfavoráveis à saúde em geral” (AYRES, 2008, p. 292). Medidas de probabilidade foram então introduzidas nos estudos epidemiológicos, a fim de estimar as chances de diferentes grupos populacionais adoecerem e morrerem por um dado agravo à saúde.

Aos poucos, o conceito de risco vai se definindo em termos estritamente matemáticos, em consonância ao avanço das ciências biomédicas e sua hegemonização na constituição do modelo de atenção à saúde desde meados do século XX. O risco epidemiológico passa a ser definido, então, a partir dos nexos causais entre grupos populacionais com determinadas características e o agravo em estudo, por meio de cálculos probabilísticos pretensamente capazes de prever e controlar as situações que ameaçam a saúde.

Em que pesem as contribuições desse enfoque para o avanço do conhecimento em saúde e

desenvolvimento de estratégias de prevenção, diagnóstico e terapêutica, o uso hegemônico de cálculos estatísticos e da noção de probabilidade para determinar os riscos em saúde favoreceu sobremaneira a adoção de prescrições normativas de comportamentos ditos saudáveis e reforçou o controle sobre os indivíduos, principalmente os mais pobres, responsabilizando-os pela própria saúde. Noções como *grupos de risco e comportamentos de risco* assumiram centralidade nas intervenções dirigidas ao cuidado em saúde, ora conformando concepções e práticas discriminatórias, preconceituosas e moralizantes sobre os grupos sociais afetados por determinado agravo à saúde, ora induzindo a responsabilização e culpabilização individual sobre sua condição (AYRES et al, 2006).

“O risco epidemiológico passa a ser definido, então, a partir dos nexos causais entre grupos populacionais com determinadas características e o agravo em estudo, por meio de cálculos probabilísticos pretensamente capazes de prever e controlar as situações que ameaçam a saúde.”

Essa tendência é, em certo sentido, partilhada no âmbito das Ciências Sociais por autores como o sociólogo alemão Ulrich Beck ou o britânico Anthony Giddens. Em livro publicado nos anos 1980, em contexto marcado pelas transformações tecnológicas e mudanças estruturais do capitalismo, Beck (2010) desenvolve o conceito de *sociedade de*

risco, demarcando o quanto essa noção passou a ser estruturante do modo de vida contemporâneo. O autor parte da ideia de que a modernidade estaria atravessando um momento de ruptura histórica, comparável à ocorrida na passagem da sociedade feudal para a industrial. No entanto, essa ruptura não implicaria no fim da sociedade moderna, mas sua reconfiguração, em que a sociedade industrial, em processo de obsolescência, estaria cedendo lugar a um mundo dominado pela produção de riscos.

Para Beck (2010), a ideia de progresso subjacente à modernidade vem sendo suplantada pela tomada de consciência das ameaças produzidas pela própria vida social, expressas, por exemplo, nas catástrofes ambientais, nos

conflitos armados e nas epidemias. Diante dessa “nova” *modernidade reflexiva*, institui-se um ambiente de incertezas capaz de colocar em xeque a confiança nas instituições modernas e sua possibilidade de controlar as ameaças e perigos à própria espécie humana. Ainda que considere o risco passível de mensuração e cálculos probabilísticos, o autor compreende a sociedade de risco como “um mundo de incertezas fabricadas”, reforçadas pelas crescentes inovações tecnológicas, tornando os riscos mais globalizados e universais e, assim, irreduzíveis à quantificação. Critica, nesse sentido, o determinismo da racionalidade científica na produção de verdades e questiona a própria crença na capacidade da ciência de antever e domesticar o futuro.

Na análise de Beck, esse contexto de incertezas abre espaço para um processo de individualização dos riscos, em que os indivíduos são considerados sujeitos com capacidade de agência sobre suas escolhas (BECK, 2010), apostando em saídas individuais ou familiares, expressas, por exemplo, no enfoque do empreendedorismo. Realça-se, desse modo, a responsabilização individual tanto pela produção quanto pela gestão do próprio risco, reforçando a tendência de culpabilização dos sujeitos pelo modo de andar a vida.

No mesmo sentido, Anthony Giddens é um autor que também contribuiu na construção da crítica da modernidade sob a direção de uma *sociedade do risco* (2002; 2012) e apesar de algumas diferenças em suas teorias, incluiu a ideia de uma sociedade determinada pelas incertezas e inseguranças devido à perda do controle dos riscos sociais e ambientais na modernidade. Para Giddens a “alta modernidade” trouxe transformações para as formas de intimidade e identidade pessoal, em que os sujeitos vivem com a desconfiança permanente de que alguma ameaça possa atingi-los. O autor classifica sete tipos de globalização do risco,

resumidamente apresentados: 1) pela intensidade (uma guerra nuclear, por exemplo); 2) pela extensão de eventos que acometem grande parte da população (desemprego); 3) risco derivado das mudanças na natureza (transgênicos); 4) riscos ambientais institucionalizados, que afetam as possibilidades de vida de milhares de pessoas, como os mercados de investimentos; 5) a consciência do risco sem que haja formas de decifrá-los; 6) a consciência bem distribuída do risco, já que muitos dos eventos que podem ocorrer possuem poder lesivo de conhecimento de boa parte do mundo (guerras e conflitos armados); e por último, 7) a consciência das limitações da perícia, que aponta os limites em decifrar os riscos pelos peritos (ALEXANDRE, 2000).

Não se pode desconsiderar aqui que essas abordagens ganham robustez em contexto de avanço do ideário neoliberal, vendido pretensamente como única alternativa viável à crise capitalista, quando os sistemas e mecanismos de proteção social instituídos no segundo pós-guerra são duramente criticados e reconfigurados. Em meio à redução dos Estados Sociais e cortes nos gastos públicos, os indivíduos foram convocados a assumir a responsabilidade pela própria proteção.

Críticas a essas abordagens começam a proliferar já nos anos 1980, com importantes contribuições da chamada Epidemiologia Crítica e das Ciências Sociais, dentre outros campos do conhecimento. Em meio a essas críticas, ganha destaque o conceito de vulnerabilidade, também ele marcado pela polissemia e emprego em várias áreas do conhecimento.

No campo da saúde, a emergência da epidemia da AIDS nos anos 1980 provocou a reflexão crítica sobre o conceito epidemiológico de risco e abriu espaço para as discussões em torno da noção de vulnerabilidade enquanto propiciadora de uma leitura mais compreensiva dos

“Realça-se, desse modo, a responsabilização individual tanto pela produção quanto pela gestão do próprio risco, reforçando a tendência de culpabilização dos sujeitos pelo modo de andar a vida.”

complexos processos de saúde-doença, contribuindo, desse modo, para a construção de respostas mais efetivas e integrais (AYRES et al, 2006; MALAGÓN-OVIEDO, CZERESNIA, 2015). Graças ao ativismo político de movimentos sociais e profissionais de saúde, o enfoque da vulnerabilidade incorporou a necessidade de identificar e atuar sobre os múltiplos determinantes da epidemia da AIDS, aproximando-se dos referenciais e princípios dos Direitos Humanos, *“visando estratégias de intervenção mais amplas, em consonância com o caráter indivisível e sinérgico dos direitos”* (MALAGÓN-OVIEDO, CZERESNIA, 2015, p. 240). Expandindo-se para outras áreas de intervenção da saúde, a articulação da noção de vulnerabilidade com o campo dos Direitos Humanos possibilitou *“designar, em sua origem, grupos ou indivíduos fragilizados, jurídica ou politicamente, na promoção, proteção e/ou garantia dos seus direitos de cidadania”* (BERTOLOZZI et al, 2009, p.2)

Ayres et al (2006) sublinham que a noção de vulnerabilidade amplia o enfoque centrado em aspectos exclusivamente individuais, incorporando também dimensões coletivas e contextuais na análise dos condicionantes da saúde. Apesar desses avanços, os estudos de vulnerabilidade em saúde ainda carecem, segundo Malagón-Oviedo e Czeresnia (2015), de uma linha de análise mais precisa, incorrendo na possibilidade de cair em simplificações automáticas conforme a seguinte equação: pobreza = vulnerabilidade = perigo = risco.

Nas Ciências Sociais, o conceito de vulnerabilidade ganha força também a partir dos anos 1980, capitaneada sobretudo por um grupo de sociólogos franceses, diante da “redescoberta” da pobreza associada à crise do capital, às transformações no mundo do trabalho e às restrições dos sistemas de proteção social. Em

diálogo crítico com as noções de pobreza, exclusão social e outras correlatas, o conceito de vulnerabilidade considera o caráter dinâmico e processual da pobreza enquanto fenômeno multidimensional. Nessa direção, procura incorporar os modos como indivíduos e grupos sociais, em suas interações com a família, comunidades e outros grupos e com o contexto social, econômico, político e cultural se fragilizam ao longo do tempo, tornando-se suscetíveis a situações como desemprego, agravos à saúde, isolamento social, dentre outros.

A obra de Robert Castel (2005) é um dos principais referenciais no debate sobre vulnerabilidade social. Para o autor, que estuda as transformações pós-Estados Sociais, as sociedades

modernas se caracterizam pela insegurança, devido à incapacidade de garantir proteção aos trabalhadores, que se expressa no desemprego, na precarização das condições de trabalho e na fragilidade dos vínculos relacionais, o que gera a vulnerabilidade, a segregação e a desfiliação. De um modo sintético, a desfiliação atrapalha a coesão social ou a integração, o que ele denomina como eixo da “nova questão social”.

“De acordo com Castel, a vulnerabilidade leva ao risco da marginalização ou da desfiliação, e é entendida como um estágio intermediário que leva aos processos de exclusão, sendo definida como a conjunção da precarização das relações de trabalho e da fragilidade dos suportes relacionais.”

De acordo com Castel, a vulnerabilidade leva ao risco da marginalização ou da desfiliação, e é entendida como um estágio intermediário que leva aos processos de exclusão, sendo definida como a conjunção da precarização das relações de trabalho e da fragilidade dos suportes relacionais (CASTEL, 2006). A desfiliação, então, é a última “zona”, ou estágio, no processo de exclusão social, em que os sujeitos são submetidos pelo desemprego e pelo isolamento social.

Apesar de ser crítico às análises da individualização dos riscos que Beck e Giddens defendem, Castel se fundamenta nas ideias conservadoras de integração social e de anomia, de

cariz durkheimiano, sem considerar que não há harmonia social nas sociedades de classes e que mesmo no contexto dos Estados Sociais com extensa proteção social existem desigualdades e conflitos sociais. Sua análise sobre a precarização do trabalho e o processo de desfiliação na França nos ajuda a compreender a complexidade das sociedades capitalistas atuais, porém vulnerabilidade e risco estão reortados dos fundamentos da realidade social, sendo apartados dos fenômenos que estão vinculados à dinâmica da acumulação capitalista.

Normativas da PNAS e os usos imprecisos de Vulnerabilidade e Risco

O marco normativo inicial da política de assistência social em vigor é a PNAS, de 2004, que se tornou o documento federal de sistematização dos principais elementos de constituição do SUAS e que deu origem à sua implantação. Não se trata de um documento auto aplicado, ou seja, não apresenta as formas como a política deve ser executada, e seguindo o *path dependence* do modelo de institucionalidade do Sistema Único de Saúde, foi preciso uma Norma Operacional Básica subsequente, instituída em 2005, para apresentar como e sob quais critérios a política deveria ser implementada pelos municípios e estados brasileiros.

A escolha do público-alvo prioritário da política de assistência social incide sobre a família em seus diversos arranjos contemporâneos, incluindo as relações por laços consanguíneos ou laços afetivos para sua composição. Essa escolha não foi uma novidade para a assistência social e acompanha muitas das políticas sociais brasileiras há décadas, reforçando o lugar da família como núcleo básico da sociedade, mediador das relações entre cidadãos e Estado, em uma clara direção política conservadora do *status* da família como instituição provedora de proteção e de reforço do ideário liberal de responsabilização da família quanto aos problemas sociais e econômicos de seus membros.

Além disso, a PNAS faz menção às necessidades dos sujeitos individuais e de segmentos

que, devido ao ciclo de vida e/ou situações de dependência, precisam de maiores cuidados e de assistência. Assim, famílias e indivíduos são designados como público da assistência social, porém, para que tenham acesso à rede de proteção social ofertada por esta política, precisam estar em condições de “vulnerabilidade ou risco”.

Vulnerabilidade e risco são palavras-chave para acesso aos direitos socioassistenciais e são repetidos em todos os documentos normativos da política de assistência social. São conceitos que contribuem para determinar os critérios de elegibilidade para os atendimentos nos serviços hierarquizados do SUAS.

Constituem o público usuário da política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p.33).

Outros conceitos ou categorias se articulam e se associam a vulnerabilidade e risco para especificar os tipos de serviços e benefícios que podem ser acessados: fragilidade de vínculos, violência, violação de direitos, exclusão, laços afetivos, convivência familiar e comunitária, rompimento de vínculos. Os conceitos mencionados também acompanham a ideia de território e territorialização, para estudos de indicadores e diagnósticos visando a identificar locais com maiores índices de vulnerabilidade e risco.

Não é novidade, nos estudos do campo da assistência social como política pública, que estes conceitos foram identificados como imprecisos (COUTO et. al., 2017) e que não aprofundam análises macrosociais e estruturais para a compreensão das condições das

famílias e sujeitos que necessitam de ações públicas desta política. Incluir a fragilidade de vínculos afetivos, de pertencimento e sociabilidade como situações de risco aos sujeitos aproxima a política dos temas de estudos psicossociais, que também não podem ser negligenciados.

Parecem-nos profícuos os debates em que situações de vulnerabilidade e risco sejam analisadas à luz das relações estruturais capitalistas, e das particularidades da formação social brasileira e suas desigualdades permanentes impostas aos trabalhadores e classes subalternas. Mesmo quando se trata de relações entre familiares, como no caso da violência doméstica e familiar, ou nas situações de vulnerabilidades devido ao ciclo de vida e/ou deficiência, cabe a percepção de que são os modos de viver e de organizar as (des)proteções sociais a partir dos direitos constituídos que levam determinados grupos a estarem mais expostos a situações de discriminação, violência e outras violações de direitos humanos.

Identificar, prevenir e assistir situações que colocam em risco a integridade física e psíquica dos sujeitos nas relações familiares fazem parte de um compromisso ético-político dos Estados, colocado nas pautas internacionais pelos movimentos e lutas sociais. Mas há outras faces destas relações que precisam vir à tona nas práticas profissionais, que denunciem as situações de vulnerabilidade e risco devido às condições precárias de vida em que a maioria da população é obrigada a subsistir.

Repercussões na implementação da política

Tendo por base a origem epistemológica e política dos termos risco e vulnerabilidade, importa problematizar alguns possíveis rebatimentos de sua centralidade na concepção de proteção social presente na política de assistência social. Cabe destacar principalmente no que se refere à garantia de direitos e ao exer-

cício de cidadania de usuários e usuárias, com expressiva relevância para as práticas profissionais levadas a cabo no cotidiano de implementação da política.

Conforme já explicitado, embora longe de expressarem sentidos consensuais, ambas as noções oportunizam ou mesmo ensejam a responsabilização do indivíduo ou do grupo familiar pela própria situação em que se encontra. Mesmo a perspectiva de vulnerabilidade social, formulada em princípio como alternativa crítica à noção de risco – ao registrar a intervenção de fatores macrossociais na conformação de situações de fragilidade –, tem seu emprego majoritariamente convergindo para [e sustentando] processos de culpabilização.

Assim que a perspectiva de risco se presta à crescente fragmentação e seletividade quanto ao acesso às proteções afiançadas pela política, cada vez mais restritas à população que se encontra na faixa de pobreza extrema, em consonância ao projeto ultraconservador de regressão de direitos em curso na última década. Em contextos nos quais famílias pobres não contam com acesso a bens e serviços básicos, proporcionado por proteção social para muito além da política de assistência social, tanto mais se encontram reduzidas as possibilidades de enfrentamento de adversidades. Em outras palavras, parece haver expectativa de que uma política específica, com recursos e atuação cada vez mais focalizados na pobreza, seja capaz de reverter, junto a indivíduos e famílias, situações cujos principais condicionantes fogem ao seu alcance.

Como se o suporte ofertado através de programas e serviços cuja focalização está centrada em famílias e indivíduos – entendidos como vulneráveis e em risco, em uma perspectiva endógena e descontextualizada – e sujeitos a descontinuidades pudesse ser suficiente para alavancar potencialidades que viriam a conferir autonomia aos usuários. Uma política da qual os usuários necessitam devido a causas

estruturais e que tem seu programa de ação centrado em mudanças de escala micro; lidar com tal contrassenso requer muita criticidade e estratégia de seus operadores, nos diversos níveis.

Ao mesmo tempo, há que se ter cuidado com a supervalorização da dimensão gerencial, para cujo reforço as noções de vulnerabilidade e risco se prestam bastante. Ênfase demasiada em tais processos induz à manutenção da histórica funcionalidade da assistência social na reprodução de desigualdades e no controle de segmentos da população. Termina-se por não concretizar, conforme previsto no marco constitucional, condições institucionais e políticas para a garantia da efetivação dos direitos, com erosão até mesmo de parte da credibilidade que a política de assistência social vem construindo junto à população em período recente.

No entanto, como o processo de implementação de qualquer política é caracterizado por intensas disputas, é possível recorrer a interpretações com potencial de encontrar, no emprego de tais categorias, flancos para enfatizar as condições objetivas de vida, ressaltando e valorizando distintos modos de viver, em contraposição à responsabilização individual e familiar. A perspectiva analítica adotada por Carmo e Guizardi (2018) segue nessa direção, ao propor que

“Ênfase demasiada em tais processos induz à manutenção da histórica funcionalidade da assistência social na reprodução de desigualdades e no controle de segmentos da população.”

mesmo conceitualmente impreciso, o termo vulnerabilidade amplia a compreensão dos múltiplos fatores que fragilizam os sujeitos no exercício de sua cidadania. As ações profissionais no âmbito das políticas de saúde e assistência social e o imaginário social são forjados pela incorporação de conceitos que podem tanto reduzir quanto reforçar vulnerabilidades (p. 1).

De tal maneira que formas de atuação fundadas na criticidade permitem qualificar situações adversas vivenciadas pela população

como decorrentes de processos de vulnerabilização. Compreendendo estrutura e funcionamento da sociedade – e não características individuais ou familiares – como determinantes centrais da condição em que se encontram cidadãos e cidadãos que necessitam da proteção social específica a ser oferecida pela política de assistência social. Baseando gestão e intervenção direta no entendimento de que estados de vulnerabilidade associam, decerto, situações e contextos individuais, porém e sobretudo, coletivos.

Donde o desafio que se apresenta de pôr em curso intervenções que considerem, a um tempo, “situações próprias do ciclo de vida das pessoas, (...) condições das famílias, da comunidade e do ambiente em que as pessoas se desenvolvem” (JANCZURA, 2012, p.4), sem

perder de vista as desigualdades estruturais como determinantes primeiros de tais especificidades. Tanto mais em um contexto no qual se caminha a passos largos no aumento dos índices de pobreza, aliado a um conjunto de desafios a serem enfrentados no interior da própria política, como fragilidades no processo de descentralização pela ainda reduzida capacidade de gestão em nível municipal, expressiva diminuição de recursos orçamentários para políticas sociais, e precarização de vínculos empregatícios e condições de trabalho.

Trata-se de um campo de disputas de sentidos e hegemonia quanto a projetos societários distintos em relação à garantia de direitos e ao pleno exercício de cidadania de segmentos mais vulnerabilizados da população, seja por questões econômicas, sociais e/ou culturais. Donde a qualificação de profissionais operadores da política – em que pese sua fundamental contribuição para o cotidiano de implementação – consiste em um melancólico e primeiro estágio, dependente de escolhas políticas que

só podem ser efetuadas em outros níveis de gestão, para além do contato direto com a população usuária da assistência social.

No entanto, no nível mais propriamente operacional dos serviços ofertados, o conhecimento crítico e reflexivo acerca do emprego de noções complementares, utilizadas para operacionalização da política e gradação de níveis de proteção, também pode fazer expressiva diferença. Elementos referenciais como fragilidade de vínculos familiares e comunitários – relacionados como situações características de risco –, pelo que possuem de imprecisão, deixam brechas para se problematizar especificidades culturais e locais, como modos distintos de sociabilidade. Exemplo clássico reside em formas de vinculação e proteção recíproca desenvolvidas por grupos de pessoas em situação de rua que, via de regra, são classificadas como expressões inequívocas de fragilidade.

Sem pretender desqualificar a necessidade de parâmetros e referências para estabelecimento de critérios de elegibilidade e de organização de níveis de proteção, importante se manter alerta aos efeitos ilusórios das perspectivas normativas, abstratas e universalistas (SILVEIRA, 2017, p. 493) como suficientes à consecução dos objetivos primeiros da política de assistência social. Onde a necessidade de valorização concomitante de lutas mais gerais por direitos e usufruto de bens coletivamente produzidos, para além do âmbito do SUAS.

Essa perspectiva menos endógena constitui alternativa à ideia de estar a própria política de assistência social – em seu modelo estatal, público e democrático – em risco, mediante um contexto de avanço das contra-reformas, ameaça à democracia e de redução dos direitos de cidadania em geral.

Considerações Finais

A implantação do Sistema Único de Assistência Social introduziu importantes inovações na gestão e financiamento da assistência social brasileira, possibilitando dar materialidade a um conjunto integrado de ações, benefícios e

serviços dirigidos a uma parcela da população historicamente excluída dos mecanismos públicos de proteção social. Mas essas inovações não estão garantidas, nem garantem, por si só, a transformação de concepções e práticas sociais e profissionais consolidadas historicamente.

Nesse artigo, procuramos localizar sentidos conferidos aos termos vulnerabilidade e risco social, centrais ao desenho da política de assistência social no Brasil, compreendendo-os como construções sociais e, portanto, carregados de intencionalidades e marcados por disputas e conflitos do contexto histórico em que são produzidos e difundidos. Se esses termos permitem reconhecer a existência de diferentes privações, fragilidades sociais distintas e dificuldades de acesso diversas, geralmente ausentes em abordagens homogeneizadoras da questão social, é preciso chamar atenção, por outro lado, para ambiguidades e imprecisões que atravessam o emprego desses termos pela política de assistência social. Esvaidos da compreensão sobre os processos sociais que produzem e condicionam tais vulnerabilidades e riscos, esses termos acabam por reatualizar determinadas concepções e práticas sociais que reduzem a questão social à pobreza, restringem essa última a seu viés monetário, individualizam os problemas sociais e culpabilizam indivíduos e suas famílias pela situação em que se encontram. Criam, nesse sentido, um *trade off* com a perspectiva de direitos e garantia de proteção social pelo Estado que orienta os princípios da política nacional. Esses aspectos tendem a se aprofundar no contexto atual de avanços do conservadorismo que expõe o racismo estrutural e o ódio de classe que demarcam a formação sócio-histórica brasileira.

Cabe destacar ainda que para além do desenho da política, sua implementação é permeada por certo grau de discricionariedade dos chamados agentes implementadores, cuja ação ultrapassa a mera execução terminal das políticas. O grau de discricionariedade tende a ser tão mais intenso conforme os níveis de ambiguidade e conflitos presentes na política. Ao mesmo tempo, trata-se de um processo dinâmico,

não linear e sujeito a remodelagens ao longo do próprio, com ressignificações, aprendizagens e alterações nas concepções que deram origem à própria política. No caso dos marcos da política de assistência social, aqui considerados e analisados, representa um período de quase duas décadas, com importantes inflexões no contexto macrossocial, tanto no Brasil como no mundo, tendentes à contumaz redução de aparatos de proteção social. Corolário, a tal movimento corresponde(rá) recrudescimento dos níveis do que se convencionou designar vulnerabilidade e risco, em um círculo

vicioso que se retroalimenta, sendo impossível a qualquer política setorial constituir resposta e enfrentamento suficiente.

É certo que as noções de risco e vulnerabilidade não são as únicas a embasar a política de assistência social, merecendo um estudo mais aprofundado de outros conceitos que, de forma explícita ou subjacente, têm fundamentado o desenho e a implementação dessa política, mas que dados os limites do presente artigo, poderão constituir-se em objeto de estudos futuros.

Escolha um dos planos e associe-se ao IBAM

A contratação do IBAM pode ser feita, conforme o caso, mediante contribuição (elemento de despesa 3.3.50.41), dispensa de licitação pelo valor, dispensa de licitação com fulcro no art. 24, XIII da Lei nº 8666/93 ou ainda por inexigibilidade de licitação.

Plano
Simples

Plano
Avançado

Plano
Fidelidade

Planos
Temáticos

O Associado poderá **contar com o IBAM**, conforme o plano contratado!
Para maiores informações sobre o valor e a forma de contratação de cada Plano **entre em contato conosco:**

(21) 2142-9711 | 2142-9712

associado@ibam.org.br

(21) 97584-7223

www.ibam.org.br/info/lam

Referências bibliográficas

ALEXANDRE, Agripa Faria. A dinâmica da sociedade de risco segundo Antony Giddens e Ulrich Beck. **Revista GEOSUL**, Florianópolis, v. 15, n. 30, 2000.

AYRES, José Ricardo de C. M. **Sobre o risco**: para compreender a Epidemiologia. 3. ed. rev. São Paulo: Hucitec, 2008.

AYRES, José Ricardo de C. M.; CALAZANS, Gabriela Junqueira; SALETTI FILHO, Heraldo César; FRANÇA JUNIOR, Ivan. Risco, vulnerabilidade e práticas de prevenção e promoção da saúde. In. CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa; MINAYO, Maria Cecília de Souza; AKERMAN, Marco; DRUMOND JÚNIOR, Marcos; CARVALHO, Yara Maria de. **Tratado de saúde coletiva**. São Paulo, Hucitec, 2006. p.375-417.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a outra modernidade. 2. ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: editora 34, 2011.

BERTOLOZZI, Maria Rita; NICHATA, Lucia Yasuko Izumi; TAKAHASHI, Renata Ferreira; CIOSAK, Suely Itsuko; HINO, Paula ; VAL, Luciane Ferreira do; De La Torre- Ugarte-Guanillo, Mónica Cecília; PEREIRA, Érica Gomes. Os conceitos de vulnerabilidade e adesão na Saúde Coletiva. **Rev Esc Enferm USP**, [S. l.], 43(Esp 2), p.1326-30, 2009;

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 17, n. 34, jul./dez. 2017.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p.1-14, mar. 2018.

CASTEL, Robert. A DINÂMICA DOS PROCESSOS DE MARGINALIZAÇÃO: DA VULNERABILIDADE A “DESFILIAÇÃO”. **Caderno CRH**, [S. l.], v. 10, n. 26, 2006. DOI: 10.9771/ccrh.v10i26.18664. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18664>. Acesso em: 9 maio. 2022.

CASTEL, Robert. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Petrópolis RJ: Vozes, 2005.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; RAICHELIS, Raquel. (orgs.). **O sistema único de assistência social no Brasil**: uma realidade em movimento. 5 ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2017.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo**: teoria e história. 2 ed. Rio de Janeiro: EPSJV/ Editora UFRJ, 2010.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 2002.

GIDDENS, Anthony; LASH, Scott; BECK, Ulrich. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estática na ordem social moderna. Tradução de Magda Lopes. 2 ed. São Paulo: UNESP, 2012.

JANCZURA, R. Risco ou vulnerabilidade social?. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 301 - 308, 28 dez. 2012.

MALAGÓN-OVIEDO, R.; CZERESNIA, D. O conceito de vulnerabilidade e seu caráter biossocial. **Interface**, Botucatu-SP [online], vol.19, n.53, p.237-49, 2015.

SILVEIRA, Jucimeri I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo [online], n. 130, p.487-506, set./dez. 2017.

Você conhece a Metodologia de Gestão do ISSQN do IBAM?

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

Fatores críticos de sucesso:

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



[Conheça aqui](#)

QUALIDADE NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: UMA NECESSIDADE NEGLIGENCIADA

Carlos Fernando Gomes Galvão de Queirós*

Resumo: Buscar um sistema educacional público de qualidade não é trivial, mas absolutamente necessário. Como realizar esta fundamental tarefa? Educação é um direito de todos e dever do Estado, como prega a Constituição Federal, mas além de muitos dos pressupostos para a qualidade aqui preconizada não estarem sendo, historicamente, observados, parece que não temos dado a devida atenção a este negligenciamento governamental, mas também social. O que fazer de concreto, para além do discurso? Este artigo busca contribuir para a estipulação dos pressupostos teóricos aqui mencionados, mas também apresenta uma proposta prática para que os reflète.

Palavras-chave: Educação Pública; Qualidade no ensino; Prática Pedagógica

A Educação e seus pressupostos: uma busca, também, pelo prazer e pelo afeto

Uma busca pela qualidade da educação deve ter qual ponto de partida: o saber acadêmico ou o saber do estudante e/ou o senso comum? Em outras palavras, devemos, professores, partir do que diz a ciência para traduzi-la para os estudantes ou começar pelos saberes populares e que eles trazem de casa e da rua, fazendo-os perceber que, na verdade, têm muito em comum com o saber científico? A resposta ideal seria a segunda, embora a prática tradicional assente bases, majoritariamente, na primeira opção, que já pode ter sido verdadeira, ou melhor, que foi verdadeira, em boa medida, mas com certeza deixou de ser tão absoluta neste mundo dos fluxos e das redes sociais quanto foi no passado. Trabalhar a partir da segunda perspectiva, por projetos, por exemplo, é algo que deveria provocar uma revolução nos cursos de licenciatura pelo Brasil afora. O professor é formado de um jeito; não obstante, o mundo demanda novos procedimentos e esse reenlace pedagógico, por assim dizer, é fundamental para que a escola e mesmo para que a universidade se ressignifiquem e, com isso, ressignifiquem as pesquisas educacionais e as práticas de ensino.

Conteúdos e conceitos foram, são e sempre serão importantes, fundamentais, mesmo. O que se está a propor, aqui, não é, de modo algum, que os professores os desconsiderem e se tornem comentaristas de informações *online* ou equivalente. Jamais. Para Zabala e Arnau (*apud* Ribeiro da Silva, 2021), “*não é suficiente saber ou dominar uma técnica, nem é suficiente sua compreensão e sua funcionalidade, é necessário que o que se aprende sirva para poder agir de forma eficiente e determinada, diante de uma situação real*”. Em outras palavras, qualquer busca em ferramentas digitais apresenta mais dados e informações (nem sempre verdadeiras) do que qualquer professor, por mais genial que seja, tem condições de ter e, como se fazia antigamente, de transmitir. Além disso, é necessário frisar que quantidade de informações não significa, obrigatoriamente, que a pessoa tenha mais

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

conhecimento sobre o mundo e/ou que a pessoa aprendeu mais ou melhor. Até pelo contrário, o excesso de informações tem sido apontado por estudiosos, como muitos psicólogos e neurocientistas têm feito, como fonte de muitos males, tal como depressão, desorientação de rumos de vida, dificuldades cognitivas etc.

Isto posto, a questão é: o que fazer? Como e onde buscar dados e informações verdadeiras? Como ler e interpretar o mundo de modo crítico e autônomo? Criando um mundo teórico na sala de aula e tentando fazer a ponte com o mundo real ou aproveitando o que o mundo real oferece para, só então, buscar entendê-lo por intermédio de conteúdos e conceitos? Conectar essas duas últimas hipóteses, apenas aparentemente opostas? Como? O professor tem que ser melhor preparado para tudo isso, desde a licenciatura, e ao longo de toda sua vida profissional.

Existem alguns elementos que não deveriam ser desprezados como fundamentos e/ou instrumentos pedagógicos para a aprendizagem dos estudantes, como as técnicas mnemônicas. Não é porque algo é antigo que é, necessariamente, ruim e o novo, por óbvio, não deve ser compreendido como sinônimo obrigatório de bom ou de melhor. Buscar o que há de proveitoso no antigo e na inovação, juntando seus fundamentos e critérios, é o que leva a resultados satisfatórios.

Nesta perspectiva, há fatores interessantes a serem levados em conta para a busca de novas estratégias pedagógicas que contribuam para levar os estudantes a se interessarem um tanto a mais pelas aulas ministradas pelos professores. Não que este interesse venha, apenas, das escolas, talvez nem seja a fonte majoritária, posto que há fatores externos que não podem ser atacados, diretamente, pelo sistema escolar como um todo, muito menos pelos professores, individualmente (muito embora, não raro, tal impossibilidade lhes seja exigida), como o ambiente familiar, de maior ou menor incentivo à cultura e ao saber e na frequência aos

equipamentos públicos em que tais fatores sejam a preponderância e que sejam tidos como fatores na geração de um ambiente socioeconômico que favoreça a criação de empregos bem remunerados, o que é sempre um incentivo aos estudos. Contudo, naquilo que é possível ser atacado pelos sistemas de ensino, alguns parâmetros e critérios podem e devem ser levados em consideração. Estamos a propor dez.

1 – Um sistema de ensino deve contemplar um Sistema Dual, ou seja, o emprego de códigos não verbais (imagens) junto com verbais, levando os estudantes a ter mais possibilidades de conhecer e integrar códigos e linguagens diferentes. Esse sistema é especialmente importante em técnicas mnemônicas e associativas, porém, não só.

2 – Um sistema de ensino deve lançar mão de sensibilizações afetivas, que criam os laços humanos, como já o demonstraram estudiosos como Henri Wallon (1879-1962), e de associações, as mais variadas, visto o fato delas facilitarem o estabelecimento de relações intensas e crescentemente complexas entre conceitos e práticas, fazendo progredir os esquemas mentais, tal como propugnavam pensadores da educação, como o psicólogo Lev Vigotsky (1896-1934).

3 – Um sistema de ensino deve ser planejado e organizado de modo o mais preciso possível, com objetivos claros e metas simples, tanto de realização quanto de análise e/ou aferição em seus possíveis resultados. Não é porque alguma coisa é, aparentemente, complexa, que é boa e melhor do que uma contraparte, apenas na superficialidade, simples, que é diferente de ser simplória. Muitas vezes, aliás, diríamos, na maior parte das vezes, extrema complexidade não denota profunda elaboração, senão mera confusão mental de quem a propôs.

4 – Um sistema de ensino deve levar em consideração o saber que os estudantes trazem de casa, com os quais já operam, simbólica e concretamente, o mundo, além de seu contex-

to de vida, tanto quanto o contexto da vida e profissional dos professores e aquele no qual a escola está imersa, a partir dos quais o processo de ensino e de aprendizagem será realizado e germinará os bons frutos de uma educação para muito além de reprodutora do que aí está, mas sobretudo, transformadora daquilo que podemos vir a ter, como pregava o filósofo Paulo Freire (1921-1997).

5 – Um sistema de ensino deve levar os estudantes a poderem, também, selecionar dados, informações e saberes relevantes para sua vida, relacionando-os entre si e com estruturas externas e progressivamente complexas, como sua formação humanística, sua atuação como cidadão e sua inserção no mercado de trabalho, nesta ordem de prioridades, além de saber manipular, cognitivamente, símbolos e discursos sociais, tanto em seus aspectos sociais, como dizia Vigotsky, quanto a partir de sua maturação biopsicológica, que era a forma como entendiam a aprendizagem pensadores como o biólogo Jean Piaget (1896-1980). Ideias que partem de pressupostos distintos, que geram metodologias de trabalho distintas, mas que podem ser úteis, seja em contextos diferentes, seja atuando de modo complementar. Somos cultura, mas somos, igualmente, natureza.

6 – Um sistema de ensino deve levar os estudantes a terem condições de construir maior autonomia intelectual e operacional perante o mundo e a estabelecer uma relação entre o que sabem e o que podem vir a aprender; assim, eles poderão, com mais propriedade, melhor compreender seus limites e potencialidades e se posicionarem perante os fatos e fenômenos mundiais.

7 – Um sistema de ensino deve levar os estudantes a buscarem ver as coisas do mundo, como dizia Bertold Brecht, com olhos de estranhamento, ou seja, ver as mesmas coisas, por ângulos diferentes e, com isso, maravilhar-se, atiçando a curiosidade e o prazer pela busca do desconhecido ou, se e quando necessário, indignarem-se perante erros e injustiças,

dotando-os de competência suficiente para superá-las.

8 – Um sistema de ensino deve, sem esquecer os resultados quantificáveis, necessários para basear as macropolíticas educacionais, também eles, deste modo, importantes, focar nos processos qualitativos da aprendizagem, os imprescindíveis para que professores e estudantes tenham condições de desenvolver todo potencial, por assim dizer, genericamente, denominá-lo humanístico, que envolve, obviamente, os aspectos técnicos da vida, mas que representam, sobremaneira, os aspectos imateriais da própria existência de todos nós.

9 – Um sistema de ensino deve proporcionar estudos e planejamentos que, teórica e praticamente, desafiem os professores e os estudantes, a escola, como um todo, partindo de seus interesses e contextos de vida, conforme mencionado acima, a realizarem ações que solucionem problemas e contribuam para o aperfeiçoamento do que têm à disposição, no dia a dia, para suas vidas.

10 – Um sistema de ensino deve, por fim, fazer com os desafios acima mencionados se tornem seus objetivos, a partir dos quais os conteúdos serão ministrados e transformados, deste modo, em meios para o atingimento de novos saberes e modos de vida, dessacralizando esses conteúdos como fins (estáticos) em si mesmos.

A conjugação desses 10 parâmetros-base (tanto quanto outros mais que possamos elaborar e por em prática) pode levar um sistema educacional a realizar um processo de ensino-aprendizagem cada vez mais significativo, em que os antigos saberes e técnicas serão reavaliados e melhor aproveitados, os que couberem, com os novos saberes e técnicas. Neste quadro de busca por novas significações de vida e pela qualidade na educação pública, este novo texto dá sequência ao artigo de mesma temática que saiu publicado por mim e por mais dois amigos na edição 307 de setembro último.

Algumas premissas e ações consequentes devam ser levadas em consideração, face ao até aqui exposto. A título de exemplo prático, tecemos umas tantas considerações correlatas à temática em questão.

1 – Que sejam propostas às escolas, a partir das administrações públicas e/ou por iniciativas delas próprias, duas ações: uma genérica e outra mais concreta.

1.1 – A partir do Projeto Político Pedagógico (PPP) vigente, a comunidade escolar deve discutir, coletivamente, quais são seus pontos fortes, para que as aulas atinjam bons resultados pedagógicos e quais são os pontos fracos que podem ser atacados, com ideias alternativas e ações concretas locais, a serem realizadas por ela mesma, com base nas diretrizes gerais que são traçadas pelas secretarias de educação. Essa discussão deve virar um documento ou um painel a ser distribuído para todos os professores, estudantes e pais ou responsáveis.

1.2 – Concluído o material acima, a comunidade escolar deve se debruçar, também com a participação geral de gestores, professores, estudantes e responsáveis, sobre essas discussões e buscar formas para a realização das ações acima listadas.

1.3 – O diagnóstico, o planejamento e as ações aqui preconizados podem ser sistematizados e transformados em um livro, talvez na forma de *e-book*, para baratear a edição. As discussões e propostas de uma escola podem servir para outras.

2 – Com sugestão prática, podemos ter várias ações diferenciadas, como a abaixo exemplificada.

2.1 – Professores e estudantes devem fazer um levantamento de todos os equipamentos culturais, públicos e privados, que existem no bairro (e se limitarem ao bairro) e visitando-os, em uma aula externa, buscar o que esses equipamentos têm a oferecer em termos de visita e de fonte de pesquisa para as aulas.

2.2 – Trabalhando de modo integrado e, se possível, interdisciplinar, cada professor, na sua especialidade, deve propor às suas turmas a elaboração de um jogo (e suas regras), físico e/ou digital, para um dos equipamentos visitados, onde terão que concatenar o que eles oferecem e os conteúdos de cada disciplina. Os professores devem manter comunicação e articulação entre si, de modo a que todos os equipamentos do bairro sejam contemplados.

2.3 – Na etapa seguinte, os professores de cada área do conhecimento devem se reunir para propor um jogo (e suas regras), físico e/ou digital, em conjunto, para um dos equipamentos a ser escolhido pelos estudantes, em votação. Este jogo pode ser tanto um dos que já tiverem sido pensados, como um completamente novo, resultado da interação entre os que lhe tiverem precedido. Sobre as áreas do conhecimento aqui mencionadas, propomos que sejam divididas do seguinte modo: Humanas (História, Geografia, Sociologia e Filosofia); Artísticas (Artes Cênicas e Artes Visuais) e Vida (Ciências e Educação Física). Professores de Língua Portuguesa e Estrangeira e de Matemática devem se inserir nas três áreas, porque todos os jogos deverão, de algum modo e em alguma medida, contemplar aplicações variadas dessas duas linguagens, a verbal e a numérica.

2.4 – As secretarias e/ou as escolas devem promover uma competição para os três jogos mais interessantes. Os estudantes e os professores premiados receberão um prêmio interno a ser estipulado. E todo esse processo pode e deve entrar no livro mencionado no item 1.3.

Correndo pela qualidade na educação pública: maratona eterna

Há, no nosso entender, duas possibilidades, não necessariamente excludentes, contudo, distintas e, como tais, se implantadas, que, em o sendo, deverão sê-lo com propostas pedagógicas diferenciadas: reforço na aprendizagem de conteúdos perdidos e/ou mal aprendidos e trabalhos extracurriculares que visem ao desenvolvimento de competências e habilidades

que deveriam ter sido trabalhadas em sala de aula. De modo prático, apresentamos aqui algumas sugestões, tomando como base atividades de reforço escolar.

1 – Reforço de conteúdo, por atividades propostas

A adoção desta medida, cremos, deve ser adotada de modo um tanto mais sutil do que o é, normalmente, em termos da abordagem, nas aulas regulares. Como não é possível fazer o reforço de todos os conteúdos, eles podem ser essencializados e servir como base para a proposição das atividades a serem desenvolvidas pelos estudantes, durante essas ações. A cada tópico do conteúdo essencializado, deve corresponder uma única atividade a ser proposta, a partir da qual o estudante possa se divertir e construir a respectiva habilidade. Em outras palavras, o estudante deve ser levado a realizar uma tarefa, de modo lúdico, sem que lhe seja dito, necessária e diretamente, que ela é um conteúdo curricular. Diga-se de passagem, em algum sentido, este tipo de abordagem deveria ser a tônica das aulas regulares; primeiro a ludicidade e depois, a cientificidade em que o professor baseou sua proposta de ação pedagógica.

2 – Habilidades extracurriculares

Em face do acima disposto, daremos um exemplo concreto de estratégia, baseada em atividade a ser proposta e que pode servir como modelo para os trabalhos de reforço escolar ora preconizados.

2.1 – Educação Infantil: banho nos brinquedos; com essa atividade, trabalha-se com a criança noções de cuidado e higiene com suas coisas, extensível aos cuidados pessoais, além de poder-se desenvolver a ideia de responsabilidade com os objetos manipulados, tanto os de uso pessoal, quanto os de uso coletivo.

2.2 – 1º e 2º Ano do Ensino Fundamental: corrida de obstáculos; o professor pode montar um circuito, e que pode, inclusive, ser aplicado pelos pais ou responsáveis, em casa,

como travessia por debaixo da mesa; sentar-se com postura correta nas cadeiras, pular em um banco ou em uma montanha de almofadas e ter que desviar de um caminho repleto de brinquedos, de pé, de joelhos e se arrastando, sem encostar em nenhum deles; tal circuito trabalha várias habilidades, como coordenação motora (Educação Física), localização espacial (Geografia e Matemática) e escolha de materiais não cortantes (Ciências), dentre outras habilidades possíveis de serem pensadas. E não é obrigatório, repetimos, empurrar para a criança uma noção de que ela está estudando e produzindo conhecimento, embora esteja. Esta noção poderá vir com o tempo e com o desenrolar de ações como essas, de modo espontâneo.

2.3 – 3º, 4º e 5º Ano do Ensino Fundamental: a criança pode criar seu próprio brinquedo, usando material reciclado, como tecidos velhos, espigas de milho etc. Ela deve ser estimulada a repensar o mundo e sua relação com ele; neste tipo de ação, podem ser desenvolvidas noções de Ecologia (Geografia e Ciências) e criatividade e uso de novos materiais (Educação Artística e História), além de, no geral, poder introduzir na criança noção de deveres das pessoas para com a sobrevivência coletiva (cidadania e direitos humanos).

2.4 – 6º ao 9º Ano do Ensino Fundamental e PEJA: cozinhar e montar pequenas esquetes teatrais; deste modo, além de ajudar a preparar os adolescentes para a necessária independência, a começar pela residência onde vivem, a cozinha pode ser um ato de congregação da turma ou da família - e de certa “terapia” em tempos pandêmicos ou não; cozinhar desenvolve, igualmente, habilidades de combinação de alimentos e temperos e de seus sabores (Química) e as formas de preparo, se cozido ou assado (Física), além de incentivar uma dieta mais saudável. No tocante às esquetes, para familiares e vizinhos, roteiros devem ser escritos (Língua Portuguesa) e podem ser traduzidos, no todo ou em parte, para outras línguas (Línguas estrangeiras); também será necessária a criação de figurinos e cenários (Artes Cênicas, Artes Visuais) e ambientações (Educa-

ção Musical), além da escolha de temática que seja, pessoal e socialmente relevante (História, Geografia e Ciências), não esquecendo a escolha do local da esquete e dos objetos que nele serão dispostos (Matemática).

O ensino com base em projetos, comum em vários países, como pode ser observado, por exemplo, na matriz curricular de Portugal, pode ser um poderoso instrumento para que os estudos em sala de aula ganhem novos significados, realmente significativos, com o perdão da redundância. Luciana Ribeiro da Silva afirma, por exemplo, com sua experiência, enquanto professora de História,

que a falta de interesse por grande parte dos discentes com o estudo desta disciplina passa pelo não entendimento da importância dela para a construção da identidade e da memória de cada um de nós. Assim, os estudantes não se compreendem como atores desta construção, na medida em que não percebem que suas ações interferem diretamente na construção da História. Por outro lado, os estudantes do século XXI são extremamente ligados ao tempo presente, não conseguindo perceber as relações entre os diferentes tempos históricos (Silva, 2021: p.14).

Como ressalta a professora Luciana, no entender de Vigotsky, *“ensinar conceitos de modo direto não é eficaz do ponto de vista da significação e da qualidade do aprendizado, uma vez que apenas a exposição de conceitos é ineficaz, trazendo a necessidade de uma forma de abordagem que una os conceitos à prática”* (Vigotsky Apud Silva, 2021: p.15). A mediação, como bem sabem os profissionais de educação, é absolutamente essencial para que o processo de ensino-aprendizagem possa levar aos estudantes as transformações mentais e existenciais que os farão, pelas novas significações e saberes aprendidos e construídos, atingir patamares diferenciados de conhecimento e de vida. Vejamos outro trecho da professora Luciana, que exemplifica, em sua área de saber, o que estamos aqui a debater:

Os alunos devem ser estimulados a fazer uma leitura crítica dos fatos históricos. Para que isto

aconteça, é essencial que todos se sintam motivados a formularem perguntas sobre o passado, relacionando-o com presente e tendo como base conhecimentos trocados em sala de aula. É necessário que o aluno compreenda a importância do estudo da história e se veja como um diferencial na construção do processo histórico, para então ver sentido no estudo da disciplina. É preciso que a História tenha significado para o aluno. (...) Assim, acredita-se que o processo educacional deve ser construído em conjunto; o aluno só alcançará o objetivo proposto se ele fizer parte desta construção. (...) Cada aluno é um construtor da História dentro de um contexto social. (...) É a partir deste entendimento que eles perceberão que a história não se constrói sozinha (Silva, 2021: p.15).

Como estimular os estudantes a perceber que o que eles veem em sala de aula são fatos e fenômenos deste mundo, do mundo em que vivem, e não de um universo paralelo sabe-se lá de onde ou regido com quais e tais regras; que aprender pode ser um processo prazeroso e não algo maçante, que só serve para passar de ano. O mundo não é apenas o aqui e o agora que, não raro, parece, até pelo diagnóstico da professora, corroborado por muitos outros pesquisadores e também, temos certeza, por qualquer um que tenha filhos e que veja o nó górdio do presente local fechado em si mesmo em que nossa juventude parece, não raro, aprisionada.

Aprisionarmo-nos é reduzir, voluntariamente, nossos sentimentos e percepções de vida a tal ponto castrador que nossas ações concretas limitar-se-ão a reproduzir os fatos e fenômenos acima mencionados, com todos os defeitos que têm feito deste um mundo que progride em vários aspectos, mas que tem sido, indiscutivelmente, destruído. O planeta sobreviverá a nós. O contrário não é, necessariamente, verdadeiro. Um sistema de ensino humanístico e de qualidade técnica não tem o dom miraculoso de salvar o mundo, por si mesmo, mas sem ele, continuaremos, como cachorro louco, correndo atrás do próprio rabo e, ao mordê-lo, tombamos, por inútil e autodestrutivo. Até quando?

Referência bibliográfica

SILVA, Luciana Ribeiro da. **O desafio de ensinar História no mundo atual**: como possibilitar um ensino de História mais significativo, capaz de desenvolver competências fundamentais aos estudantes do Ensino Médio. Dissertação de Mestrado em Novas Tecnologias Digitais na Educação, 2021, Centro Universitário Carioca (UNICARIOCA). 2021.

PÓS-GRADUAÇÃO EM
Gestão Pública
aplicada ao
Meio Ambiente

Torne-se um especialista em Políticas Ambientais

Atuar de forma crítica e inovadora frente à construção, avaliação e implementação de políticas públicas ambientais.

Abordar e analisar as questões relativas à gestão ambiental de forma integrada às questões socioeconômicas.

Promover e implementar estratégias de gestão ambiental que integrem a conservação ambiental, inclusão social e qualidade de vida.

Mais informações, acesse aqui!

Faculdade
ibom

O ESTADO ESTÁ NU! A PANDEMIA DA COVID 19 E O RETORNO DO ESTADO

Herculis Tolêdo*

Resumo: A partir da provocação no título, o autor faz uma reflexão sobre o papel do Estado, alertando que estamos enfrentando não só um contexto de pandemia, mas de pautas antidemocráticas e consensos reacionários que colocaram em risco a sociedade e o bem mais precioso: a vida humana.

Palavras-chave: Estado; Pandemia; Políticas Públicas

O que revela o “novo normal”?

A pandemia que assola o mundo desde o início do ano de 2020 trouxe para o centro do debate público a urgência da atuação interventiva do Estado na preservação da vida, ideia já conhecida e preconizada pela concepção do Estado de bem-estar social ou Estado assistencial, segundo a qual o Estado é o agente garantidor dos mínimos sociais – alimentação, saúde, habitação e educação – a todos os cidadãos, independentemente da sua renda.

Desde a crise de 1929, na Bolsa de Valores de Nova York, passando pela do petróleo na década de 1970 e, recentemente, pela de 2008, o Estado apresenta-se em ações políticas para amortecer as consequências desses episódios e na salvaguarda da produção, circulação e reprodução do capital.

A partir de 1980, assistimos à presença cada vez maior do setor privado no campo da proteção social. Isso aconteceu inclusive nos países em que os trabalhadores conseguiram manter a centralidade do Estado na cobertura dos riscos sociais, advindos da invalidez, da velhice, da doença, do acidente de trabalho e do desemprego.

Contudo, a atual crise, inicialmente sanitária, exige-se do Estado a formulação de respostas às demandas através dos auxílios emergenciais de minimização dos impactos da Covid-19 na vida social e econômica em âmbito planetário e no Brasil sob fortes pressões. Algo similar ao ocorrido nos países orientais, por exemplo, com a contenção da Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS), causada pelo vírus SARS-CoV, que se espalhou para 26 países, com 8.098 casos confirmados e 774 mortes¹.

No primeiro ano da pandemia, os noticiários e os debates nas plataformas digitais tornaram-se monotemáticos e apontaram recorrentemente para a necessidade de adoção de medidas minimizadoras dos danos em decorrência dos efeitos da Covid-19 que, no país, contou com a im-

* **Herculis Tolêdo:** Doutor e mestre em Serviço Social (PUC-Rio), graduado e licenciado em Ciências Sociais (UFRJ, 2004) e Relações Internacionais (UNESA, 1997). Desenvolve projetos com temática na área de fundamentos do Serviço Social, Políticas Públicas, Controle, Participação Democrática e Medidas Socioeducativas. Coautor do livro *O município e a política de atendimento socioeducativo* (IBAM, 2018), está associado ao grupo de pesquisa *Trabalho, Políticas Públicas e Serviço Social – TRAPPUS* (PUC-Rio). É premiado pela *Bolsa Doutorado Nota 10 FAPERJ* (2019) e pela *Inovação em Gestão e Proteção Social, ENAPEGS* (2014).

1. Cabe destacar que o primeiro surto de MERS foi registrado na Arábia Saudita em abril de 2012. Diferentemente do SARS-CoV, o MERS-CoV ainda não foi erradicado, passados mais de oito anos, mas o número de casos confirmados gira em torno de 2,5 mil em 27 países (Fonte: Estado de Minas, 31/05/2020).

plementação de uma renda emergencial para os trabalhadores informais e desempregados e a adoção do isolamento social – preconizada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), Ministério da Saúde do Brasil e Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Já completamos dois anos desde que o Brasil registrou o primeiro caso de Covid-19, confirmado pelo Ministério da Saúde do Brasil em 26 de fevereiro de 2020.

Desde então, a curva de crescimento de infectados chegou à marca de 30.524.183 casos e 663.896 óbitos confirmados no país², revelando que a Covid-19 é um vírus que apresentava danos que vão além daqueles causados aos pulmões e ao trato respiratório. Um desafio para a comunidade científica diante da ausência de tratamentos específicos para essa doença, tentando terapias experimentais com medicamentos existentes.

A Covid 19 muito rapidamente mostrou a todos que é um vírus que não negocia com ninguém. Até mesmo nos grandes centros da economia mundial tiveram seus sistemas de saúde extremamente fragilizados ou até mesmo colapsados.

Enquanto não havia vacina, o isolamento social foi a principal medida de prevenção à contaminação pelo vírus, conforme orientações dos organismos nacionais e internacionais. Ainda assim, a medida foi alvo de ações midiáticas contrárias pela Presidência da República, configurando quase uma crise no país quando governadores e prefeitos mantiveram o comércio e as escolas fechadas.

Não é demais lembrar que as divergências sobre o isolamento ganharam grande repercussão nos noticiários e trouxeram à tona o debate sobre a concepção da descentralização, que,

por sua vez, pactua a transferência de poder e de funções administrativas para outras esferas de governo, em especial a municipal. Dessa forma, ficaria resguardado o direito da gestão local em fortalecer sua capacidade de formular políticas públicas, prestar serviços e fomentar o desenvolvimento, objetivando uma sociedade democrática. É aqui que a doença se insere na esfera política e pode criar a necessidade para se alterarem regras estabelecidas anteriormente.

Portanto, além da necessidade de ações para contenção da mobilidade social, como isolamento, bem como a urgência de testagem de medicamentos e vacinas, o contexto pandêmico evidenciou implicações éticas, de direitos humanos e políticas que merecem análise crítica e prudência.

“Passados dois anos, o impacto da pandemia da Covid-19 não ficou restrito à saúde.”

Passados dois anos, o impacto da pandemia da Covid-19 não ficou restrito à saúde. Desde então, o novo coronavírus vem produzindo repercussões não apenas de ordem biomédica e epidemiológica em escala global, mas também

repercussões e impactos sociais, econômicos, políticos, culturais e históricos sem precedentes na história recente das epidemias. Isso sem desconsiderar o impacto na saúde mental da população em tempos de confinamento e temor pelo risco de adoecimento e morte, acesso a bens essenciais como alimentação, medicamentos, transporte, entre outros.

Este artigo é uma reflexão sobre o contexto pandêmico pela perspectiva crítica do Estado, que torna compreensível porque a resposta dada a milhares de brasileiros foi atravessada por uma série de fatos que, embora parecessem contraditórios, estão alinhados com o modelo de gestão da solidariedade social que resguarda a lógica do mercado e os critérios de rentabilidade do capital, instituído muito an-

2. Dados atualizados em 04/05/2022 pelo Painel Covid-19, desenvolvido para ser o veículo oficial de comunicação sobre a epidemiologia da Covid-19 no Brasil. Acesso: <https://covid.saude.gov.br/>

tes do que se convencionou chamar de “novo normal”. Cabe destacar que as desigualdades não surgiram com a Covid 19, mas se tornaram estridentes e, rapidamente constatamos que os mais vulneráveis foram/são mais sujeitos aos impactados da pandemia.

O Estado está nu!

A roupa nova do rei, de autoria do dinamarquês Hans Christian Andersen, publicado em 1837, é um conto que relata a história de um falso alfaiate que disse ao rei que poderia fazer uma roupa, mas que apenas as pessoas mais inteligentes e astutas poderiam vê-la.

Quando o falso tecelão mostrou a mesa de trabalho vazia, o rei exclamou: “Que lindas vestes! Fizeste um trabalho magnífico!”, embora não visse nada além de uma simples mesa, pois dizer que nada via seria admitir na frente de seus súditos que não tinha a capacidade necessária para ser rei. Os nobres ao redor soltaram falsos suspiros de admiração pelo trabalho, nenhum deles querendo que achassem que eram incompetentes ou incapazes. O tecelão garantiu que a roupa logo estaria pronta, e o rei resolveu marcar uma grande parada na cidade para exibir sua veste especial.

Durante o evento, contudo, uma criança gritou: “O rei está nu!” O grito é absorvido por todos. A sinceridade e o olhar da criança tocaram a todos. Os burburinhos começaram e logo confessam que não enxergavam a nova roupa do rei.

Esse conto é uma boa analogia aos tempos pandêmicos. Assim como a criança, a pandemia da Covid-19³ desnudou a fragilidade de argumentos diametralmente opostos do que se

preconizava nas análises sobre o cenário econômico e político no contexto nacional, principalmente num possível exercício secundário do Estado na regulação do mercado.

A pandemia, assim como a criança do conto, evidenciou que o capitalismo necessita de um sistema estatal para se reproduzir e a atual etapa da mundialização precisa do Estado para operar, tanto no centro quanto na periferia do sistema mundial capitalista, reiterando o papel do Estado nas transformações econômicas e políticas. Isso justificado pelo fato de que o essencial para o sistema capitalista é operar com o exercício desigual da soberania entre centros e periferias, sendo a soberania mais plena nos países centrais e mais limitada e restritas nos periféricos.

“A pandemia, assim como a criança do conto, evidenciou que o capitalismo necessita de um sistema estatal para se reproduzir e a atual etapa da mundialização precisa do Estado para operar.”

Essa análise não se limita às leituras jurídicas sobre o Estado, mas se destina ao exercício de questionar as conexões que a pandemia reafirma sobre uma lógica de que o livre-mercado é o ordenador da vida social. Isto é bastante significativo, sobretudo quando visões simplistas sobre o Estado repetem velhas fórmulas que o definem como a personificação do bem comum ou uma instituição do

povo auto-organizado.

A razão disso é que Estado é um dos conceitos que não se revelam por si próprios, apenas pode ser melhor compreendido no quadro de extensas reflexões que fazem dele a forma política que expressa uma sociedade conflituosa e antagônica.

Cabe ainda destacar que o debate sobre essa categoria é repetidamente circunscrito à análise do poder político e administrativo, examinado muitas vezes sob o ponto de vista institucional, territorial e funcional, o que remete à

3. A pandemia da Covid-19 foi decretada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) no dia 11 de março de 2020 devido ao alto índice de contaminação. A doença é causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2).

ideia de um Estado-Sujeito que paira acima da sociedade, dotado de vontade própria e desvinculado dos grupos sociais – uma concepção presente no século XIX que se perpetua até os dias de hoje.

Até o momento, nem a ascensão e a queda do Estado de bem-estar social, tampouco a crise do modelo neoliberal, foram suficientes para uma análise mais crítica daqueles que insistem em descrever o governo despido de suas complexidades que, no atual contexto, deu claros exemplos da ausência de limites éticos.

Nossa intenção, aqui, é evidenciar como a perspectiva crítica foi e ainda é necessária na compreensão do Estado atravessado por uma série de contradições que, embora não superior à reprodução capitalista, são também resultado dela. Esse debate atualmente é defendido pela corrente derivacionista, a qual reafirma que o Estado e o Direito, a partir das especificidades da economia política capitalista, não são instrumentos neutros.

Portanto, a crítica marxista é, como observado por Mascaro (2019), a pá de cal sobre o edifício moderno a respeito do Estado para o bem comum⁴, à medida que rompe com as ilusões sobre a justiça estatal e, ao mesmo tempo, inscreve a vida social não como forma originada do contrato social, mas do antagonismo de classes. Por essa razão, o Estado se apresenta como universal para atender à reprodução de uma estrutura de apropriação de riqueza do trabalho por alguns particulares.

Nessa perspectiva, uma notável chave interpretativa é fornecida por Antonio Gramsci. Uma das principais fontes teóricas que vai além do campo marxista e desenvolve o tema do Estado capitalista na contemporaneida-

de, Gramsci elabora, dentro do marxismo, um sistema conceitual completo para apreender de forma unitária as complexas relações do poder nas sociedades capitalistas contemporâneas.

Gramsci é o pensador político que não apenas utilizou o conceito de sociedade civil, mas que, além disso, converte-o em elemento central da sua concepção de Estado integral. Cabe destacar que ele é um pensador da totalidade e, por isso, o seu olhar para as superestruturas revela uma determinada parte do todo social. Para o filósofo sardo, o Estado é um amálgama entre a sociedade política (localizada no âmbito e nas funções tradicionalmente compreendidas pelo Estado) e a sociedade civil⁵.

“... o Estado é a união de repressão e persuasão na formulação de consensos no nível ideológico, e o consenso entre as classes é a forma de consolidação da hegemonia dominante.”

Em outras palavras, se pensarmos o Estado como espaço e não apenas como um comitê ou organismo – coisa que também é – verifica-se não haver separação entre sociedade e Estado, e nem entre mercado e Estado. Isso nos remete à ideia do Estado integral ou ampliado, formulada por Gramsci, para explicar que não existem fronteiras claras entre Estado e sociedade civil.

Dessa forma, o Estado é a união de repressão e persuasão na formulação de consensos no nível ideológico, e o consenso entre as classes é a forma de consolidação da hegemonia dominante. O Estado, além da sua função repressora, necessita se estruturar, também, como educador da sociedade.

Nesse sentido, o *civil* não é só um instrumento de análise, é também um instrumento de projeto formado por múltiplas organizações sociais de caráter cultural, educativo, religioso, político e econômico que difundem a ideologia, os interesses e os valores da classe que do-

4. Ver também: HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do estado**: processos de transformação do sistema capitalista de estados. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

5. Para aprofundar o debate, ver: ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

mina o Estado, e se articulam ao consenso e à direção moral e intelectual do conjunto social.

Não é difícil perceber que as dimensões trabalhadas por Gramsci nos conceitos de sociedade civil, sociedade política e hegemonia não apenas ilustram de modo didático as práticas do capitalismo moderno como também possibilitam compreender que, nessa relação integral entre Estado restrito e sociedade civil, o convencimento ocorre em uma dupla direção. Isto é:

[...] dos aparelhos privados de hegemonia rumo à ocupação das agências dos Estados restrito, e, inversamente, da sociedade política e da coerção em direção ao fortalecimento da direção das frações de classe dominante através da sociedade civil, reforçando, a partir do próprio Estado restrito, seus respectivos aparelhos privados de hegemonia (MENDONÇA, 2013, p. 19).

Nesse sentido, Mendonça (2013) desenvolveu um método de estudo sobre a dominação burguesa e a reprodução de classe no Brasil contemporâneo, que questiona, em cada momento histórico, qual eixo central organiza e articula a sociedade civil enquanto matriz produtiva e, ao mesmo tempo, como essas formas de organização da sociedade civil articulam-se no e pelo Estado restrito, através da análise de seus agentes e práticas.

Essa proposta metodológica de análise, aqui sinteticamente exposta, possibilitou a formação de muitos pesquisadores e estudiosos que se dedicam às correntes autoritárias e totalitárias no interior da sociedade civil no cenário nacional. Permitiu, também, compreender que o Estado não pode mais se impor pelo uso da força, mas que busca a construção de consensos, seja fazendo concessões e cedendo espaço, por meio da simples cooptação, ou, ainda, pela transformação das reivindicações em temas esvaziados de sentido.

O debate apoiado nas discussões conceituais é um elemento importante para a compreensão da atual crise humanitária. Esse esforço intelectual e militante na compreensão dessa conjuntura pandêmica, num contexto de defesa de

armamento civil, crítica à liberdade de imprensa, fundamentalismo cristão e intolerância adensam a necessidade de um olhar criterioso sobre os reais significados da ausência de políticas públicas federais para enfrentamento da pandemia e, especialmente, das respostas que são dadas ou omitidas a esta crise que incide diretamente na chance de sobrevivência de uma expressiva parcela da sociedade.

Talvez só agora tenha de fato iniciado o século XXI. Em 2020 ficou evidente que os avanços da tecnologia não deram conta de um vírus. Igualmente, revelou-se que a história é cíclica e, mais uma vez, foi cobrado um alto preço pela adesão a pautas antidemocráticas e consensos reacionários que colocaram em risco não só o projeto de uma sociedade mais justa e inclusiva, mas o seu bem mais precioso: a vida humana.

Cabe destacar que, inicialmente, propagou-se que o vírus tinha nos números absolutos de contaminados e mortos um componente democrático, motivado por uma noção de que o vírus não escolhe classe, raça ou gênero das suas vítimas.

Contudo, em muito pouco tempo foi possível, mais uma vez, constatar que a crise econômica e sanitária tornou esse processo mais devastador para a população periférica, negra e pobre, o que é interpretado, de acordo com Achille Mbembe (2019), como a expressão de uma necropolítica, na qual o Estado decide qual vida é passível de luto ou não. Vive-se um momento em que as formas liberais democráticas criadas para coibir o esgotamento dos recursos ambientais, por exemplo, ganham perspectiva diametralmente oposta.

Nesse sentido, o caso brasileiro é singular, porque a crise é gerida por um Ministério da Saúde sob o comando de um gestor alinhado à ideologia do presidente e não necessariamente comprometido com a saúde pública.

Neste cenário, a resposta à Covid-19 certamente vai muito além do relaxamento de regras orçamentárias. É necessário repensar o próprio

papel do Estado para superar determinações históricas que a pandemia tornou cristalinas.

Portanto, a compreensão do cenário atual e, sobretudo, até que ponto influenciará os futuros estudos e análises sobre o papel do Estado na contemporaneidade, embora prematura, se revela nos efeitos da pandemia do coronavírus que destroça vidas, famílias e economias, muda comportamento, recoloca na agenda política e na pauta o debate sobre as disputas políticas e o papel do Estado que volta a ser valorizado como único ente capaz de fazer frente diante da hecatombe provocada pela a Covid 19. É preciso compreender que embora o atendimento médico da doença seja individualizado, o controle do ataque viral demanda ação pública.

No caso do Brasil é singular. A ação estatal teria a vantagem de contar com a decisiva atuação da rede pública do Sistema Único de Saúde (SUS). Contudo, o que se viu foi a ausência de planejamento. É como se não se houvesse Estado e o mercado reinasse sobre tudo e todos. Chegou-se até a aventar a venda privada das vacinas, tudo justificado perante o que seria habitual na inoperância do Estado.

Assim, embora as respostas dadas a milhares de brasileiras e brasileiros aparentemente sejam contraditórias, não parece restar dúvida de que estão alinhadas a um projeto político à brasileira que almeja empreender uma reforma do Estado, conluindo-se com as forças políticas mais reacionárias e retrógradas do país que entregam a soberania aos caprichos do mercado.

É possível ressaltar que há diversas ferramentas conceituais disponíveis que se tornaram ainda mais reveladoras no tempo presente. Dessa forma, o debate sobre Estado e, principalmente, sob a perspectiva da integralidade do Estado, nos permite captar as tramas complexas que envolvem as políticas sociais e favorecem análises críticas sobre o papel do Estado na sociedade e na economia para superar carências históricas, desnudadas pela a pandemia da Covid 19.

Curso ao vivo Olhar de gênero e etnorracial no orçamento público

O curso é **leitura moderna** sobre participação, mostrando como **identificar, propor e monitorar políticas de equidade de gênero e enfrentamento ao racismo no orçamento.**



Professora

ANGELA FONTES

Doutora, Mestre e representante do IBAM no Conselho Estadual de Direitos da Mulher CEDIM-RJ.

- **Curso híbrido**
- **Duração de 4 semanas**
- **Com certificação**

Clique aqui

A Faculdade IBAM se reserva o direito de alterar datas, horários ou mesmo cancelar qualquer curso. Por este motivo é importante que os pré-inscritos e cadastrados mantenham contato com a Secretaria para confirmar sua realização.

Referências bibliográficas

MASCARO, Alysso Leandro. **Filosofia do direito**. São Paulo: Atlas, 2019.

MBMEBE, Achille. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. São Paulo: N-1 edições, 2019.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **Sociedade civil em Gramsci**: venturas e desventuras de um conceito. Ensaios Históricos. Jundiaí(SP):Paco Editorial, 2013, p. 15-27

PAULA, Dilma Andrade de; MENDONÇA, Sonia Regina de (orgs). **Sociedade civil**: ensaios históricos. Jundiaí (SP): Paco Editorial, 2013, p. 15-27.



Concursos Públicos
Seleção imparcial dos
melhores profissionais

- Melhor qualificação do quadro de pessoal
- Implementação do sistema do mérito
- Valorização de carreiras

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

[Clique aqui](#)

The infographic features a light green background with abstract white wavy lines. At the bottom left, there is an illustration of two people sitting at desks, writing on papers. The person on the left is a woman with dark hair, wearing a teal sleeveless top and light blue pants. The person on the right is a man with dark hair, wearing a black vest over a light blue shirt and dark pants. The text is arranged in a clean, modern layout with bold fonts for the main title and key points.

GOVERNANÇA E OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS): UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA (2015-2021)

Joyce Souza Silva* e Maria de Fátima Martins**

Resumo: A Agenda 2030, proposta pela ONU e seus países membros em 2015, aborda um plano de ação para os próximos 15 anos, que requer um esforço conjunto de toda a sociedade na busca de estratégias para a consecução dos objetivos e metas propostos. Nesse sentido, se encontra a necessidade de uma estrutura de governança que proporcione meios para a sua efetivação. Tomando a importância da governança na implementação dos ODS e a necessidade de avaliação da mesma para melhoria contínua das ações e políticas públicas, o trabalho busca mapear através de pesquisa bibliométrica, utilizando o *software* VOSviewer, as publicações que abordem a avaliação da governança no âmbito dos ODS a nível local e/ou publicações que tratem da avaliação da governança local, visando contribuir para pesquisas futuras para construção de uma estrutura de avaliação de governança municipal dos ODS. Ao passo que foi identificada uma carência de estudos (na base de dados pesquisada) que abordem a avaliação da governança com ênfase dos ODS, também foram identificados trabalhos de avaliação da governança em outras áreas que podem ser significativa contribuição para construção de modelos de avaliação futuros.

Palavras-chave: ODS; Governança local; Governança; Bibliometria

Introdução

Os desafios advindos da crescente globalização são inúmeros e demandam de toda a sociedade mudanças gradativas. Partindo de anos atrás, a deflagração da Revolução Industrial no século XVIII, que apresentava ao mundo novas formas de produção e conseqüentemente de consumo, representou os primeiros sinais de um cenário de devastação ambiental que seria agravado através de décadas de desenvolvimento (in) sustentável. De acordo com Silva e Crispim (2011), mesmo antes da Revolução Industrial já existia um certo tipo de degradação ambiental, mesmo que de forma orgânica, e que por isso não devemos ser “extremistas”, mas após esse período ocorreu o surgimento de materiais e substâncias não existentes na natureza, que cada vez mais passam a ser inseridas de maneira irregular no meio ambiente. No entanto, foi apenas quase três séculos

depois da Revolução Industrial que a questão ambiental começou a ser levada em conta, devido aos reflexos de anos de degradação.

As questões ambientais não são as únicas problemáticas a preocupar a sociedade, as causas sociais como a fome, o desemprego, desigualdades e tantas outras, integram uma série de problemas que foram e são alvos da ONU e de mais 193 países-membros, que juntos, em 2015, propuseram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, compostos por 17 objeti-

* **Joyce Souza Silva:** Engenheira Sanitarista e Ambiental. Mestranda em Administração.

Endereço eletrônico: joycessfb@gmail.com

** **Maria de Fátima Martins:** Doutora em Recursos Naturais. Professora do Curso de Administração (UFCCG), do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UFCCG) e professora e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais (PPGRN/UFCCG).

Endereço eletrônico: fatima.martins@uaac.ufcg.edu.br

vos e 169 metas que abordam as três principais dimensões do desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental) e fazem parte de um plano de ação denominado de Agenda 2030. No entanto, a implementação desses objetivos e metas requer esforço conjunto de todos os interessados e um desses esforços diz respeito à governança.

Partindo da definição de governança, é possível realizar a conexão da sua importância com a implementação dos ODS. De acordo com Czepil (2020, *apud* Wilde *et al.* 2009,) a governança é resultado das “interações, relacionamentos e redes entre os diferentes setores (governo, setor público, setor privado e sociedade civil) e envolve decisões, negociações e diferentes relações de poder entre as partes interessadas para determinar quem recebe o quê, quando e como”.

A implementação da Agenda 2030, principalmente a nível local, requer não apenas ações por parte do setor privado, mas de uma rede que envolve todos os setores da sociedade trabalhando juntos, através de relações, ações e decisões que visam a formulação de políticas públicas em prol da sustentabilidade local. Paz (2020) argumenta que a Agenda 2030 contém, implicitamente, um modelo de institucionalização dos diferentes poderes, que está baseado em princípios como cooperação, colaboração e transversalidade na gestão pública e acrescenta que os ODS derivados da Agenda 2030 demandam novo modelo de governança que esteja baseado em uma cultura que não está presente em todos os países.

No entanto, para a efetivação dessa implementação é importante ter em vista a necessidade de avaliar e mensurar a qualidade da governança, almejando a melhoria contínua do processo. De acordo com Gomes *et al.* (2016), a efetivação dos ODS requer a implementação de melhores práticas de governança e inovação no âmbito da gestão pública, além disso, os autores acrescentam que para acompanhamento dos ODS se faz necessária a avaliação da governança e do desempenho das políticas públicas e a avaliação da governança e gestão nas organizações.

Tendo em vista a importância da relação entre a governança e a implementação dos ODS em nível local e para isso, a avaliação da governança, principalmente no que diz respeito à qualidade das práticas, o trabalho objetiva mapear através de pesquisa bibliométrica as publicações referentes ao assunto em conjunto e também a mensuração da qualidade da governança. O conhecimento das mais diversas metodologias de avaliação, mesmo que não sejam diretamente aplicadas aos ODS, pode proporcionar o desenvolvimento de metodologias direcionadas, auxiliando na implementação da Agenda 2030 em nível local.

Metodologia

Escolha de palavras-chave e filtros

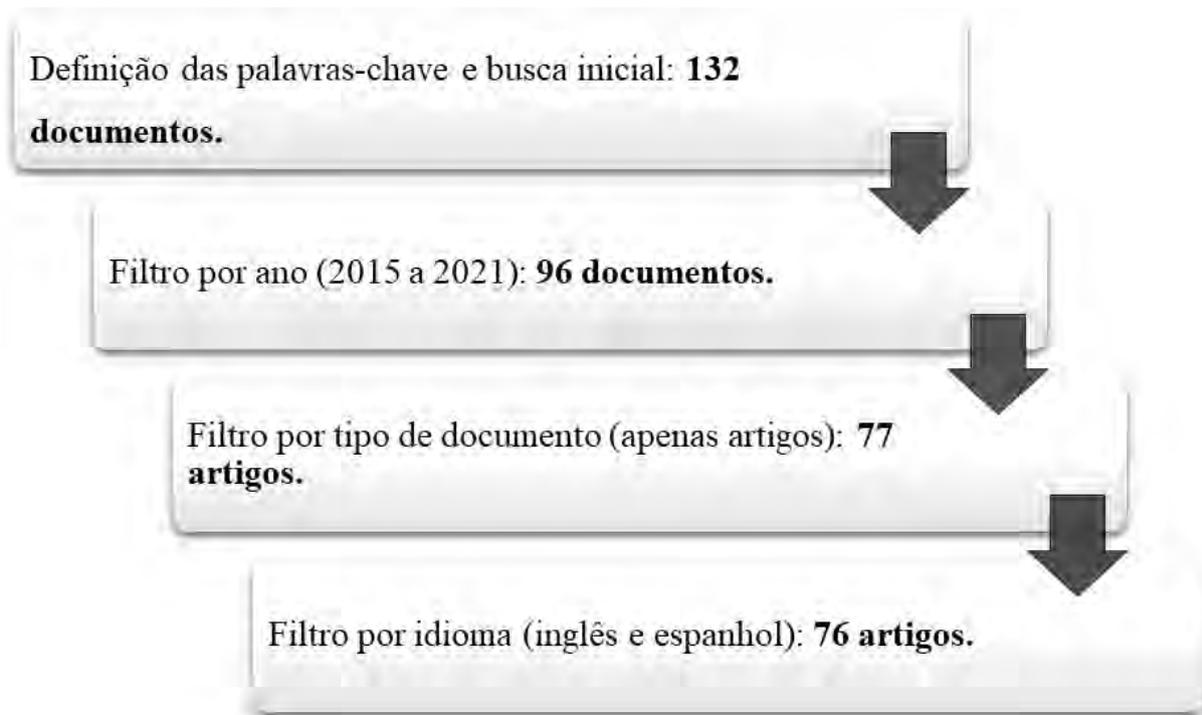
Inicialmente foi realizada a escolha das palavras-chave para inserção e busca na base de dados escolhida, que foi a Scopus. Levando em consideração que o objetivo da pesquisa é identificar publicações relacionadas a mensuração da governança a nível local, que estejam alinhadas com o desenvolvimento sustentável e mais especificamente com os ODS, foram elencadas as seguintes palavras-chave com os respectivos operadores booleanos (OR e AND): ("*governance index*" OR "*governance indicator*" OR "*governance indicators*" OR "*governance quality*") (TITLE-ABS-KEY) AND ("*municipal governance*" OR "*local governance*" OR "*public governance*" OR "*municipal*" OR "*local*" OR "*public*") TITLE-ABS-KEY AND ("*sustainable development goals*" OR "*SDG**" OR "*sustainable development*" OR "*sustainability*") TITLE-ABS-KEY OR ("*governance index*" OR "*governance indicator*" OR "*governance indicators*" OR "*governance quality*") TITLE-ABS-KEY AND ("*municipal governance*" OR "*local governance*" OR "*public governance*" OR "*municipal*" OR "*local*" OR "*public*") KEY.

Essa busca inicial resultou em 132 publicações que foram refinadas inicialmente por ano de publicação. Foram filtrados os artigos publicados a partir de 2015, ano do lançamento dos ODS, o que resultou em 96 documentos. Por padronização, optou-se também por utilizar apenas os artigos como tipo de documento, o

que resultou em 77 publicações. Por fim, foram selecionados artigos em inglês e espanhol, resultando em 76 artigos. As informações exportadas foram 'Citation information' e 'Abstract e keywords'.

dos, foram selecionados o tipo de análise e o método de contagem, onde foi optado por análise de coautoria com contagem completa e marcada a opção '*Ignore documents with a large number of authors*' e número máximo de

Figura 1- Sequência de definição da base de dados



Fonte: Elaborada pelos autores

Trabalho dos dados no *software*

O *software* de pesquisa bibliométrica escolhido para encaminhamento da pesquisa foi o VOSviewer, por proporcionar não apenas a criação de redes de citação, acoplamento bibliográfico, cocitação ou coautoria, mas também por fornecer dados mais específicos essenciais para a análise desejada.

Já no *software* alguns parâmetros foram selecionados para fins de análise. Primeiro, para a criação de um mapa de coautoria, em '*Create*', na escolha do tipo de dados foi selecionado '*Create a map based on bibliographic data*', ou seja, o mapa criado será baseado em dados bibliográficos. Na escolha da fonte de dados foi selecionado '*Read data from bibliographic database files*'. Após o carregamento dos da-

25 autores por documento. Por fim, na escolha dos limites, optou-se pelo mínimo de um documento por autor e mínimo de três citações por autor. Com esses parâmetros foram identificados 103 de 221 autores totais.

No entanto, alguns dos 103 autores na rede não estão conectados entre si. O maior conjunto de autores conectados consiste em nove autores. Mas para fins de análise foram utilizados todos os autores e definidos parâmetros, após a finalização da rede. Inicialmente foi formada uma rede com todos esses autores e *clusters*. No entanto, foram ajustados os parâmetros no item '*Analysis*', onde foi desmarcada a opção '*Merge small clusters*' e ajustada a opção de tamanho mínimo de *cluster* para cinco, ou seja, os *clusters* formados terão no mínimo cinco itens. Foram, por fim, pelos parâmetros defi-

nidos, encontrados cinco clusters, e 68 autores não se encaixam nos parâmetros definidos para um *cluster*.

Logo após, para a criação de um mapa de *co-word*, foram seguidos os passos iniciais acima, no entanto, no tipo de análise e método de contagem foi selecionado ocorrência e todas as palavras-chave. Para o número mínimo de ocorrência de palavras-chave, foram selecionados três, ou seja, as palavras-chave selecionadas precisam ocorrer mais de três vezes dentro da base de dados. Das 748 palavras-chave selecionadas, 41 se encaixavam nesse critério. Foram ajustados os parâmetros no item '*Analysis*', onde foi desmarcada a opção '*Merge small clusters*' e ajustada a opção de tamanho mínimo de cluster para cinco, ou seja, os *clusters* formados terão no mínimo cinco itens. Foram, por fim, pelos parâmetros definidos, encontrados quatro clusters.

Verificação do conteúdo dos artigos

Foi realizada a leitura integral dos artigos centrais, ou seja, daqueles identificados nas análises, bem como dos resumos dos outros artigos incluídos na base de dados com a finalidade de minerar posteriores assuntos e definições importantes para melhor compreensão da pesquisa.

Resultados e discussão

Coautoria

O universo de trabalhos que discutem sobre a avaliação da governança municipal, objetivando contribuir com o desenvolvimento sustentável dos municípios e mais especificamente com a implementação dos ODS a nível municipal, se mostrou extremamente pequeno dentro da base de dados onde o estudo foi realizado, sendo encontrados apenas 76 artigos após o refinamento das publicações.

Após esse refinamento, partindo para a análise dos dados no VOSviewer, foi possível identificar inicialmente os 10 autores que possuíam mais artigos dentro da base de dados, mais

citações e também maior força de ligação. Seguem abaixo, primeiramente, os 10 autores com mais artigos publicados dentro da base de dados:

Tabela 1- Autores com maior número de artigos

Autor	Número de artigos
Fischer R.	2
Günter S.	2
Kabwe G.	2
Nansikombi H.	2
Da Cruz N.F.	2
Marques R.C.	2
Ahmed Z.	2
Tarek B.A.	2
Ayenew H.Y.	1
Biadgilign S.	1

Fonte: Elaborada pelos autores

Fisher R., Günter S., Kabwe G. e Nansikombi H. têm coautoria nos mesmos dois artigos. O primeiro deles, intitulado '*Exploring patterns of forest governance quality: Insights from forest frontier communities in Zambia's Miombo ecoregion*' aborda a qualidade da governança florestal em 24 comunidades na ecorregião de Miombo na Zâmbia, a partir da Estrutura de Indicadores de Iniciativas de Governança de Florestas (GFI) do World Resource Institute. O estudo aborda a necessidade da boa governança diante do cenário de desmatamento persistente na ecorregião estudada como pré-requisito para o manejo florestal sustentável. Quanto à organização dos indicadores, eles estão organizados em seis áreas temáticas: 1) *forest tenure*, 2) *land use planning*, 3) *forest management*, 4) *forest revenues*, 5) *cross-cutting institutions* e 6) *cross-cutting issues* (NANSIKOMBI et al., 2020b).

O segundo artigo, que além dos quatro autores citados, conta com coautoria de Ferrer Velasco R., Lippe M., Kalaba F.K., é intitulado '*Can de facto governance influence deforestation drivers in the Zambian Miombo?*'. O estudo também é realizado em 24 comunidades na Zâmbia e aborda a influência da qualidade da

governança no desmatamento e na degradação florestal. Os resultados apontam certa influência das medidas de governança no combate ao desmatamento e a degradação florestal, em conjunto com outros fatores como sistemas de produção sustentável, mecanismos de incentivo e meios de subsistência alternativos (NANSIKOMBI et al., 2020a).

Da Cruz N.F. e Marques R.C. também têm coautoria nos mesmos dois artigos identificados. O primeiro deles, intitulado de *'Structuring composite local governance indicators'* trata da importância da mensuração da qualidade da governança e aborda um conjunto de diretrizes para estruturação de uma ferramenta com base teórica sólida para a avaliação da qualidade da governança local. Essa ferramenta leva em consideração a pesquisa em literatura e utilização de análise de decisão através de um modelo multicritério. Os critérios de avaliação utilizados foram *voice and accountability, market access and regulation, rule of law and prevention of corruption, political stability e government effectiveness*, organizados em cinco dimensões (DA CRUZ; MARQUES, 2017). O segundo artigo intitulado *'An Application of a Multicriteria Model to Assess the Quality of Local Governance'* aborda a aplicação do modelo multicritério desenvolvido pelos autores nos municípios portugueses (DA CRUZ; MARQUES, 2019).

Ahmed Z. e Tarek B.A. também possuem coautoria em dois artigos. O primeiro deles com o título de *'Institutional Quality and Public Debt Accumulation: An Empirical Analysis e o segundo intitulado Governance and public debt accumulation: Quantitative analysis in MENA countries'*. Os artigos tratam de como a qualidade das instituições por meio da governança tem efeito na dívida pública em 17 países do Médio Oriente e Norte da África. Para essa avaliação foram utilizados dados entre 1996 e 2015 do Banco Mundial (Banco Mundial de Dados), FMI (Estatísticas Financeiras Internacionais) e banco de dados de Indicadores de Governança Mundiais. Enquanto um apresenta uma

análise empírica, o outro mostra uma análise quantitativa. Os estudos identificaram relação considerável entre a qualidade institucional e a dívida pública, onde, quanto maior a deficiência na governança, maior é a razão entre a dívida pública e o PIB. Os autores ainda acrescentam a importância dos resultados para os formuladores de políticas públicas (TAREK; AHMED, 2017a, 2017b).

Ayene H.Y. e Biadgilign S. possuem coautoria em artigo intitulado *'Good governance, public health expenditures, urbanization and child undernutrition Nexus in Ethiopia: An ecological analysis'*. Esse trabalho aborda a relação entre qualidade de governança, gastos com saúde pública, urbanização e desnutrição infantil na Etiópia. Para verificar essa relação, foram utilizados os Indicadores de Desenvolvimento Mundial, o *World Population Prospects e os Indicadores de Governança Mundial (WGI)*. O estudo indicou que a boa governança no país tem papel significativo na redução da desnutrição infantil e que é necessária a melhoria da governança, produzindo uma política de qualidade, monitorando sua implementação e aderência (BIADGILIGN et al., 2019).

Em seguida, são apresentados os 10 autores com mais citações dentro da base de dados:

Tabela 2- Autores com maior número de citações

Autor	Número de citações
Huang C.-W.	29
MCDonald R.I.	29
Seto K.C.	29
Da Cruz N.F.	25
Marques R.C.	25
Gaygısız E.	20
Gaygısız Ü.	20
Lajunen T.	20
Fernández- Tabales A.	17
Foronda- Robles C.	17

Fonte: Elaborada pelos autores

Huang, McDonald e Seto são os autores com maior número de citações dentro da base de dados, juntos eles produziram o trabalho intitulado *'The importance of land governance for biodiversity conservation in an era of global urban expansion'*, citado 29 vezes. Os autores abordam a importância da governança fundiária, ou seja, a governança no contexto do uso das terras, na conservação da biodiversidade considerando a expansão urbana, argumentando seu papel fundamental na mitigação das ameaças de impactos advindos dessa expansão urbana na biodiversidade. Para mensurar o impacto da governança, foi realizada a agregação dos *'Worldwide Governance Indicators'* e suas seis dimensões (*Voice and Accountability* (VA), *Political Stability and Absence of Violence/ Terrorism* (PV), *Government Effectiveness* (GE), *Regulatory Quality* (RQ), *Rule of Law* (RL), and *Control of Corruption* (CC)) e das ameaças urbanas à biodiversidade (*habitat loss, habitat degradation, habitat fragmentation, overexploitation, changes of animal's behaviors, invasive species, wildlife diseases*). Lan et al. (2021) e Subramanian et al. (2021) citam Huang, McDonald e Seto (2018) ao falar sobre os desafios ambientais, sociais e econômicos advindos da rápida expansão urbana, assim como Kuras et al. (2020) também citam o trabalho dos autores, ainda sobre essa questão, quando argumentam que à medida que essa expansão ocorre são necessárias diferentes estratégias de conservação, considerando tanto o potencial de impacto à biodiversidade, quanto a capacidade de governança.

Da Cruz e Marques, com seus trabalhos intitulados *'Structuring composite local governance indicators'* e *'An Application of a Multicriteria Model to Assess the Quality of Local Governance'*, já abordados anteriormente, são citados 25 vezes dentro da base de dados. A grande maioria das citações faz referência à utilização

do MCDA (*Multi-criteria decision analysis*) na estruturação de um modelo de avaliação da governança local. Caldas, Dollery e Marques (2020) destacam a abordagem realizada pelos autores no desenvolvimento de indicadores de governança local e sua importância na avaliação.

Gaygısız E., Gaygısız Ü. e Lajunen T. publicaram juntos o trabalho *'Socio-economic factors, cultural values, national personality and antibiotics use: A cross-cultural study among European countries'*, citado 20 vezes na base de dados e que aborda relação entre fatores socioeconômicos, valores culturais, características pessoais nacionais e o uso de antibióticos na Europa, apontando a qualidade da governança como um dos fatores que influenciam esse uso. Wall (2019) cita Gaygısız, Lajunen e Gaygısız (2017) argumentando, a partir do seu trabalho, sobre o impacto do nível educacional e do sistema de governança de uma nação no uso de antibióticos.

Fernández e Foronda têm o seu trabalho *'Developing a system of territorial governance indicators for tourism destinations'* citado 17 vezes e que aborda a estruturação de um sistema de indicadores de governança territorial para destinos turísticos, também utilizando análise multicritério. Kiryluk et al. (2021) citam Fernández-Tabales et al. (2017) abordando a importância da governança na melhoria do processo de gestão diante dos desafios enfrentados pelo setor do turismo, contribuindo assim com a melhoria das oportunidades e competitividade atreladas ao desenvolvimento sustentável.

São abordados a seguir os autores com maior força de ligação. A força de ligação indica a quantidade de autores com os quais esses autores estão publicando.

Tabela 3- Autores com maior força de ligação

Autor	Força total de ligação
Ayeneu H.Y	8
Biadlilign S.	8
Chitekwe S.	8
Deribew A.	8
Gebre B.	8
Gebreyesus S.H.	8
Haile D.	8
Shumetie A.	8
Tolla A.	8
Kanchanachitra C.	7

Fonte: Elaborada pelos autores

Biadgilign, Ayeneu, Shumetie, Chitekwe, Tolla, Haile, Gebreyesus, Deribew e Gebre são os autores com maior força de ligação. Eles publicaram em conjunto, ou seja, nove autores, por isso a força total de ligação de cada um deles é oito, o trabalho intitulado de *'Good governance, public health expenditures, urbanization and child undernutrition Nexus in Ethiopia: An ecological analysis'*. Esse trabalho aborda a relação entre a boa governança, a saúde pública, a urbanização e a desnutrição infantil na Etiópia. Os autores destacam que a qualidade da governança e o compromisso e ação do go-

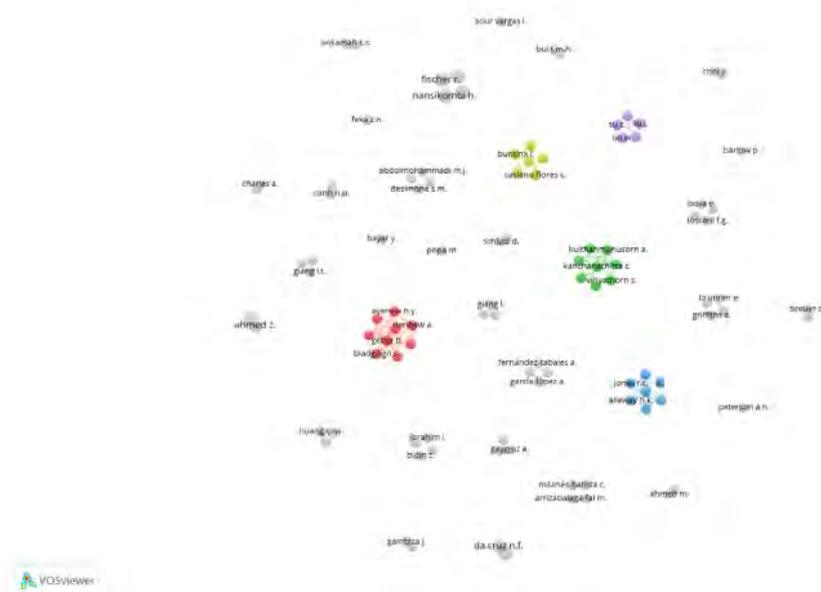
verno são determinantes no combate à desnutrição infantil e que o efeito dos gastos com saúde pública pode ser potencializado pela alocação eficiente dos recursos da saúde e boa governança no sentido de reduzir a mortalidade infantil (BIADGILIGN et al., 2019).

Kanchanachitra, com força de ligação sete, publicou em conjunto com mais sete autores o estudo intitulado *'Legislating for public accountability in universal health coverage, Thailand'*, que levanta discussão sobre a implementação da legislação relacionada aos direitos dos cidadãos e responsabilidade do governo no âmbito da saúde pública e em sentido de uma governança participativa (KANTAMATURAPOJ et al., 2020).

Mesmo sem citar diretamente os ODS, os artigos abordados acima colocam em pauta a qualidade da governança e a importância da sua avaliação, como a relação com os ODS 3 (Saúde e bem-estar), ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis), ODS 15 (Vida terrestre), ODS 16 (Paz, justiça e instituições eficazes) e ODS 17 (Parcerias e meios de implementação).

Após a análise dessas informações fornecidas inicialmente pelo software, foi identificada a rede abaixo com os cinco clusters (que não estão conectados entre si).

Figura 2- Mapa de coautoria



O *cluster* em vermelho, denominado **Cluster 1** é referente ao trabalho abordado anteriormente intitulado *‘Good governance, public health expenditures, urbanization and child undernutrition Nexus in Ethiopia: An ecological analysis’*. Mesmo sem citar diretamente, esse *cluster* está ligado ao ODS 2 (Fome zero e agricultura sustentável) e ao ODS 3 (Saúde e bem-estar). Duas metas são extremamente importantes nesse sentido: a meta 2.2, que almeja, até 2030 acabar com todas as formas de má nutrição, especialmente no que diz respeito a crianças menores de cinco anos, adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e idosos; e a meta 3.3, que objetiva, até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e menores de cinco anos. Biadgilign *et al.* (2019) argumentam que algumas literaturas revelam a relação entre a boa governança e a menor mortalidade e maior expectativa de vida.

O *cluster* em verde, denominado **Cluster 2**, apresenta o estudo, também abordado anteriormente, *‘Legislating for public accountability in universal health coverage, Thailand’*. Duas metas podem ser destacadas nessa iniciativa: a meta 16.7, do ODS 16 (Paz, justiça e instituições eficazes) que objetiva a garantia da tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; e a 17.7 que busca o incentivo e promoção de parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes. Kantamaturapoj *et al.* (2020), a esse respeito, dizem que “a governança participativa pode melhorar o desempenho do sistema de saúde. Parcerias e oportunidades para diálogo entre várias partes interessadas são, portanto, importantes para governança do setor saúde”.

O *cluster* em azul, denominado **Cluster 3**, trata do estudo intitulado *‘A global spatial analysis reveals where marine aquaculture can benefit nature and people’*, que aborda uma análise dos benefícios da aquicultura na natureza e na vida das pessoas. Foram analisados fatores ambientais, socioeconômicos (como a qualidade da governança) e fatores de saúde humana

para identificar oportunidade de desenvolvimento do setor. A meta 14.1 do ODS 14 (Vida na água) reflete parte do objetivo do estudo ao almejar a conservação e o uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos. Theuerkauf *et al.* (2019) argumentam que os esforços direcionados podem beneficiar esses locais de grande oportunidade com a construção de capacidade técnica para o desenvolvimento da atividade, melhorar a governança do setor e também o desempenho econômico e ambiental em prol da geração de benefícios direcionados aos ecossistemas e comunidades.

O *cluster* em amarelo, denominado **Cluster 4**, apresenta o trabalho intitulado de *‘Governance assessment of the UAVs implementation in Rwanda under the fit-for-purpose land administration approach’*, que trata da avaliação da governança, através do FGAF (*Fit-for-purpose governance assessment framework*), relacionando a abordagem FFP (*Fit For Purpose*) com a Ferramenta de Avaliação de Governança (GAT), no contexto da implementação de veículos aéreos não tripulados (UAV) na administração sustentável de terras na Ruanda. O ODS 15 dialoga com a proposta do trabalho, corroborando com um dos seus objetivos, que de acordo com os autores que afirmam que os “resultados derivados da aplicação do nosso *framework* podem contribuir para aqueles Objetivos de Desenvolvimento (ODS) relacionados à administração de terras”; além disso, eles afirmam que, se as recomendações de política baseadas na abordagem FFP forem implementadas, podem apoiar a realização dos ODS na Ruanda (CASIANO FLORES *et al.*, 2020).

Por fim, o *cluster* em roxo, denominado **Cluster 5**, propõe um sistema de avaliação e estudo sobre a qualidade da governança local na China, através do trabalho intitulado *‘Assessment system and empirical study on China’s local governance quality’*. Assim como outro trabalho abordado anteriormente, esse apresenta metodologia baseada na análise multicritério (TANG *et al.*, 2018). Esse trabalho dialoga com o ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis).

Co-word

O mapa de *co-word* permite identificar as palavras-chave que mais ocorrem entre os artigos selecionados e a ligação entre elas. Antes de adentrar diretamente no mapa, foram selecionadas as 10 palavras-chave com maior ocorrência.

Tabela 4 - Autores com maior força de ligação

Keyword	Ocorrência
Governance approach	20
Local government	11
Public administration	10
Governance	9
Article	7
Public policy	7
Sustainable development	7
Human	6
Humans	6
Government	6

Fonte: Elaborada pelos autores

Um destaque especial deve ser dado a algumas palavras-chave: a primeira é *local government*, devido à delimitação para análise de pesquisas sobre a governança em nível local; *public policy*, que mantém estreita ligação com o processo de governança, como aborda a definição de governança de Wilde *et al.* (2009) *apud* Czepil (2020), como “processos por quais decisões de políticas públicas são tomadas e implementadas”; e *sustainable development*, crucial para o desenvolvimento sustentável, como argumentado por Yang e Holzer (2006) *apud* da

Cruz e Marques (2017) que envolvendo tópicos importantes, dentre eles a transparência das transações, Estado de Direito e responsabilização, quanto às decisões “há um senso crescente de que “governança é importante” e que a “boa governança” é crucial para o desenvolvimento sustentável e para estabelecer um clima de confiança entre instituições e partes interessadas”.

Abaixo também são abordadas as 10 palavras com maior força de ligação.

Tabela 5 - Palavras com maior força de ligação

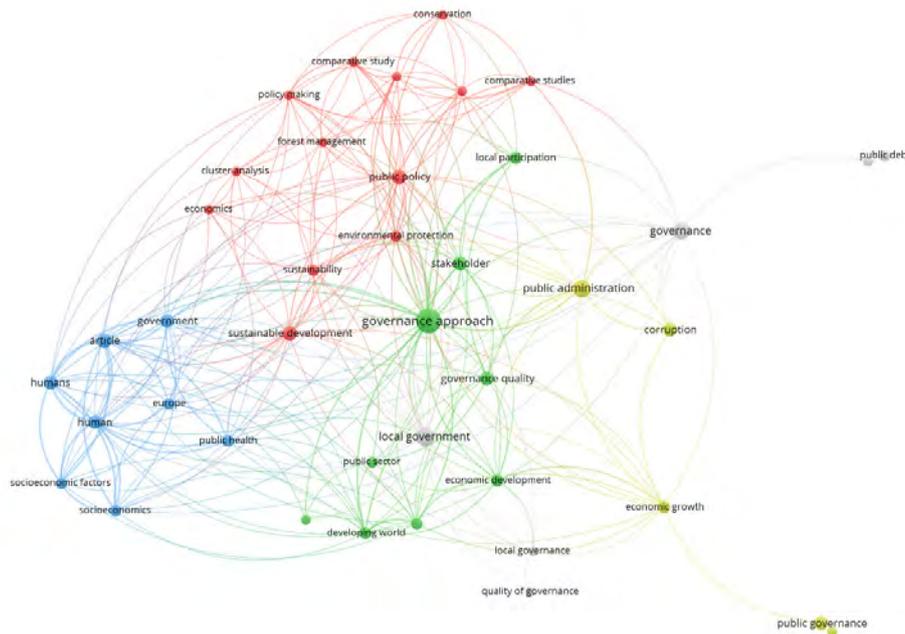
Keyword	Ocorrência
Governance approach	67
Article	42
Human	38
Humans	38
Government	32
Local government	28
Public policy	28
Sustainable development	28
Socioeconomics factors	27
Socioeconomics	27

Fonte: Elaborada pelos autores

A maioria das palavras com maior ocorrência também é apresentada com maior força de ligação, com exceção de *public administration* e *governance*, que dão lugar para socioeconomics factors e socioeconomics.

Por fim, é apresentado o mapa de *co-word* apresentando os quatro *clusters* formados com as 41 palavras selecionadas.

Figura 3- Mapa de co-word



O *cluster* em vermelho, denominado **Cluster 1**, possui 13 itens e relaciona palavras-chave direcionadas ao desenvolvimento sustentável. Nele, estão presentes palavras como *sustainability*, *sustainable development* e *conservation*.

O *cluster* em verde, denominado **Cluster 2**, possui nove itens e relaciona palavras-chave direcionadas ao desenvolvimento (econômico, de países, do planeta) e à qualidade da governança, apresentando palavras como *governance quality*, *governance indicators* e *developing world*.

Já o *cluster* em azul, denominado **Cluster 3** e que possui oito itens, apresenta palavras-chave direcionadas aos fatores humanos, saúde pública e fatores socioeconômicos.

Por fim, o *cluster* em amarelo, denominado **Cluster 4**, com cinco itens, aborda palavras-chave como *public governance*, *corporate governance* e *economic growth*.

De modo geral, os *clusters* apresentam conexão com temas relacionados com a governança, passeando entre o desenvolvimento sustentável global e local, sustentabilidade, abrangendo

fatores econômicos, sociais, ambientais e institucionais, além de governança pública e corporativa, e principalmente, no que diz respeito ao interesse do trabalho, sobre a qualidade da governança, bem como a sua avaliação. Essa divisão em *clusters* é necessária para identificar os trabalhos de maior contribuição no sentido do interesse da pesquisa e em que áreas a questão da governança está sendo explorada.

Conclusão

A Agenda 2030, que abarca os ODS, funciona como um plano de ação que objetiva nortear o planeta a um futuro mais sustentável. No entanto, para que esse plano de ação possa ser efetivado, é necessário esforço conjunto de toda a sociedade na busca estratégias para pôr em prática os objetivos e metas propostos. Em nível municipal, um dos pontos cruciais, não apenas na implementação dos ODS, mas também no funcionamento da gestão municipal como um todo, é a governança. De acordo com o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, a governança pode ser definida como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à

condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017). A governança objetiva o bom andamento da gestão, visando a efetivação de políticas públicas e serviços em prol de toda a sociedade. Logo, torna-se importante que toda a sociedade esteja incluída no processo de governança. Sendo assim, é possível pensar na conexão de uma estrutura de governança firme para condução do desenvolvimento sustentável em nível municipal, incluindo a implementação dos objetivos e metas propostos pela Agenda 2030.

Contudo, tomando a importância da governança para os ODS em nível municipal, é necessário se pensar também uma estrutura de governança que abarque a avaliação do seu funcionamento. Pensando nisso, o trabalho objetivou mapear, através de análise bibliométrica, as publicações na base de dados Scopus que abordassem a avaliação da governança no âmbito dos ODS em nível municipal e/ou publicações que tratassem da avaliação da governança local, visando contribuir para pesquisas futuras para construção de uma estrutura de avaliação de governança municipal dos ODS.

De acordo com as palavras-chave e operadores booleanos escolhidos para a busca na base de dados, foi possível identificar a carência de trabalhos com ênfase na avaliação da governança no âmbito dos ODS. No entanto, ao passo que se identificou essa carência, também foi possível mapear trabalhos que abordavam indi-

cadores de governança, índices de governança e estruturas de avaliação a nível local, mesmo que em outras áreas. A contribuição dos trabalhos encontrados é de extrema importância na construção futura de modelos de avaliação da governança que envolva os ODS. Toma-se como exemplo os trabalhos mapeados de Da Cruz e Marques que abordam um conjunto de diretrizes para estruturação de uma ferramenta para a avaliação da governança a nível local, assim como o trabalho de Huang, McDonald e Seto que busca mensurar o impacto da governança no contexto do uso das terras e conservação da biodiversidade.

A identificação da carência dos trabalhos que abordam a avaliação da governança no âmbito dos ODS a nível local abre um leque de oportunidades para pesquisas futuras na área, não apenas para a estruturação de modelos de avaliação, como já mencionado anteriormente, mas também na identificação dos motivos pelos quais ocorre essa carência de estudos, assim como na pesquisa e construção de indicadores de governança alinhados com os ODS. A pesquisa proporcionou, através do mapeamento dessas publicações, identificar as lacunas que podem ser preenchidas através de novas pesquisas, as vertentes que podem ser trabalhadas dentro da implementação dos ODS e avaliação de governança a nível local, assim como contribuições acerca do desenvolvimento sustentável local. Deixando-se, assim, como sugestões de pesquisas futuras na área.

Livraria do IBAM

- Administração Municipal
- Direito Municipal
- Contabilidade Pública
- Orçamento Público
- Planejamento Urbano
- Meio Ambiente
- Concursos Públicos



Conheça

Referências bibliográficas

BIADGILIGN, Sibhatu *et al.* Good governance, public health expenditures, urbanization and child undernutrition Nexus in Ethiopia: An ecological analysis. **BMC Health Services Research**, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 1–10, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12913-018-3822-2>. Acesso em: 09 de abril 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.203, 22 de novembro de 2017. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Seção 1, p.3.

CALDAS, Paulo; DOLLERY, Brian; MARQUES, Rui Cunha. Measuring what matters in local government: a Municipality Sustainability Index. **Policy Studies**, [s. l.], v. 0, n. 0, p. 1–21, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01442872.2020.1726311>. Acesso em: 09 de abril 2022.

FLORES, Cesar Casiano *et al.* Governance assessment of the UAVs implementation in Rwanda under the fit-for-purpose land administration approach. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 99, n. April, p. 104725, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104725>. Acesso em: 09 de abril 2022.

CZEPIL, Bartosz. Quality of governance at the communal level in Poland: An exploratory study of the worst performer case from the opolskie province. **Halduskultuur**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 22–55, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.32994/HK.V21I1.224>. Acesso em: 09 de abril 2022.

CRUZ, Nuno F. da; MARQUES, Rui Cunha. An Application of a Multicriteria Model to Assess the Quality of Local Governance. **Urban Affairs Review**, [s. l.], v. 55, n. 4, p. 1218–1239, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1078087417733049>. Acesso em: 09 de abril 2022.

CRUZ, Nuno F. da; MARQUES, Rui Cunha. Structuring composite local governance indicators. **Policy Studies**, [s. l.], v. 38, n. 2, p. 109–129, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01442872.2016.1210117>. Acesso em: 09 de abril 2022.

FERNÁNDEZ-TABALES, A. *et al.* Developing a system of territorial governance indicators for tourism destinations. **Journal of Sustainable Tourism**, [s. l.], v. 25, n. 9, p. 1275–1305, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09669582.2016.1260136>. Acesso em: 09 de abril 2022.

GAYGISIZ, Ümmügülsüm; LAJUNEN, Timo; GAYGISIZ, Esmá. Socio-economic factors, cultural values, national personality and antibiotics use: A cross-cultural study among European countries. **Journal of Infection and Public Health**, [s. l.], v. 10, n. 6, p. 755–760, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jiph.2016.11.011>. Acesso em: 10 de abril 2022.

GOMES, Marcelo Barros. Accountability e Transparência na Implementação da Agenda 2030 : As Contribuições do Tribunal de Contas da União. **Revista do TCU**, [Brasília], n. 136, p. 76–91, 2016. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/66>. Acesso em: 10 de abril 2022.

HUANG, Chun Wei; MCDONALD, Robert I.; SETO, Karen C. The importance of land governance for biodiversity conservation in an era of global urban expansion. **Landscape and Urban Planning**, [s. l.], v. 173, n. January, p. 44–50, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2018.01.011>. Acesso em: 10 de abril 2022.

KANTAMATURAPOJ, Kanang *et al.* Legislating for public accountability in universal health coverage, Thailand. **Bulletin of the World Health Organization**, [s. l.], v. 98, n. 2, p. 117–125, 2020. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32015582/>. Acesso em: 10 de abril 2022.

KIRYLUK, Halina *et al.* Stakeholders engagement for solving mobility problems in touristic remote areas from the Baltic Sea Region. **PLoS ONE**, [s. l.], v. 16, n. 6 June, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0253166>. Acesso em: 10 de abril 2022.

KURAS, Evan R. *et al.* Urban socioeconomic inequality and biodiversity often converge, but not always: A global meta-analysis. **Landscape and Urban Planning**, [s. l.], v. 198, p. 103799, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2020.103799>. Acesso em: 10 de abril 2022.

LAN, Ting *et al.* Measuring urban compactness based on functional characterization and human activity intensity by integrating multiple geospatial data sources. **Ecological Indicators**, [s. l.], v. 121, p. 107177, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2020.107177>. Acesso em: 10 de abril 2022.

NANSIKOMBI, Hellen *et al.* Can de facto governance influence deforestation drivers in the Zambian Miombo? **Forest Policy and Economics**, [s. l.], v. 120, p. 102309, 2020a. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2020.102309>. Acesso em: 10 de abril 2022.

NANSIKOMBI, Hellen *et al.* Exploring patterns of forest governance quality: Insights from forest frontier communities in Zambia's Miombo ecoregion. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 99, p. 104866, 2020b. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104866>. Acesso em: 10 de abril 2022.

PAZ, Enrique Conejero. GOBERNANZA GLOBAL Y LOS OBJETIVOS DE GLOBAL GOVERNANCE AND THE SUSTAINABLE. [s. l.], p. 149–169, 2020.

SILVA, Valquiria Brilhador da; CRISPIM, Jefferson de Queiroz. Um breve relato sobre a questão ambiental. **Rev. GEOMAE**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 163–175, 2011.

SUBRAMANIAN, Karpagam *et al.* Advancing neighbourhood sustainability assessment by accounting for sustainable development goals: A case study of Sha Tin neighbourhood in Hong Kong. **Sustainable Cities and Society**, [s. l.], v. 66, p. 102649, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2020.102649>. Acesso em: 10 de abril 2022.

TANG, Jie *et al.* Assessment system and empirical study on China's local governance quality. **International Journal of Sustainable Development and Planning**, [s. l.], v. 13, n. 5, p. 773–789, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.2495/SDP-V13-N5-773-789>. Acesso em: 10 de abril 2022.

TAREK, Ben Ali; AHMED, Zidi. Governance and public debt accumulation: Quantitative analysis in MENA countries. **Economic Analysis and Policy**, [s. l.], v. 56, p. 1–13, 2017a. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.eap.2017.06.004>. Acesso em: 10 de abril 2022.

TAREK, Ben Ali; AHMED, Zidi. Institutional Quality and Public Debt Accumulation: An Empirical Analysis. **International Economic Journal**, [s. l.], v. 31, n. 3, p. 415–435, 2017b. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10168737.2017.1354906>. Acesso em: 10 de abril 2022.

THEUERKAUF, Seth J. *et al.* A global spatial analysis reveals where marine aquaculture can benefit nature and people. **PLoS ONE**, [s. l.], v. 14, n. 10, p. 1–29, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0222282>. Acesso em: 10 de abril 2022.

WALL, Stig. Prevention of antibiotic resistance—an epidemiological scoping review to identify research categories and knowledge gaps. **Global Health Action**, [s. l.], v. 12, n. sup1, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/16549716.2020.1756191>. Acesso em: 10 de abril 2022.



Conheça os cursos autoinstrucionais da Faculdade IBAM

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

Para mais informações sobre a Faculdade IBAM

[Clique aqui](#)

Faculdade
ibom

ITBI, MOMENTO DA OCORRÊNCIA DO FATO GERADOR E A TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL

Irapuã Beltrão*

Resumo: Este artigo pretende analisar toda a celeuma alimentada durante anos sobre o fato gerador do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis nas operações *inter vivos* e onerosas, notadamente quanto ao desdobramento dos aspectos que cercam seu fato gerador e, em especial, sua perspectiva temporal. Para tanto, apreciaremos toda a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça a respeito, até finalmente a fixação da tese definitiva no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário – ARE nº 1294969 em fevereiro de 2021.

Palavras-chave: Tributação; ITBI; Questões levantadas; Decisões dos Tribunais

Tributação das Transmissões Imobiliárias

Como sabido, a tributação da transmissão de bens não é nova no país, remontando suas origens ao famoso Alvará de 1809¹ que determinou o pagamento da sisa de dez por cento das compras e vendas de bens de raiz, e meia sisa de cinco por cento, nas compras e vendas de escravos ladinos, em todo o Estado do Brasil e Domínios Ultramarinos. Daquela inicial previsão evoluiu-se para a figura de imposto de transmissão de bens imóveis que, nas primeiras constituições republicanas, sempre esteve na competência dos estados-membros até a virada da primeira metade do século XX.

Após alguma tentativa de divisão em 1961² da base material tributável para que uma parcela da matéria tributável passasse para a competência dos municípios, a festejada Emenda nº 18, de 1965, e o Código Tributário

Nacional trouxeram de volta o velho modelo em que toda transmissão onerosa ou gratuita de bens móveis e imóveis pertencia à competência dos Estados. Releva sempre destacar este aspecto para destacar que somente a Constituição de 1988 fracionou a tributação nas transações de transmissões de bens, sendo destacado ao Município parcela desta tributação (art. 156, II) nos atos *inter vivos* e onerosos, remanescendo as operações gratuitas na competência estadual. Assim sendo, a recepção do art. 35 do CTN deve ser relida e ser feitas adaptações:

- O atual ITBI pertence à competência dos municípios e do DF.
- O ITBI envolve só bens imóveis e direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia.

* **Irapuã Beltrão:** Procurador Federal - AGU, Mestre e Doutor em direito, Professor de Direito Tributário e Direito Constitucional.

1. Disponível em <http://bdlb.bn.gov.br/acervo/handle/20.500.12156.3/16407>; acesso realizado em 12.03.2021

2. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-5-21-novembro-1961-363625-publicacaooriginal-1-pl.html>, acesso realizado em 12.03.2021

- Essa transmissão de bens imóveis deve ocorrer por ato oneroso e *inter vivos*.

A função do ITBI é predominantemente fiscal, ou seja, sua função é arrecadar recursos para os cofres públicos em virtude da manifestação de riqueza exteriorizada pelo patrimônio imobiliário urbano. É classificado como imposto direto, ou seja, não há a possibilidade de repercussão do ônus financeiro decorrente da tributação, ônus esse suportado pelo contribuinte. Ainda na percepção inicial, constitui imposto real, ou seja, é cobrado em virtude da propriedade pura e simples, não importando as condições pessoais do contribuinte.

A Materialidade do Fato Gerador do ITBI

Seria simples repetir a norma constitucional ao mencionar que o fato gerador do ITBI é a transmissão onerosa, a qualquer título, de bens imóveis e de direitos reais a eles relativos, exceto os de garantia. Mas é sempre relevante destacar que a menção à tributação da transmissão não pode ser resumida apenas ao negócio da compra e venda, ainda que esta seja a forma mais comum da incidência do imposto municipal. Ademais, impende seja caracterizado como ato oneroso, exigindo, portanto, uma contrapartida do adquirente, que igualmente não se pode limitar ao pagamento em dinheiro.

A redação definida na Constituição permite a identificação de tais elementos sobre o fato gerador, com os necessários cuidados na recepção do art. 35 do Código Tributário Nacional.

Mas grande parte da jurisprudência nacional para a compreensão da incidência da tributação nas transmissões imobiliárias já havia até mesmo sido construída pelo Supremo Tribunal antes da atual Constituição Federal e, até mesmo, do Código Tributário Nacional,

como se pode ilustrar pelas Súmulas 326 e 329 que remontam ao final do ano de 1963, *ex vi*:

Súmula 326 STF. É legítima a incidência do Imposto de Transmissão *inter vivos* sobre a transferência do domínio útil.

Súmula 329 STF. O Imposto de Transmissão *inter vivos* não incide sobre a transferência de ações de sociedade imobiliária.

De tudo, o fundamental para materialização da hipótese de incidência é a transferência do direito real ou da propriedade, afastando as chamadas aquisições originárias como no caso da usucapião, sendo histórico o escólio do Supremo Tribunal Federal³ de que não haverá a incidência do imposto na hipótese.

Assim, é fácil perceber que, ainda diante das normas anteriores, o Supremo Tribunal Federal consagrou algumas interpretações importantes para compreensão da hipótese de incidência do atual imposto de transmissão municipal, na forma de vários enunciados e julgados.

Tais comentários se mostram ainda mais importantes para reforçar o fato de que, apesar de o atual ITBI ser um produto da Constituição de 1988, muito de sua compreensão já estava sedimentada na forma dos impostos anteriormente previstos, inclusive em relação aos outros aspectos da hipótese de incidência.

Da Incorporação dos Institutos do Direito Civil

Como tantas outras bases de tributação, a transmissão de bens imóveis não configura evento exclusivo do mundo fiscal, sendo, ao contrário, incorporado pelos modelos de tributação a partir de reconhecimento anterior do negócio jurídico em si. Pode-se até afirmar que o tratamento dos ordenamentos jurídicos sobre a transferência imobiliária é aspecto secularmente tratado pelas normas jurídicas que cuidam das relações privadas nas nações.

3. STF – 2ª turma, RE 103.434, rel. Min. Aldir Passarinho, j. em 24/10/1985, DJ 14/02/1986.

Tal determinação é fundamental destacar sempre, para que se observe que o legislador, no momento de redigir tais hipóteses, não poderia jamais desconhecer os conceitos já existentes nos demais ramos do direito, notadamente ao usar os institutos do direito privado. Como já assinalava o art. 109 CTN, a integridade do Direito é única e as definições, conteúdos e alcances havidos nos institutos do Direito Privado devem sempre ser respeitados pelo legislador tributário.

Não por outro motivo, os primeiros passos no caminhar da ciência jurídica exigem o destaque para a linguagem do Direito, justamente para reconhecer que alguns institutos existentes na materialidade do ITBI são, na verdade, formas e conteúdos já tratados pela lei civil. E esta adoção de uma linguagem própria do campo jurídico, em nome do princípio constitucional da segurança jurídica, deve ser única, assegurando aquela existência unitária dos institutos, como sempre defendida pelos diversos operadores, doutrinadores e aplicadores. Mesmo ao buscar uma visão didática do estudo de qualquer ramo jurídico, por meio da separação histórica entre o Direito Público e o Direito Privado, todos são concordes em afirmar a unicidade do Direito.

Exatamente para preservar situações como estas, as normas codificadas previram a necessidade de respeito aos limites do domínio do Direito Privado no que tange ao exercício do poder de tributar. Assim, as normas codificadas ainda detalham mais, vedando ao legislador tributário, no momento das definições dos efeitos fiscais (art. 110 CTN), a adoção de qualquer conceito distinto daqueles já havidos no campo privado, sob o argumento lógico de que, se tal ocorresse, estar-se-ia diante de uma deturpação clara do escopo e da amplitude constitucional ao

definir as linhas preliminares da tipificação dos impostos.

De toda sorte, para que não houvesse dúvidas na hermenêutica e aplicação das leis tributárias, as normas codificadas definiram a questão, orientando que a exegese da norma não poderia, a despeito de sua interpretação, ganhar uma força construtiva. Neste ponto, lição hialina ocorreu, já na vigência da atual Constituição, quando a mais alta corte do país, analisando a argüição de inconstitucionalidade de contribuição tributária afirmou:

INTERPRETAÇÃO - CARGA CONSTRUTIVA - EXTENSÃO. Se é certo que toda interpretação traz em si carga construtiva, não menos correta exsurge a vinculação a ordem jurídico-constitucional. O fenômeno ocorre a partir das normas em vigor, variando de acordo com a formação profissional e humanística do intérprete. No exercício gratificante da arte de interpretar, descabe "inserir na regra de direito o próprio juízo - por mais sensato que seja - sobre a finalidade que "conviria" fosse por ela perseguida" - Celso Antonio Bandeira de Mello - em parecer inédito. Sendo o Direito uma ciência, o meio justifica o fim, mas não este aquele. CONSTITUIÇÃO - ALCANCE POLÍTICO - SENTIDO DOS VOCÁBULOS - INTERPRETAÇÃO. O conteúdo político de uma Constituição não é conducente ao desprezo do sentido vernacular das palavras, muito menos ao do técnico, considerados institutos consagrados pelo Direito. Toda ciência pressupõe a adoção de escoreta linguagem, possuindo os institutos, as expressões e os vocábulos que a revelam conceito estabelecido com a passagem do tempo, quer por força de estudos acadêmicos quer, no caso do Direito, pela atuação dos Pretórios⁴.

Esta complexa compatibilização entre o instituto privado existente no núcleo do fato gerador e as previsões tributárias sempre representou o ponto nodal da definição do ITBI, já que a hipótese de incidência derivará necessariamente da definição, conteúdo e alcance de mercadoria, que advém de negócio

4. STF - Pleno; RE 166.772-9-RS, Rel. Min. Marco Aurélio Mello, j. em 12/05/1994, publ. DJU de 16/12/1994, p. 34.896; Ement. Vol. 1771-04 pp. 703 RTJ Vol. 00156-02 pp. 666.

jurídico civil, dos conceitos imobiliários e dos atos ali praticados. Assim, toda a interpretação sobre os designos da hipótese de incidência deve guiar-se pelas regras de entrelaçamento entre o Direito Tributário e o Direito Privado, *ex vi* o contido nos arts. 109/110 do CTN.

Por isto, em se tratando de transmissão de bens imóveis, o fato gerador ocorre quando do registro do título translativo (escritura pública de compra e venda ou de outros negócios imobiliários onerosos) no respectivo cartório de registro de imóveis por força do art. 1245 do Código Civil:

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

Se parecem óbvias tais afirmações, por outro lado, na legislação e tratamento dado pelos mais diversos municípios para o imposto tal fato não se verificou.

O Aspecto Temporal do Fato Gerador do ITBI

Inquestionáveis tais elementos de integração do tratamento dado pela lei civil, não há dúvidas que, tecnicamente, somente com o registro dos atos translativos de propriedade é que ocorrerá o fato gerador do imposto.

Se tal assertiva é de fácil conclusão, em muitas situações pretéritas houve alguma celeuma quanto a isto, especialmente para aferição dos elementos tributários, inclusive quanto à recuperação das mais cristalinas determinações havidas no sistema tributário nacional. Ilustra-se: tal elemento é determinante para efeito de aplicação dos patamares incidentes e legislação aplicável, notadamente para definição da alíquota e o valor do bem, à luz da determinação contida no art. 144 do CTN.

Apesar da clareza da determinação e da conclusão hermenêutica resultante daquela

integração determinada pelos artigos 109 e 110 do CTN quanto ao emprego dos institutos e formas extraídas dos conceitos do direito privado, o Poder Judiciário nacional sempre foi chamado para reafirmar tais conclusões. Nunca demais lembrar também que o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de destacar:

Súmula 108 STF. É legítima a incidência do Imposto de Transmissão *inter vivos* sobre o valor do imóvel ao tempo da alienação, e não da promessa, na conformidade da legislação local.

Tais conclusões são igualmente válidas para o imposto estadual ITD (Imposto de Transmissão e Doação ou ITCMD), notadamente a sua verificação nas doações imobiliárias. Além da obviedade quanto ao valor do bem, aplicar-se-ia o mesmo raciocínio quanto aos patamares de alíquotas incidentes e também quanto aos dados e aspectos da coisa que influenciarão nos elementos quantitativos.

E a história das afirmações da Suprema Corte nacional se repete também nestes aspectos, como novamente se reproduz a seguir:

Súmula 110 STF. O Imposto de Transmissão *inter vivos* não incide sobre a construção, ou parte dela, realizada pelo adquirente, mas sobre o que tiver sido construído ao tempo da alienação do terreno.

Súmula 470. O Imposto de Transmissão *inter vivos* não incide sobre a construção, ou parte dela, realizada, inequivocamente, pelo promitente comprador, mas sobre o que tiver sido construído antes da promessa de venda.

Sem prejuízo de toda a clareza destas conclusões, é de praxe já nacionalizada em muitos municípios a exigência da demonstração do pagamento realizado quando na realização nas promessas ou compromissos de compra e venda.

Como sabido, não há transferência de titularidade ou de domínio nestes contratos preliminares, ainda que sua realização seja reconhecida por grande parte dos ordenamentos jurídicos. Sem prejuízo da importância que todos estes atos preparatórios tenham para o mundo jurídico e para o

mercado imobiliário, não se pode equiparar aos atos translativos de propriedade, mesmo que levados para a transcrição no cartório do registro de imóveis.

E, na vigência do atual Código Civil, tal aspecto ganha explícita forma nos termos do art. 1.417 que reconhece ao promitente comprador direito real à aquisição do imóvel resultante do ato de promessa de compra e venda, desde que não se tenha pactuado o arrependimento, seja tal ato celebrado por instrumento público ou particular, desde que registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

O conteúdo de tal disposição é igualmente cercado de clareza solar para implicar numa completa inexistência, naquele momento, do fato gerador do ITBI, mesmo que em tal negócio preliminar estejam todas as condições e características da futura transferência de domínio.

Por tudo, qualquer exigência de ITBI naquele momento preliminar é incabível, tendo a história nacional repelida qualquer pretensão neste sentido. Novamente para recuperar a história associada à tributação das transferências imobiliárias, é relevante lembrar que o Supremo Tribunal Federal repeliu a exigência de imposto nos contratos preliminares antes mesmo da promulgação do Código Tributário Nacional, chegando a editar em dezembro de 1963 o seguinte verbete de enunciado:

Súmula 82 - São inconstitucionais o imposto de cessão e a taxa sobre inscrição de promessa de venda de imóvel, substitutivos do imposto de transmissão, por incidirem sobre ato que não transfere o domínio.

Sem prejuízo da explícita determinação da Suprema Corte nacional, diversos municípios, após a promulgação da atual dicotomização na tributação das transferências imobiliárias, voltaram com a pretensão de tributação das promessas e dos compromissos de compra e venda, recebendo o necessário rechaço do Superior Tribunal de Justiça, como ora se ilustra:

O fato gerador do ITBI é o registro imobiliário da transmissão da propriedade do bem imóvel, motivo pelo qual não incide referida exação sobre o registro imobiliário de escritura de resilição de promessa de compra e venda, contrato preliminar que poderá ou não se concretizar em contrato definitivo. (STJ – 1ª turma, AgRg no AgRg em REsp nº 764808, rel. Min. Luiz Fux, j. em 15/03/2007, DJ 12/04/2007.

7. A exegese do STJ, a respeito do art. 35, I, do CTN, é de que a transmissão do bem imóvel (fato gerador do ITBI) ocorre com o registro da compra e venda (não da simples promessa de compra e venda) no Cartório de Imóveis. Precedentes: AREsp 1.425.219/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, DJe 1/3/2019; AgRg no AREsp 813.620/BA, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 5/2/2016; AgRg no AREsp 659.008/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 14/4/2015.

E, como estas, inúmeras decisões se reproduzem nos demais tribunais, especialmente na justiça estadual das diversas unidades federativas nacionais.

Da Impossibilidade de Exigência do ITBI Antes do Registro no Cartório Imobiliário

Portanto que já se reconhece no desenvolvimento acima, não haveria dúvidas de que, sendo a percepção do aspecto temporal do ITBI apenas no registro do cartório imobiliário, o imposto somente poderia ser exigido após a respectiva transcrição junto àquela serventia.

Mas, ao contrário do que a óbvia conclusão acima inclinava, a prática dos municípios se deu de forma diversa. Mediante toda uma estrutura normativa que usualmente compõe a legislação dessas unidades municipais foi se criando a percepção de que o pagamento do imposto seria exigido já, para que até mesmo a escritura fosse feita.

Tal exercício se percebe por meio de normas legais municipais que constroem os agentes cartorários a tal exigência, muitas vezes impondo a responsabilidade pelo tributo caso não tenha sido exigido para a realização dos atos. É corriqueiro por qualquer um que atue

no mercado imobiliário – ou que até mesmo tenha simplesmente realizado uma transação imobiliária – que, para realizar uma escritura pública de compra e venda, por exemplo, é necessário que o ITBI já tenha sido recolhido. E mesmo que, eventualmente, conseguisse celebrar a escritura pública, o imposto voltaria a ser exigido na prévia apresentação dos títulos para registro no cartório de imóveis.

Respeitada aquela mencionada integração dos aspectos tributários com os institutos do direito privado, a tradicional exigência de pagamento do ITBI para a feitura da escritura pública que antecede ao registro nunca foi algo regular, ainda que o STJ tenha uma antiga decisão vedando tal prática, *litteris*:

TRIBUTARIO - IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMOVEIS – FATO GERADOR - REGISTRO IMOBILIARIO - (C. CIVIL, ART. 530). A propriedade imobiliária apenas se transfere com o registro do respectivo título (C.Civil, Art. 530). O registro imobiliário é o fato gerador do imposto de transmissão de bens imóveis. Assim, a pretensão de cobrar o ITBI antes do registro imobiliário contraria o ordenamento jurídico. (STJ – 1ª turma, REsp 12.546, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, j. em 21/10/1992, DJ 30/11/1992)

Ainda que apreciando um caso do imposto estadual sobre doações – cujas conclusões seriam as mesmas –, é lapidar o testemunho do Superior Tribunal de Justiça ao reconhecer tal cenário:

O recolhimento do ITCMD, via de regra, ocorre antes da realização do fato gerador, porquanto o prévio pagamento do imposto é, normalmente, exigido como condição para o registro da transmissão do domínio. Assim, no presente caso, não é possível afirmar que o pagamento antecipado pelo contribuinte, ao tempo de seu recolhimento, foi indevido, porquanto realizado para satisfazer requisito indispensável para o cumprimento da promessa de doação declarada em acordo de separação judicial. (STJ – 1ª turma, REsp nº 1236816, rel. Min. Benedito Gonçalves, j. em 15/03/2012, DJe22/03/2012)

Numa percepção realística, o Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente reafirmado isto por várias décadas, sempre corrigindo

a irregular prática trazida pelos municípios quanto à administração do ITBI. Como se já não bastassem as múltiplas decisões históricas, o STJ ainda tem martelado nesta tecla, como novamente se ilustra:

(...) 10. O Tribunal a quo foi claro ao dispor que o fato gerador do ITBI é o registro imobiliário da transmissão da propriedade do bem imóvel. A partir daí, portanto, é que incide o tributo em comento.

11. O fato gerador do imposto de transmissão (art. 35, I, do CTN) é a transferência da propriedade imobiliária, que somente se opera mediante registro do negócio jurídico no ofício competente. REsp 1754011, rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, 2ª turma, j. em 17/12/2019, DJe 28/08/2020.

Dentro da capacidade das múltiplas decisões do STJ, entretanto, não houve uma mudança na realidade das transações imobiliárias, nem da recorrente exigência perpetuada pelos municípios já enraizada nas atividades cartorárias.

Entretanto, o ano de 2021 traz grande olhar de positividade para tal retrato, com o tema sendo decidido pelo Supremo Tribunal Federal já com as ferramentas que lhe são atribuídas, notadamente pela forma da repercussão geral e seus vinculantes efeitos. A questão foi analisada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1294969, com repercussão geral, em sessão do Plenário Virtual encerrada no dia 12 de fevereiro. Por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal reafirmou sua jurisprudência dominante de que o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis só é devido a partir da transferência da propriedade imobiliária, efetivada mediante o registro em cartório, consolidando sob a forma do Tema nº 1124.

O tema ganha ainda mais relevo porque envolvia o Município de São Paulo ao ser devolvido de decisão oriunda do Tribunal de Justiça – SP que considerou ilegal a cobrança do ITBI tendo como fato gerador a cessão de direitos decorrentes de compromisso de compra e venda de imóvel firmado entre particulares.

Sem prejuízo das peculiaridades do caso concreto, diversos integrantes daquele colegiado apontaram várias decisões, colegiadas e monocráticas, dos mais diversos tribunais nacionais no sentido de que a exigência do ITBI ocorre com a transferência efetiva da propriedade, que se dá com o registro imobiliário, e não na cessão de direitos, por exemplo, pois não se admite a incidência do tributo sobre bens que não tenham sido transmitidos.

O mais interessante deste caso decidido pelo Supremo Tribunal Federal deu-se no sentido de reconhecer que a questão jurídica tributária-constitucional já estava pacificada, mas que era super necessário reafirmar a jurisprudência do próprio STF e do STJ – como se verificou acima – para que fosse fixada tese de repercussão geral, em razão do potencial impacto em outros casos e dos múltiplos recursos sobre o tema. Os múltiplos processos judiciais continuavam se avolumando no judiciário porque a prática dos municípios, apesar da iterativa jurisprudência, insistia na indevida exigência.

Por bem, o sistema jurídico-constitucional atual já possui ferramentas para tentar dotar de alguma racionalidade, sobremaneira pelo sistema de precedentes qualificados, de forma

que o Supremo Tribunal possa exercer seu papel de Corte Constitucional e, com isto, garantir segurança jurídica.

Algumas Conclusões (e Esperanças)

Pelo esposado não há como ser negada a perspectiva temporal do ITBI como tão somente o registro do cartório imobiliário e a conclusão de que o imposto não poderia ser exigido antes da respectiva transcrição junto àquela serventia. Tal conclusão não é nova, nem num perfuntório raciocínio jurídico, nem mesmo das decisões dos tribunais pátrios. A novidade é atribuir a tal jurisprudência a efetividade por meio do efeito vinculante, esperando-se, portanto, que as legislações municipais sejam afetadas, diante da potencial inconstitucionalidade de suas previsões.

Na comunidade jurídica temos agora a seguinte tese fixada: “O fato gerador do imposto sobre transmissão *inter vivos* de bens imóveis (ITBI) somente ocorre com a efetiva transferência da propriedade imobiliária, que se dá mediante o registro”. Cabe agora à sociedade recepcionar tal formulação e impor mudanças nas transações imobiliárias, exigindo que os municípios (e porque não dizer o mesmo para os estados quanto ao imposto nas doações) alterem sua forma de lidar com o imposto.

Conheça os cursos ao vivo da Faculdade IBAM

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

Clique aqui

SÚMULAS STJ 633, 634 E 635: DECADÊNCIA DE PRAZO REVISIONAL; PRESCRIÇÃO DE IMPROBIDADE PARA PARTICULAR; INÍCIO DO PRAZO NA LEI Nº. 8112/90

Ivan Barbosa Rigolin*

Resumo: O Superior Tribunal de Justiça expediu súmulas que possuem relação uma com a outra, por tratarem de assuntos que se encontram, contemplando prazo prescricional de atos administrativos, aplicação do regime prescricional e seus prazos. O presente artigo mostra o alcance de cada uma das três súmulas comentadas.

Palavras-chave: Decadência; Prescrição; Âmbito de aplicação; Efeitos na área pública e na área privada

Introdução

O e. Superior Tribunal de Justiça tem editado novas súmulas de sua jurisprudência, que com isso passa a ser, de apenas predominante, a única a observar sempre que o caso se refira a cada respectivo assunto.

O trabalho dos advogados e dos doutrinadores se simplifica sensivelmente sempre que jurisprudência é sumulada, apenas sendo muito desejável que o Tribunal emissor mantenha permanente controle da atualidade de cada súmula, sobretudo diante da alteração das leis que as ensinaram.

Com efeito, os Tribunais simplesmente evoluíram de uma interpretação para outra a ponto de precisarem reformar alguma súmula é raro; mas quando a lei de fundamento se altera o assunto é mais sério, e exige atualização de súmulas que restem, acaso, contra *legem*.

E como as súmulas não são suscetíveis de declaração de inconstitucionalidade, o que em sessões administrativas os Tribunais costumam fazer é declarar a *insubsistência* desta ou daquela súmula para o novo momento;

porém, nesses casos não se editam súmulas substitutivas, diante da novidade da alteração legislativa que ainda não gerou jurisprudência, e apenas se declara a ‘caducidade’ de alguns textos sumulares.

Assim ocorreu com o Supremo Tribunal Federal, cuja Súmula 38, que declarava que *reclassificação posterior à aposentadoria não aproveita ao servidor aposentado*, foi simplesmente invertida pela Constituição de 1988 em sua redação original, cujo art. 40, § 4º, mandava estender aos inativos todo e qualquer benefício instituído em favor de cargos similares ativos – matéria apenas modificada pela EC 41, de 19 de dezembro de 2003, que no novo § 8º do art. 40 ‘fingiu’ que o assunto não existia, tal qual muitos fazem quanto a dívidas.

Aquela vetusta Súmula 38, assim tendo sido declarado ou não, tornou-se então, com a CF/88, materialmente insubsistente, porque

* *Ivan Barbosa Rigolin: Advogado, consultor jurídico.*

não se imagina que pudesse vigorar contra a letra expressa da Constituição.

Resume-se assim essa preocupação: não podem as súmulas de jurisprudência *congelar o direito* na sua evolução normativa, sobretudo legislativa. A súmula esclarece e define para o momento, porém se vier a se desatualizar ante a legislação passará a *atrapalhar* ao invés de sistematizar ⁽¹⁾.

Desta vez brevemente se comentam três novos verbetes sumulares do Superior Tribunal de Justiça, aprovados em sessão de 12 de janeiro de 2022 e publicados no DJ de 17 de janeiro de 2.022: as Súmulas nºs 633, 634 e 635, sobre matéria de direito público.

Rezam elas:

Súmula nº 633

A lei 9.784/99, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

Súmula nº 634

Ao particular aplica-se o mesmo regime prescricional previsto na Lei de Improbidade Administrativa para o agente público.

Súmula nº 635

Os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei nº 8.112/90 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido – sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar – e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção.

Decadência processual

A Súmula STJ nº 633 se refere à importante Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que *regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal*.

Desde bem logo após a sua promulgação, levantaram-se vozes na doutrina postulando

que o âmbito da lei não se podia restringir ao plano federal, mas pela generalidade, essencialidade e amplidão das suas regras, a lei tem cogente incidência nacional, aplicando-se também a Estados, Distrito Federal e Municípios.

Foi uma postura avançada e corajosa, mas que também rapidamente mereceu acolhida no Poder Judiciário, o qual cedo reconheceu que o assunto da LPA não podia ser apenas federal, já que os princípios ali e as regras preceptivas consignados resultam indispensáveis para reger o processo administrativo do ente público que for, dentro de nosso país e do nosso ordenamento.

Para que se visualize mais objetivamente o escopo e o alcance da LPA, vejam-se apenas seus arts. 1º, em parte, e 2º:

Art. 1o Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 1o Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa. (...)

Art. 2o A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- I - atuação conforme a lei e o Direito;
- II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;
- III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
- IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Observa-se sem esforço e desde logo o caráter absolutamente principiológico destas disposições iniciais, que de resto é mantido com aquela mesma generalidade por toda a lei.

Essa constatação é reforçada pelo raro *sintetismo* dos artigos, diretos, curtos e grossos, os quais, contendo princípios e não manuais do usuário como é o articulado das *horripilantes* leis brasileiras de licitação, são ligeiros e objetivos, sem circunvoluções, meandros, particularizações gratuitas e rodeios intermináveis.

O legislador federal, contido e humilde naquele momento dos idos de 1999 – diferentemente da prepotência e da arrogância que exibiu

quando da Lei nº 8.666, de 1.993, na qual está dito que todos os seus mais de cem artigos constituem ‘normas gerais de licitação e contrato’ -, formalmente restringiu o escopo da LPA ao âmbito federal. Excessiva modéstia! Quanto cavalheirismo!

Acontece que, pela generalidade das suas disposições, a lei em verdade constituiu um verdadeiro *código de processo administrativo*, muito bem-vindo e necessário a todo órgão público brasileiro. O senso de oportunidade demonstrado pelo legislador de 1999 revelou-se notável.

E mesmo em se tratando do conjunto dos parlamentares federais a se sucederem nas legislaturas, restou evidente que existem legisladores e legisladores ...

Tantas foram as decisões judiciais pela aplicabilidade da LPA a todo ente ou órgão público brasileiro – inclusive a administração indireta e a de todos os Poderes -, decisões essas fundadas sobretudo na doutrina que somente se avolumava e se expandia, e motivada pelos incontáveis pleitos advocatícios nesse sentido, que, à abertura deste ano de 2022, resolveu em boa hora o STJ sumular a matéria, fazendo-o pela Súmula nº 633.

Essa súmula se refere a este artigo da LPA:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Pela primeira leitura do artigo da lei federal (editada para a Administração direta e indireta da União), nada indica que se aplique também para Estados e Municípios; por uma reflexão mais atenta e cuidadosa, entretanto, dá-se conta o administrado que a regra é *grande demais para valer apenas para a União*, e tal é a sua universalidade de escopo que não poderia deixar de se aplicar aos demais entes integrantes da federação.

Foi a conclusão de quem se tenha debruçado sobre o tema, tanto na doutrina quanto nos abundantes julgados que se seguiram, de cuja conclusão poucos divergiam. Como, entretanto, ainda existia alguma resistência por parte de alguns Estados e Municípios, a súmula em excelente momento adveio para colocar a questão em pratos limpos.

A súmula, por evidente, não impede que existam leis locais dispendo sobre o assunto – dentro do curto espaço que resta a Estados e Municípios para disporem sobre esta matéria – decadência – que pertence à teoria do direito civil.

O que a súmula efetivamente visa obstar é que Estados e Municípios ofereçam resistência à regra da decadência quinquenal para a revisão administrativa de seus atos administrativos que ensejaram, quando foram produzidos, efeitos benéficos a alguém – servidor público ou não.

Ou seja: um Município editou um ato que, por interpretação de lei, deu alguma vantagem a alguém – supostamente dentro daquela autorização legislativa. Passados alguns anos, esse Município resolve revogar aquele benefício, pelas razões que indique.

Nesse momento entra a regra da súmula: se já decorreram ao menos 5 (cinco) anos completos da publicação do ato, melhor o Município mudar de ideia... Ele tinha prazo para administrativamente desfazer o que fizera, e não desfez a tempo. Como o direito não socorre os que dormem, decaiu de seu anterior direito, e o ato deve ser mantido.

Caso aquele Município ignore a súmula e desfaça o ato, merecerá ação judicial que, pelo visto, nesta fase do direito tem tudo para ser provida.

Decadência, no mais, é perda do direito, matéria de direito civil, enquanto que prescrição é a perda da ação que garante algum direito, matéria, portanto, de direito processual, em ambos os casos por decurso de prazo legal.

Na prática uma coisa conduz à outra, mas tecnicamente a diferença existe.

Prescrição processual

A Súmula STJ nº 634 cuida de *prescrição*, matéria processual como se sabe, enquanto a súmula acima comentada cuida de *decadência*, matéria de teoria civil. Prescrição significa a perda da ação que assegura um direito, pelo só decurso do prazo legal para a respectiva propositura.

Refere-se à lei contra a *improbidade administrativa*, referida como LIA, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a qual :

Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O prazo prescricional referido na súmula é o constante deste artigo da LIA:

Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

As sanções da LIA são as previstas nos seus arts. 17 a 20, dentro da verdadeira colcha de retalhos em que se transformou a LIA por força da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021 – *ainda que se deva elogiar profundamente essa última lei, porque materialmente escolheu a LIA da hipocrisia, da farsa e da iniquidade selvagem e vergonhosa que eram os atos culposos de improbidade, algo que não existe, nunca existiu e jamais existirá no direito de povo nenhum civilizado*. Foi, portanto, uma colcha de retalhos desejável a todos os títulos, como em geral não o são as colchas de retalhos legislativas.

Seja como for, as sanções da LIA permanecem na lei, apenas que o seu compulsamento se tornou mais difícil do que era antes, sob o tétrico panorama dos atos culposos de improbidade, selvageria inominável que

contraria desde a lógica da língua portuguesa até a mais primitiva noção de direito dos estados democráticos.

A LIA foi concebida para coibir, anular e, quando é o caso, fazer ressarcir o erário por atos de improbidade administrativa praticados por autoridades públicas, porém que, se caracterizada a improbidade, podem beneficiar agentes públicos e pessoas particulares, físicas ou jurídicas. Daí dever a atenção da lei voltar-se também à prescrição da ação quanto a particulares.

A Súmula STJ nº 634, em verdade, parece verter-se sobre algo óbvio: se a ação prescreve em favor do agente público, é natural de esperar que prescreva também em favor do particular beneficiário do ato ou do negócio que se contesta.

Não parece fazer sentido a lei prever uma prescrição em favor do agente público, e outra, pelo mesmo ato, em favor do particular beneficiado. Seria uma extinção de punibilidade diferida no tempo, a de uma parte no negócio prescrevendo em tempo diverso da prescrição quanto à outra arte... absolutamente sem lógica.

Nem se poderiam invocar, entendemos, leis diferentes para regular a prescrição da ação contra o mesmo ato ou o mesmo negócio, ou seja: um só ato, e duas leis para aprazar a ação que o conteste, apenas porque uma parte é pública e a outra, particular.

Mas ninguém duvide da ousadia de autores de ações públicas que, para prejudicar alguém antes de mais nada – pois que o *sadismo* processual no Brasil nunca foi tão evidente quanto nas ações civis públicas com a nota de improbidade -, que pelo que se observou até hoje poderiam pretender a existência de dois prazos prescricionais.

Por via das dúvidas, e também porque em direito mesmo o óbvio precisa ser claramente pronunciado, registre-se a oportunidade desta súmula, que de antemão dissipa qualquer dubiedade de que a matéria pudesse revestir-se.

Prescrição administrativa

A Súmula STJ nº 635 volta a referir prescrição, neste caso administrativa e não para fim do processo judicial. Cuida das prescrições contidas na lei do regime jurídico único dos servidores federais, que em verdade é o *estatuto* daqueles servidores, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, já assaz de vezes alterada desde sua promulgação.

Em verdade essa súmula *interpreta* e, dentro do que cabe ao Judiciário, disciplina e moraliza alguns aspectos do artigo, de certo modo colocando *ordem no galinheiro*. Com efeito, o artigo impõe limite ao poder de deixar correr livre e frouxamente o processo, dado à Administração processante ou sindicante, sem prazo à vista para o seu encerramento.

É proveitoso por isso transcrever todo o art. 142 daquela Lei nº 8.112/90:

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;

III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

§ 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

§ 4º Interrompido o curso da prescrição, o prazo começará a correr a partir do dia em que cessar a interrupção. (Itálico nosso).

A súmula incide sobre metade do § 3º do artigo, e sobre todo o § 4º. Pela regra do § 3º, a prescrição se interrompe com a instauração da sindicância ou do processo administrativo,

e perdura até a *decisão final da autoridade* sem qualquer ressalva ou limitação.

E como se sabe que o excedimento do prazo não acarreta nulidade do processo – conforme a Súmula nº 592 do mesmo STJ -, então na prática o processo pode desenrolar-se placidamente durante anos, sem que ocorra a prescrição.

E pelo acaciano § 4º, que inventou a roda, o prazo prescricional interrompido volta a correr a partir da cessação da interrupção ... alguém esperaria diferente?

O STJ leu diferentemente a lei, e por esta Súmula 635 o prazo prescricional volta a correr – *devolvido por inteiro*, o que ocorre nas interrupções e o que não ocorre nas suspensões - após decorridos 140 dias contados da data da interrupção.

Ou seja, uma vez interrompida a prescrição, essa interrupção não é sem prazo, e termina após 140 dias, a partir de quando todo o prazo prescricional da lei é devolvido e volta a correr do zero.

Esta regra, como se observa, contraria a letra da lei, porém é o resultado que doravante se espera das ações que cheguem ao STJ – uma proeza que na advocacia vem sendo cada vez mais difícil de concretizar -, porém que em boa técnica deverá ser observada pelas instâncias inferiores do Judiciário e que não deve depender de que a ação consiga ser julgada pelo STJ.

Favorece a racionalidade temporal dos processos administrativos, os quais nada, absolutamente nada, na face do planeta, justifica que se prolonguem por tempo indeterminado, por vezes anos a fio sem solução, com imenso prejuízo ao indiciado e ao próprio serviço público.

E a súmula, com isso e por fim, prestigia a filosófica lucubração de que é *preferível um fim horroroso a um horror sem fim*.

Inscrições abertas Graduação tecnológica em Gestão Pública



- Professores com experiência técnica e acadêmica
- Formação orientada para resultados
- Estrutura pedagógica voltada para o mercado de trabalho
- Experiência e qualidade IBAM

[Acesse aqui](#)

Faculdade
ibom

Parecer

A instalação de antenas de telecomunicação 5G nos Municípios

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues*

Ementa

PU - Política Urbana Antenas de telecomunicação. 5G. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Projeto de Lei que depende de estudo técnico e planejamento urbano. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Inconstitucionalidade.

Consulta

A Câmara de Vereadores encaminha para exame de constitucionalidade e legalidade o Projeto de Lei n. 29/2022, de iniciativa Parlamentar, dispondo sobre o procedimento para a instalação de infraestrutura de suporte para Estação Transmissora de Radiocomunicação - ETR.

Parecer

A matéria em exame é, em princípio, de direito urbanístico (CF, art.s 24, I e 30, I e VIII), desde que não invada a competência da União para exploração direta ou indireta dos serviços de telecomunicações (CF, art. 21, XI), matéria que vem regulada em diversas Leis Nacionais como Leis n. 9.472/97, 11.934/2009 e 13.116/2015. Neste ponto, não se identificou no PL qualquer violação a essas normas.

Quanto à iniciativa, no entanto, o PL invade prerrogativa do Chefe do Executivo por disciplinar zonas onde a instalação é permitida e uso de bens públicos (art. 4º), procedimentos administrativos (art. 5º) e restrições e regras de ocupação do solo (art.s 8º a 12). Além disso, o tema deveria vir tratado no código de obras em respeito à melhor técnica legislativa (LCP 95/98, art. 7º, IV) evitando-se normas diversas que tratam do mesmo assunto, em especial as que tratam de fiscalização e imposição de penalidades.

A definição da localização de antenas depende de planejamento urbano e estudos técnicos e alinhamento ao plano diretor, não sendo

razoável permitir qualquer tipo de antena em qualquer lugar da cidade sem condicionar ao processo de licenciamento. As regras sobre procedimentos de instalação devem ser analisadas pelo Executivo, como a distinção de equipamentos que dependem e que não dependem de prévio cadastro (art.s 5º e 6º do PL).

De acordo com decisão do Supremo Tribunal Federal - STF, lei que se constitua em ação concreta somente pode ser regulada por lei de iniciativa do Chefe do Executivo, em razão do princípio da separação de poderes, como as leis que dependem de planejamento, as que envolvam estudos técnicos, as que criam obrigação ao Executivo, ou tratam de programas de governo, dado que é função típica deste Poder o planejamento, a organização e a gestão da Administração, do espaço urbano, dos bens públicos e de seu uso pelos particulares, confira-se:

* **Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues:** Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: edomingues@unirio.br

"(...) não se pode ignorar que, em tema de desempenho concreto, pelo Poder Executivo, das funções tipicamente administrativas que lhe são inerentes, incide clara limitação material à atuação do legislador, cuja/s prerrogativas institucionais sofrem as restrições derivadas do postulado constitucional da reserva de Administração.

A reserva de administração - segundo adverte J.J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional, p. 810/811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra) - constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um 'núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento', por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo. (ADIn 2.364 MC - DJ de 14.12.2001)".

Ainda que seja necessário adequar a legislação municipal a fim de facilitar e mesmo estimular a implantação da tecnologia 5G, este movimento precisa ser organizado pela Administração, em consonância com as definições do planejamento urbano, sendo matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Em síntese, conclui-se que o PL n.29/2022 apresenta vício de iniciativa ao disciplinar tema que depende de planejamento e estudos técnicos.

Pareceres jurídicos é no IBAM

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

Contratos Administrativos

Gestão Ambiental

Licitações

Política Urbana

Previdência

Processo Legislativo

Serviços Públicos

Servidores Públicos

Tributação

Entre outros

Para mais informações de
Pareceres Jurídicos
com o IBAM

[Clique aqui](#)

Parecer

Reflexos da Emenda Constitucional nº. 120/2022 no Regime especial dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias

Jaber Lopes Mendonça Monteiro*

Ementa

SM - Servidor Público Regime especial dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias. Piso salarial nacional. Nova disciplina trazida pela Emenda Constitucional n. 120/2022. Comentários.

Consulta

A Consultante, Prefeitura, expõe e indaga sobre a nova disciplina trazida pela Emenda Constitucional n. 120/2022.

As perguntas serão transcritas e respondidas a seguir.

A Consulta não segue documentada.

Resposta

Como é sabido, os agentes comunitários de saúde e de combate às endemias que atuam nos Municípios são remunerados majoritariamente por meio de transferências voluntárias da União, que podem vir a cessar caso venha a ser alterado o pacto sobre o qual se funda a Estratégia Saúde da Família. Encontram-se em contradição, assim, duas características do vínculo desses agentes públicos, quais sejam: a perenidade das funções que desempenham na área de saúde e a dependência de recursos repassados voluntariamente pela União.

Da redação conferida pela Emenda Constitucional nº. 51/2006, depreende-se que os agentes comunitários de saúde possuem vínculo de natureza peculiar com a Administração Pública. Seu ingresso ocorre por meio de processo seletivo, e não por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos. Seu regime jurídico, por outro lado, recebe o influxo de normas gerais editadas

pela União mediante lei nacional (Lei nº. 11.350/2006) - o que não ocorre com os servidores efetivos, submetidos a regime jurídico único estabelecido privativamente pelo ente federativo ao qual se vinculam (art. 39, caput, da CRFB, com redação revigorada pela ADI nº. 2.135).

Além disso, seu contrato não é firmado a termo, como na hipótese do art. 37, IX, da CRFB/88. Forjou-se, assim, uma modalidade de admissão de pessoal diversa do provimento de cargo público, e também diferente da contratação temporária por excepcional interesse público, prevista no art. 37, IX. Resta evidente que não são servidores estatutários, ocupantes de cargo efetivo, quando observamos o art. 10 da Lei nº. 11.350/2006, que trata das hipóteses de rescisão unilateral do contrato, diversas das

* **Jaber Lopes Mendonça Monteiro:** Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: lopesmendoncamonteiro@gmail.com

hipóteses em que podem os ocupantes de cargo efetivo estáveis ser exonerados, bem como a exigência de que residam no Município em que atuam (art. 6º, I, da Lei nº. 11.350/2006), inaplicável aos ocupantes de cargo efetivo.

É de se observar que a Lei nº. 11.350/2006 dispôs, em seu art. 8º, que em caso de não haver o Município regulado o regime aplicável, adotar-se-ia a CLT. Ocorre que em razão do revigoramento do texto original do art. 39, caput da CRFB/88 pela ADI nº. 2.135, passou a ser inviável a adoção de regime que não seja o jurídico-administrativo para o pessoal da Administração Direta, das autarquias e das fundações públicas (para maior detalhamento a respeito do assunto, cf. Parecer IBAM nº. 1564/2010, disponível em http://lam.ibam.org.br/parecer_detalhe.asp?idp=20101564). Portanto, a faculdade dada pelo art. 8º da Lei nº. 11.350/06, anterior à decisão cautelar na ADI nº. 2.135, não subsiste.

Assim sendo, constata-se que, nos termos do art. 198, §§ 4º, 5º e 6º da CRFB/1988, não podem os agentes comunitários de saúde e de combate às endemias ser submetidos ao regime estatutário; além disso, é inviável a admissão desses agentes pela CLT. Qual seria, portanto, a solução? Ora, tem o Município, nos termos do art. 18 da CRFB/88, autonomia política, tendo competência legislativa para dispor sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB/88) e para suplementar a legislação federal no que couber (art. 30, II, da CRFB/88). Assim, o Município deve disciplinar, mediante lei municipal, o regime administrativo aplicável a esses contratos administrativos de trabalho, firmados com fulcro na hipótese excepcional do art. 198, §§ 4º e 5º, da CRFB/88 e na Lei Federal nº. 11.350/2006 e na forma de Lei Municipal específica.

Tratam-se, repetimos, de contratos administrativos de trabalho, firmados com fulcro na hipótese excepcional do art. 198, §§ 4º e 5º, da CRFB/88 e na Lei Federal nº. 11.350/2006 e na forma de lei municipal específica. O contrato não poderá ser temporário, salvo na hipótese de excepcional interesse público (por

exemplo, um surto endêmico), devendo ser rescindido, apenas, nas hipóteses do art. 10 da Lei nº. 11.350/2006. Daí não serem devidos aos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, direitos tipicamente estatutários, como é o caso da progressão ou promoção devida aos demais servidores estatutários, salvo aquilo que estiver expressamente estipulado para os agentes de saúde na lei que criou os cargos, no seu plano de carreira e nos respectivos contratos.

A origem do Programa de Saúde da Família, remonta a 1991, como parte do processo de reforma do setor da saúde, com intenção de aumentar a acessibilidade ao sistema e incrementar as ações de prevenção e promoção da saúde. Em 1994 o Ministério da Saúde, lançou o Programa como política nacional de atenção básica, com caráter organizativo e substitutivo, fazendo frente ao modelo tradicional de assistência primária baseada em profissionais médicos especialistas. Atualmente, reconhece-se que não é mais um programa e sim uma Estratégia para a Atenção Primária da Saúde, qualificada e resolutiva.

A alteração do Programa para Estratégia ocorreu tendo em vista que o termo programa aponta para uma atividade com início, desenvolvimento e fim, podendo ser entendido como de caráter temporário. E a estratégia não prevê um tempo para finalizar as atividades de Atenção Primária à Saúde. A estratégia foi estabelecida através da Portaria nº. 648, de 28 de março de 2006, tendo como fundamento possibilitar o acesso universal e contínuo a serviços de saúde de qualidade, reafirmando os princípios básicos do SUS: universalização, equidade, descentralização, integralidade e participação da comunidade.

A remuneração e o regime jurídico tanto dos agentes comunitários de saúde quanto dos agentes de combate à endemias encontra base na redação do § 5º do art. 198 da CRFB/88, o qual dispõe sobre a necessidade de edição de regulamentação própria para os profissionais dessa área e

cria direito ao piso salarial nacional e seu plano de carreira.

A bem da verdade, a necessidade da fixação de um piso nacional vem desde o ano de 2006, porque com a edição da Lei Federal nº. 11.350, majoritariamente, as verbas para remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias passaram a ser remetidas pela União por meio do repasses do Fundo Nacional de Saúde, mas muitos Municípios e mesmo Estados insistiam em pagar remunerações menores do que os repasses federais, embolsando parte das transferências, o que há anos vem causando grave descontentamento dessa categoria e forte clamor social.

Nesse contexto, em 18/06/2014, foi sancionada a Lei Federal nº. 12.994/2014 que garante o valor mínimo de R\$ 1.014,00 a todos os Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, vinculados à União, aos Estados e aos Municípios, que cumpram jornada de 40 horas semanais, que foi sendo posteriormente reajustado. Contudo, muitas vezes os valores repassados pela União não eram completamente utilizados na remuneração de tais profissionais.

O texto da Emenda Constitucional n. 120/2022 estabelece um piso salarial nacional de dois salários mínimos (equivalente hoje a R\$ 2.424,00) para a categoria que será custeado pela União e também prevê adicional de insalubridade e aposentadoria especial, devido aos riscos inerentes às funções desempenhadas, que serão de responsabilidade dos entes subnacionais por exclusão.

A emenda também determina que estados, Distrito Federal e municípios deverão estabelecer outras vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações a fim de valorizar o trabalho desses profissionais e que os valores gastos com sua remuneração não serão computados nos limites de gasto de pessoal.

A emenda não esclarece se é a despesa com pessoal da União, dos entes subnacionais ou dos dois, mas tudo leva a crer que seja para todos os entes.

Vejamos a Emenda Constitucional n. 120/2022:

"§ 7º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

§ 8º Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

§ 9º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, repassados pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

§ 10. Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

§ 11. Os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para pagamento do vencimento ou de qualquer outra vantagem dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)".

Enfim, há um aparente conflito entre as novas disposições trazidas pela Emenda Constitucional n. 120/2022 e outras disposições constitucionais tanto quanto à despesa de pessoal (art. 169) como também à vedação de vinculação de quaisquer espécies remuneratórias ao salário mínimo (art. 7, IV). O Eg. STF já decidiu que os limites que a Constituição delegou a LRF não podem ser desrespeitados. Vejamos:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (...) A definição de um teto de gastos particularizado, segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados (art. 20 da LRF), não representa intromissão na autonomia financeira dos Entes subnacionais. Reforça, antes, a autoridade jurídica da norma do art. 169 da CF, no propósito, federativamente legítimo, de afastar dinâmicas de relacionamento predatório entre os Entes componentes da Federação. (...) Ao prever sanção para o descumprimento de um limite específico de despesas considerados os servidores inativos, o art. 21, II, da LRF propicia ofensa ao art. 169, caput, da CF, uma vez que este remete à legislação complementar a definição de limites de despesa com pessoal ativo e inativo, pelo que a ação deve ser parcialmente provida, nesse ponto, para dar interpretação conforme ao dispositivo no sentido de que se entenda como limite legal o previsto em lei complementar." (STF - Pleno. ADI 2.238, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 24-6-2020, P, DJE de 15-9-2020).

E que "Afronta o art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal a adoção do salário mínimo como base de cálculo para a fixação de piso salarial." (STF - Pleno. RE 603.451 RG, rel. min. Ellen Gracie, P, j. 11-3-2010, DJE 71 de 23-4-2010, Tema 256), o que conduz a inconstitucionalidade do

§ 9º inserido pela Emenda Constitucional n. 120/2022.

Respondendo objetivamente:

a) A partir do mês de janeiro de 2022, o salário mínimo passou para R\$ 1.212,00 (mil duzentos e doze reais), portanto, 02 (dois) salários mínimos corresponde a R\$ 2.424,00 (dois mil quatrocentos e vinte e quatro reais). Esse valor deverá ser pago a partir deste mês de maio de 2022, mês da publicação da Emenda Constitucional?

O piso de R\$ 2.424,00 é devido a partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 120, em 06/05/2022.

b) Sempre que houver o aumento do salário mínimo, esta Superintendência de Recursos Humanos, poderá fazer a alteração no sistema informatizado de recursos humanos, em cumprimento à referida Emenda Constitucional?

Sim, já que o valor será custeado pela União.

O IBAM tem a solução para as necessidades da sua organização

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

[Clique aqui](#)

Parecer

A ADI 6707/ES e a possibilidade de uma recondução para os cargos da Mesa Diretora

Rafael Pereira de Sousa*

Ementa

PL - Poder Legislativo Câmara Municipal. Mesa Diretora. Mandato. Possibilidade de reeleição. Entendimento jurisprudencial. Comentários.

Consulta

Indaga a consultante, Câmara Municipal, sobre a (in)constitucionalidade do artigo 17 da Lei Orgânica do Município, tendo em vista que o STF, no final de 2021, firmou entendimento para impedir eleições sucessivas e ilimitadas para o mesmo cargo e dentro da mesma legislatura para as mesas diretoras de algumas Assembleias Legislativas.

Resposta

A Constituição da República de 1988 traz em seu bojo normas e princípios de reprodução obrigatória nas Cartas estaduais e municipais. Porém, há exceções, conforme se demonstrará a seguir.

Começamos pela leitura do artigo 57, parágrafo 4º, da CRFB/1988, que assim diz:

"Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, **vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente**". (grifo nosso).

Contudo, o Supremo Tribunal Federal ("STF"), responsável pela guarda da Constituição, tem decidido reiteradamente que a norma atinente ao mandato da Mesa Diretora esposada no referido diploma não é princípio constitucional de reprodução obrigatória nas constituições estaduais, tampouco nas leis orgânicas municipais.

"EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Ataque à expressão "permitida a reeleição" contida no inciso II do artigo 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no tocante aos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa. - A questão constitucional que se coloca na presente ação direta foi reexaminada recentemente, em face da atual Constituição, pelo Plenário desta Corte, ao julgar a ADIN 793, da qual foi relator o Sr. Ministro CARLOS VELLOSO. Nesse julgamento, decidiu-se, unanimemente, citando-se como precedente a Representação n 1.245, que "a norma do § 4º do art. 57 da C.F. que, cuidando da eleição das Mesas das Casas Legislativas federais, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido". Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 792/RJ)

Denota-se que a referida norma constitucional apenas faz uma referência de cunho *interna corporis* na organização da Casa Parlamentar Federal.

* **Rafael Pereira de Sousa:** Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: rafaelsousars@gmail.com

É assente na doutrina e na jurisprudência que as leis orgânicas municipais ou regimentos internos das Casas Legislativas podem estabelecer como ocorrerá a eleição para os mandatos da Mesa Diretora, bem como dispor sobre a possibilidade ou não da reeleição de membros da Mesa para mandatos subsequentes para o mesmo cargo ou para cargos diferentes.

Neste sentido, colaciona-se abaixo recente decisão do STF, no julgamento da ADI 6707/ES, de 21/09/2021, em que se reafirma seu posicionamento no sentido de permitir uma recondução para os cargos da Mesa Diretora, senão vejamos:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MESA DIRETORA DE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL. REELEIÇÃO ILIMITADA AO MESMO CARGO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DEMOCRÁTICO E DO PLURALISMO POLÍTICO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO.

(...)

3. O redimensionamento que a EC 16/1997 causou no princípio republicano serve ao equacionamento da questão constitucional ao fornecer o critério objetivo de **1 (uma) única reeleição/recondução sucessiva para o mesmo cargo da Mesa, independentemente da legislatura dos mandatos consecutivos.**

(...)

6. Teses de julgamento: **(i) a eleição dos membros das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais deve observar o limite de uma única reeleição ou recondução, limite cuja observância independe de os mandatos consecutivos referirem-se à mesma legislatura;** (ii) a vedação à reeleição ou recondução aplica-se somente para o mesmo cargo da mesa diretora, não impedindo que

membro da mesa anterior se mantenha no órgão de direção, desde que em cargo distinto; e (iii) o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação das Mesas das Assembleias Legislativas que foram eleitas após a publicação do acórdão da ADI 6.524, mantendo-se inalterados os atos anteriores". (grifos acrescidos)

No caso em tela, vejamos o que dispõe o art. 17 da LOM:

Art. 17 - A Câmara Municipal reunir-se-á, em sessão preparatória, a 1º de janeiro do ano subsequente às eleições para eleger a Mesa e Comissões Permanentes, cujos membros terão mandato de dois anos, permitida a recondução dos membros da Mesa para o mesmo cargo no biênio imediatamente subsequente". (grifo acrescido)

Verifica-se que o texto normativo, ao passo que não permite expressamente sucessivas reconduções, também, numa primeira análise, não impede, de forma expressa, que assim o faça.

Logo, entendemos que neste caso, o que deve ser feito é uma interpretação conforme à Constituição, permitindo-se somente uma única reeleição sucessiva para o mesmo cargo da Mesa, de modo que o seu texto permaneça constitucional.

Diante do exposto, em consonância com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, o art. 17 da Lei Orgânica do Município é constitucional, desde que se aplique a interpretação conforme à Constituição, permitindo-se somente uma única reeleição sucessiva para o mesmo cargo da Mesa.



instituto brasileiro de
administração municipal