

# REVISTA TÉCNICA<sup>2016</sup>



**CNM**

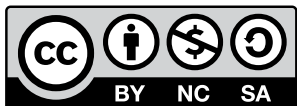
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS



# REVISTA TÉCNICA 2016



2016 Confederação Nacional de Municípios – CNM.



Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons: Atribuição – Uso não comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. A reprodução não autorizada para fins comerciais constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

As publicações da Confederação Nacional de Municípios – CNM podem ser acessadas, na íntegra, na biblioteca online do Portal CNM: [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br).

### **Textos**

Carla Estefânia Albert  
Cynthia Gruending Juruena  
Francisco Medson Lima Maia  
Giovanni Weber Scarascia  
Johnny Amorim Liberato  
José Alencar Feitosa Neto  
Juno Alexandre Vieira Carneiro  
Luma Cordeiro Costa  
Márcio Silva  
Osni Morinishi Rocha  
Ricardo Hermany  
Rogério César Corgosinho

### **Editoria Técnica**

Luciane Guimarães Pacheco  
Denise Messias

### **Diretoria-Executiva**

Gustavo de Lima Cezário

### **Revisão de textos**

Keila Mariana de A. Oliveira

### **Diagramação**

Themaz Comunicação

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM  
Revista Técnica – 2016. CNM / Confederação Nacional de Municípios – Brasília:  
CNM, 2016.

176 páginas  
ISSN 2357-9862

I. Título.



SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Asa Sul – Brasília/DF – CEP 70350-530  
Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008  
E-mail: [atendimento@cnm.org.br](mailto:atendimento@cnm.org.br) – Website: [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

# AUTORES

**CYNTHIA GRUENDLING JURUENA** – Mestranda em Direito; cjurue-na@gmail.com

**FERNANDO JOSÉ CASTRO CABRAL** – Prefeito municipal de Bom Despacho (MG); prefeito@bomdespacho.mg.gov.br

**FRANCISCO MEDSON LIMA MAIA** – Polícia Civil de Alagoas; medson.maia@pc.al.gov.br.

**GIOVANNI WEBER SCARASCIA** – Coordenador-geral da Casa dos Prefeitos. Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da Universidade Federal de Viçosa; gweber@ufv.br

**JOHNNY AMORIM LIBERATO** – Administrador Hospitalar pela União Educacional de Brasília e técnico da área de Defesa Civil da Confederação Nacional de Municípios (CNM); defesacivil@cnm.org.br

**JOSÉ ALENCAR FEITOSA NETO** – Rastru – Laboratório de Investigação e Perícia Digital LTDA; alencar@rastru.com.br

**JUNO ALEXANDRE VIEIRA CARNEIRO** – Historiador pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e técnico da área de Cultura da Confederação Nacional de Municípios (CNM); cultura@cnm.org.br

**LUMA CORDEIRO COSTA** – Arquiteta pela Universidade Paulista, pós-graduada em Reabilitação Ambiental Sustentável Arquitetônica e Urbanística pela Universidade de Brasília – UnB e em Iluminação de Design de Interiores pelo Instituto de Pós-Graduação – IPOG e técnica da área de Trânsito e Mobilidade Urbana da Confederação Nacional de Municípios (CNM); [transito@cnm.org.br](mailto:transito@cnm.org.br)

**MÁRCIO SILVA** – Administrador Público. Especialista em Gestão Pública Municipal (UFSJ). Especialista em Gestão Estratégica em Controladoria (Faced). Graduado em Tecnologia em Administração Pública (Unisul). Graduado em Estudos Sociais (Fasf). Secretário Municipal de Planejamento e Gestão do Município de Pompéu (MG); [seplag@pompeu.mg.gov.br](mailto:seplag@pompeu.mg.gov.br).

**MARIA DE FÁTIMA RODRIGUES** – Secretária de Planejamento da prefeitura municipal de Bom Despacho (MG); [planejamento-gestao@bomdespacho.mg.gov.br](mailto:planejamento-gestao@bomdespacho.mg.gov.br)

**OSNI MORINISHI ROCHA** – Engenheiro agrônomo pela Universidade de Brasília (UnB) e técnico da área de Agricultura da Confederação Nacional de Municípios (CNM); [agricultura@cnm.org.br](mailto:agricultura@cnm.org.br)

**RICARDO HERMANY** – Professor universitário, consultor ad hoc da CNM, com doutorado e pós-doutorado em Direito, com ênfase em Direito Administrativo Municipal; [hermany@unisc.br](mailto:hermany@unisc.br)

**ROGÉRIO CÉSAR CORGOSINHO** – Assessor especial da prefeitura municipal de Bom Despacho (MG); [rogerio.corgosinho@pmbd.mg.gov.br](mailto:rogerio.corgosinho@pmbd.mg.gov.br)

# SUMÁRIO

ANÁLISE DAS AQUISIÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR COM OS RECURSOS DO PNAE .....	11
A EXECUÇÃO DAS OBRAS DO PAC CIDADES HISTÓRICAS NOS SÍTIOS PATRIMÔNIO DA HUMANIDADE.....	22
GASTOS EM PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL PARA PREVENÇÃO DE DESASTRES NATURAIS VERSUS RESPOSTA E RECONSTRUÇÃO NO BRASIL .....	37
CASA DOS PREFEITOS: COMO OTIMIZAR A RELAÇÃO INSTITUCIONAL COM OS MUNICÍPIOS A PARTIR DA REVITALIZAÇÃO DESTE PROJETO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA .....	53
POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: A INSERÇÃO DA ENERGIA FOTOVOLTAICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	69
PROJETO – INOVAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	77

JUNTOS PELA SEGURANÇA – PROJETO DE SEGURANÇA CIDADÃ.....	102
AS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS E A SUA RELAÇÃO COM O FORTALECIMENTO DA ESFERA LOCAL.....	119
DESAFIOS NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE MOBILIDADE MUNICIPAIS.....	137
ANÁLISE SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NOS MUNICÍPIOS .....	151

# CARTA DO PRESIDENTE



Municipalista,

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) tem seu destaque em todo o país e em todas as esferas governamentais por sua independência e por sua postura crítica em defesa da autonomia das gestões municipais.

A pauta urgente é proporcionar aos Municípios conteúdos e orientações que difundam o conhecimento sobre a gestão de políticas públicas; que multipliquem boas práticas; e, sobretudo, ofereçam aos gestores diagnósticos e mapeamentos que os ajudem no dia a dia e na tomada de decisões.

A Revista Técnica da CNM, nesta sua 4ª edição, busca traduzir um pouco do trabalho realizado por suas áreas técnicas, mas também por outros agentes de transformação originários de Municípios ou mesmo de Universidades.

Questões hoje bastante importantes como: ações judiciais na saúde pública, segurança, capital social, fortalecimento institucional, proteção e defesa civil e mobilidade urbana estão aqui apresentadas sob uma ótica de que, a partir do conhecimento e da análise contextual, é possível fazer acontecer, é possível melhorar o país, porque prefeitas e prefeitos,

vereadoras e vereadores e demais gestores municipais estão trabalhando para isso e sabem que podem contar com uma Entidade forte que os defende e estuda muito para isso.

Conheça nesta Revista Técnica – 2016 parte desses estudos e orientações; e conte sempre conosco!

Boa leitura!

**Paulo Ziulkoski**

Presidente da CNM

# **ANÁLISE DAS AQUISIÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR COM OS RECURSOS DO PNAE**

Osni Morinishi Rocha

## **Resumo**

A CNM realiza o presente estudo para avaliar o cumprimento pelos gestores municipais da Lei 11.947/2009, que definiu a obrigatoriedade de destinação de, no mínimo, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) a cada Município para a compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. Os dados divulgados pelo FNDE demonstram que 76% dos Municípios brasileiros compram alimentos para a merenda oriundos da agricultura familiar.

## **Palavras-chave**

Programa Nacional de Alimentação Escolar, Pnae, agricultura familiar, alimentação escolar.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo técnico objetiva apresentar para os gestores municipais uma análise da execução pelos Municípios da obrigatoriedade de destinação de 30% dos recursos repassados para merenda escolar para aquisição da produção dos agricultores familiares.

Os dados divulgados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para os anos de 2011 a 2014 são dados preliminares extraídos do Sistema de Gestão de Contas (SigPC) – Contas *On-line* do FNDE e refletem o trabalho dos gestores municipais no incentivo à agricultura familiar e ao cumprimento da legislação federal.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Lei 11.947/2009, foi criado para assegurar aos alunos da educação básica pública (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) o acesso à merenda escolar durante todo o ano letivo.

Para o repasse dos recursos do Pnae aos Municípios são considerados valores *per capita* diferenciados por cada etapa e modalidade da educação básica, sendo os valores por aluno/dia da alimentação escolar, conforme a Resolução 8/2012 do FNDE:

- creches: R\$ 1,00;
- pré-escola: R\$ 0,50;
- escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,60;
- ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos: R\$ 0,30;
- ensino integral: R\$ 1,00
- alunos do Programa Mais Educação: R\$ 0,90;

- alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,50.

A Lei 11.947/2009 definiu a obrigatoriedade de destinar, no mínimo, 30% do valor repassado pelo programa a cada Município para a compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. A produção dos pequenos agricultores está, geralmente, inserida em cadeias restritas com a presença de atravessadores e baseadas na variação do preço. Essa medida prevê inseri-los nos mercados institucionais de compras regulares e a preço de mercado.

Dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) destacam que em 2013 a agricultura familiar foi responsável por 38% do Valor Bruto de Produção (VBP) e por 74,4% da ocupação de pessoal no meio rural (cerca de 12,3 milhões de pessoas) concentrada na região Nordeste.

## **DOS RECURSOS REPASSADOS**

Segundo o FNDE, o repasse de recursos aos 5.568 Municípios para alimentação escolar em 2014 foi de R\$ 2,6 bilhões, em que os 30% destinados às compras da agricultura familiar representam R\$ 776,9 milhões.

O presente estudo levará em consideração os dados apresentados pelos gestores públicos municipais para fins de prestação de contas, referentes aos anos 2011 a 2014. Nos levantamentos, uma média de 5.377 Municípios informaram dados das compras da agricultura familiar. Alertamos que os dados apresentados<sup>1</sup> estão sob análise do FNDE, portanto são preliminares e passíveis de alteração.

---

<sup>1</sup> Consulta em: 15/9/2015.

**Tabela 1 – Recursos repassados pelo FNDE aos Municípios, por porte populacional**

Porte	2011	2012	2013	2014
<b>Grande</b>	882.303.120,00	963.900.500,00	1.102.827.104,40	1.036.528.699,80
<b>Médio</b>	254.517.432,00	294.217.342,00	347.128.717,20	342.545.587,60
<b>Pequeno</b>	713.740.887,20	830.340.668,00	964.204.784,00	957.601.621,40
<b>Total</b>	1.850.561.439,20	2.088.458.510,00	2.414.160.605,60	2.336.675.908,80

Fonte: SigPC/FNDE. Acesso em: 15/9/2015.

Os recursos são distribuídos entre os entes federados com base no número de alunos de cada rede de ensino – 44% dos recursos repassados concentram-se nos Municípios de grande porte<sup>2</sup> e 41% foram destinados aos de pequeno porte<sup>3</sup>.

Em média, no ano de 2014, um Município de grande porte recebeu R\$ 3,7 milhões do FNDE, um de médio porte recebeu R\$ 967 mil, enquanto um pequeno recebeu uma média de R\$ 169,9 mil.

**Tabela 2 – Valor gasto pelos Municípios na aquisição da agricultura familiar, por porte populacional**

Porte	2011	2012	2013	2014
<b>Grande</b>	67.468.383,48	120.980.687,70	182.667.483,58	226.759.448,34
<b>Médio</b>	33.806.147,41	46.231.655,24	65.551.869,93	89.490.639,64
<b>Pequeno</b>	99.544.997,67	137.157.772,09	162.532.146,21	224.261.852,49
<b>Total</b>	200.819.528,56	304.370.115,03	410.751.499,72	540.511.940,47

Fonte: SigPC/FNDE. Acesso em: 15/9/2015.

<sup>2</sup> Municípios com população superior a 100 mil habitantes.

<sup>3</sup> Municípios com população até 50 mil habitantes.

Em 2014, foram adquiridos R\$ 540,5 milhões em alimentos de agricultores familiares para a merenda escolar, em 5.497 Municípios. Esse valor é 169% maior que o valor adquirido em 2011. Os valores gastos representam 23% do total repassado pelo FNDE para merenda escolar.

**Tabela 3 – Quantidade de Municípios que não adquiriram alimentos da agricultura familiar, por região**

<b>Região</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Centro-Oeste</b>	230	186	198	162
<b>Nordeste</b>	791	679	796	463
<b>Norte</b>	178	150	183	130
<b>Sudeste</b>	694	573	596	377
<b>Sul</b>	258	162	220	136
<b>Total</b>	2.151	1.750	1.993	1.268

Fonte: SigPC/FNDE. Acesso em: 15/9/2015.

Apenas 1.268 Municípios não adquiriram alimentos da agricultura familiar, representando uma redução de 41% em relação à 2011. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) destaca que 4.229 adquirem alimentos diretamente dos produtores familiares.

Na região Sul, em 2014, apenas 11% dos Municípios não adquiriram produtos da agricultura familiar, enquanto na região Centro-Oeste 36% não realizam as compras públicas.

**Tabela 4 – Quantidade de Municípios que adquiriram alimentos da agricultura familiar, mas não atingiram a meta de 30%, por região**

Região	2011	2012	2013	2014
<b>Centro-Oeste</b>	146	168	182	171
<b>Nordeste</b>	584	703	732	827
<b>Norte</b>	142	160	174	184
<b>Sudeste</b>	554	584	639	615
<b>Sul</b>	290	315	401	269
<b>Total</b>	<b>1716</b>	<b>1930</b>	<b>2128</b>	<b>2066</b>

Fonte: SigPC/FNDE. Acesso em: 15/9/2015.

Segundo os dados disponibilizados, 2.066 Municípios adquiriram alimentos da agricultura familiar, no entanto não cumpriram o limite legal. Esses tiveram um aumento de 20% em relação a 2011 e realizaram um gasto de R\$ 176,5 milhões em 2014.

No último ano, 46% dos Municípios da região Nordeste adquiriram produtos, mas não atingiram a meta legal. No Sul do Brasil, 23% não conseguiram cumprir o determinado.

**Tabela 5 – Quantidade de Municípios que atingiram a meta de aquisição de 30%, por região**

Região	2011	2012	2013	2014
<b>Centro-Oeste</b>	65	84	77	119
<b>Nordeste</b>	252	241	264	492
<b>Norte</b>	54	55	79	110
<b>Sudeste</b>	378	471	423	658
<b>Sul</b>	634	703	565	784
<b>Total</b>	<b>1.383</b>	<b>1.554</b>	<b>1.408</b>	<b>2.163</b>

Fonte: SigPC/FNDE. Acesso em: 15/9/2015.

No ano de 2014, 2.163 Municípios atenderam ao estabelecido na Lei 11.947/2009, representando um aumento de 56% no número de Municípios, com um gasto total de R\$ 363,9 milhões.

No último ano, 66% dos Municípios da região Sul cumpriram a meta legal. No entanto no Norte e no Centro-Oeste apenas 26% conseguiram cumprir o determinado.

**Tabela 6 – Quantidade de Municípios que atingiram a meta de aquisição de 30%, por porte**

Porte	2011	2012	2013	2014
<b>Grande</b>	41	59	73	121
<b>Médio</b>	72	82	86	143
<b>Pequeno</b>	1270	1413	1249	1899
<b>Total</b>	<b>1383</b>	<b>1554</b>	<b>1408</b>	<b>2163</b>

Fonte: SigPC/FNDE. Acesso em: 15/9/2015.

Os Municípios de pequeno porte aumentaram em 50% a quantidade dos que atendem à legislação, enquanto os de grande porte aumentaram em 195%. Alerta-se que em média 40% dos Municípios, classificados por porte, cumprem o percentual mínimo estabelecidos em lei.

**Tabela 7 – Valor gasto pelos Municípios que atingiram a meta de aquisição de 30%, por porte**

Porte	2011	2012	2013	2014
<b>Grande</b>	30.698.043,79	57.201.500,90	105.403.426,81	149.630.048,27
<b>Médio</b>	19.587.705,01	25.116.885,18	34.051.726,02	60.320.478,55
<b>Pequeno</b>	58.722.696,71	79.196.054,19	101.444.308,87	154.046.299,83
<b>Total</b>	<b>109.008.445,51</b>	<b>161.514.440,27</b>	<b>240.899.461,70</b>	<b>363.996.826,65</b>

Fonte: SigPC/FNDE. Acesso em: 15/9/2015.

Os valores gastos pelos Municípios de pequeno, médio e grande porte que cumprem o percentual mínimo de 30% estabelecidos em lei, tiveram um crescimento de 162%, 208% e 387%, respectivamente.

Os Municípios de grande porte tiveram um gasto médio de R\$ 1,2 milhão; no entanto, nos pequenos o gasto médio foi de R\$ 81,1 mil.

**Tabela 8 – Valor gasto pelos Municípios que não atingiram a meta de aquisição de 30%**

Porte	2011	2012	2013	2014
<b>Grande</b>	36.770.339,69	63.779.186,80	77.264.056,77	77.129.400,07
<b>Médio</b>	14.218.442,40	20.143.329,43	31.445.523,70	29.170.161,09
<b>Pequeno</b>	40.822.300,96	57.961.717,90	61.049.539,09	70.209.402,66
<b>Total</b>	<b>91.811.083,05</b>	<b>141.884.234,13</b>	<b>169.759.119,56</b>	<b>176.508.963,82</b>

Fonte: SigPC/FNDE. Acesso em: 15/9/2015.

Os valores gastos pelos Municípios de pequeno, médio e grande porte que adquirem, mas não cumprem o percentual mínimo de 30% estabelecido em lei, tiveram um crescimento de 72%, 105% e 110%, respectivamente.

O gasto médio dos grandes Municípios, em 2014, foi de R\$ 571 mil, apesar de não atingirem a meta. Enquanto os pequenos Municípios investiram em média R\$ 85 mil em produtos da agricultura familiar.

## CONCLUSÃO

A Confederação destaca que 32% dos Municípios pesquisados gastam mais de 50% dos valores repassados pelo FNDE com alimentos produzidos por agricultores familiares. Além disso, 63 Municípios compram mais de 100% dos recursos da merenda diretamente dos produtores familiares enquadrados na legislação do Pnae.

**Tabela 9 – Municípios com maior percentual de aquisição da agricultura familiar em relação ao valor repassado pelo FNDE no ano de 2014**

UF	Município	FNDE (R\$)	Aquisição (R\$)	Percentual	Porte
ES	Divino de São Lourenço	5.148,00	51.579,88	1001,94%	Pequeno
AL	Limoeiro de Anadia	75.392,00	135.646,25	179,92%	Pequeno
RS	Araricá	34.512,80	55.555,28	160,97%	Pequeno
RS	Lagoa Bonita do Sul	19.378,00	28.443,10	146,78%	Pequeno
SP	Serra Negra	389.520,00	558.461,67	143,37%	Pequeno
RS	Morro Reuter	46.376,00	63.798,84	137,57%	Pequeno
RS	Vale Verde	24.832,00	34.026,17	137,03%	Pequeno
SP	Novais	101.436,00	138.309,37	136,35%	Pequeno
PB	Coxixola	12.186,00	16.457,55	135,05%	Pequeno
RS	Ubiretama	3.552,00	4.672,33	131,54%	Pequeno

Fonte: SigPC/FNDE. Acesso em: 15/9/2015.

Destaca-se o Município de Divino de São Lourenço, com 4.669 habitantes – segundo o Tribunal de Contas da União, em 2014 – recebeu repasse do FNDE de R\$ 5,1 mil para merenda escolar, mas apenas dos produtores familiares adquiriu R\$ 51,6 mil.

Alertamos que a diferença do valor médio gasto com alimentos da agricultura familiar entre os Municípios de pequeno e grande porte é de R\$ 1,15 milhão, o que pode causar um equivocado entendimento de os gestores não estarem atendendo a determinação legal pelos baixos valores aplicados nos Municípios de pequeno porte.

No entanto, os dados do FNDE demonstram o compromisso dos gestores locais no desenvolvimento da agricultura familiar, quando 76% dos Municípios brasileiros compram sua produção de alimentos para a merenda escolar.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei 11.947, de 18 de dezembro de 1950*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm)>. Acesso em: 15 set. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *Informativo CNM – Educação*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/download/480>>. Acesso em: 15 set. 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Sistema de Gestão de Contas* (SigPC): contas *on-line* do FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 15 set. 2015

# A EXECUÇÃO DAS OBRAS DO PAC CIDADES HISTÓRICAS NOS SÍTIOS PATRIMÔNIO DA HUMANIDADE

Juno Alexandre Vieira Carneiro

## **Resumo**

O artigo tem como finalidade apresentar estudo sobre a execução das obras do PAC Cidades Históricas (PAC-CH) nos sítios reconhecidos como patrimônio da humanidade pela Unesco. A análise destaca os recursos orçamentários, os estágios de execução e o quantitativo de ações distribuídas entre os executores. Em seguida, faz-se uma reflexão sobre as consequências da baixa execução das obras, com destaque para os Municípios integrantes do programa.

## **Palavras-chave**

Patrimônio cultural, execução, cidades históricas, patrimônio da humanidade.

## INTRODUÇÃO

O PAC Cidades Históricas (PAC-CH) é uma ação intergovernamental lançada em 2013 para preservar o patrimônio brasileiro, valorizar a cultura e promover o desenvolvimento econômico e social. As 424 ações compreendem 44 Municípios de 20 Estados da federação, reconhecidos como patrimônio nacional. Desses, 11 sítios detém o título de patrimônio da humanidade.

Foi disponibilizado R\$ 1,6 bilhão para investimentos em recuperação, restauro e qualificação dos conjuntos urbanos e monumentos públicos. O programa prevê também linha especial de crédito, no valor de R\$ 300 milhões para financiar obras em imóveis particulares localizados em 105 cidades com áreas tombadas pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), com juros subsidiados e prazos de pagamento especiais<sup>4</sup>.

O PAC-CH tem como desafio implantar uma nova estratégia de preservação do patrimônio cultural, articulada às demais políticas públicas, comprometendo-se com o desenvolvimento local e sustentável e a melhoria da qualidade de vida e da infraestrutura nos bens culturais contemplados pelo programa.

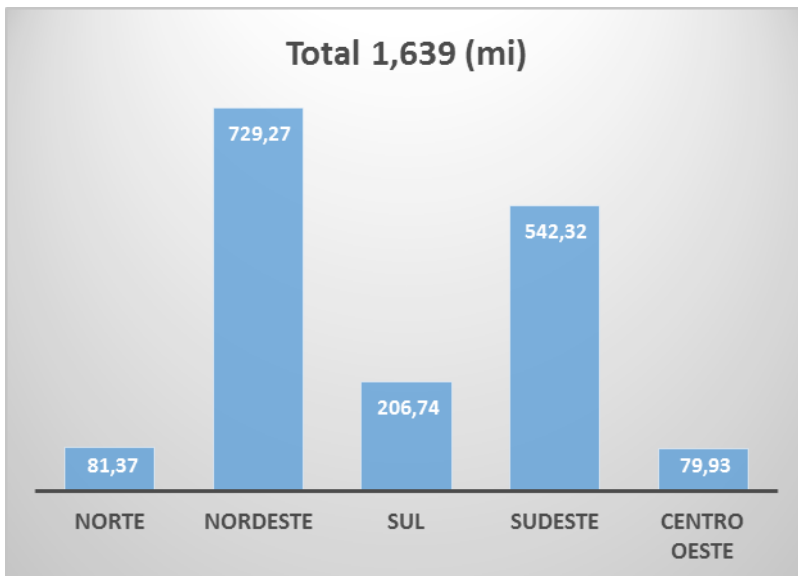
---

<sup>4</sup> A linha especial de crédito para imóveis privados não será analisada neste artigo, por não haver até o momento informações consolidadas sobre a utilização dos recursos.

## PANORAMA DO PAC CIDADES HISTÓRICAS NO BRASIL

Os recursos para as obras públicas, por região, estão distribuídos conforme o Gráfico 1.

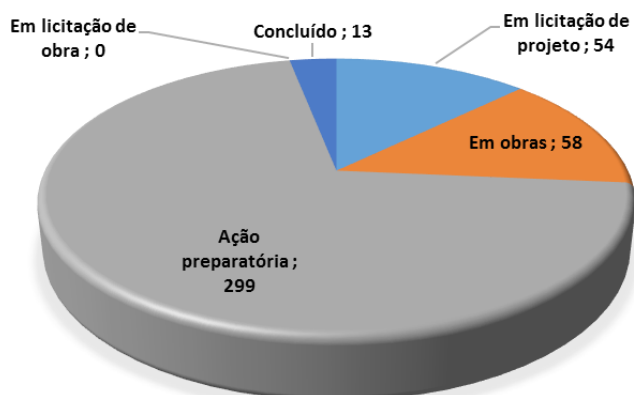
**Gráfico 1 – Distribuição de recursos do PAC-CH nas regiões brasileiras**



Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/pac-cidades-historicas>>.

De acordo com relatório recente, o Gráfico 2 apresenta a situação para as obras do PAC-CH em todo o Brasil.

## Gráfico 2 – Situação das obras por estágios de execução



Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).  
Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/pac-cidades-historicas>>.

Das 424 ações previstas, apenas 13 (3%) foram concluídas desde o lançamento do programa em 2013. Estão em **ação preparatória** 70,5% das obras, com empreendimentos contratados, em fase de preparação para iniciar a licitação. Os demais estágios – **licitação de projeto, licitação das obras, execução das obras** – representam os menores percentuais. O PAC definiu um instrumento de monitoramento e classificação dos estágios das obras, de acordo com o Quadro 1.

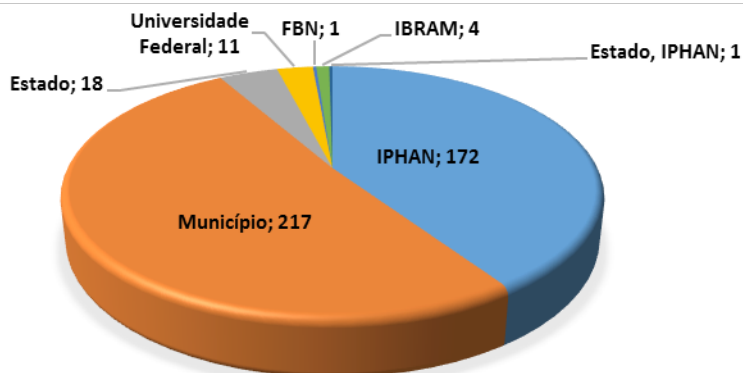
## Quadro 1 – Categorização das ações, de acordo com o estágio

CÓDIGO IDN_ESTÁGIO	ESTÁGIO	DESCRIÇÃO
0	Não informado	
5	Em contratação	Empreendimento selecionado, em processo de envio ou análise de documentação para a contratação.
10	Ação preparatória	Para a área Social e Urbana: empreendimento contratado, em fase de preparação para iniciar a licitação.
40	Em licitação de obra	Empreendimento em fase de licitação de obra ou licitação concluída, mas sem ordem de serviço.
41	Em licitação de projeto	Empreendimento cuja meta é a realização de estudo, projeto, plano, assistência técnica ou desenvolvimento institucional, em fase de licitação.
70	Em obras	Empreendimento com ordem de início autorizada ou obra iniciada.
71	Em execução	Empreendimento iniciado cuja meta é a realização de estudo, projeto, plano, assistência técnica ou desenvolvimento institucional.
90	Concluído	Empreendimento concluído, ou obra física concluída, ou estudo, projeto ou contratação finalizados.

Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/pac-cidades-historicas>>.

Enquanto os Municípios são responsáveis por 51% das ações, os demais executores, excetuando-se o Iphan, respondem por 16,9% das obras. Os Municípios destacam-se entre os principais executores do PAC-CH, totalizando 217 obras, seguidos pelo Iphan, com 172 ações, conforme se observa no Gráfico 3.

### Gráfico 3 – Perfis dos executores por número de ações



Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/pac-cidades-historicas>>.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) alerta sobre o número reduzido de obras entregues em 2016, último ano de mandato dos atuais prefeitos, com eleições previstas para o mês de outubro. Diante da situação, os gestores públicos são obrigados a regularizar o cronograma orçamentário, os projetos, convênios e contratos em vigência, além de observar os impedimentos previstos na Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Na condição de administrador e executor do programa, caberá ao Iphan orientar os gestores públicos em relação às pendências das obras, servir como instância mediadora de conflitos e soluções entre o governo federal e os Municípios, assim como minimizar internamente os efeitos burocráticos decorrentes da tramitação dos processos, das diligências e repasses orçamentários.

Gestores públicos e Iphan devem pactuar as condições de transição de governo, para que os novos gestores municipais possam dar continuidade às ações sem o ônus de impedimentos legais. O desafio a ser superado em um contexto de crise econômica e cortes no orçamento implica, sobretudo, entendimento mútuo, minimizando prejuízos aos sítios históricos contemplados pelo programa.

## **SITUAÇÃO DAS OBRAS NOS SÍTIOS PATRIMÔNIO DA HUMANIDADE**

O PAC Cidades Históricas possui 152 ações em 11 sítios patrimônio da humanidade reconhecidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), com orçamento total estimado em R\$ 727,91 milhões (Tabela 1).

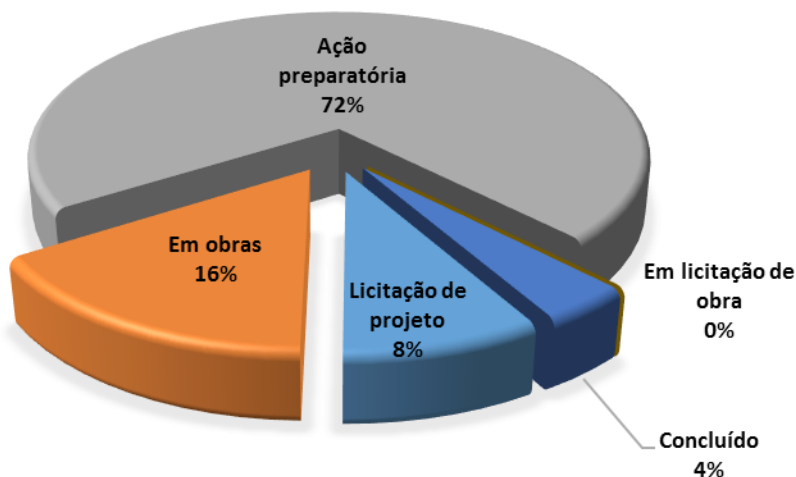
**Tabela 1 – Investimento nos sítios históricos patrimônio da humanidade**

UF	MUNICÍPIO	AÇÕES	VALOR TOTAL (mi)
BA	Salvador	23	142,10
GO	Goiás	6	26,90
MA	São Luís	44	133,16
MG	Congonhas	10	25,08
MG	Diamantina	13	29,29
MG	Ouro Preto	15	36,46
PE	Fernando de Noronha	4	30,80
PE	Olinda	14	61,77
RJ	Rio de Janeiro	12	203,63
RS	São Miguel das Missões	3	27,62
SE	São Cristóvão	8	11,10
<b>TOTAIS</b>		<b>152</b>	<b>727,91</b>

Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/pac-cidades-historicas>>.

Essas ações correspondem a 35,84% do total das obras do PAC-CH, das quais 16% encontram-se em obras e 4% concluídas. Houve incremento de apenas 2% de obras concluídas em comparação com a última medição do segundo semestre de 2015.

**Gráfico 4 – Situação dos estágios de execução nos sítios patrimônio da humanidade**



Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/pac-cidades-historicas>>.

Foram concluídas obras em Goiás (GO) e São Luís (MA), dentre as quais, no centro histórico de Goiás, a restauração do Casarão da Escola de Artes Veiga Valle e a recuperação da Ponte da Cambaúba. Em São Luís foram finalizadas a restauração do sobrado da Rua da Estrela, 386 – Fapema; a restauração do sobrado da Rua da Estrela – Faculdade de História; a requalificação da Praça da Alegria; e a restauração da Fachada de Azulejo do Sobrado da Praça João Lisboa, 37.

O governo federal publicou estudo sobre a programação financeira e orçamentária para 2016, em que elenca as áreas prioritárias do PAC<sup>5</sup>. Nesse cenário, propôs-se às medidas a seguir.

5 Conferir: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *Programação Financeira Orçamentária 2016*. Brasília: 2016. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/coletiva\\_19fev\\_v06-1.pdf](http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/coletiva_19fev_v06-1.pdf)>.

## Reduzir os Restos a Pagar (RAP) do PAC

- Limite de R\$ 30,7 bilhões para pagamento
- Limite de R\$ 26,4 bilhões para empenho

## Preservar as áreas prioritárias

- Minha Casa Minha Vida
- Combate à crise hídrica: transposição do São Francisco
- Rodovias e ferrovias estruturantes
- Olimpíadas e Paralimpíadas 2016
- Satélite geoestacionário de defesa e comunicação

O PAC das Cidades Históricas não se enquadra como área prioritária e poderá ser objeto de contingenciamentos, inviabilizando a continuidade das ações previstas. Do orçamento atual de R\$ 1,6 bilhão para obras públicas, foram executados até o momento R\$ 14,5 milhões, com R\$ 8,45 milhões para os sítios patrimônio da humanidade e o restante – R\$ 6,05 milhões – para os demais sítios históricos.

Os sítios patrimônio da humanidade têm R\$ 727,9 milhões de recursos previstos e 1,16% executados até o momento. A baixa execução justificaria o contingenciamento de recursos do PAC-CH? Para a CNM, as causas são mais complexas. De acordo com mapeamento de algumas notícias que ilustram os principais problemas das obras, tem-se o Quadro 2.

## Quadro 2 – Panorama dos problemas de execução do PAC-CH

VEÍCULO	MATÉRIA	PROBLEMAS LEVANTADOS
<i>O Estado</i>	<b>Com obras em atraso e patrimônio deteriorado, São Luís sediará encontro sobre cidades históricas.</b> Gisele Carvalho - 24/02/2016	Em São Luís/MA - descaso dos proprietários com a conservação dos imóveis; paralisação das obras em função da necessidade de revisão de projetos.
<i>Bahia Notícias</i>	<b>Com atraso em obra, Iphan admite atraso em repasse para PAC Cidades Históricas.</b> 26/02/2016	Em Salvador/BA - obras iniciadas e paralisadas por falta repasse de recursos do PAC ao Iphan.
<i>Click Notícias</i>	<b>Atraso no repasse de pagamento pode paralisar obras do PAC Cidades Históricas.</b> 24/12/2015	Em Salvador/BA - Repasses ao Iphan de valores inferiores aos aprovados, comprometendo os pagamentos das obras.
<i>O Tempo</i>	<b>PAC Cidades Históricas só tem 10% de execução em Minas - Gestores do patrimônio em municípios mineiros reclamam de burocracia e temem cortes.</b> Guilherme Reis - 24/05/2015	Minas Gerais - processo de aprovação dos projetos burocrático; temor de cortes no orçamento do PAC; fluxo de envio dos projetos gera atrasos: IPHAN/MG e IPHAN/Central; falta de experiência das empresas contratadas para executar as obras.
<i>O Popular</i>	<b>Restauração está ameaçada - Demora em reformulação de projeto pode tirar monumento do PAC Cidades Históricas.</b> 03/05/2015	Goiânia/GO - Riscos de contingenciamento; ajustes e adequação de projetos; atrasos nos repasses do Iphan ao gestor municipal.
<i>Hoje em Dia</i>	<b>Minas tem R\$257 milhões para recuperar bens históricos, mas falta profissionais especializados.</b> Renato Fonseca - 01/12/2014	Minas Gerais - Falta mão de obra experiente e gabaritada para assumir as reformas. Os serviços, considerados de alta complexidade, exigem conhecimento diferenciado; revisões em cerca de 80% dos projetos.

Fonte: Sites e portais de veículos de imprensa. Elaboração própria

O Iphan possui experiência suficiente para saber que os programas federais de financiamento de obras em bens imóveis históricos devem prever planejamento detalhado, sistemático e participativo. Ao que parece, há essa intenção, mas ela se perdeu ao longo dos anos de vigência do programa. A Tabela 3 aponta deficiências nos processos internos do Iphan, resultando em constantes “quedas de braços” entre o órgão e os detentores dos bens culturais, dentre os quais, os Municípios. Há também os problemas gerenciais do PAC, que geram atrasos nos repasses ou transferências de valores abaixo dos percentuais contratados.

Em direção oposta, os executores têm encontrado dificuldades na contratação de profissionais com experiência em intervenções em bens culturais. Os processos licitatórios têm sido prejudicados pela baixa adesão de empresas especializadas e pelo sentimento de desconfiança e descrença no governo federal por estas empresas. Ou seja, firmar contratos do PAC-CH tornou-se um “negócio de risco”, pois não há garantia de que serão cumpridos de acordo com as cláusulas vigentes.

Recentemente, o governo federal disponibilizou o acesso ao portal *Brasil de Resultados*. Na aba de resultados da Cultura, o PAC-CH destaca-se com o seguinte texto: **“Somente em 2015, o governo federal concluiu cinco obras (...) e outras 29 estão em execução. Ao todo, o PAC Cidades Históricas está sendo implantado em 44 cidades de 20 Estados da federação, com um total de investimento de R\$ 1,6 bilhão”**<sup>6</sup>. Pergunta-se sobre as motivações do governo federal em publicizar esses resultados, que, ao invés de promoverem, comprometem a legitimidade do programa. Retomando os indicadores mencionados antes, o PAC-CH executou até março de 2016 modestos R\$ 14,5 milhões, que correspondem a 13 obras concluídas.

O Regime Diferenciado de Contratação (RDC) – uma alternativa à Lei 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, é uma tentativa de driblar esse cenário. O RDC consiste em novo modelo de licitação, que pode ser utilizado nos empreendimentos da segunda fase do PAC2, e representa um avanço no modelo tradicional de licitações ao encurtar o tempo do processo e o custo dos projetos por adotar o critério de inversão de fases<sup>7</sup>. Contudo, questiona-

---

6 Dados disponíveis em: <http://www.brasil.gov.br/brasil-de-resultados/cultura>.

7 Para informações detalhadas sobre o RDC, consultar: <http://www.pac.gov.br/noticia/564012c0>.

-se a possibilidade de utilização do modelo em larga escala e a eficácia de sua utilização em ações de preservação do patrimônio cultural. Será preciso aplicá-lo e observar se será capaz de minimizar a pesada burocracia que envolve o PAC-CH.

## CONCLUSÃO

A relação entre baixa execução e contingenciamento é um argumento forte para o governo federal justificar os cortes no PAC-CH, uma vez que eles incidem sobre as ações que ainda não foram iniciadas. Considerando o total de 424 ações, as 299 atualmente no estágio de **ação preparatória** podem ser canceladas, restando 125 obras. Nos sítios patrimônio da humanidade, com 152 ações previstas, 109 encontram-se em **ação preparatória**. O contingenciamento reduziria para 43 as ações previstas, uma queda expressiva no número de obras.

Quais as consequências para os executores, em especial os Municípios que respondem por 51% das ações? Em primeiro lugar, o cancelamento ou a revisão dos orçamentos, forçando os executores a elencarem prioridades. Em segundo lugar, o impacto negativo na imagem das administrações municipais. Os prefeitos e gestores públicos podem ser questionados sobre o cancelamento e/ou mudança no objeto das ações. Afinal, as políticas públicas acontecem nos Municípios e, quando não ocorrem, geram incompreensões e conflitos que estimulam o desgaste político-institucional.

Por fim, a falta de diálogo entre os executores do PAC-CH. A CNM alerta para a necessidade de integração, pois, em muitos casos, consideradas as especificidades de cada Município, os problemas são similares.

O momento é oportuno para que os gestores se conheçam, construam soluções e compartilhem boas práticas.

A *XIX Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios* deste ano tem como tema os “Desafios de final do mandato”. A CNM convida os gestores das cidades contempladas pelo PAC-CH a unir forças para que a preservação dos sítios históricos patrimônio nacional e mundial tenha especial atenção junto ao governo federal. A continuidade das ações do PAC-CH é condição para que os novos gestores estimulem o desenvolvimento local, por meio de ações integradas às demais políticas públicas, disponibilizando os bens culturais para diversos usos – residenciais, comerciais, educativos, culturais – e funções que priorizem a diversidade cultural e a prática da cidadania.

## REFERÊNCIAS

ATRASO no repasse de pagamento pode paralisar obras do PAC Cidades Históricas, *Click Notícias*, Bahia, 24 dez. 2015.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inc XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

CARVALHO, G. Com obras em atraso e patrimônio deteriorado, São Luís sediará encontro sobre cidades históricas, *O Estado*, Maranhão, 24 fev. 2016.

COM ATRASO em obra, Iphan admite atraso em repasse para PAC Cidades Históricas, *Bahia Notícias*, Bahia, 26 fev. 2016.

FONSECA, R. Minas tem R\$ 257 milhões para recuperar bens históricos, mas falta profissionais especializados, *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 01 dez. 2014.

GOVERNO FEDERAL. *Brasil de Resultados*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/brasil-de-resultados/cultura>>.

\_\_\_\_\_. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br>>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). *Pac Cidades Históricas*. Brasília: MPOG, 2016.

\_\_\_\_\_. *Programação Financeira Orçamentária 2016*. Brasília: 2016.

\_\_\_\_\_. *Regime Diferenciado de Contratação (RDC)*. Brasília: 2016.

REIS, G. PAC Cidades Históricas só tem 10% de execução em Minas: gestores do patrimônio em municípios mineiros reclamam de burocracia e temem cortes, *O Tempo*, Belo Horizonte, 24 maio 2015.

RESTAURAÇÃO está ameaçada: demora em reformulação de projeto pode tirar monumento do PAC Cidades Históricas, *O Popular*, Goiânia, 3 maio 2015.

# **GASTOS EM PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL PARA PREVENÇÃO DE DESASTRES NATURAIS VERSUS RESPOSTA E RECONSTRUÇÃO NO BRASIL**

Johnny Amorim Liberato

## **Resumo**

Este artigo tem por objetivo divulgar pesquisa acerca dos gastos empregados pela União nos últimos dez anos em ações de proteção e defesa civil. A CNM utilizou os dados contidos nos três principais programas criados pelo Ministério da Integração Nacional para desenvolver ações de defesa civil, quais sejam: 2027 – Prevenção e Preparação para Desastres; 1029 – Respostas aos Desastres e Reconstrução; e 2040 – Gestão e Respostas a Desastres Naturais. Com esses programas, de 2005 a 2014, a União gastou R\$ 6 bilhões em ações de proteção e defesa civil; destes, o governo federal empregou R\$ 147,7 milhões em ações de prevenção, que correspondem a apenas 2% do investimento total. O que impressiona é que 98% foram gastos em ações emergenciais de resposta e de reconstrução de cenários afetados, ou seja, R\$ 5,9 bilhões, em detrimento à prevenção.

## **Palavras-chave**

Proteção e defesa civil, prevenção e resposta a desastres, gestão de riscos.

## INTRODUÇÃO

Com a intervenção humana somada às mudanças climáticas, os desastres naturais vêm aumentando significativamente no Brasil. Milhares de Municípios já sofreram com os efeitos negativos causados por eventos naturais extremos que estão cada vez mais frequentes. Em geral, os Municípios que possuem grande população concentrada em áreas de riscos são os mais afetados. Com a falta de incentivos por parte da União e dos Estados para auxiliar os Municípios nas ações de prevenção, quando ocorrem grandes precipitações pluviométricas aumenta a vulnerabilidade da população que mora em áreas de risco de inundações e deslizamentos de terra, e ocorrem muitos danos materiais, ambientais e humanos. A seca também está mais severa e duradoura, causando o colapso no abastecimento de água potável, além de gerar grandes prejuízos econômicos e financeiros no agronegócio e na pecuária.

Por este motivo, nos últimos dez anos, os desastres naturais geraram 20.347 decretações de anormalidade. Os decretos decorrentes da seca corresponderam a 68,7%, transformando a seca e a estiagem em grandes vilãs decorrentes das variáveis climáticas. Em segundo lugar vêm os desastres decorrentes das chuvas: foram 6.111 decretos, que correspondem a 30% das decretações. Apenas 1,2%, que representa 257 decretos, foram motivados por erosões, incêndios em edificações e em florestas, abalos sísmicos, doenças infectocontagiosas etc. No Brasil, os desastres mais frequentes são exatamente os relacionados por excesso de chuvas ou justamente o contrário, ou seja, pela falta de chuvas.

**Tabela 1 – Decretações**

<b>Ano</b>	<b>Nº de decretos pela seca</b>	<b>Nº de decretos pelo excesso de chuva</b>	<b>Nº de decretos Outros</b>
2005	1.569	139	3
2006	888	91	12
2007	1.121	458	36
2008	1.000	477	25
2009	608	672	12
2010	1.093	1.591	81
2011	118	1136	28
2012	2.328	420	28
2013	3.276	446	25
2014	1.978	681	7
<b>Total</b>	<b>13.979</b>	<b>6.111</b>	<b>257</b>

Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

## **GASTOS DA UNIÃO PARA AÇÕES DE DEFESA CIVIL ENTRE 2005 A 2014**

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou uma pesquisa acerca dos gastos empregados pela União nos últimos dez anos em ações de proteção e defesa civil.

A CNM utilizou os dados contidos nos três principais programas criados pelo Ministério da Integração Nacional para desenvolver ações de defesa civil, quais sejam: 2027 – Prevenção e Preparação para Desastres; 1029 – Respostas aos Desastres e Reconstrução; e 2040 – Gestão

e Respostas a Desastres Naturais. Com esses programas, de 2005 a 2014, a União gastou R\$ 6 bilhões em ações de proteção e defesa civil.

**Programa 1027 – Prevenção e Preparação para Desastres: R\$ 147,7 milhões.**

Com o agravamento dos danos e prejuízos causados por desastres naturais no Brasil em virtude das mudanças climáticas, o Sistema Nacional de Defesa Civil criou o Programa 1027 com o objetivo de prevenir e monitorar os eventos climáticos e investir em obras estruturais e não estruturais em todos os Municípios. Para esse programa, de 2005 a 2012, o governo federal empregou R\$ 147,7 milhões, que correspondem a apenas 2% do investimento total.

**Programa 1029 – Respostas aos Desastres e Reconstrução: R\$ 3,4 bilhões.**

O objetivo desse programa é promover a reabilitação das áreas atingidas por desastres naturais, quando comprometida a capacidade local (municipal) de atendimento, especialmente se interrompida a prestação dos serviços essenciais, nos casos de desastres de grande e muito grande porte, reconhecidos pelo governo federal como situação de emergência e estado de calamidade pública.

De 2005 a 2012, 56% dos R\$ 6 bilhões foram empregados para ações de respostas e reconstrução de áreas afetadas e destruídas por desastres naturais, em contrapartida aos investimentos de prevenção.

**Programa 2040 – Gestão de Riscos e Respostas a Desastres: R\$ 2,5 bilhões.**

Tem o objetivo de promover:

- a prevenção de desastres com foco em Municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca;
- ações de pronta resposta e reconstrução de forma a restabelecer a ordem pública e a segurança da população em situações de desastre;
- a expansão do mapeamento de áreas de risco com foco em Municípios recorrentemente afetados por inundações, erosões marítimas e fluviais, enxurradas e deslizamentos, para orientar as ações de defesa civil.

Esse programa foi criado somente em 2012, após ser sancionada a Lei 12.608/2012 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec).

Conforme demonstrado, o programa 2040 integrou as ações de prevenção com as ações de resposta e reconstrução.

**Tabela 2 – Recursos**

Exercício	1027 Prevenção e Preparação para Desastres	1029 Resposta aos Desastres e Reconstrução	2040 Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	Total de Repasses
2005	0,00	5.325.901,78	0,00	5.325.901,78
2006	4.464.983,25	19.502.525,84	0,00	23.967.509,09
2007	18.157.098,70	115.465.313,36	0,00	133.622.412,06
2008	51.578.920,79	137.427.476,57	0,00	189.006.397,36
2009	41.089.528,69	837.103.416,87	0,00	878.192.945,56
2010	5.721.827,17	1.689.588.077,19	0,00	1.695.309.904,36
2011	26.716.999,11	457.568.540,43	0,00	484.285.539,54
2012	0,00	152.317.980,80	616.425.881,54	768.743.862,34
2013	0,00	0,00	1.232.277.779,68	1.232.277.779,68
2014	0,00	0,00	688.590.529,89	688.590.529,89
Total	147.729.357,71	3.414.299.232,84	2.537.294.191,11	6.099.322.781,66

Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

Conforme a tabela acima, nos últimos dez anos, os desastres naturais custaram ao Brasil mais de R\$ 6 bilhões. O que impressiona é que, desse valor, 98% foram gastos em ações emergenciais de resposta e de reconstrução de cenários afetados, ou seja, R\$ 5,9 bilhões.

O atual quadro mostra a total deficiência da União em criar políticas públicas de prevenção e de monitoramento de desastres.

## GASTOS POR REGIÃO DE 2005 A 2014

De acordo com os programas utilizados, verificamos que o Centro-Oeste foi a região com maior gasto em ações de defesa civil com 31,66%. Em segundo lugar vem a região Nordeste, com 30% dos gastos – isso se deve às ações emergenciais de combate à seca. A região Sudeste vem em terceiro lugar com 17,11% dos gastos, em razão do excesso de chuvas.

A região Sul, por ser nacionalmente conhecida por problemas causados por chuvas, vem com 14,61% dos gastos realizados. Deve-se observar que muitos Municípios da região Sul, como Blumenau (SC), Porto Alegre (RS) e Curitiba (PR) possuem órgãos municipais que são referência nacional em ações de prevenção e monitoramento do clima.

**Tabela 3 – Total de repasses por região**

Total de Repasses por Região		
Região	Repasso	%
NE	1.861.023.347,44	30,51%
N	373.028.682,97	6,12%
CO	1.930.796.778,17	31,66%
SE	1.043.379.454,49	17,11%
S	891.094.518,59	14,61%
<b>Total</b>	<b>6.099.322.781,66</b>	<b>100%</b>

Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

## 1. Total de gastos em prevenção por região

Os recursos empregados pelo programa 1027, Prevenção e Preparação para Desastres, contabilizaram pouco mais de 2% dos gastos totais da União até 2014. A região Nordeste recebeu o equivalente a 75% dos R\$ 147 milhões destinados às ações de prevenção, empregados principalmente em ações relacionadas à seca. A CNM ressalva que esse valor foi insuficiente para o período de dez anos, tendo em vista que os Municípios nordestinos continuam a ser assolados pela seca.

**Tabela 4 – Total da prevenção por região**

Total da Prevenção por Região		
Região	Prevenção	% sobre Repasses
NE	111.885.587,03	1,83%
N	1.035.000,00	0,02%
CO	15.567.569,37	0,26%
SE	14.617.939,54	0,24%
S	4.623.261,77	0,08%
<b>Total</b>	<b>147.729.357,71</b>	<b>2%</b>

Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

## 2. Total de gastos em respostas por região

Como mencionado anteriormente, grande parte dos recursos destinados para ações de defesa civil foram para ações de resposta e reconstrução. Desse modo, dos R\$ 6 bilhões gastos pela União, 56% foram empregados pelo programa 1029, chegando ao valor de R\$ 3,4 bilhões.

**Tabela 5 – Total da resposta por região**

<b>Total da Resposta por Região</b>		
<b>Região</b>	<b>Resposta</b>	<b>% sobre Repasses</b>
NE	1.327.790.287,40	21,77%
N	251.839.171,91	4,13%
CO	133.223.728,42	2,18%
SE	872.102.577,71	14,30%
S	829.343.467,40	13,60%
<b>Total</b>	<b>3.414.299.232,84</b>	<b>56%</b>

Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

### **3. Total de gastos em gestão de riscos por região**

Em 2012, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil sancionou a Lei 12.608/2012, criando o programa 2040, que integra ações de prevenção e de respostas. Dessa forma, em 2012, os programas 1027 e 1029 deixaram de ser utilizados em 2012 e 2013, respectivamente, restando apenas em âmbito federal o programa 2040. Vários fatores contribuíram para a criação do novo programa, 2040. São eles:

- burocracia existente no antigo Sistema Nacional de Defesa Civil;
- pelas dificuldades técnicas de elaboração de projetos, grande parte das propostas municipais apresentadas para acessar os recursos federais para ações preventivas não foi aprovada pela União;
- análise das propostas apresentadas pelos Municípios demoravam meses para serem analisadas pelo governo;
- valores das contrapartidas municipais dos convênios que seriam firmados pela União eram muito altos.

Visando a sanar essas dificuldades, foi criado o Programa 2040 – Gestão de Riscos e Respostas a Desastres, em 2012. Porém, desde então o programa não permite analisar mais quais foram os recursos utilizados em ações de prevenção. Atualmente, o programa 2040 apenas informa os recursos empregados em ações de gestão de riscos e de respostas a desastres, de maneira geral.

Dessa feita, esse relatório não apresentará dados e análises sobre gastos com prevenção após as mudanças empregadas pelo Sinpdec. Temos então, que de 2012 a 2014, a União já gastou mais de R\$ 2,5 bilhões em ações de defesa civil, o que corresponde a 42% dos gastos empregados, conforme tabela a seguir.

**Tabela 6 – Total da gestão de riscos por região**

<b>Total da Gestão de Riscos por Região</b>		
<b>Região</b>	<b>Gestão</b>	<b>% sobre Repasses</b>
NE	421.347.473,01	6,91%
N	120.154.511,06	1,97%
CO	1.782.005.480,38	29,22%
SE	156.658.937,24	2,57%
S	57.127.789,42	0,94%
<b>Total</b>	<b>2.537.294.191,11</b>	<b>42%</b>

Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

#### 4. Gastos por Estados de 2005 a 2014

**Tabela 7 – Gastos por Estados 2005/2014**

UF	Região	1027 Prevenção e Preparação para Desastres	1029 Resposta aos Desastres e Reconstrução	2040 Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	Total de Repasses
Distrito Federal	CO	269.877,12	21.817.367,08	1.760.482.733,35	1.782.569.977,55
Goiás	CO	1.815.000,00	12.093.833,35	10.880.881,00	24.789.714,35
Mato Grosso	CO	7.443.932,16	18.119.588,64	6.199.353,20	31.762.874,00
Mato Grosso do Sul	CO	6.038.760,09	81.192.939,35	4.442.512,83	91.674.212,27
Acre	N	-	14.280.713,10	29.091.653,54	43.372.366,64
Amapá	N	-	1.600.000,00	3.602.800,00	5.202.800,00
Amazonas	N	-	132.329.677,63	58.220.597,02	190.550.274,65
Para	N	-	74.594.781,18	9.786.667,57	84.381.448,75
Rondônia	N	-	97.000,00	17.940.371,02	18.037.371,02
Roraima	N	-	27.650.000,00	-	27.650.000,00
Tocantins	N	1.035.000,00	1.287.000,00	1.512.421,91	3.834.421,91
Alagoas	NE	-	350.177.022,77	45.592.105,25	395.769.128,02
Bahia	NE	85.043.108,22	235.719.766,12	29.276.752,19	350.039.626,53
Ceará	NE	-	52.993.560,04	68.275.316,10	121.268.876,14
Maranhão	NE	-	106.048.293,04	20.978.052,75	127.026.345,79
Paraíba	NE	500.000,00	19.699.701,74	63.539.473,75	83.739.175,49
Pernambuco	NE	25.504.551,11	371.538.053,58	89.771.845,87	486.814.450,56
Piauí	NE	-	125.040.535,51	38.860.020,02	163.900.555,53
Rio Grande do Norte	NE	837.927,70	35.573.354,60	49.757.854,33	86.169.136,63

UF	Região	1027 Prevenção e Preparação para Desastres	1029 Resposta aos Desastres e Reconstrução	2040 Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	Total de Repasses
Sergipe	NE	-	31.000.000,00	15.296.052,75	46.296.052,75
Paraná	S	712.448,00	52.360.134,46	16.810.825,24	69.883.407,70
Rio Grande do Sul	S	3.176.000,00	304.303.110,64	27.175.500,94	334.654.611,58
Santa Catarina	S	734.813,77	472.680.222,30	13.141.463,24	486.556.499,31
Minas Gerais	SE	2.908.667,00	130.410.497,20	73.599.035,44	206.918.199,64
Rio de Janeiro	SE	-	573.560.167,12	35.411.435,36	608.971.602,48
São Paulo	SE	10.199.284,55	131.416.122,38	6.529.892,58	148.145.299,51
Espírito Santo	SE	1.509.987,99	36.715.791,01	41.118.573,86	79.344.352,86
Total		147.729.357,71	3.414.299.232,84	2.537.294.191,11	6.099.322.781,66

Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

## REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS NAS AÇÕES DE PREVENÇÃO

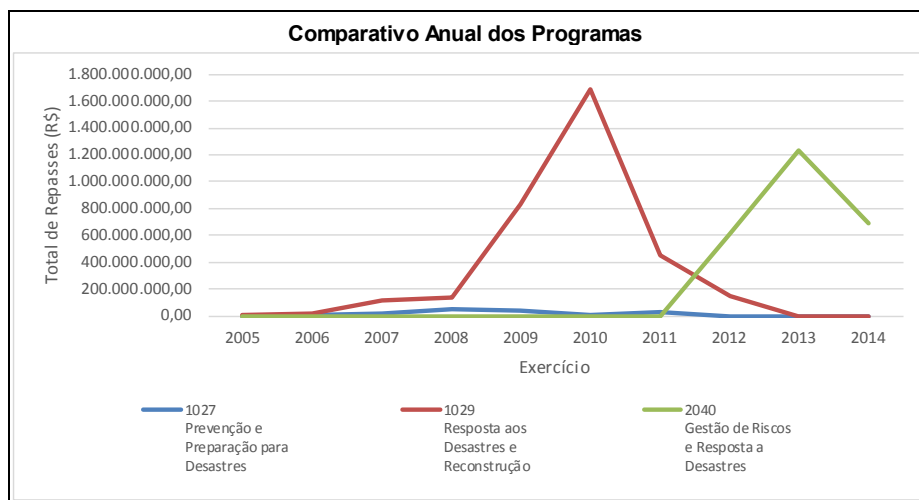
A Espanha é referência em ações eficientes de prevenção a desastres naturais que, além de serem modelos mundiais, economizam bilhões de dólares em ações de mitigação e de monitoramentos a desastres. Ações de referência mundial acerca da gestão de riscos desenvolvidas pela Espanha:

- investiu em tecnologia de monitoramento e alertas meteorológicos para redução de riscos de desastres;

- um dos primeiros países a criar uma política nacional de defesa civil que mais tarde foi adotada pelo Brasil;
- um dos primeiros países a criar um Centro Nacional de Monitoramento e Gerenciamento de Riscos e Desastres;
- fortaleceu a integração de Entes públicos e privados nas ações de proteção e defesa civil;
- pioneiro em criar um sistema de defesa civil que promove o monitoramento das mudanças climáticas para mitigação de desastres naturais;
- um dos primeiros países a criarem nomenclatura e códigos para os desastres naturais;
- pioneiro em criar políticas públicas que fortalecem ações de prevenção para tornar as cidades resilientes.

A despeito das boas práticas acima, reconhecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) como referências mundiais em defesa civil, a União tem optado por focar programas de respostas aos desastres em detrimento de programas de prevenção aos desastres, o que resulta na má aplicação das verbas públicas, pois os gastos com ações de respostas são sete vezes mais caros do que as ações de prevenção, conforme demonstra a ONU. Somam-se a isso os danos e prejuízos causados à população e ao meio ambiente que poderiam ser evitados ou minimizados com ações de prevenção aos desastres.

**Gráfico 1 – Comparativo anual dos programas**



Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

O gráfico acima mostra claramente a deficiência da União em trabalhar com ações de prevenção.

## A IMPORTÂNCIA DO INVESTIMENTO EM PREVENÇÃO

Conforme mencionado, segundo a ONU, a cada dólar investido em prevenção são economizados sete dólares que seriam gastos em reconstrução. Os investimentos em ações de prevenção vão além de economia, pois a prevenção tem como objetivo:

- 1) salvar e guardar vidas humanas;
- 2) preservar o meio ambiente;
- 3) evitar que serviços essenciais, como abastecimento de e água e energia, transporte público, saúde, educação segurança pública, entre outros sejam interrompidos;

- 4) monitorar as mudanças climáticas;
- 5) mapear áreas de riscos;
- 6) planejar ações de preparação e evacuação de áreas de riscos;
- 7) mitigar os impactos negativos causados por desastres;
- 8) identificar as vulnerabilidades das áreas de riscos;
- 9) pesquisar e desenvolver ações de educação, capacitação e comunicação dos atores locais e da população, entre outros.

## **CONSIDERAÇÕES DA CNM**

Ante todo o exposto, resta indubitável a necessidade de o governo federal investir em ações de prevenção, pois propiciarão economia de recursos financeiros, proteção do ambiente natural e urbano e, principalmente, garantia de proteção à vida da população.

Conforme o art. 4º, inc. III, da Lei 12.608/2012, umas das diretrizes do Sinpdec é dar prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastre. Porém, os dados mostram que o investimento em prevenção por parte da União é pouco e acaba configurando o aumento dos danos e prejuízos causado por desastre, uma vez que as áreas afetadas não passaram por ações de prevenção que poderiam ter amenizado ou evitado os danos e os prejuízos causados pelos eventos adversos.

Outro fator negativo é baixa eficiência da articulação entre o governo federal e os Municípios, pois a legislação contida obriga os Municípios a realizarem ações que oneram a gestão local, como:

- criar sistema de informações e monitoramento de desastres;
- criar oficialmente a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil – Compdec;

- executar a PNPDEC em âmbito local com ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil (art. 8º).

Assim, a CNM ressalta que falta investimento, apoio técnico e financeiro por parte da União e dos Estados para auxiliar e custear a implementação e ampliação da estrutura de defesa civil local, especialização e qualificação de profissionais municipais de proteção e defesa civil. Sem esse apoio, os Municípios de médio e pequeno portes não têm condições técnicas e financeiras para realizar atividades de defesa civil, que exigem gastos elevados em todas as fases como prevenção, monitoramento, preparação, reposta e reconstrução de cenários afetados por desastres naturais.

Ademais, para ações de restabelecimento e reconstrução, a União cobra dos Municípios a realização de várias etapas, como apresentação de documentações complexas, planos de trabalhos, entre outras exigências que poderiam no mínimo ter uma orientação mais eficiente e direta por parte do governo federal.

Dada a realidade apresentada, os Municípios que não conseguem atender a todas as exigências do Sinpdec estão sujeitos a não receber recursos federais para ações de reconstrução e reabilitação de áreas afetadas por desastres, o que gera inúmeros prejuízos socioambientais e econômicos locais.

# **CASA DOS PREFEITOS: COMO OTIMIZAR A RELAÇÃO INSTITUCIONAL COM OS MUNICÍPIOS A PARTIR DA REVITALIZAÇÃO DESTE PROJETO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA**

Giovanni Weber Scarascia

## **Resumo**

Este artigo traça um panorama das atividades da Casa dos Prefeitos, unidade institucional vinculada à Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Trata-se de projeto de extensão com objetivo de auxiliar as administrações municipais e, ao mesmo tempo, despertar, junto ao corpo discente, um pensamento voltado para as questões municipalistas. Criada em 2009, a Casa dos Prefeitos reforça o perfil extensionista que a UFV preconiza desde 1929, quando realizou a primeira Semana do Fazendeiro, evento em que se procura transmitir, a custos baixos, as novas tecnologias desenvolvidas pela instituição. Este artigo aborda pontos como os antecedentes institucionais da Casa dos Prefeitos, faz um breve relato sobre a situação dos Municípios brasilei-

ros e também estrutura uma análise crítica sobre os desafios enfrentados e as possíveis ações que poderiam consolidar o projeto Casa dos Prefeitos de forma mais efetiva na sociedade brasileira.

### **Palavras-chave**

Casa dos Prefeitos, relacionamento institucional, desenvolvimento municipal.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo trata dos desafios encontrados na gestão de um projeto de extensão universitária conhecido como Casa dos Prefeitos, vinculado à Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da Universidade Federal de Viçosa (UFV). O projeto foi criado pelo então reitor Luiz Cláudio Costa – atual secretário-executivo do Ministério da Educação (MEC) – em abril de 2009, vinculado diretamente à Reitoria. Em 2011, a Casa dos Prefeitos passou a compor o organograma da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura, onde permanece até hoje.

A relação com os Municípios, a gestão do relacionamento institucional e essencialmente burocrático e a diferença de velocidade de resposta entre a academia e as necessidades das administrações municipais têm gerado um descompasso entre as partes. Observa-se que faltam mecanismos de gestão, de controle e de avaliação para que, a partir de objetivos e de metas previamente estipuladas, os riscos possam ser gradativamente anulados e os avanços possam ser mensurados. Esse deve ser o escopo do projeto em questão.

Se entendermos que “projetos são os veículos necessários para as mudanças organizacionais empreendidas pelas empresas a fim de competir em um mundo de permanentes desafios e de novas oportunidades” e, analogamente, transportarmos este conceito para o setor público, teremos dado um importante passo em um setor cuja maturidade de projetos é, em média, de nível 2. Ou seja, há muito que avançar para se chegar ao grau de otimização.

Portanto, o desafio de assumir essa função exige que tenhamos uma visão e uma atitude de gerenciamento de projetos, considerando-se, de

forma prudente, os riscos de sua implantação. O baixo desempenho institucional da Casa dos Prefeitos, registrado nos últimos 12 meses, exige que tenhamos profissionalismo com ousadia.

Essa análise crítica objetiva canalizar o debate para a implantação de um Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) dedicado à Casa dos Prefeitos, tendo em vista justamente o elevado número de projetos a ela vinculados e que, por isso, exigem um tratamento adequado para que nosso cliente final, o cidadão, seja contemplado com um serviço público de elevada qualidade.

Assim, faz-se necessário uma nova contextualização em torno da Casa dos Prefeitos, sua missão e princípios norteadores, bem como um estudo superficial sobre a realidade dos Municípios brasileiros. Depois, sob essa matriz de relacionamento, será feita uma análise SWOT para, em seguida, defendermos a ideia de criação de um EGP como ferramenta indispensável para a eficácia, eficiência e efetividade da Casa dos Prefeitos da Universidade Federal de Viçosa.

## **DESCRIÇÃO DO ASSUNTO**

A Casa dos Prefeitos da Universidade Federal de Viçosa foi criada em 2009 com uma tríplice missão: (a) constituir-se em um *locus* institucional de discussão de projetos vinculados às administrações municipais e voltados para o desenvolvimento social dos Municípios; (b) promover assessoria técnica e proporcionar apoio logístico por meio de interação entre os corpos docente, discente e técnico da UFV e o corpo técnico das prefeituras municipais; e (c) fomentar a interação entre a universidade e as prefeituras em torno de processos técnico, jurídico, burocrá-

tico e administrativo, demandados a partir do estabelecimento formal da parceria.

Três também são os princípios norteadores da Casa dos Prefeitos.

1. **O Princípio da Relevância ou da Responsabilidade Social**, segundo o qual a universidade, como instituição cuja missão precípua é a produção e difusão de conhecimentos, de forma socialmente inclusiva, deve buscar sua inserção integrada, tornando-se estratégica para o desenvolvimento social.
2. **O Princípio da Interinstitucionalidade**, que deve orientar o relacionamento cooperativo permanente entre as instituições.
3. **O Princípio da Modificabilidade**, por meio do qual todo esforço deve culminar em projetos voltados para a mudança social, por meio de ações efetivas e eficazes.

## ANTECEDENTES INSTITUCIONAIS

De acordo com o Memorial da Casa dos Prefeitos, seus antecedentes institucionais são consistentes tendo em vista que, ao longo dos 90 anos de história da UFV, há uma grande experiência de relacionamento entre a instituição e os Municípios. Por isso, segundo o texto:

A Casa dos Prefeitos nasce de uma vocação que a UFV solidifica ao longo de sua história. O perfil extensionista que a Universidade Federal de Viçosa apresenta desde sua fundação demonstra uma latente preocupação institucional com o desenvolvimento. A Semana do Fazendeiro, realizada há 87 anos, é a demonstração concreta desse viés técnico-acadêmico que tem contribuído para a melhoria da qualidade de vida do produtor rural e de sua família por meio

da transferência do conhecimento. Culmina com o desejo de ampliar o bom relacionamento entre a UFV e os municípios vizinhos e de outras regiões que queiram compartilhar os mesmos ideais de busca do aprimoramento das ações institucionais (CASA DOS PREFEITOS, 2015).

O capital intelectual inegável da Universidade Federal de Viçosa é a matéria-prima desse relacionamento, quando o documento destaca

a vocação dos pesquisadores, docentes, técnicos e estudantes de Graduação e de Pós-Graduação da Universidade Federal de Viçosa para buscar estratégias de relacionamento com as prefeituras municipais é evidente; não só atendendo demandas do Estado de Minas Gerais, mas, também, de prefeituras de outros Estados da Federação. Um dos objetivos tem sido fomentar o desenvolvimento municipal e regional a partir da montagem de projetos considerados de baixo custo (CASA DOS PREFEITOS, 2015).

Realmente, exemplos dessa natureza não faltam na história da UFV. Há projetos desenvolvidos na área de geoprocessamento, por professores e técnicos do Departamento de Solos, em Municípios como Mariana (MG), por exemplo. O mesmo trabalho também foi realizado no Acre. Especialistas do Departamento de Arquitetura e Urbanismo auxiliam Municípios na concepção e implementação de Planos Diretores. Professores e estudantes do Curso de Gestão do Agronegócio auxiliam administrações municipais a aumentarem a renda de pequenos produtores rurais por meio de ações no âmbito da agricultura familiar.

Muitos outros projetos têm sido desenvolvidos em diferentes áreas, tais como aqueles direcionados à criação e gestão de políticas de combate à pobreza, à instalação de ludotecas itinerantes, agronegócio familiar, orientação da merenda escolar, gestão do sistema municipal de educação, educação de jovens e adultos, saúde pública de urgência

e emergência, instalação e manejo de aterros sanitários e reciclagem de lixo, inclusão digital, gestão de contratos e licitações, educação popular e organização de produtores, esporte e lazer, formação inicial e continuada de professores.

Assim, observa-se um universo de mais de mil docentes, cerca de 15 mil estudantes de graduação e de pós-graduação e aproximadamente 2 mil técnicos administrativos empenhados em conduzir processos relacionados ao ensino, à pesquisa e à extensão. E, dentro dessa última, os inúmeros programas extensionistas e, em cada um deles, a tensão do relacionamento com a sociedade e suas expectativas.

Um ponto marcante é a característica de funcionamento da Casa dos Prefeitos em relação aos projetos gerenciados. São projetos das áreas agrária, humanas, biológicas e exatas, englobando conhecimentos científicos de pesquisadores e técnicos de 67 cursos de graduação e 24 de pós-graduação, sem mencionar o ensino médio e a educação a distância. Portanto, cada projeto entre a UFV e o Município é uma atividade singular em termos de contrato ou convênio, e cada um deles requer um acompanhamento particularizado. Esse contexto demonstra a complexidade de se administrar a Casa dos Prefeitos e, certamente, esta característica é a responsável pelo apenas razoável desempenho nos últimos 12 meses.

## **A REALIDADE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

O Brasil adota o federalismo e, desde a Proclamação da República, este sistema vem sendo sistematicamente construído de forma a demonstrar a necessidade de uma adequação aos desafios que se impõem suces-

sivamente. Nesse contexto, a figura jurídica do Município sofre alguns percalços apesar da máxima “é no Município que o Brasil acontece”. Marcos Oliveira Vasconcelos Júnior informa que

com a Constituição de 1988, entretanto, retoma-se o prestígio do Município não só como entidade autônoma, dotada de competências constitucionais bem definidas, mas, essencialmente, como alternativa à tendência centralizadora historicamente vivenciada pelo país. O Município passa, então, de forma inédita, a integrar a categoria de organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (art. 18), com a expressa qualificação de ente federado (art. 1º) (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012).

Ele prossegue afirmando que

realmente, a Constituição de 1988 outorgou aos Municípios um grau de autonomia inédito, assegurando-lhes o exercício de competências próprias dos Estados-membros, como a edição e execução de leis, instituição e cobrança de impostos e, acima de tudo, o poder de autoconstituição, consagrado na prerrogativa de elaboração e aprovação, sem intervenção da União ou dos Estados, da Lei Orgânica (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012).

No entanto, essa autonomia é relativa.

O Brasil possui 5.555 Municípios, 75% dos quais com menos de 20 mil habitantes e, por isso, dependentes do Fundo de Participação Municipal (FPM). Minas Gerais, sede da Universidade Federal de Viçosa, possui 853 Municípios (IBGE, 2014). Estudo recente disponibilizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) demonstra a penúria vivida pelas prefeituras municipais cujo quadro não demonstra melhoria para 2016. Segundo o estudo,

além da situação conjuntural do ano que se encerrou, há uma perspectiva de continuidade de queda das receitas tributárias dos municípios e, concomitantemente, expansão de custos consequência da inflação. Isso é fruto das expectativas de mercado permanecerem pessimistas em relação ao ano que se inicia. Segundo o Banco Central em seu último Relatório de Inflação, a expectativa do PIB para 2016 é de retração de Além disso, o BACEN espera uma inflação de 9,2% já no primeiro semestre de 2016. Os gestores municipais já enfrentaram dificuldades, em 2015, para custear medicamentos, para custear o transporte de alunos, para pagar fornecedores e servidores públicos e manutenção de salários de médicos e de professores do magistério. Diante disso e das previsões pessimistas para o próximo ano, é possível prever que a crise dos municípios brasileiros será agravada no ano de 2016 (CNM, 2016).

Esse fato impacta decisivamente em outro ponto nevrálgico: o desenvolvimento municipal, na geração de emprego e renda e nos demais setores da sociedade. Na ponta mais frágil, o cidadão que, no caso específico deste estudo, é o nosso cliente.

É nessa realidade que os administradores públicos buscam alternativas para seus problemas diários de forma a conciliar a baixa capacidade de captação de recursos (e de projetos e, por extensão, de desenvolvimento) com as ofertas do mercado, seja na prestação de serviços, seja na de produtos, a fim de viabilizarem seus Municípios.

Neste espaço, poderiam ser tecidos os mais diversos comentários, esmiuçadas as mais científicas estatísticas a respeito da realidade dos Municípios brasileiros e discutidos os índices oficiais e extraoficiais, que a realidade seria mantida. Ano após ano, os prefeitos continuam em seu calvário administrativo, financeiro e contábil.

A pergunta básica é: como, então, promover o desenvolvimento de qualidade de forma a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos?

A Casa dos Prefeitos da Universidade Federal de Viçosa se insere nesse contexto para apoiar o desenvolvimento municipal por meio de seu capital intelectual. Conceitualmente, é uma via de mão dupla. Enquanto os Municípios recebem apoio técnico, a academia consegue orientar seus estudantes para uma visão mais municipalista.

## **RISCOS NA GESTÃO DO RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL (UMA BREVE ANÁLISE)**

Não podemos propor uma estrutura organizacional diferenciada sem levantar quais seriam os riscos a serem enfrentados. Como é sabido, projetos no setor público possuem baixo índice de maturidade. Estudos apontam para um índice de 1,95, em média. Esses números indicam a insuficiência de resultados esperados e apontam para a necessidade de entendermos, de forma clara, quais os fatores que contribuem para este baixo nível de maturidade.

Abaixo, citamos alguns deles, geralmente recorrentes na literatura e que foram experimentados ao longo dos quatro anos de existência da Casa dos Prefeitos.

### **Riscos para o estabelecimento de um EGP no setor público focado no atendimento às administrações municipais**

1. Descontinuidade administrativa: claramente, nesse aspecto, a Casa dos Prefeitos foi afetada, o que dificultou sobremaneira sua capacidade de relacionamento. Enquanto o dirigente anterior pri-

mou pelo apoio às ações, o dirigente atual fez o caminho inverso. No caso da Casa dos Prefeitos, esse fato ocorre nos dois lados da relação. De um lado, prefeitos que perdem as eleições e que alteram suas prioridades (ver item 2) e, de outro, novos dirigentes universitários que também alteram suas prioridades e, com isso, geram descontinuidade.

2. Mudança de prioridades: esse fator se conecta com o anterior. A descontinuidade administrativa geralmente gera mudança de prioridades.
3. Falta do hábito de planejamento: embora as instituições federais de ensino superior, característica na qual se enquadra a UFV, possuam um quadro científico e técnico de elevada capacidade, o hábito do planejamento nesta área ainda deixa a desejar. Noventa por cento do quadro docente da UFV possui doutorado e grande parte do quadro técnico é composto por profissionais especializados. No entanto, o hábito de planejamento deveria ser melhor aplicado no caso específico da Casa dos Prefeitos.
4. Excesso de burocracia: outro fator de risco na relação institucional entre a UFV e as administrações municipais está no excesso de burocracia no trâmite para a assinatura de convênios entre as partes. O processo interno costuma demorar de 60 a 90 dias, o que gera desmotivação dos prefeitos.
5. Descompasso de *timing* entre a academia e as administrações municipais: uma das críticas mais contundentes na relação entre as universidades públicas federais é a morosidade no desenvolvimento dos projetos nos Municípios conveniados. A esse descompasso é acrescido o tempo de trâmite de documentação (item 4) na própria organização.
6. Falta de um orçamento próprio: o projeto Casa dos Prefeitos não possui orçamento próprio, o que complica ainda mais as necessidades internas, como diárias, por exemplo.

## A NECESSIDADE DE SE ADOTAR UM ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

Sugere-se uma revitalização no projeto Casa dos Prefeitos, sendo o posicionamento institucional mais eficaz apoiar a estruturação de um Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP). Esse artigo procura demonstrar os benefícios da adoção de tal perfil.

O atendimento às administrações municipais exige que tratemos a questão sob a ótica do gerenciamento de projetos no setor público.

Explico.

Cada atendimento se refere a um projeto com características próprias. Um Município quer apoio na produção de projetos na área de saneamento básico. Outro, na área de plano diretor e mobilidade urbana. Um terceiro, na área de agricultura familiar e assim por diante. Cada um deles possui uma equipe própria, dedicada exclusivamente para aquela finalidade. Todos têm início, meio e fim, definidos contratualmente. Esses aspectos já são suficientes para que adotemos o perfil de um escritório de gerenciamento de projetos. Assim, conseguiremos diminuir as probabilidades de fracasso e gerenciar melhor as atividades, bem como possuir indicadores para possíveis correções de rumo.

De acordo com Rad & Raghavan (*apud* SBRAGLIA, 2002), quanto mais complexo o modelo adotado, maior a lista de atribuições do EGP. Esse é o nosso caso específico se entendermos, como os autores citados, que um escritório de gerenciamento de projetos deve: (a) prestar serviços internos em gerenciamento de projetos (aí se considerando, também, treinamentos, consultoria interna, acompanhamentos etc.); (b) desen-

volver e implementar métodos, processos e medidas de avaliação; (c) análise das melhores práticas; e (d) servir de banco de memória técnica.

Os motivos para a implantação de um EGP / Casa dos Prefeitos partem de seis necessidades, que estão elencadas abaixo:

1. necessidade de controlar vários projetos simultaneamente;
2. necessidade de padronizar métodos para aumento da eficiência e do controle;
3. necessidade de buscar mais integração entre os diversos projetos de forma a promover a otimização dos recursos envolvidos;
4. necessidade de imprimir mais transparência a cada um dos projetos gerenciados;
5. necessidade de demonstrar à sociedade o papel de transformação que a universidade pública brasileira possui ao promover projetos de extensão dessa natureza;
6. necessidade de proporcionar, ao corpo discente, docente e técnico-administrativo, condições de possuir uma visão capacitada e desenvolvimentista fundamentada nos Municípios.

No entanto, para que tal EGP seja eficaz, eficiente e tenha efetividade, como requerem os bons projetos, é necessário:

1. sensibilidade da alta administração institucional, sem o que não será possível a condução de nenhum projeto de forma consistente e segura. A alta administração da organização deve estar empenhada em apoiar as ações do EGP de forma a promover sua consolidação institucional. Assim, diminuem-se as possibilidades de fracasso ao mesmo tempo em que se aumentam as probabilidades de sucesso;

2. contratação de um gerente de projetos que possua as habilidades necessárias para a condução das atividades, como comunicação, organização, liderança, convivência e tecnologia.

## **CONCLUSÃO**

Concluindo, reitero a importância de se adotar um Escritório de Gestão de Projetos (EGP) como forma de consolidar as ações da Casa dos Prefeitos da Universidade Federal de Viçosa. Esse importante projeto de extensão, pelas suas características, necessita ser administrado como um órgão administrativo de perfil técnico de relacionamento. Para isso, nada mais claro e prudente que se utilizar das ferramentas de gerenciamento de projetos a fim de que possamos medir e estipular metas e objetivos, buscar resultados concretos e permitir avaliações e controle frequentes.

Certamente a implantação da Casa dos Prefeitos nos modelos de um EGP significará a transformação de um modelo anterior, com poucos resultados e baixa capacidade de controle e avaliação para um modelo mais moderno, eficaz, eficiente e efetivo gerando, com isso, uma vantagem competitiva de elevada qualidade.

Na extremidade final desta construção, estará um cidadão que receberá mais qualidade pelos serviços prestados pelo serviço público, seja ele federal (no caso da Universidade Federal de Viçosa) ou municipal (no caso, a prefeitura que busca o suporte técnico da academia).

Em vista dos argumentos expostos creio ser necessário e importante que criemos um EGP para que os trabalhos da Casa dos Prefeitos não corram o risco de serem interrompidos ou retardados por absoluta falta de uma gestão qualificada.

## REFERÊNCIAS

ANSELMO, Jefferson Leandro; MAXIMIANO, Antônio César Amaru. Escritório de Gerenciamento de Projetos: um estudo de caso. In: VI SEMINÁRIO EM ADMINISTRAÇÃO – FEA/USP, 2004, São Paulo. *Resumos...* São Paulo. 10 páginas.

CASA DOS PREFEITOS. Disponível em: <<http://www.casadosprefeitos.ufv.br>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

CNM. *Repasses zerados do fundo de participação dos Municípios*. 2016. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/27012016\\_Estudo\\_Tcnico\\_FPM\\_Zerado.pdf](http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/27012016_Estudo_Tcnico_FPM_Zerado.pdf) >. Acesso em: 9 fev. 2016.

EUZÉBIO, Gilson Luiz. *De pires na mão: começa a pressão dos estados e municípios por repasses federais*. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1230:reportagens-materias&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1230:reportagens-materias&Itemid=39)>. Acesso em: 8 fev. 2015.

IBGE. *Minas Gerais*. 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mg>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

SBRAGIA, Roberto; RODRIGUES, Ivete; GONZÁLEZ, Fabio. *Escritório de Gerenciamento de Projetos: teoria e prática*. Série de Working Papers 02/007. Departamento de Administração. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. Disponível em: <<http://www.ufv.br>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. *O federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro*. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20774/o-federalismo-e-a-posicao-do-municipio-no-estado-federal-brasileiro>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

# **POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: A INSERÇÃO DA ENERGIA FOTOVOLTAICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Márcio Silva

## **Resumo**

A busca de fontes alternativas de energia que possam atender às demandas setoriais de forma não poluente e sustentável tornou-se uma tendência mundial. Nesse contexto, a geração de energia elétrica por meio de sistemas fotovoltaicos tem se destacado, sendo o cenário no Brasil extremamente promissor. A implementação de uma microgeração distribuída fotovoltaica pela administração pública municipal de Pompéu (MG), além de ser uma ação de desenvolvimento sustentável, é também uma otimização dos gastos com energia elétrica. A formulação de políticas públicas capazes de incentivar e viabilizar projetos através da geração da energia fotovoltaica revela-se totalmente viável, sustentável e de fácil replicabilidade, podendo servir de exemplo a outros Municípios e órgãos públicos, bem como à sociedade civil.

## **Palavras-chave**

Energia fotovoltaica, sistema fotovoltaico, sustentabilidade.

## INTRODUÇÃO

Existe uma tendência mundial pelo desenvolvimento de fontes alternativas de energia que promovam o melhor uso dos recursos energéticos e a redução dos impactos ambientais. A energia solar é uma energia renovável, limpa, praticamente inesgotável e que pode ser utilizada para a geração de eletricidade. Assim, nos últimos dez anos, a geração de energia fotovoltaica tem se destacado como uma tecnologia muito promissora, demonstrando grande potencial para tornar-se uma das fontes de eletricidade predominantes no mundo.

Os sistemas fotovoltaicos, os quais realizam a conversão da energia solar diretamente em energia elétrica, podem atuar em conjunto com o sistema de distribuição, minimizando a carga gerada por equipamentos elétricos e otimizando custos.

O Brasil é um país com alto potencial para o desenvolvimento e a utilização da tecnologia fotovoltaica, pois é beneficiado pela abundante radiação solar predominante em quase todos os meses do ano. Para fins de comparação, a região menos ensolarada do Brasil recebe aproximadamente 25% mais irradiação solar do que a região mais ensolarada da Alemanha, considerada líder em soluções e eficiência quando se trata de energia solar.

De acordo com o presidente da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica, Humberto Barbato (2012, p. 7):

A tendência mundial é a busca por novas fontes de energia que possam atender ao acelerado crescimento da demanda, de forma não poluente e sustentável. No Brasil, temos todas as fontes energéticas, sejam as que já estão consolidadas como as que despontam no cenário, a médio e longo

prazo. No caso da geração de energia elétrica a partir de fontes fotovoltaicas o mercado brasileiro é extremamente promissor. Além do fato do país possuir, por conta de sua localização geográfica, uma fonte inesgotável do principal insumo – o sol –, também dispõe da matéria prima essencial para produção do silício utilizado na fabricação das células fotovoltaicas.

Com a queda de preços dos sistemas fotovoltaicos e a viabilidade econômica identificada, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) assumiu postura proativa na regulamentação do setor elétrico, pondo fim a algumas barreiras existentes à implantação desses sistemas com a Resolução Normativa 482, de 17 de abril de 2012. A resolução estabeleceu as condições gerais para o acesso de micro e minigeração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica e criou o sistema de compensação de energia elétrica correspondente.

Diante do cenário de crise energética, formular políticas públicas capazes de incentivar e viabilizar projetos com a geração da energia fotovoltaica torna-se um fator indutor do desenvolvimento sustentável.

## **A PRÁTICA**

O alto consumo de energia elétrica pelas unidades gerenciais centralizadas no Centro Administrativo do Município de Pompéu (MG) trouxe a oportunidade da implantação de um sistema de microgeração fotovoltaica.

Atualmente, encontram-se instaladas no Centro Administrativo a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria de Desenvolvimento Social e a Secretaria de Infraestrutura, Serviços Urbanos e Meio Ambiente, bem

como os serviços de Mecânica e Lanternagem, Posto de Combustível, Lavadores e Garagem, os quais demandam grande volume de serviços, impactando diretamente no consumo de energia elétrica. Ressalta-se que em 2016 a segunda etapa do Centro Administrativo estará concluída, abrigando todas as unidades administrativas do Município de Pompéu, o que impactará ainda mais no consumo de energia elétrica no local.

A implementação da geração da energia fotovoltaica, além de ser uma ação de desenvolvimento sustentável, contribui para a otimização do gasto público. O sistema instalado no Município veio como uma ideia de se obter uma energia limpa, sustentável e inesgotável, sendo tal prática, considerada cara no passado, viável cada vez mais com a queda do custo de produção e dos equipamentos. Ou seja, a implementação da energia solar, além de ser uma ação de desenvolvimento sustentável, é também uma otimização com os gastos com energia elétrica.

Segundo o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (2010, p. 11):

Documentos internacionais reportam para o ano de 2050 que 50% da geração de energia no mundo virão de fontes renováveis. Dessa demanda, 25% serão supridos pela energia solar fotovoltaica. Populações do fim do século dependerão em até 90% das renováveis, dos quais 70% será de fotovoltaica.

A prática da geração de energia fotovoltaica, através do projeto realizado, torna efetiva a interlocução da administração municipal com diversos atores sociais, fomentando o desenvolvimento de políticas públicas ambientais que atendem à uma demanda coletiva, tanto local quanto mundial, na promoção do desenvolvimento sustentável, bem como na apresentação de alternativas quanto à grave crise energética vivenciada atualmente no país.

## **ESTRATÉGIA DE IMPLANTAÇÃO**

Conhecida a eficiência do sistema e seguindo o planejamento do projeto, foram adquiridos 40 painéis solares e 2 inversores para a geração da energia fotovoltaica. A implantação do sistema de energia fotovoltaica foi realizada de acordo com o cronograma e etapas de execução, estando os seus recursos estimados no Plano Plurianual (PPA) e no Orçamento Municipal.

O sistema instalado no Centro Administrativo de Pompéu, composto por 40 placas fotovoltaicas e 2 inversores, ao custo de R\$ 80 mil, veio com uma ideia de energia limpa e sustentável, gerando economia em um investimento de retorno rápido. A implantação do sistema produz em média 1.330 kWh/mês, sendo a diferença entre o valor consumido e a produção mensal creditada na fatura global.

Conforme a Agência Nacional de Energia Elétrica (2014, p. 9):

Os estímulos à geração distribuída (geralmente localizada próxima aos centros de carga) justificam-se pelos potenciais benefícios que tal modalidade pode proporcionar ao sistema elétrico: a postergação de investimentos em expansão nos sistemas de distribuição e transmissão; o baixo impacto ambiental; a redução no carregamento das redes; a redução de perdas e a diversificação da matriz energética, entre outros.

De acordo com informações da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), dentre os 853 Municípios mineiros, a prefeitura municipal de Pompéu é pioneira na implementação de uma microgeração distribuída de energia fotovoltaica no Estado de Minas Gerais.

Com a previsão de aumento do consumo com a conclusão da segunda etapa do Centro Administrativo em 2016 e com o sucesso do sistema instalado, a administração municipal optou por ampliar a microgeração de energia solar fotovoltaica no local. Serão instalados mais 180 placas fotovoltaicas e 9 inversores, no valor de R\$ 292 mil. Com o projeto ampliado, estima-se uma geração de energia de mais de 7.000 kWh/mês e uma economia mensal em torno de R\$ 5,2 mil, considerando a tarifa/preço do kWh pago na fatura de energia elétrica, da concessionária do Estado de Minas Gerais, de R\$ 0,74.

Considerando o valor total do investimento de R\$ 372 mil, após a sua ampliação, dividido pelo valor estimado da economia gerada no ano, no valor de R\$ 62,4 mil, estima-se o retorno do investimento em aproximadamente seis anos. É importante ressaltar que o sistema tem a garantia de 20 anos, o que demonstra a total viabilidade do projeto.

## **MONITORAMENTO**

A geração da energia fotovoltaica pelo sistema instalado no Centro Administrativo de Pompéu possui monitoramento constante através de aplicativo, o qual pode ser instalado em *smartphones* e computadores.

Mensalmente são realizadas reuniões de acompanhamento e avaliação quanto à produtividade do sistema instalado, nas quais decisões são tomadas para a adoção de procedimentos necessários à redução de desperdícios da energia produzida. Um exemplo de tomada de decisão foi a manutenção da limpeza das placas de 15 em 15 dias, tornando mais eficiente a captação e a geração de energia em nível regular.

## CONCLUSÃO

Com o interesse mundial pela busca de fontes de energia não poluentes e sustentáveis e a crise energética vivenciada pelo Brasil, a geração de energia elétrica por fontes fotovoltaicas torna-se uma tendência no país.

A energia solar fotovoltaica é limpa, inesgotável e não causa danos ao meio ambiente, além de trazer uma economia significativa. Assim, a instalação de uma microgeração fotovoltaica pela administração pública municipal de Pompéu (MG) tem como objetivo desenvolver e compartilhar com outros Municípios políticas públicas de sustentabilidade e uma visão de gestão voltada para a qualidade do gasto público, fomentando a prática de utilização correta dos recursos e também contribuindo para desenvolvimento sustentável.

O valor investido nos equipamentos para a geração de energia fotovoltaica tem o seu retorno estimado em seis anos, sendo a garantia do sistema de vinte anos. Assim, a iniciativa revela-se totalmente viável, sustentável e de fácil replicabilidade, podendo servir de exemplo a outros Municípios e órgãos públicos, bem como à sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

ABINEE. Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica. *Propostas para Inserção da Energia Solar Fotovoltaica na Matriz Elétrica Brasileira*. Junho, 2012.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Micro e Minigeração Distribuída: sistema de compensação de energia elétrica*. Brasília, 2014.

CGEE. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Série Documentos Técnicos. *Energia Solar fotovoltaica no Brasil: subsídios para tomada de decisão*. Maio, 2010.

# PROJETO – INOVAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Rogério César Corgosinho – Autor

Maria de Fátima Rodrigues – Coordenadora

Fernando José Castro Cabral – Coordenador-geral

## Resumo

O objetivo principal deste projeto é alcançar ganhos efetivos, concretos e mensuráveis para a população de Bom Despacho/MG. Isso por meio de uma mudança na gestão, ao modernizá-la dando maior foco aos resultados e a um planejamento estratégico realista, sintonizado com as necessidades do Município. Mediante esse raciocínio, a execução deste projeto se baseou principalmente na introdução de novas metodologias de trabalho. O modelo de gestão implantado teve como marco inicial a Reforma Administrativa, que organizou toda a estrutura funcional da prefeitura. Outra medida foi inovar o orçamento municipal. Agora, o orçamento está integrado e materializado em programas e ações concretas definidas no Plano Plurianual 2014-2017 (PPA) do Município, ambos integrados a um *software* de gestão, o Urbem. Esse programa é responsável por boa parte da melhoria administrativa conquistada pela cidade a partir de 2013. Além de ser moderno, o *software* gera uma economia anual para a prefeitura de aproximadamente R\$ 250 mil, valor que é economizado com mensalidades, já que o Urbem é disponibilizado gratuitamente pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) às

prefeituras. Além disso, com a ajuda técnica do governo mineiro, Bom Despacho criou seu escritório de projetos, cujo objetivo é gerenciar os projetos prioritários da prefeitura. Ademais, foram instituídas ferramentas que racionalizaram o gasto público, elevando a eficácia do dinheiro arrecadado dos contribuintes. Em meio a tantas mudanças, nasceu a Escola do Servidor (Efesp), com a finalidade de treinar os funcionários públicos municipais para as novas metodologias de trabalho. O resultado dessa mudança radical na gestão é tangível, pois Bom Despacho estruturou sua administração, minimizou seus custos, potencializou os recursos disponíveis e, o mais importante, trouxe ganhos efetivos para a população já no curto prazo.

### **Palavras-chave**

Gestão municipal, Urbem, modernização, planejamento estratégico, resultado.

## INTRODUÇÃO

O projeto da prefeitura de Bom Despacho/MG conta com uma estratégia bem definida. No curto prazo, modernizar a gestão pública tornando-a mais eficiente. No médio e longo prazo, fazer de Bom Despacho uma cidade cada dia melhor para se viver (Mapa Estratégico do PPA 2014-2017).

Tudo começou em 2013 com a Reforma Administrativa, a elaboração do PPA e seu Planejamento Estratégico. Estava formada aí a base para a mudança. Em seguida houve a modernização do orçamento e a implantação de um *software* de gestão moderno e gratuito. Ademais, foram instituídas ferramentas que racionalizaram o gasto público. Nessa linha, foi criado o Comitê de Qualidade e Controle da Gestão Pública Municipal e também o Programa de Melhoria do Gasto Público – Desperdício Zero. Foi necessário criar uma escola de ensino para o servidor público municipal com o objetivo de treiná-los para os novos métodos de trabalho. Em seguida, com o apoio técnico do governo de Minas Gerais, adotou-se a metodologia de gerenciamento de projetos, além de mecanismos que facilitam a mensuração dos avanços conquistados pela administração municipal por meio de indicadores.

## PROJETO

O primeiro passo foi dado em 2013 quando novos métodos de organização, de estrutura e de procedimentos foram implantados no governo municipal. Isto se deu por meio da Lei Complementar 25/2013, que institucionalizou a Reforma Administrativa e diluiu os traços verticais e operacionais até então presentes. A Reforma foi conduzida pelos preceitos de uma administração municipal voltada para resultados e

orientada por conceitos como os de transparência administrativa, gestão transversal, participação social, qualidade e eficiência do gasto, respeito à previsão orçamentária e melhoria dos indicadores municipais. Houve a estruturação dos cargos e das funções institucionais da prefeitura, além da criação da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Segunda etapa, a elaboração do Plano Plurianual 2014-2017 e de seu Planejamento Estratégico com uma visão de futuro. Esse PPA inaugurou uma nova era no estilo de administrar a cidade. Seu Planejamento Estratégico possui 12 Áreas de Resultados, sendo que cada área agrega os principais desafios e metas da administração municipal, bem como iniciativas essenciais para transformação da estratégia em resultados efetivos. Juntas, as duas primeiras etapas formaram a base para a mudança.

A terceira etapa integrou e materializou o orçamento municipal em programas e ações consistentes já definidos no PPA 2014-2017. Hoje, o orçamento da cidade se orienta por Áreas de Resultados, por objetivos estratégicos e projetos estruturantes, todos alinhados com o planejamento e as diretrizes da administração municipal. Ademais, de 2013 em diante, o trabalho de elaboração do orçamento passou a ser coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão em parceria com todas as outras secretarias, o que tornou o processo mais participativo e descentralizado.

O quarto e decisivo passo foi a escolha e implantação do novo *software* de gestão, o Urbem. Essa fase encontra-se em andamento, mas os avanços já são tangíveis. Hoje, o planejamento está integrado à execução orçamentária, e ambos aos setores de Licitações e Compras. Ademais, toda a contabilidade da prefeitura é executada nesse sistema,

que por sua vez atende às normas da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP), exigência legal desde 2014. A migração da folha de pagamento para o Urbem foi concluída em fevereiro de 2016, mesmo mês em que ocorreu a transferência do cadastro imobiliário municipal e a gestão do IPTU para o novo *software*. Bom Despacho inovou, pois decidiu adotar um sistema de informática livre como oficial. O valor economizado ultrapassa a casa dos R\$ 250 mil por ano.

Com o objetivo de aprimorar a gestão dos recursos, isto é, fazer mais com menos, ou ainda, diminuir os gastos com custeio e aumentar os investimentos, a quinta etapa trouxe práticas eficazes no combate ao desperdício. Aqui foram criados o Comitê de Qualidade e Controle da Gestão Pública Municipal e em seguida o Programa de Melhoria do Gasto Público – Desperdício Zero, além do seu Comitê Gestor. Esses meios foram formas criativas que a prefeitura de Bom Despacho encontrou para driblar as dificuldades financeiras.

De forma trivial, a meta era acabar com qualquer tipo de desperdício, desde o cafezinho até os investimentos sem efetividade. Qualquer alocação de recurso agora passa primeiro pelo crivo do Comitê de Qualidade. Ademais, o Comitê de Desperdício Zero monitora todas as despesas-meio das secretarias, isto é, gastos com água, aluguel, combustível, energia, pessoal, telefone etc.

Em Minas Gerais, a companhia de água dá 50% de desconto para quem paga em dia. Antes Bom Despacho pagava com multas e juros, agora a prefeitura recebe até 30% de desconto em todas as contas – economia de R\$ 200 mil por ano. A mesma situação ocorreu com a energia elétrica. Antes, os imóveis que abrigavam a Secretaria da Saúde e a Garagem Municipal eram alugados; agora, ambos estão localizados em imóveis da prefeitura que foram reformados, o que gerou

uma economia mensal de R\$ 12 mil. Além de todo o esforço para conter as despesas desnecessárias, mecanismos para elevar a receita foram adotados. A prefeitura passou a cobrar dos sonegadores. Fomos à tesouraria para resolver o problema de arrecadar pouco e gastar muito. Em 2012, quase 50% dos contribuintes não pagaram IPTU. Hoje, a inadimplência desse imposto gira em torno de 20%.

Com servidores desqualificados, a modernização da gestão municipal seria impossível. Sabendo disso, a sexta etapa, de forma empreendedora, foi responsável por capacitar os servidores para as novas metodologias de trabalho. Isto ocorreu por meio da criação da Escola de Formação do Servidor Público Municipal (Efesp), espaço que oferece cursos diários aos servidores de Bom Despacho. Somente no ano de 2014 foram disponibilizadas 1.567 vagas para treinamentos. Os cursos ocorrem concomitante à modernização da gestão. A cidade tornou-se referência no que se refere à capacitação de servidores.

A sétima etapa preocupou-se com garantir o alcance dos resultados. A prefeitura gerencia e monitora seus projetos de forma intensiva por meio do Escritório de Projetos. O Escritório é responsável por monitorar tanto a fase de planejamento como a execução. O objetivo é entregar os resultados do projeto no tempo correto e com o custo planejado.

A oitava e última fase focou a mensuração do impacto dos investimentos na qualidade de vida da população. Afinal, o que não se conta e não se mede não se administra. Como o foco final desta iniciativa é, além de modernizar a gestão, oferecer melhores serviços aos cidadãos, seus resultados são apurados por meio de indicadores que refletem justamente a qualidade dos serviços prestados à população e a melhoria da gestão. Para isso foi necessário inserir em cada Área de Resultado do PPA 2014-2017 indicadores que retratassem a situação anterior do

Município. A cada ano o Plano Plurianual é revisado pela Secretaria de Planejamento, e neste trabalho ocorre também a atualização dos indicadores. Assim, é possível comparar e mensurar a efetividade das políticas públicas adotadas.

Por exemplo, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das escolas municipais no ano de 2011 era 5,9; já em 2013 o índice passou a ser 6,1, sendo que quanto maior, melhor. O resultado do último ano indica que os investimentos na área de educação foram efetivos e que o Município está no caminho certo. O mesmo pode ser dito da saúde, já que a taxa de mortalidade de 12,56 em 2010 diminuiu para 10,58 no ano de 2013. No mesmo sentido está a gestão fiscal de Bom Despacho, pois o índice da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), que mede a situação fiscal das prefeituras, passou de 0,5950 para 0,5954, sendo quanto maior, melhor.

## **ANÁLISE DOS RESULTADOS: EVOLUÇÃO DOS INDICADORES MUNICIPAIS**

A gestão administrativa do Município vem passando por uma quebra de paradigma, ao deixar de ser burocrático e tornar-se gerencial. Isso é feito por meio da introdução de novos conceitos ao modelo administrativo vigente, entre os quais o controle por resultados. O atual modelo foca suas ações no cidadão, que é o cliente dos bens e dos serviços públicos produzidos pelo Poder Executivo municipal. E a modernização da gestão, somada à implantação do Urbem, já proporciona resultados tangíveis para a população de Bom Despacho. Isso pode ser evidenciado nos indicadores expostos abaixo.

Os indicadores são parâmetros qualificados ou quantificados que ser-

vem para detalhar em que medida os objetivos de um programa foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo. Ou mais, com eles é possível mensurar se os objetivos e as metas estabelecidas estão sendo atingidas satisfatoriamente.

Graças à modernização do planejamento, uma das inovações que a gestão realizou, o Plano Plurianual (PPA) 2014-2017 passou a ser revisito e atualizado anualmente. A revisão para o exercício de 2016 trouxe em seu bojo mais uma inovação, os resultados dos principais indicadores municipais citados nas Áreas de Resultados do PPA. E o que são as Áreas de Resultados? São os desafios e as metas que a administração pública municipal almeja alcançar em determinado período, bem como iniciativas para transformação da estratégia em resultados efetivos. Os indicadores abaixo foram atualizados até o ano de 2015. Assim, foi possível realizar uma análise comparativa com a situação antes de 2013, ou seja, determinar quanto o Município evoluiu nos últimos anos.

## **1. Educação de qualidade**

Em apenas dois anos a educação municipal mudou de patamar. Os investimentos realizados no período 2013-2014 pelo governo atual foram responsáveis pelo salto de qualidade que a rede de ensino municipal alcançou.

Por exemplo, após mais de quatro anos de estagnação (2009-2012), o Ideb municipal evoluiu. Enquanto no quadriênio supracitado o índice ficou estacionado na nota 5,9, em 2013 o Ideb atingiu 6,1.

Ademais, enquanto as taxas de natalidade<sup>8</sup> e fecundidade<sup>9</sup> são cada

---

8 Nascimentos: 567 (ano 2013) – 597 (ano 2011) – 632 (ano 2005) – 761 (ano 2000), Datasus.

9 Taxa de Fecundidade: 3 filhos por mulher (ano 1991) – 2,2 filhos por mulher (ano 2010), Atlas 2013.

vez menores, o número de vagas no ensino infantil teve expansão de 10% entre 2011 e 2014, sendo 1.871 a quantidade total de matrículas realizadas neste último ano. O que explica isso? Ao mesmo tempo em que há queda do número de crianças na pirâmide etária, havia também um aglomerado de crianças fora da escola, que por sua vez foram inseridas na rede municipal de ensino nos anos recentes.

A taxa de abandono escolar, de reprovação e a distorção de idade-série também são destaques positivos, pois hoje se não são nulas estão próximas de zero.

**Tabela 1 – Indicadores da educação municipal, Bom Despacho (MG), 2011-2014**

Indicador	Antes		Depois		Fonte
	Resultado	Ano	Resultado	Ano	
Ideb – Escolas públicas municipais	5,9	2011	6,1	2013	INEP/QEdu
Matrículas realizadas no ensino infantil	1.700	2011	1.871	2014	QEdu
Abandono escolar no ensino fundamental/anos iniciais	2,5%	2010	0,6%	2013	QEdu
Abandono escolar no ensino fundamental/anos finais	9,9%	2010	0,0%	2013	QEdu
Taxa de reprovação no ensino fundamental/anos iniciais	3,4%	2011	0,8%	2013	QEdu
Distorção Idade-Série/Alunos anos iniciais 1º ao 5º ano	10,0%	2011	7,0%	2013	QEdu

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2016.

## 2. Cidade saudável

Entre 2010 e 2014, o investimento *per capita* na saúde cresceu 43,3% em Bom Despacho, passando de R\$ 299,64 para R\$ 429,39. Isso refletiu em uma notável melhora da qualidade do sistema de saúde e de seus equipamentos na cidade. Um dos indícios disso são os dados que retratam o nível da estrutura física e de profissionais da saúde no Município, já que os resultados apontam para uma evolução palpável.

A adição de mais médicos a serviço da população e dos leitos disponíveis são dados que corroboram a melhora. O índice de médicos por mil habitantes alcançou 1,63 em 2015, enquanto que em 2010 era apenas 1,31. No mesmo sentido seguiu a proporção na quantidade de leitos, que em 2012 era de 1,93 e em 2015 de 2,09. Esses avanços ocorreram concomitante ao crescimento demográfico, o que no mínimo aumenta o grau de dificuldade de se manter ou aperfeiçoar o nível do atendimento público na área da saúde.

Além de tudo, Bom Despacho é uma das raras cidades do Brasil que possuem 100% de sua população coberta pelo Programa Saúde da Família (PSF). Essa vitória foi concretizada em 2015. O tamanho do feito é mais admirável quando se considera que no ano de 2010 a cobertura alcançava apenas 70,3% dos habitantes.

Em suma, ao elevar os investimentos na saúde e torná-los mais eficientes, foi possível em meros dois anos recuperar e valorizar o atendimento a população. Por meio de medidas como aumento do quadro de médicos, expansão dos leitos e do PSF, tornou-se viável diminuir, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil entre 2010-2015.

**Tabela 2 – Indicadores da saúde municipal,  
Bom Despacho (MG), 2010-2015**

Indicador	Antes		Depois		Fonte
	Resultado	Ano	Resultado	Ano	
Taxa de mortalidade infantil até 1 ano de idade	12,56	2010	10,58	2013	Datusus
Médicos por 1.000/habitantes	1,31	2010	1,63	2015	Datusus
Número de leitos por 1.000/habitantes	1,93	2012	2,09	2015	Datusus
Cobertura PSF	70,3%	2010	100,0%	2015	Min. Saúde
Despesa total com saúde por habitantes	R\$ 299,64	2010	R\$ 429,39	2014	SIOPS

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2016.

### **3. Redução da pobreza e inclusão social**

Indicadores sociais que mensuram a desigualdade de renda e o nível de pobreza de determinada cidade não são publicados com frequência, isto é, a cada ano. Isso não ocorre em razão da complexidade e da magnitude da pesquisa. Os dados mais recentes para Bom Despacho são referentes a 2010. Nesse ano houve a publicação do Índice de Gini<sup>10</sup>, IDH-M, número de pobres e extremamente pobres.<sup>11</sup>

Enquanto os resultados atualizados desses indicadores não são pu-

<sup>10</sup> Instrumento utilizado para medir o grau de concentração de renda. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade e 1 significa completa desigualdade de renda.

<sup>11</sup> Os dados foram publicados pelo Pnud, Ipea e FJP por meio do Atlas 2013.

blicados, há um que poderá funcionar como prévia, e assim indicar se Bom Despacho está na direção correta na busca da erradicação da pobreza. São os dados do Programa Bolsa Família (PBF), publicados anualmente.

O número de benefícios do PBF na cidade diminuiu 26,57% entre 2010-2015. Isso quer dizer que menos pessoas em Bom Despacho precisam do recurso do Programa, pois agora já conseguem sobreviver sem o amparo do Estado, seja por causa de um novo emprego, seja por outros motivos que elevaram a renda da família.

Dito isso, é cabível afirmar que a pobreza em Bom Despacho está diminuindo, o que implica uma quantidade menor de indivíduos que precisam do PBF.

**Tabela 3 – Indicadores sociais do Município, Bom Despacho (MG), 2010-2015**

Indicador	Antes		Depois		Fonte
	Resultado	Ano	Resultado	Ano	
Número de benefícios do Programa Bolsa Família – PBF	2.066	2010	1.517	2015	BF/ Ipeadata
Valor total dos benefícios PBF	R\$ 149.992,00	2010	R\$ 217.890,00	2015	BF/ Ipeadata
Valor <i>per capita</i> do PBF	R\$ 72,60	2010	R\$ 143,63	2015	BF/ Ipeadata

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2016.

#### 4. Investimento em infraestrutura

Em pouco mais de dois anos, Bom Despacho já recebeu 27.000 mil metros de pavimentação. Em 2015, quase 80% das ruas da cidade estava pavimentadas. Em 2012 eram apenas 70%. Nessa velocidade, Bom Despacho poderá chegar a 2017 com todas as suas vias pavimentadas. Isso ilustra o ritmo acelerado das obras de pavimentação no Município.

Nesse conjunto de obras ocorre aquela que é a maior obra viária da história de Bom Despacho, o asfaltamento da estrada do Pica-Pau. No total, são 5 km de estrada asfaltada, drenagem pluvial, além de sinalização vertical e horizontal. O valor da obra ultrapassa a casa dos R\$ 2 milhões.

**Tabela 4 – Indicador de infraestrutura,  
Bom Despacho (MG), 2012-2015**

Indicador	Antes		Depois		Fonte
	Resultado	Ano	Resultado	Ano	
Percentual de vias municipais pavimentadas	70,00%	2012	79,57%	2015	Sec. M. Obras Públicas

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2016.

#### 5. Cidade de oportunidades

As diretrizes estratégicas desta Área de Resultado são fomentar o desenvolvimento econômico municipal, incentivar e consolidar o papel daqueles empreendedores de menor porte, além de fortalecer a agricultura familiar. Os objetivos estão sendo atingidos.

Por exemplo, no ano de 2014 o número de empregos formais era 10,12% superior aos registrados em 2012. Municípios como Belo Horizonte, Divinópolis e Nova Serrana obtiveram os respectivos resultados: -4,0%, 1,48% e 0,75%.<sup>12</sup> Isso valoriza o mérito do Município, pois em um cenário de recessão econômica e desemprego nas cidades brasileiras, Bom Despacho cria empregos.

Prova complementar do dinamismo econômico vivenciado após 2012 é o crescimento formidável de microempreendedores individuais em Bom Despacho. Em 2015, a quantidade de registrados nessa modalidade já era 139,8% superior àquela de 2012, o que corrobora ainda mais a geração de emprego no Município.

**Tabela 5 – Indicadores de dinamismo econômico, Bom Despacho (MG), 2012-2015**

Indicador	Antes		Depois		Fonte
	Resultado	Ano	Resultado	Ano	
Número de empregos formais ativos	10.289	2012	11.331	2014	RAIS
Merenda Escolar – Compra da agricultura familiar	20,50%	2013	26,20%	2014	Sec. M. Educação
Número de Microempreendedores Individuais (MEI)	386	2012	926	2015	Portal do Empreendedor

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2016.

<sup>12</sup> Fonte: Ministério do Trabalho – Rais.

## **6. Cidade criativa**

A prefeitura promove a cultura e agora a cidade colhe os frutos do trabalho realizado. O Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA) anunciou que Bom Despacho ficou com a maior pontuação da região no ICMS do Patrimônio Cultural no ano de 2014. A cidade alcançou 14,55 pontos, valor muito maior que a última pontuação, que foi de 5,39.

O resultado apurado significa que no ano de 2016 mais recursos estão sendo repassados para a prefeitura investir em atividades culturais. A excelente pontuação de Bom Despacho se deve ao registro da Festa de Reinado de Nossa Senhora do Rosário como patrimônio imaterial da cidade. Bom Despacho com isso superou cidades grandes como Belo Horizonte (9,00), Divinópolis (0,65), Passos (3,55) e Uberaba (12,66).

Outro feito é o crescente número de eventos culturais realizados. De 2013 para 2014, o acréscimo chegou a 28%.

Ademais, indicadores mostram que a população bom-despachense está mais apta a leitura, pelo menos é o que indica a movimentação observada na Biblioteca Municipal. Desde 2014, mais de quatrocentos livros novos chegaram à biblioteca. Com isso, os empréstimos sofreram aumento de 16,7%, o número de pesquisas, 29,3% e o de leitores cadastrados, 11,2%.

**Tabela 6 – Indicadores que retratam a situação cultural, Bom Despacho (MG), 2013-2015**

Indicador	Antes		Depois		Fonte
	Resultado	Ano	Resultado	Ano	
Empréstimos de livros na Biblioteca Municipal	12.339	2013	14.404	2015	Sec. M. Cultura
Número de pesquisas na Biblioteca Municipal	4.944	2013	6.397	2015	Sec. M. Cultura
Acervo literário na Biblioteca Municipal	30.490	2013	30.941	2015	Sec. M. Cultura
Leitores cadastrados na Biblioteca Municipal	7.744	2013	8.614	2015	Sec. M. Cultura
Pontuação do ICMS Cultural	5,39	2013	14,55	2014	Sec. M. Cultura
Eventos Culturais	57	2013	73	2014	Sec. M. Cultura

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2016.

## **7. Esporte, lazer e qualidade de vida**

De acordo com a classificação do ICMS Esportivo, dentre todas as cidades mineiras, Bom Despacho situa-se nas primeiras colocações quando o tema é volume de atividades esportivas realizadas.

Em 2012, Bom Despacho estava em 146º lugar e recebia apenas R\$ 7 mil. Em 2013 houve melhora significativa, alcançando o 48º lugar. Mas o ano de 2014 foi especial, pois a cidade fechou em segundo lugar e por isto receberá em 2016 repasse da ordem de R\$ 205 mil. O que

significa que a prefeitura irá investir muito mais recursos no esporte da cidade. Bom Despacho ficou à frente de Municípios como Belo Horizonte (8º), Uberaba (19º), Uberlândia (23º) e Passos (40º).

Em 2014 houve a promoção de 68 ações e apoio de 8 mil atletas, além de 115 competições. A Secretaria Municipal de Esportes promoveu cursos de qualificação para 94 profissionais do esporte e conseguiu a participação de mais de 1.400 alunos em projetos esportivos da Secretaria.

**Tabela 7 – Indicadores esportivos, Bom Despacho (MG), 2013-2015**

Indicador	Antes		Depois		Fonte
	Resultado	Ano	Resultado	Ano	
Número de eventos esportivos por 1000/habitantes	2,98	2013	3,74	2014	Sec. M. Esporte
Pontuação ICMS Esportivo	748 48º lugar MG	2013	2.779 2º lugar MG	2015	Sec. M. Esporte

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2016.

## 8. Cidade sustentável

A qualidade de vida dos bom-despachenses foi melhor em 2015 do que aquela de três anos antes. Por quê?

Hoje a cidade proporciona estrutura mais propícia e segura aos cidadãos que por diversos motivos utilizam a caminhada como meio de locomoção. Pois, como os passeios e as praças, outras áreas direcionadas para pedestres foram expandidas e reformadas.

A segurança no trânsito também se elevou. Houve queda vertiginosa nas estatísticas referentes aos acidentes de trânsito no Município. Por exemplo, o número de atropelamentos reduziu-se em 50% no período 2012-2015. Na mesma época os acidentes com vítima e sem vítima diminuíram 43% e 51%, na devida ordem. A diferença é que no ano de 2015, em relação a 2012, havia 3.447<sup>13</sup> veículos a mais circulando nas ruas de Bom Despacho. Assim, a razão entre número de acidentes e quantidade total de veículos diminuiu de forma drástica. Antes, em 2012, ocorreram acidentes com 2,34% dos veículos que circulavam na cidade, e em julho de 2015 este percentual estava em 1,03%.

Ademais, a iluminação pública tornou-se mais eficiente. Já que além da troca daquelas lâmpadas que queimam, outras quatrocentas foram instaladas em lugares novos entre 2013-2015, pela prefeitura.

---

<sup>13</sup> IBGE: 22.064 veículos em 2012. Delegacia de Polícia Civil de Trânsito: 25.511 veículos registrados até agosto de 2015.

**Tabela 8 – Indicadores de mobilidade,  
Bom Despacho (MG), 2012-2015**

<b>Indicador</b>	<b>Antes</b>		<b>Depois</b>		<b>Fonte</b>
	<b>Resultado</b>	<b>Ano</b>	<b>Resultado</b>	<b>Ano</b>	
Densidade de espaços para caminhada – áreas para pedestres	44.018 m <sup>2</sup>	2013	46.248 m <sup>2</sup>	2015	Sec. M. Desenv. Urbano
Quantidade de ciclovias	0 metros	2013	197 metros	2015	Sec. M. Desenv. Urbano
Área total de praças	67.000 m <sup>2</sup>	2013	68.399 m <sup>2</sup>	2015	Sec. M. Desenv. Urbano
Pontos de embarques e desembarques – T. Coletivo	1.327	2013	1.348	2015	Circullare
Km total das linhas – Transporte Coletivo	528,30	2013	532,30	2015	Circullare
Percentual de lotes sem uso	39,90%	2013	36,11%	2015	Cadastro Municipal/TI
Número de lâmpadas no Município	7.047	2013	7.444	2015	CEMIG
Acidente de trânsito sem vítima	311	2012	151*	2015	50ª Cia PM
Acidente de trânsito com vítima	172	2012	98*	2015	50ª Cia PM
Número de atropelamentos	34	2012	17*	2015	50ª Cia PM

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2016.

\* Até 28/7/2015.

## 9. Qualidade ambiental

A prefeitura vem promovendo, ao longo dos dois últimos anos, ações para melhorar os aspectos ambientais da cidade, além de incentivar a disposição final ambientalmente correta dos resíduos sólidos.

Contudo, a produção de lixo cresceu no Brasil e em Bom Despacho. Os motivos estão relacionados com o aumento populacional e a produção cada vez maior de produtos industrializados de massa e descartáveis.

Em vista disso, a prefeitura apoiou a criação da cooperativa de catadores, a Catabom. Com a cooperativa, resíduos antes depositados no lixão começaram a ser reciclados em julho de 2015, o que diminuiu o impacto ambiental e elevou a renda dos catadores.

**Tabela 9 – Indicadores de serviços ambientais, Bom Despacho (MG), 2013-2015**

Indicador	Antes		Depois		Fonte
	Resultado	Ano	Resultado	Ano	
Produção de resíduos sólidos por dia/ habitantes	0,7238 kg	2013	0,8196 kg	2015	Sec. M. Meio Ambiente
Índice de autorização de supressões de árvores	89,4%	2013	90,8%	2014	Sec. M. Meio Ambiente
Índice de autorização de podas de árvores	100,0%	2013	100,0%	2014	Sec. M. Meio Ambiente

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2016.

## 10. Cidade eficiente

Bom Despacho melhorou sua gestão fiscal. Os recursos financeiros da prefeitura são administrados com maior austeridade e eficiência. Além disso, o governo atual adotou medidas que elevaram a arrecadação dos tributos municipais.

Em 2013, por volta de 45,8% dos contribuintes não pagaram IPTU. Após um ano, a inadimplência do mesmo imposto fechou na casa de 28,6%. Estima-se que em 2015 houve redução ainda maior. Isso é reflexo do aumento da confiança dos contribuintes na atual administração municipal no que diz respeito a alocação dos recursos arrecadados.

Estudo da Firjan reconheceu a melhoria da gestão fiscal da prefeitura de Bom Despacho. A pesquisa avaliou como são administrados os recursos financeiros e pagamento de dívidas das prefeituras. Bom Despacho mais uma vez se destacou. Entre os 853 Municípios mineiros, a cidade ficou situada na 91ª colocação, ou seja, está entre as 100 melhores gestões do Estado. Divinópolis ocupa o 427º lugar, Nova Serrana a 645ª posição e Lagoa da Prata está em 163º. No *ranking* nacional Bom Despacho está em 866º lugar, entre os mais de 5 mil Municípios brasileiros.

**Tabela 10 – Indicadores de gestão, Bom Despacho (MG), 2012-2014**

Indicador	Antes		Depois		Fonte
	Resultado	Ano	Resultado	Ano	
IPTU – % de inadimplência sobre o valor total	45,8%	2013	28,6%	2014	Assessoria de TI
Índice Firjan da Gestão Fiscal (IFGF) <sup>14</sup>	0,5950	2012	0,5954	2013	Sistema Firjan

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2016.

14 IFGF: Quanto maior, melhor.

## 11. Qualidade e inovação na gestão pública

Desde 2013 a Escola de Formação do Servidor Público (Efesp) qualifica servidores da prefeitura. Bom Despacho é uma das poucas cidades do Brasil com esse benefício. Em dois anos e meio já foram mais de 120 cursos concluídos pelos servidores. Qualificar o servidor significa qualificar o serviço público prestado.

E as oportunidades crescem a cada ano. Em 2013, ano de inauguração da escola, foram ofertados 1.418 vagas para cursos, ou seja, quase uma vaga para cada servidor, já que no período havia 1.480 trabalhadores na prefeitura. No exercício de 2014, o número de vagas foi ainda maior, 1.567, acréscimo de 10,5%.

Assim, a relação entre vagas ofertadas e quantidade de servidores alcançou 0,95 em 2013 e 1,10 no ano subsequente. Nesse último caso houve mais vagas ofertadas que o número total de servidores,<sup>15</sup> o que indica que muitos servidores fizeram mais de um curso.

**Tabela 11 – Qualificação do servidor público, Bom Despacho (MG), 2013-2014**

Indicador	Antes		Depois		Fonte
	Resultado	Ano	Resultado	Ano	
Vagas ofertadas para treinamento de servidores – Efesp	1.418	2013	1.567	2014	Efesp

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2016.

15 Número de servidores: 1.485 (ano 2013) – 1.420 (ano 2014).

## 12. Governo transparente

Ampliar a transparência e o controle social das ações do governo. Esse é o objetivo estratégico da Área de Resultado “Governo Transparente”. No que diz respeito as suas diretrizes, muitas já são executadas. Vamos a elas.

Hoje, no site oficial da prefeitura de Bom Despacho, consta o Portal da Transparência, ferramenta que mostra aos cidadãos os resultados das contas públicas do Poder Executivo Municipal. Ademais, no mesmo endereço há o *link* da Ouvidoria e do Acesso à Informação, mecanismos que ficam à disposição da população e de suas respectivas dúvidas. Todos os atos relevantes da administração são publicados no Diário Oficial Eletrônico do Município de Bom Despacho (DOMe), criado em 2013. Com as ferramentas supracitadas em vigor, o número de acessos ao site da prefeitura obteve aumento vertiginoso. Somente no primeiro semestre de 2015 foi mais de 1,5 milhão de acessos.

**Tabela 12 – Indicador de comunicação,  
Bom Despacho (MG), 2014-2015**

Indicador	Antes		Depois		Fonte
	Resultado	Ano	Resultado	Ano	
Número de visualizações no site da prefeitura	74.929	1º Semestre 2014	1.622.695	1º Semestre 2015	Assessoria de Comunicação

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2016.

## CONCLUSÃO

Bom Despacho, até 2013, certamente já vivenciou alguns avanços. Entretanto, foram frutos do voluntarismo, do acaso ou da genialidade individual de um ou outro administrador. Não decorreram de planejamento consciente que permitisse potencializar os recursos disponíveis, minimizar os custos e obter o máximo de efetividade para a população.

Por isso, diferentemente do que acontecia antes, agora o planejamento estratégico dá a tônica. A partir dele não há mais o fazer por fazer, o fazer voluntarioso e arbitrário. Somente é feito aquilo que demonstravelmente possa contribuir de forma efetiva e mensurável para o alcance dos objetivos propostos e desejados pela sociedade.

Ademais, em meio à histórica dificuldade financeira e ao crescente número de responsabilidades transferidas às prefeituras, somada a crise econômica e política do país que iniciou em 2014, alcançar ganhos efetivos para a população torna-se muito desafiador para os gestores municipais. Não há mais lugar para o amadorismo ou o acaso, mas existe um enorme espaço para a modernização das prefeituras. É inadiável a adoção de novos mecanismos de gestão e a atualização dos servidores às metodologias contemporâneas. Esses fatores, aliados a um planejamento estratégico focado nos resultados, são responsáveis por elevar a produtividade dos recursos públicos.

Enfim, mediante essa visão, Bom Despacho estruturou sua gestão, desenvolveu um planejamento consciente e realista. Isso permitiu potencializar os recursos disponíveis, minimizar os custos e obter ganhos concretos para a população em um curto espaço de tempo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei 2.530, de 17 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a Revisão do Plano Plurianual – PPA 2014-2017 para o exercício 2016, p. 15-22, 2015.

DATASUS (2015). Disponível em: < <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02>>. Acesso em: julho de 2015.

ÍNDICE FIRJAN (2015). Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm>>. Acesso em: julho de 2015.

INEP (2015), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/>>. Acesso em: julho de 2015.

IPEADATA (2015). Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: julho de 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (2015). Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br>>. Acesso em: julho de 2015.

PORTAL DO EMPREENDEDOR (2015). Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/>>. Acesso em: julho de 2015.

QEDU (2015). Disponível em: <<http://www.qedu.org.br>>. Acesso em: julho de 2015.

RAIS (2015), Relação Anual de Informações. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>>. Acesso em: julho de 2015.

# **JUNTOS PELA SEGURANÇA – PROJETO DE SEGURANÇA CIDADÃ**

José Alencar Feitosa Neto  
Francisco Medson Lima Maia

## **Resumo**

O projeto Juntos Pela Segurança é uma iniciativa de âmbito local – Rio Largo/AL – inspirada no conceito de Segurança Cidadã, disseminado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), e possui como pilares a participação efetiva do cidadão; a gestão municipal integrada com ênfase em segurança cidadã; e a cidade inteligente – uso de tecnologia da informação e comunicação. Facilitando a mobilização e o engajamento, o projeto permite a colaboração efetiva entre cidadãos e governo nas atividades de denúncias, monitoramento e troca de informações necessárias para a prevenção, resolução e combate aos problemas de segurança da cidade. Fomentando o princípio que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos, ao disponibilizar aplicativos e tecnologias, possibilita que, em qualquer lugar e a qualquer hora, os cidadãos e servidores se tornem verdadeiros sensores da segurança, monitorando e colaborando para o maior alcance da segurança e da paz.

## **Palavras-chave**

Segurança, cidadania, tecnologia.

## SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS E EVOLUÇÃO

A criminalidade, principalmente a violenta e urbana, é um dos principais desafios mundiais e um dos grandes motivos de preocupação da sociedade brasileira. Destaca Tobar (2015) que a própria mensuração da violência já se apresenta como tarefa árdua, seja por sua amplitude ou pela baixa disponibilidade e transparência de suas cifras.

Rodrigo Guerrero Velasco, prefeito da cidade de Cali na Colômbia, médico Ph.D. em epidemiologia, já em 1992 sustentava que o fenômeno da violência em Cali era um problema de saúde pública. Velasco (2015, p. 2) afirma que: *“if epidemiological methods could find the causes of medical diseases, they could find the causes of a societal disease”*. Resguardadas as devidas diferenças socioculturais entre Brasil e Colômbia, não seria incorreto dizer que da mesma epidemia sofremos nós. As cifras brasileiras de criminalidade confirmam esta hipótese. Segundo Abramovay (2015), em 2014 em nenhum país do mundo, sem guerra declarada, mais seres humanos mataram outros seres humanos do que no Brasil.

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015, somente em 2014 foram ao menos 58.497 pessoas vítimas de mortes violentas no Brasil. Registrou-se, também em 2014, o assassinato de 398 policiais, ao menos um por dia. A cada três horas uma pessoa foi morta vítima de confrontos com a polícia naquele mesmo ano. Por outro lado, a população carcerária atingiu o patamar de 607.373 pessoas, e o número de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativas privativas de liberdade cresceu 443% nos últimos 17 anos. Os números alagoanos não fogem à regra nacional. Alagoas é o Estado com a maior taxa de homicídios por 100 mil habitantes do Brasil, chegando ao patamar de

61,9 mortes por 100 mil habitantes em 2014, enquanto a taxa brasileira era de 26,3 por 100 mil.

Os números apresentados denotam a necessidade de um novo olhar sobre o atual modelo de Justiça Criminal brasileiro. Nos últimos 50 anos da história brasileira, podemos observar pelo menos três enfoques distintos que influenciaram a formulação de políticas públicas a que Freire (2009) intitulou de paradigmas da segurança pública: a segurança do Estado; a segurança pública e a segurança cidadã.

No período correspondente à ditadura militar (1964-1985), segurança pública era compreendida como segurança nacional e era priorizada a defesa do Estado e a ordem política e social. Toda a força necessária à preservação da ordem era legítima. A atuação do Estado era pautada na repressão. Com a abertura democrática, nasce um novo paradigma: a segurança pública, agora considerada dever do Estado, porém, direito e responsabilidade de todos. Nesse modelo, tornou-se complexa a articulação de uma política nacional, uma vez não haver diretrizes mínimas, causando prejuízo ao planejamento de ações de prevenção e controle da violência e criminalidade (FREIRE, 2009). Visando a suprir a lacuna constitucional, surge em 1995 a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública. Renomeada em 1997 como Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em 2003 instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), para atuar em seis eixos: gestão unificada de informação; gestão do sistema de segurança; formação e aperfeiçoamento de policiais; valorização das perícias; prevenção; e ouvidorias independentes e corregedorias unificadas.

Na segunda metade da década de 1990, a América Latina começa a repensar as estratégias de segurança pública. Inicia-se na Colômbia,

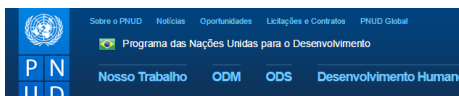
em 1995, um novo paradigma, agora voltado para a efetiva participação da comunidade, a partir da implementação de políticas integradas setoriais de âmbito local. Graças ao êxito na prevenção e controle da criminalidade, principalmente nas cidades colombianas de Medellín e Bogotá, o modelo passa a ser adotado em outros países, inclusive no Brasil. Nasce o conceito de segurança cidadã, partindo da natureza multicausal da violência e assim defendendo a atuação tanto no controle (tradicional) como na esfera da prevenção (FREIRE, 2009). A aproximação desse conceito no Brasil surge com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Ainda há muitos desafios para plena implementação do paradigma de segurança cidadã, seja pela centralização da administração pública, ou pela inexistência da atuação da maioria dos Municípios brasileiros em prevenção e controle da violência, ou mesmo pela baixa integração e articulação das instituições públicas. Porém, o conceito já está em desenvolvimento e a maior participação dos cidadãos, influenciando na definição das políticas públicas, pode ser um caminho para a redução dos índices alarmantes de violência e criminalidade do Brasil.

Por outro lado, a massificação do uso da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) é uma realidade irrefutável. Dados da Anatel indicam que no Brasil, até outubro de 2015, havia 273,8 milhões de aparelhos celulares em uso, uma densidade de 133,64 celulares por cem habitantes. A Pesquisa Brasileira de Mídia 2015 (PBM 2015) aponta que cerca de 48% da população brasileira utilizam regularmente a internet e que 92% destes usuários estão conectados a redes sociais, o que demonstra que a comunicação mediada por computador avança rapidamente de estações estáticas para o universo da mobilidade, possibilitando a conectividade colaborativa (SILVEIRA, 2007).

## PROJETO E SUA INSPIRAÇÃO

O Juntos Pela Segurança (JpSeg) é uma solução inovadora em gestão municipal integrada com ênfase em segurança cidadã que surgiu na cidade de Rio Largo (AL), em março de 2014.

### Figura 1 – Curso de Convivência e Segurança Cidadã (Pnud/2014)



#### Conceito de Segurança Cidadã do PNUD é um dos principais focos de mesa temática do III EMDS

Oficial de Programa do PNUD, Érica Machado, afirmou que, embora as polícias sejam geridas pelos estados, a violência deve ser combatida por todos nos locais em que ocorre: os municípios.



O JpSeg é inspirado no conceito de convivência e segurança cidadã disseminado pela ONU por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Conceito esse formulado a partir do sucesso das cidades colombianas de Medellín e Bogotá, na prevenção da violência, nos anos 1990.

O Pnud prega que violência é fenômeno multicausal e, portanto, necessita de múltiplas abordagens, múltiplas soluções. Propõe ainda que ações, principalmente preventivas, sejam planejadas no âmbito local, no Município, que é onde as pessoas efetivamente vivem.

## FATORES CAUSAIS DA VIOLÊNCIA

**Figura 2 – Mandala da Violência e Mandala da Paz**



O Pnud ainda propõe que a violência deve ser estudada, entendida, a partir da Mandala da Violência, apresentada na figura 2. Nela podemos ver que a violência pode se apresentar de forma incidental, mas tende a se torna instrumental.

Para reduzir a violência incidental, precisamos:

- aumentar a coesão social;
- reduzir fatores de risco;
- prevenir a violência contra a mulher e contra a criança e adolescente;
- reduzir os contextos sócio urbanos inseguros.

Para reduzir a violência instrumental, precisamos:

- reduzir a insuficiência policial e da Justiça;
- combater o crime organizado.

A participação do cidadão e do gestor municipal, principalmente na formulação de políticas públicas preventivas, é essencial para o aumento do bem-estar e da qualidade de vida nas cidades.

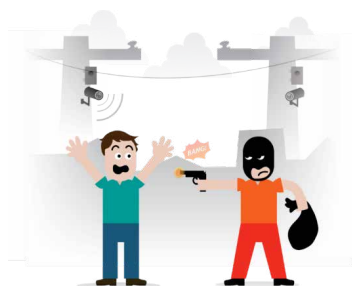
## PROJETO E SUA APLICAÇÃO

Mas de que forma o projeto propõe que consigamos realizar sua inspiração nas práticas e conceitos de convivência cidadã? A resposta a esta pergunta encontra-se na concepção dos três pilares do projeto ilustrados na figura 3.

**Figura 3 – Pilares do Projeto Juntos Pela Segurança (JpSeg)**



### Participação Efetiva do Cidadão



### Cidade Inteligente (Tecnologia da Informação)



### Gestão Integrada Municipal ênfase na Segurança Cidadã

O JpSeg por um lado incentiva a participação efetiva do cidadão e por outro possibilita a gestão integrada municipal com ênfase na segurança cidadã. A tecnologia representa o terceiro pilar, o da cidade inteligente. Através da tecnologia consegue-se estabelecer um canal de comunicação entre cidadãos e gestores.

O primeiro produto desenhado a partir destes pilares é o aplicativo de denúncias Juntos pela Segurança, atualmente disponível gratuitamente na loja de aplicativos de celulares de sistema operacional *android*. A versão para outras plataformas já está em fase final de construção.

#### Figuras 4 – Modelos de integração cidadão e gestão pública



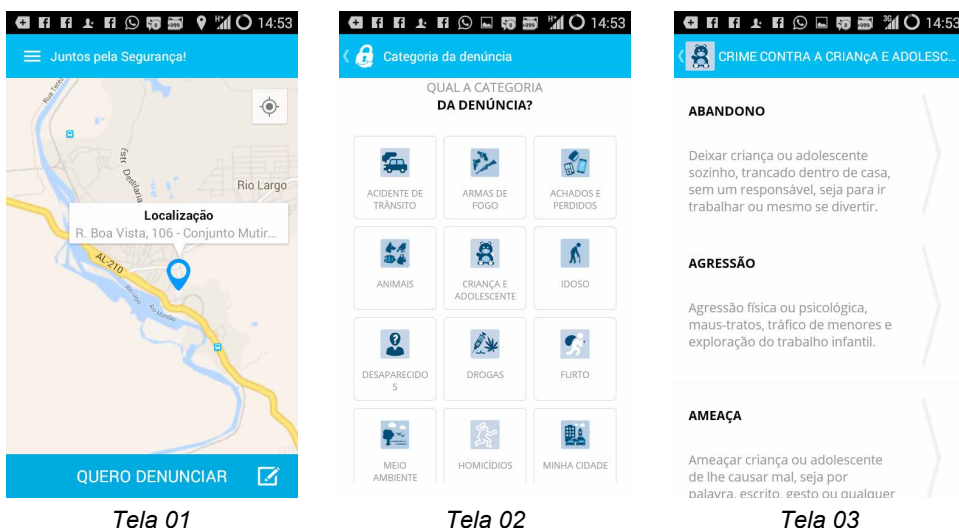
Conforme ilustrado na figura 4, de um lado, com o aplicativo no seu celular, o cidadão, ao observar a ocorrência de um fato ou risco que precisa da atenção do poder público, pode facilmente e de forma anônima enviar para os gestores públicos um registro (denúncia), inclusive adicionando fotos, vídeos, áudio e localização geográfica.

Do outro lado, os gestores públicos (órgãos municipais e estaduais e das forças policiais) responsáveis por aquele tipo de ocorrência rece-

bem automaticamente a denúncia para que seja apurada e tratada, de forma integradas com os outros órgãos, utilizando para isso um sistema de gestão acessível por computador ou por celular. Com isso poderão ser planejadas políticas públicas visando à melhoria da situação denunciada.

Por exemplo, uma denúncia de crime contra criança e adolescente será encaminhada automaticamente para órgãos como Conselho Tutelar, Assistência Social e Polícia Militar. Já um registro de via pública mal iluminada será encaminhado para a secretaria de obras ou infraestrutura e para a Polícia Militar, que precisa conhecer as zonas escuras da cidade.

**Figura 5 – Realizando denúncia pelo aplicativo – Lado do cidadão**



Onde aconteceu

**CRIME CONTRA A CRIANÇA E ADOLESCENTE - ABANDONO**

Alagoas

Rio Largo

Conjunto Mutirao

R. Boa Vista

Algum ponto de referência?

Cancelar Salvar Avançar

*Tela 04*

O que aconteceu

**CRIME CONTRA A CRIANÇA E ADOLESCENTE - ABANDONO**

Crianças abandonadas e trancafiadas!

30/01/2016 14:54

Fale o que aconteceu

Voltar Salvar Enviar

*Tela 05*



*Tela 06*

Para realizar uma denúncia, o cidadão efetua os seguintes passos da figura 5:

1. após baixar o aplicativo, abre clicando no ícone na tela de seu celular;
2. aponta o lugar onde aconteceu o fato que deseja denunciar (tela 01);
3. escolhe o tipo de denúncia (tela 02 e 03);
4. confirma onde aconteceu (tela 04);
5. informa o que aconteceu inserindo texto, áudio, foto ou vídeo e envia a denúncia (tela 05);
6. recebe a confirmação de envio com o número de protocolo.

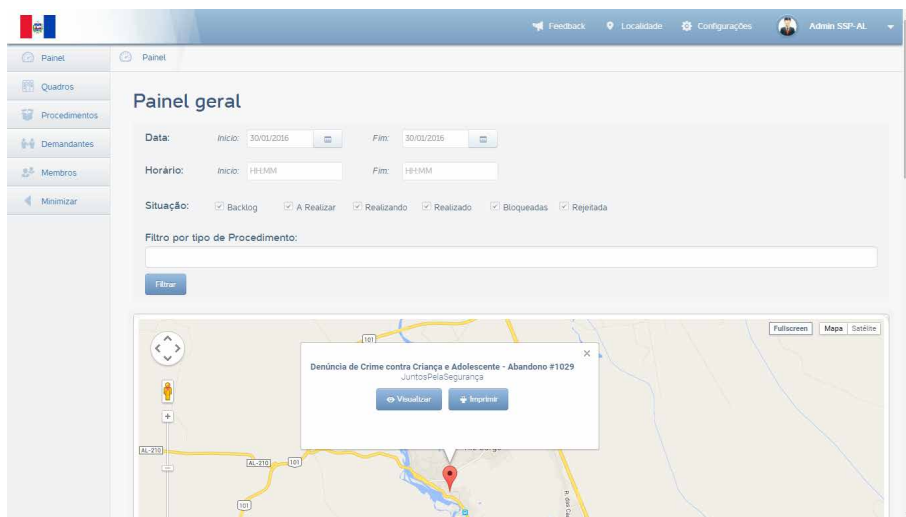
E o que acontece com a denúncia do cidadão?

Os gestores do outro lado recebem a denúncia e conseguem efetuar todas as ações necessárias para sua apuração. Dessa forma, através do sistema de gestão operacional, os gestores podem:

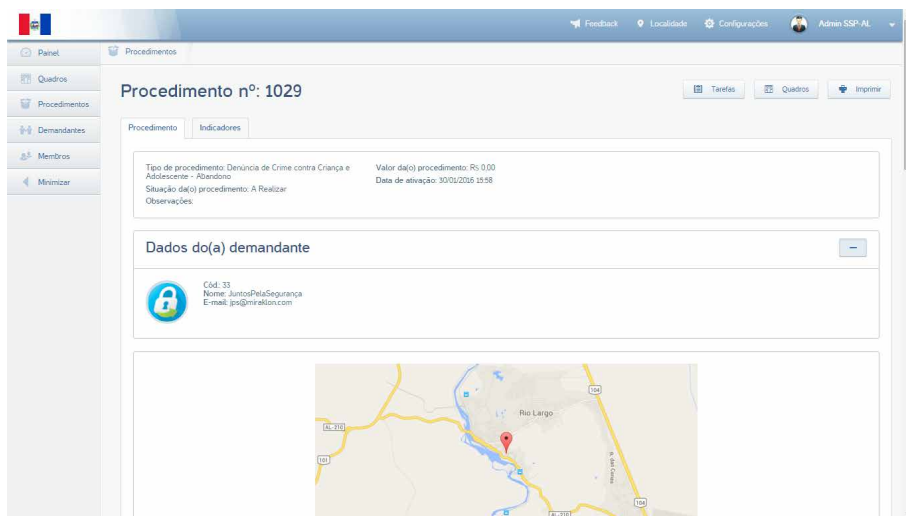
- visualizar as denúncias em mapa e em lista;
- filtrar as denúncias por tipo, data, hora, local;
- apurar ou despachar a denúncia para apuração de terceiro;
- visualizar quantidade de denúncias a realizar, realizando e realizadas, por colaborador, por órgão ou por localidade;
- imprimir relatório para planejamento estratégico e operacional.

Supondo o exemplo acima de denúncia contra criança e adolescente, qualquer colaborador designado dos órgãos competentes (Conselho Tutelar, por exemplo) poderá visualizar no mapa da figura 6 a nova denúncia recebida. Assim como poderá acessar e conhecer as informações contidas na denúncia, conforme apresentado nas figuras 7 e 8. E, por fim, através do quadro de operações (figura 9), tal colaborador poderá instruir e realizar ações de apuração da denúncia, podendo, inclusive, encaminhá-la para um outro parceiro da gestão integrada (Polícia Militar, Assistência Social ou outro órgão competente).

**Figura 6 – Mapa mostrando a denúncia recebida – Lado da gestão**



**Figura 7 – Informações básicas da denúncia recebida (tipo, data, localidade) – Lado da gestão**



**Figura 8 – Informações específicas da denúncia recebida (do cidadão) – Lado da gestão**


Formulário: Denúncia / Editar

Onde aconteceu?  
R. Boa Vista, Conjunto Mirrao, Rio Largo, AL, BR

Escreva o que aconteceu:  
Crianças abandonadas e trancafiadas!

Fale o que aconteceu:  
Em branco

Mostre o que aconteceu:



Referência  
Em branco

Data:  
30/01/2016

**Figura 9 – Quadro de operação e tratamento das denúncias – Lado da gestão**

Meu quadro

38 Tarefa(s) não atribuída(s)

Nº	Tipo de procedimento	Serviço	Tarefa	Situação	Demandante
1029	Denúncia de Crime contra Criança e Adolescente - Abandono	Denúncia (Criança e Adolescente)	Aparação de Denúncia	Inativo	JuntosPelaSegurança
1008	Denúncia de Crime contra Criança e Adolescente - Abandono	Denúncia (Criança e Adolescente)	Aparação de Denúncia	Inativo	JuntosPelaSegurança
979	Denúncia de Turismo - Prestação legal de Serviço	Denúncia	Aparação de Denúncia	Inativo	JuntosPelaSegurança
966	Denúncia de Minha Cidade - Iluminação Pública	Denúncia	Aparação de Denúncia	Inativo	JuntosPelaSegurança
915	Denúncia de Minha Cidade - Iluminação Pública	Denúncia	Aparação de Denúncia	Inativo	JuntosPelaSegurança
917	Denúncia de Minha Cidade - Iluminação Pública	Denúncia	Aparação de Denúncia	Inativo	JuntosPelaSegurança
915	Denúncia de Minha Cidade - Iluminação Pública	Denúncia	Aparação de Denúncia	Inativo	JuntosPelaSegurança
914	Denúncia de Minha Cidade - Iluminação Pública	Denúncia	Aparação de Denúncia	Inativo	JuntosPelaSegurança
884	Denúncia de Minha Cidade - Iluminação Pública	Denúncia	Aparação de Denúncia	Inativo	JuntosPelaSegurança

A REALIZAR      REALIZANDO      REALIZADO

Procedimento nº: 667 (Denúncia de Turismo - Prestação legal de Serviço)  
JuntosPelaSegurança  
Aparação de Denúncia ( Denúncia )

## CONCLUSÃO

Facilitando a mobilização e o engajamento, o projeto Juntos pela Segurança permite a colaboração efetiva entre cidadãos e governo nas atividades de denúncias, monitoramento e troca de informações necessárias para a prevenção, resolução e combate aos problemas de segurança da cidade.

O projeto fomenta o princípio que a segurança pública é direito e dever de todos. E nesse sentido, ao disponibilizar aplicativos e tecnologias, possibilita que, em qualquer lugar e a qualquer hora, os cidadãos e os servidores se tornem verdadeiros sensores da segurança, monitorando e colaborando para o maior alcance da segurança e da paz.

Entre alguns resultados do projeto, apresentamos na figura 10 registros fotográficos de um dos diversos encontros de mobilização da comunidade sobre o tema segurança cidadã, bem como de um evento de conscientização no qual autoridades policiais e convidados discutiram com a população sobre a perturbação do sossego, tema campeão em número de denúncias pelo aplicativo na cidade.

**Figura 10 – Algumas dentre as diversas ações de mobilização realizadas**

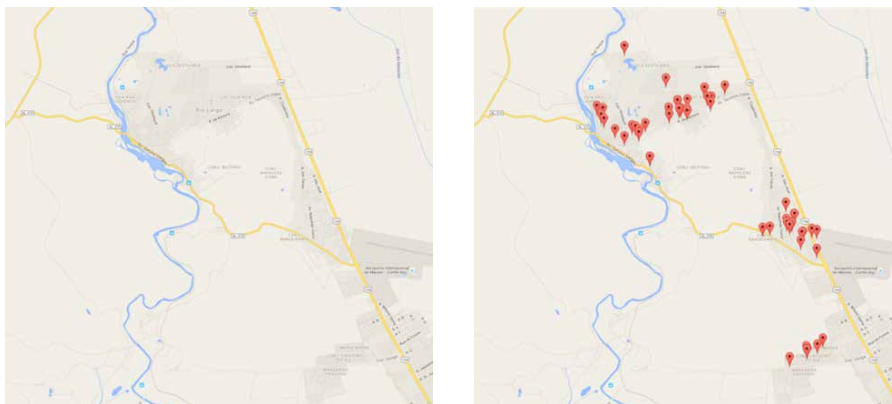


Por fim, na figura 11 são apresentados dados percentuais dos dez tipos de denúncias mais recebidas em Rio Largo desde o início da operação do projeto em 2015, destacando-se na figura 12 a distribuição espacial em Rio Largo das denúncias de perturbação do sossego, campeã em número de denúncias recebidas da população.

**Figura 11 – Denúncias mais recebidas em Rio Largo (porcentagem por tipos)**



**Figura 12 – Rio Largo e o problema da perturbação do sossego. O que se sabia vs. o que se passou a saber (39,5% das denúncias recebidas)**



## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro. *Um pacto para vencer nossa maior tragédia desde a escravidão*. Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 2015, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 9, 2015, São Paulo, p. 20-21. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>>.

ANUÁRIO Brasileiro de Segurança Pública 2015, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 9, 2015, São Paulo. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>>.

FREIRE, M. D. *Paradigmas de Segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias*. Revista Aurora, vol. 3, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1219>>.

PNUD. *Coletânea Convivência e Segurança Cidadã: guias de gestão territorial participativa*. 1.ed. 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/Guia%20-%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf>>.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. *Comunicação digital e a construção dos commons: redes virais, espectro aberto e as novas possibilidades de regulação*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

TOBAR, Felipe Salazar. *Tendências criminais sul-americanas em perspectiva comparada*. Revista Brasileira de Segurança Pública do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 17ª. Ed., São Paulo, v. 9, n. 2, p. 88-109, ago./set. 2015. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/revista-brasileira-de-seguranca-publica/17a-edicao>>.

VELASCO, Rodrigo Guerrero. *An Antidote To Murder: city leaders across the Americas are exploiting science to reduce homicide*. Out. 2015. Disponível em: <<http://salud.univalle.edu.co/comunicandosalud/wp-content/uploads/2015/09/An-antidote-to-murder-Guerrero-Velasco-2015-1.pdf>>.

# AS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS E A SUA RELAÇÃO COM O FORTALECIMENTO DA ESFERA LOCAL

Ricardo Hermany  
Cynthia Gruending Juruena

*“A sociedade que queremos será construída por homens e mulheres – não pelo destino – em solidariedade” (Lesbaupin)*

## **Resumo**

O presente texto objetiva analisar as universidades comunitárias, desde os movimentos que caracterizaram seu surgimento a sua atual legislação brasileira, com ênfase para as suas peculiaridades. As universidades comunitárias devem possuir maior compromisso social e, a partir desta premissa, apresentam iniciativas que fortalecem o espaço local, como será analisado com base em exemplos da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Dessa forma, teve-se como resultado preliminar o de que as universidades comunitárias trazem diversos benefícios à comunidade, fortalecendo o capital social dos Municípios em que estas instituições de natureza jurídica e constituição diferenciada encontram-se inseridas.

## **Palavras-chave**

Universidades comunitárias, esfera local, capital social.

## INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem por escopo tratar da importância que têm as universidades comunitárias, evidenciando-se a relação que a instituição possui com a comunidade e o espaço em que se encontra inserida.

Desse modo, serve o presente texto para uma análise das universidades comunitárias, de seu surgimento no Brasil e de alguns desdobramentos e peculiaridades, enfatizando seu contributo para o fortalecimento do poder local no país. Além disso, será tratado o marco legal das Instituições Comunitárias de Educação Superior, assegurado na legislação infraconstitucional 12.881/2013, com as respectivas inovações trazidas.

A universidade comunitária, dentre suas características, apresenta um compromisso moral e social, haja vista o contexto em que ela se insere, qual seja, o espaço local, entendido no seu sentido amplo, do Município-sede e das regiões de sua respectiva atuação. Para tanto, fundamental tratar da relação da esfera local e do princípio da subsidiariedade, pois sua identificação com o espaço de poder mais próximo do cidadão permite articular seus pressupostos constitutivos com o diferencial das universidades comunitárias.

Verificados os pressupostos constitutivos e seu regramento jurídico, a avaliação das universidades comunitárias será efetivada sob uma ótica voltada a suas ações, investigando os resultados de suas iniciativas – a partir do exemplo da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), com representação no prestigiado evento *Municidência*, organizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) – para o fortalecimento do espaço local.

## UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS: DO SEU SURGIMENTO A SUAS ACEPÇÕES NO BRASIL

As universidades comunitárias têm o seu surgimento recente, e até 2013 não havia um marco legal que estabelecesse as suas diretrizes. Para a melhor compreensão do surgimento dessas instituições, faz-se necessário uma breve abordagem da história da educação em nosso país.

A educação brasileira inicia com a atuação de religiosos (como os jesuítas, franciscanos, beneditinos, carmelitas), que desembarcaram nos séculos XVI-XVII para desenvolver um trabalho evangelizador. Não eram escolas públicas nem privadas, nem tampouco comunitárias, pois apenas exerciam uma tarefa de doutrinação dos colonizados (VANNUCCHI, 2011, p. 11).

Em se tratando de escolas comunitárias, surgem as primeiras no século XIX, quando o decreto de Dom Pedro I cria o ensino elementar no Brasil. É por intermédio da imigração de alemães e italianos que passam a florescer as primeiras escolas do tipo, ainda se mantendo um forte cunho religioso (VANNUCCHI, 2011, p. 11-12).

Já o surgimento da experiência comunitária nas universidades se deu nos anos 1970 e ocorreu, principalmente, devido a expansões dos setores financeiro, comercial e de serviços (BRUM, 1994, p. 12-13).

Ao restringirem-se as perspectivas de futuro, dentro dos padrões tradicionais, a classe média e certos setores das camadas populares passaram a pressionar com mais força no sentido do alargamento dos canais de acesso ao ensino superior, através da ampliação do número de vagas e da criação de novas instituições universitárias, bem como da sua interiorização, uma vez que até então a existência

delas se restringia quase só às capitais dos Estados, e o acesso a elas se limitava quase apenas aos filhos das elites bem situadas economicamente (BRUM, 1994, p. 13-14).

Percebe-se, a partir do trecho anterior, que as instituições universitárias comunitárias surgiram também para suprir outra lacuna, qual seja, a falta de universidades em cidades interioranas, pois antes o ensino ficava restrito às capitais e apenas às camadas mais abastecidas economicamente.

As universidades comunitárias ainda, quando cumprindo com o seu papel social, podem auxiliar nas políticas de inclusão, seja com as bolsas de estudo oferecidas pela instituição e pelo governo, seja com a prestação de serviços à comunidade (ROCA; CANAL, 2002, p. 147). No caso específico da Unisc, situada na região central do Rio Grande do Sul, por exemplo, são desempenhadas diversas atividades em prol da comunidade, como será visto no terceiro ponto.

Cabe ressaltar, ainda, que “[...] *las alianzas y las sinergias entre los estudiantes y el barrio constituyen la sustancia misma del proyecto educativo*”<sup>16</sup> (ROCA; CANAL, 2002, p. 147). Entretanto, a instituição acadêmica pode desempenhar tanto um papel inclusivo como de exclusão social, mas isso não será adentrado no presente trabalho.

Verificado o surgimento das universidades comunitárias no Brasil, é imprescindível que se trate do marco legal destas instituições, que é recente, encontrando-se assentado na Lei 12.881/2013, resultado de amplo movimento propositivo das entidades que representam as universidades

---

<sup>16</sup> “[...] as alianças e as sinergias entre os estudantes e o bairro constituem a mesma substância do projeto educativo” (tradução livre).

comunitárias. Trata-se de norma jurídica efetivamente resultante de um processo de mobilização de instituições que, até o advento da norma, encontravam-se no espaço genérico das Instituições de Educação Superior (IES) privadas, em que pese o amplo processo de inserção comunitária e de gestão que contempla os atores sociais locais e regionais.

Com efeito, a norma citada traz uma nova figura jurídica, entre o público e o privado, caracterizada pelas Instituições Comunitárias com amplo processo de identificação com o entorno sociopolítico municipal. É importante ressaltar que, antes da entrada em vigor dessa lei, a legislação infraconstitucional a respeito do espaço educacional comunitário não estava compatível com a Constituição Federal de 1988, que em seu texto apresenta em diversos dispositivos os termos “comunidade” e “comunitário” (SCHMIDT, 2014, p. 134).

Anterior à Lei 12.881/2013, já havia a abordagem do comunitário na Lei 9.394/1996 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Contudo, o art. 20, inc. II, assegurava que:

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

II – comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade (BRASIL, 1996).

Esse dispositivo, no entanto, foi revogado pela Lei 11.183/2005. Nota-se que o art. fazia alusão às instituições comunitárias como sendo privadas, remetendo à ultrapassada dicotomia entre público e privado. A classificação das universidades ou das escolas comunitárias como instituições privadas se constituía em um grande entrave para o reconhe-

cimento do caráter público não estatal que as comunitárias possuem (SCHMIDT, 2014, p. 135-136).

Ainda se está muito atrelado às definições de público e privado, o que pode levar a erros na classificação das instituições comunitárias. A doutrina que se dedica ao estudo das comunitárias, no entanto, tem definido acertadamente:

Por força da tradicional dicotomia público-privado, a opinião pública até agora não conseguiu assimilar, de todo, a presença e a realidade do terceiro setor na sociedade brasileira. A visão dual simplifica toda a realidade num binômio falso e fechado, que tudo submete a essa inexorável visão fechada das instituições, classificando-as, sem mais, em públicas ou privadas. E nesse esquema é que se costuma enquadrar também as universidades. [...] A saída tem sido explicar que, dentro do sistema de ensino superior do país, a universidade comunitária representa um modelo alternativo, ou seja, ela não pública, no sentido de estatal, nem privada, no sentido estrito, empresarial. É pública não estatal (VANNUCCHI, 2011, p. 30).

A legislação 12.881/2013 dispõe sobre as características que as instituições devem possuir para serem enquadradas como comunitárias, bem como os benefícios que poderão obter do poder público; porém, a lei não contém a terminologia do público não estatal. Ainda assim, em diversos dispositivos<sup>17</sup> resta claro que o comunitário é uma modalidade do público, e não do privado (SCHMIDT, 2014, p. 137).

---

17 Alguns exemplos de artigos da legislação que demonstram o caráter de público não estatal das universidades comunitárias:

Art. 2º As Instituições Comunitárias de Educação Superior contam com as seguintes prerrogativas:

I – ter acesso aos editais de órgãos governamentais de fomento direcionados às instituições públicas;

II – receber recursos orçamentários do poder público para o desenvolvimento de atividades de interesse público;

Art. 6º Fica instituído o Termo de Parceria, instrumento a ser firmado entre o poder público e as Instituições de Educação Superior qualificadas como Comunitárias, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas nesta Lei.

Concebe-se que as universidades comunitárias não são criadas pelo poder estatal nem estritamente ligadas a interesses particulares. As universidades comunitárias, analisando o significado de comunitário e comunidade, são pessoas que possuem determinadas obrigações e compromissos, em função de uma finalidade. Há um compromisso social com relação ao grupo em que se está inserido (VANNUCCHI, 2011, p. 22-25).

Com uma breve análise das universidades comunitárias e suas aceções no Brasil, passa-se a abordar a esfera local e sua conexão com o princípio da subsidiariedade, para, então, verificar-se se as Instituições Comunitárias realmente desempenham um papel no fortalecimento do espaço local.

## **A ESFERA LOCAL E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE**

No primeiro ponto, restou claro que as universidades comunitárias surgiram também para atender demandas em cidades do interior. Dessa forma, serão analisados alguns conceitos de esfera local – espaço onde essas universidades estão inseridas –, bem como o princípio da subsidiariedade e a sua relação com o espaço local.

Se faz necessário tecer algumas considerações do que é o espaço local e o que faz com que ele tenha relevância para a aproximação dos cidadãos. Para Dowbor (1994), é no espaço local que haverá um contexto que privilegie a consolidação de valores, a qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana. Isso pois o cidadão está mais próximo dessa esfera municipal.

Ademais, o espaço local é onde se inserem as comunidades, o que é relevante para o estudo das Instituições Comunitárias. Dentre as vantagens do espaço local, tem-se que ele se mostra “mais viável na possibilidade de representação dos cidadãos, inclusive em virtude do mencionado sentimento de pertencimento, em função das peculiaridades e identidades culturais” (HERMANY, 2007, p. 264-265).

Além da importância que a esfera local possui, nesse contexto também se insere o princípio da subsidiariedade. Na Europa, com esse princípio constitucional *“amplia-se a importância deste enfoque, especialmente em face do déficit democrático dos órgãos comunitários, evidenciando – no contexto comunitário – a necessidade de uma abordagem de natureza limitadora da ação dos órgãos europeus”* (HERMANY, 2012, p. 29). Assim, percebe-se que, em um cenário de globalização, há uma preocupação com o comunitário, com o espaço local e com o cidadão.

A ideia de subsidiariedade ainda é pouco explorada no Brasil, entretanto, diversos países europeus adotaram este princípio, inserido em seus ordenamentos jurídicos graças à União Europeia. Em uma acepção geral, o princípio da subsidiariedade significa que deve ocorrer intervenção secundária – estatal – quando dela o sujeito necessitar, não se extraindo, assim, a autonomia do cidadão (MARTINS, 2003, p. 495).

Em uma acepção jurídica do princípio da subsidiariedade, Margarida Martins (2003, p. 497-498) assevera que este princípio surge para que várias esferas possam resolver problemas comuns, realizando uma ação conjunta. Nesse viés, o princípio se assemelha substancialmente à cooperação intergovernamental, em que as esferas cooperam entre si para que haja um melhoramento no produto administrativo final do cidadão (KRELL, 2003, p. 85). Assim, o princípio da subsidiariedade

visa a uma maior qualidade para os cidadãos, preocupando-se com a eficiência e possibilitando a participação.

O Conselho Europeu trouxe que o princípio da subsidiariedade é um princípio basilar para a União Europeia, visto que contribui para o respeito das identidades dos Estados-membros e ainda resguarda as competências. Desse modo, as decisões da União Europeia devem efetivar a proximidade com os cidadãos (MARTINS, 2003, p. 515).

Pode-se dizer, ademais, que o princípio da subsidiariedade reside no direcionamento de diversas ações públicas para a esfera local, pois tudo que o Ente público municipal tem condições e competência de executar não deve ser atribuído a outro Ente mais afastado na escala hierárquica. Assim, o princípio da subsidiariedade estimula a autonomia dos indivíduos e a autonomia local, que normalmente são postas de lado.

A subsidiariedade não significa um retrocesso ao Estado mínimo, e sim:

equilibra a liberdade, detém o intervencionismo estatal indevido em áreas próprias da sociedade, possibilitando ao Estado ajudar, promover, coordenar, controlar e suprir as atividades do pluralismo social (BARACHO, 1996, p. 49).

Dessa forma, além de possuir o caráter de suplência, o princípio da subsidiariedade desempenha a função de obstaculizar uma maior intervenção do Estado.

Esse princípio surgiu inicialmente no Direito Canônico, e a doutrina refere que há antecedentes em encíclicas papais – enfatizando a declaração do Papa Pio XI, que afirmou ser prática de injustiça e desrespeito

à ordem social “retirar dos agrupamentos de ordem inferior, conferindo-os a uma coletividade bem mais vasta e elevada, funções que elas próprias poderiam exercer” (BARACHO, 1996, p. 26-28). Assim, a subsidiariedade enfatiza que funções e decisões sejam tomadas em âmbito local, quando for possível.

O princípio da subsidiariedade está em consonância com o modelo de Estado descentralizado,<sup>18</sup> modelo este adotado pela Constituição Federal, em que há competências comuns entre os Entes federados, bem como competências exclusivas.

Na Constituição Federal de 1988, não há menção expressa do princípio da subsidiariedade. Entretanto, de forma implícita, pode-se admitir sua presença constitucional, a partir do art. 23, que trata da competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (que seria a acepção jurídica do princípio da subsidiariedade) e do art. 30, que traz um *rol* meramente exemplificativo das competências privativas dos Municípios, sem olvidar os conceitos de federalismo e descentralização plenamente compatíveis com os pressupostos da subsidiariedade.

Trazendo um breve conceito, tem-se que “a subsidiariedade é concebida mais como uma colaboração que se organiza no seio da sociedade do que como um auxílio acordado pelo estado à sociedade” (MARTINS, 2003, p. 500). Isso é, a autora se refere a uma subsidiariedade horizontal, organizada entre os cidadãos.

---

<sup>18</sup> Teoricamente, a descentralização tem como objetivos gerais obter mais democracia, mais eficácia e mais justiça social. Mais especificamente, a descentralização deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar os governos subnacionais para as funções que lhes são atribuídas e possibilitar o controle social do poder público pela população organizada (JACOBI, 2000, p. 36).

Esse princípio preconiza a necessidade de uma revisão estrutural do Estado, para que este possa atuar com eficiência e atender às exigências da sociedade; ainda, exige o avanço dos processos de descentralização e do reconhecimento da importância do papel do cidadão junto à atuação do Estado e das políticas desenvolvidas (BARACHO, 1996, p. 03-04). A aproximação do Estado e da sociedade é essencial no Estado Democrático de Direito (modelo adotado pela Constituição Federal de 1988), e veremos que as universidades comunitárias podem auxiliar no estreitamento desta relação.

Essa abertura do espaço público que o princípio da subsidiariedade propõe permite uma ampliação da participação popular, consagrando a articulação entre cidadãos e Estado, sem, no entanto, objetivar a superação das instituições públicas, apenas fortificando a relação entre o Estado e a sociedade/comunidade (HERMANY; FRANTZ, 2010, p. 202).

Dessa forma, percebe-se que a aplicação do princípio da subsidiariedade em muito auxilia no fortalecimento do espaço local e do diálogo entre sociedade e Estado. Ainda, as universidades comunitárias também exercem semelhante papel, agindo em prol da comunidade e atuando de modo a beneficiar a esfera local e os cidadãos. Para isso, serão vistas a seguir as contribuições práticas da Unisc para o espaço local em que se insere.

## **CONTRIBUIÇÕES DA UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL PARA O ESPAÇO LOCAL**

Tendo em vista que há uma estreita relação entre o espaço local e as universidades comunitárias, o presente ponto se propõe a analisar se,

na prática, estas instituições realmente contribuem para o fortalecimento da esfera local. Assim, serão elencadas e explanadas algumas das atividades desenvolvidas, tomando-se como base a Universidade de Santa Cruz do Sul, que é comunitária.

A Unisc desenvolve diversas ações comunitárias, e todas as atividades atingem, em maior ou menor escala, a população socioeconomicamente carenciada. Dentre essas atividades, tem-se as participações comunitárias, nas quais há participações em conselhos, comissões, comitês, fóruns permanentes etc.; visitas a comunidades, participações em reuniões, assembleias, conferências e outros eventos comunitários (UNISC, 2016).

A universidade também possui diversos projetos de desenvolvimento comunitários, normalmente na forma de projeto de extensão; há projetos exclusivos da universidade e em parceria com outras instituições. Além disso, organiza eventos comunitários nos *campi* e também ações de divulgação e interações institucionais, como a participação em eventos de maior porte (UNISC, 2016).

Além dos eventos, a universidade conta com colaborações comunitárias via estágios e via atividades curriculares. Há estágios curriculares e extracurriculares não remunerados, que são realizados em entidades públicas ou filantrópicas. Já as atividades curriculares são tarefas nas disciplinas de alguns cursos da universidade, como o de Fisioterapia, que atua com grupos da terceira idade (UNISC, 2016).

Há incentivos a ações de desenvolvimento comunitário, onde bolsas de pesquisa para alunos da graduação são ofertadas, como as bolsas Papeds, Probex e Provex. Além das bolsas de pesquisa, a Unisc ofere-

ce bolsas de estudos dirigidas a estudantes socioeconomicamente carentes e incentiva funcionários a elevar sua escolaridade, no caso de terem interrompido seus estudos no ensino fundamental ou médio. Ademais, a universidade também apoia ações beneficentes autônomas, realizadas por grupos de estudantes ou departamentos (UNISC, 2016).

Além dessas ações sociais, a Unisc conta com uma moderna e bem equipada clínica de fisioterapia, chamada FisioUnisc, onde o curso de Fisioterapia e a universidade prestam um serviço à comunidade regional, contribuindo com o papel de melhorar a qualidade de vida para a população. Possui ainda uma clínica de odontologia, em que os atendimentos clínicos prestados à comunidade são feitos pelos estudantes do curso de Odontologia, com a supervisão direta dos professores. Há também o Serviço Integrado de Saúde (SIS), no qual são oferecidos procedimentos de enfermagem, como vacinas, curativos, verificação de pressão etc. O SIS é um serviço da universidade que atende à comunidade de Santa Cruz do Sul e região. Foi implantado pelos cursos de Psicologia e de Enfermagem, e após houve a adesão dos cursos de Nutrição e Medicina (UNISC, 2016).

Na área jurídica, a universidade comunitária dispõe do Gabinete de Assistência Judiciária (GAJ), onde, além de oferecer aos alunos matriculados nas cadeiras de Prática Jurídica II, III e IV a vivência do que irão futuramente encontrar no mundo jurídico, a Unisc ainda proporciona o acesso gratuito à Justiça à população carente dos Municípios abrangidos pelas comarcas de Santa Cruz do Sul, Vera Cruz, Venâncio Aires e Rio Pardo. Ademais, existe o estágio de Psicologia junto ao GAJ, que oferece suporte emocional aos clientes, desenvolvendo atividades de mediação familiar na solução de conflitos judiciais (UNISC, 2016). Há também o Balcão do Consumidor, que é um projeto de extensão de-

envolvido pela Unisc em parceria com o Ministério Público e com o Procon. O atendimento é dirigido às pessoas com dúvidas ou problemas relacionados ao consumo, compra de produtos com defeito, prazo de garantia, renegociação de dívidas etc.

Há também projetos na área da educação, que buscam promover o desenvolvimento sociopolítico e cultural das comunidades, produzindo conhecimento por meio de ações de pesquisa e extensão para a construção de uma sociedade solidária (UNISC, 2016).

Ressalta-se a existência do Núcleo de Ação Comunitária (NAC), que desenvolve projetos e programas, incluindo projetos de filantropia, projetos financiados pelo edital de horas, projetos com financiamento externo, programa de inserção comunitária, programa de vivências comunitárias e eventos (UNISC, 2016).

Por fim, registre-se o Núcleo de Gestão Público, um dos núcleos de extensão da Unisc vinculados à Pró-Reitoria de Extensão e Relações Comunitárias, de caráter interdisciplinar, técnico e científico, tendo como objetivo principal articular e elaborar projetos de ensino, pesquisa e extensão, voltados ao planejamento e desenvolvimento do território e à gestão pública.

No âmbito da pós-graduação *stricto sensu*, o caráter comunitário e a aderência dos projetos de pesquisa e extensão se verificam seja na proposta do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Mestrado e Doutorado, seja no Programa de Pós-Graduação em Direito, igualmente em nível de Mestrado e Doutorado, com forte identificação com as políticas públicas de inclusão social. Fica assim evidente o claro comprometimento desses níveis de ensino com a realidade

local e regional, ou seja, com o fortalecimento do papel dos Municípios no cenário de construção e execução de políticas públicas, o que se aproxima dos pressupostos teóricos da subsidiariedade.

Dessa forma, resta evidenciado que as universidades comunitárias, tomando-se como exemplo a Universidade de Santa Cruz do Sul, fortalecem o espaço local e o sentido de comunidade, propiciando serviços para os cidadãos, principalmente à população socioeconomicamente carente.

## **CONCLUSÃO**

O presente trabalho trouxe para a pauta municipalista alguns aspectos das universidades comunitárias, como foi o seu surgimento no Brasil e suas características, bem como a legislação infraconstitucional vigente. Considerando a forte aderência local das universidades comunitárias, fez-se uma exposição com foco em sua efetiva contribuição para o fortalecimento da cidadania local.

No plano do alicerce teórico, a opção pela relação existente entre o princípio da subsidiariedade e as Instituições Comunitárias se justifica na medida em que é possível estabelecer vínculos relacionais a partir da identificação com a esfera local. De fato, o princípio da subsidiariedade atribui às esferas mais próximas dos cidadãos, no caso, os Municípios, um papel de centralidade no campo da formulação da agenda de políticas públicas.

O processo de formação das Instituições Comunitárias, sua identidade local e regional, os objetivos a que se propõem permitem que se es-

tabeleça uma efetiva ligação com os pressupostos essenciais desse importante princípio. E que, a partir disso, se determinem as ligações entre esse movimento e a ampliação de importância dos Municípios, sendo acertado afirmar que o Municipalismo e o movimento de criação e consolidação das Instituições Comunitárias possuem efetivos e diversos elementos de convergência.

No campo específico, realizou-se um apanhado geral de algumas das principais atividades desenvolvidas pela Universidade de Santa Cruz do Sul voltadas à comunidade, aferindo-se que a mesma possui diversos programas, projetos e ações nos quais se preocupa com o bem-estar dos cidadãos e demonstra o compromisso social.

Dessa forma, é possível concluir que as universidades comunitárias em muito agregam para a comunidade e a esfera local e, por intermédio dos serviços ofertados, fortalecem este espaço em que estão inseridas, contribuindo para a cidadania.

## REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei 9.394/1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 28 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei 12.881/2013*. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm)>. Acesso em: 28 jan. 2016.

BRUM, Argemiro Jacob. *UNIJUÍ: uma experiência de Universidade Comunitária: sua história, suas ideias*. Ijuí: Unijuí Editora, 1994.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local?* São Paulo: Brasiliense, 1994.

HERMANY, Ricardo. *Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012.

\_\_\_\_\_. *(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

\_\_\_\_\_; FRANTZ, Diogo. *As políticas públicas na perspectiva do princípio da subsidiariedade: uma abordagem municipalista*, p. 191-222. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

KRELL, Joachim Andreas. *O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

ROCA, Joaquín García; CANAL, Guillermo Mondaza. *Jóvenes, Universidad y compromiso social: una experiencia de inserción comunitária*. Madrid: Narcea, 2002.

SCHMIDT, João Pedro. O comunitário na Constituição Federal e na Legislação Brasileira, p. 113-146. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Orgs). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 14. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014.

UNISC. *Sítio oficial da Universidade de Santa Cruz do Sul*. Disponível em: <[www.unisc.br](http://www.unisc.br)>. Acesso em: 1<sup>o</sup> fev. 2016.

VANNUCCHI, Aldo. *A universidade comunitária: o que é, como se faz*. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

# DESAFIOS NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE MOBILIDADE MUNICIPAIS

Luma Cordeiro Costa

## **Resumo**

Este artigo tem por objetivo avaliar a elaboração dos planos municipais de mobilidade, determinada pela Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012, que inclui os Municípios acima de 20 mil habitantes. Como resultado, o artigo apresenta os principais desafios na elaboração e na captação de recurso para a mobilidade.

## **Palavras-chave**

Planos municipais de mobilidade, Política Nacional de Mobilidade Urbana, desafios na elaboração; captação de recurso.

## INTRODUÇÃO

O deslocamento se tornou um desafio cada vez maior, principalmente em decorrência da ausência de planejamento do espaço urbano; as dificuldades de deslocamento foram ampliadas em razão dos impactos negativos causados pela degradação dos serviços de transporte, aumento da tarifa e da frota particular, que ocasionou ainda redução da qualidade do ar.

Um dos principais mobilizadores das recentes manifestações nacionais está vinculado aos prejuízos decorrentes de uma mobilidade precária ou insuficiente, um problema crônico das gestões municipais e que acarreta danos econômicos, sociais e ambientais. Presenciamos que o setor continua estagnado, refém da falta de planejamento e de recursos financeiros.

Os problemas com a mobilidade já não atingem apenas Municípios de grande porte, e é essencial que os Municípios abaixo de 50 mil habitantes, que representam 90% dos 5.570 Municípios do país, se preparem para esta situação que se agrava cada vez mais, revertendo e prevenindo os prejuízos decorrentes de tais problemas.

Nas regiões metropolitanas os prejuízos já afetam a produtividade das grandes capitais. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), aproximadamente 20% dos trabalhadores das regiões metropolitanas brasileiras gastam mais de uma hora por dia no deslocamento para o trabalho. Em 2012, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostrou que 10% dos brasileiros que trabalham levam mais de uma hora nesse trajeto e que 65,9% gastam menos de meia hora.

A mobilidade é um direito que permite o acesso aos outros direitos, como o direito à saúde, à educação, ao trabalho, à cultura, de ir e vir, dentre outros. Os direitos sociais estão definidos em normas constitucionais, devem ser proporcionados pelo Estado, possibilitando a equalização de situações de desigualdades sociais, relacionada ao direito de igualdade.

Como o objetivo é garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, para que todos tenham acesso às oportunidades que a vida urbana oferece, a Lei 10.257/2001, que instituiu o Estatuto das Cidades, determinou que todas as cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes elaborem um plano de transportes e trânsito, rebatizado pela Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob) de Plano Diretor de Mobilidade ou, na expressão simplificada, PlanMob.

Posteriormente, estabeleceram-se os princípios e diretrizes para a execução de uma mobilidade urbana sustentável, com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei 12.586, de 3 de janeiro de 2012, que determinou também as competências de cada Ente dentro da política pública e a elaboração do plano para cidades com mais de 20 mil habitantes. Segundos dados do IBGE, em 2012, apenas 10% dos 5.568 Municípios possuíam plano de mobilidade.

## **POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA**

A Lei 12.586, de 3 de janeiro de 2012, instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, traduzindo a necessidade histórica de consolidação de um instrumento que volta os olhos para a forma de crescimento das cidades e para a garantia de locomoção das pessoas.

Como todas as normas, tem acertos e erros. Mas sua eficácia dependerá da competência do Estado em sensibilizar a sociedade para sua importância e fazer dela uma prioridade. Os Municípios ganharam papel relevante e teriam que implantar seus planos locais de mobilidade até o mês de abril de 2015. Aqueles que não cumpriram essa missão estão impedidos de receber subsídios financeiros da União.

As diretrizes de orientação da Política Nacional de Mobilidade Urbana contemplam a integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo nos três níveis de governo. Também se destaca como diretriz a integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional. São ainda apresentadas as diretrizes para a regulação dos serviços de transporte público coletivo, os direitos dos usuários e as atribuições partilhadas da União, Estados e Municípios.

A lei estabelece parâmetros e instrumentos para a execução da política de mobilidade urbana, pelos Municípios, de modo a promover o acesso universal à cidade e contribuir para o desenvolvimento urbano sustentável. Tais instrumentos visam à introdução de marco regulatório dos serviços de transportes públicos, pugnam pelo interesse dos usuários dos serviços de transporte coletivo, a consolidação da gestão democrática das políticas públicas e o estabelecimento de um regime de colaboração entre os três níveis de governo nas ações de mobilidade urbana.

Com tais mecanismos, a lei cria condições para a redução das desigualdades e a promoção da inclusão social e do acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais. Além disso, busca proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade

e à mobilidade, além de promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades.

Entre os principais aspectos a serem saudados com a nova lei estão o controle do crescimento dos Municípios quanto à mobilidade urbana; ampliação do número de Municípios com obrigatoriedade de criar planos de mobilidade (hoje a partir de 20 mil habitantes, antes, pelo Estatuto das Cidades, a partir de 500 mil habitantes); integração dos planos de mobilidade com os planos diretores; valorização do transporte coletivo público e de veículos de propulsão humana em detrimento dos automóveis; e possibilidade de destinação de recursos federais para os Municípios

Pela lei, os Municípios terão que implantar seus Planos de Mobilidade Urbana, constituindo-se em instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Eles deverão contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes da lei federal relacionados aos serviços de transporte público coletivo, à circulação viária, às infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, à acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade e à integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados. Também devem merecer relevo a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária, os polos geradores de viagens, as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos e as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada. Por fim, os Municípios não poderão se descuidar de estabelecer mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana e a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a dez anos.

Conforme a lei federal, em Municípios acima de 20 mil habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei local, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido. E nos Municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter o foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta, de acordo com a legislação vigente.

Quanto aos prazos, o Plano de Mobilidade Urbana deveria ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de três anos da vigência da lei federal, ou seja, em abril de 2015. No final desse prazo, aqueles que não adotaram a providência ficaram impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até o atendimento da exigência. De ressaltar, ainda, que os Municípios devem fazer constar dos respectivos projetos de planos plurianuais e de leis de diretrizes orçamentárias as ações programáticas e instrumentos de apoio que serão utilizados, em cada período, para o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços.

Em grande parte, as administrações municipais não conseguem superar tais dificuldades aos deslocamentos da população, e é visível que, em geral, não há definição de uma Política de Mobilidade Urbana que objetive equacionar as ações e apropriar os recursos financeiros destinado à mobilidade.

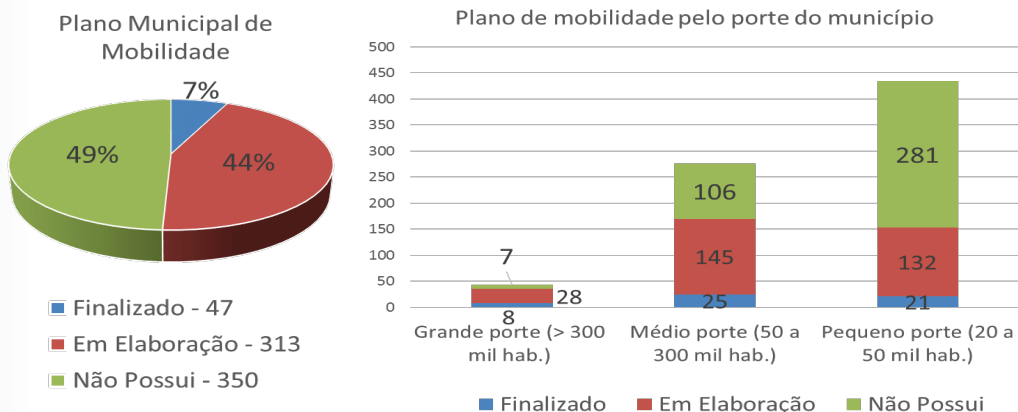
O Ministério das Cidades criou o Guia PlanMob para dar suporte aos Municípios no processo de elaboração dos Planos Diretores de Transporte e da Mobilidade, obrigatórios para as cidades com mais de 20 mil habitantes. O guia segue os princípios estabelecidos na Política Nacional

de Desenvolvimento Urbano e na Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável – e não é de fácil manuseio e interação com os técnicos ou gestores do setor, por suas características de documento técnico.

## PLANOS MUNICIPAIS DE MOBILIDADE

É necessário compreender os motivos pelos quais as administrações públicas não atendem às exigências. A lei determinou que, até 2015, cidades com mais de 20 mil habitantes elaborassem o plano municipal de mobilidade, mas, segundo dados da Confederação Nacional de Municípios, apenas 7% dos Municípios finalizaram os planos municipais de mobilidade (Gráficos 1 e 2).

### Gráficos 1 e 1 – Situação dos Planos



Fonte: CNM, 2015.

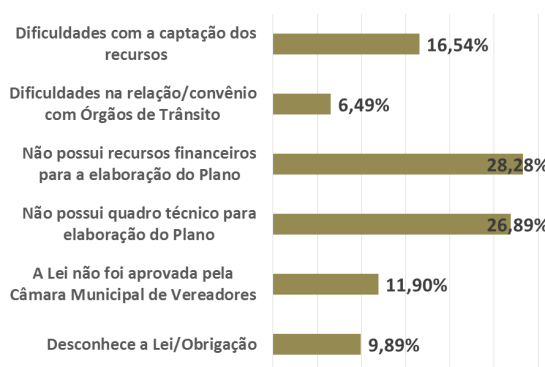
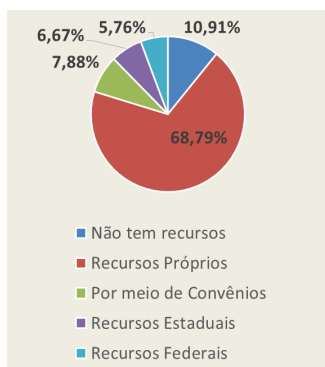
A pesquisa apresenta que apenas 7% finalizaram o plano, 44% estão em elaboração e 49% não possuem o plano. Dentre os Municípios sem o plano, 80% são de pequeno porte. Os Municípios de pequeno porte

apresentam o maior índice na ausência dos planos e um dos maiores desafios enfrentados é a ausência de critérios mínimos para avaliação dos planos e os desafios dos projetos apresentados para captação de recursos da União, que competem com projetos mais complexos elaborados por Municípios de médio e grande porte.

Os Municípios de médio porte também possuem dificuldades, mas apresentam quase o dobro em planos elaborados ou em elaboração em relação aos de pequeno porte. Os Municípios de grande porte, que possuem recursos técnicos e financeiros, também enfrentam dificuldades, já que 65,1% ainda estão elaborando o plano após a extinção do prazo.

A fonte dos recursos financeiros para a elaboração do plano apresentada na pesquisa mostra que 68,79% dos Municípios que elaboraram o plano o fizeram com recursos próprios e sem qualquer apoio financeiro. Dentre os que não elaboraram o plano, as maiores dificuldades se referem à ausência de recursos técnicos e financeiros.

### Gráficos 3 e 4 – Fonte de recursos financeiros e Dificuldades enfrentadas



Fonte: Confederação Nacional de Municípios, 2015.

A maioria dos Municípios não possuem corpo técnico e raramente desenvolvem estudos para gestão do trânsito ou para a mobilidade; também pouco contam com a participação da sociedade nas decisões.

A inexistência dos planos em 90% dos Municípios acima de 20 mil habitantes não se restringe apenas às limitações técnicas, já que as verbas federais para investimento em mobilidade têm sido aplicadas Municípios de grande porte.

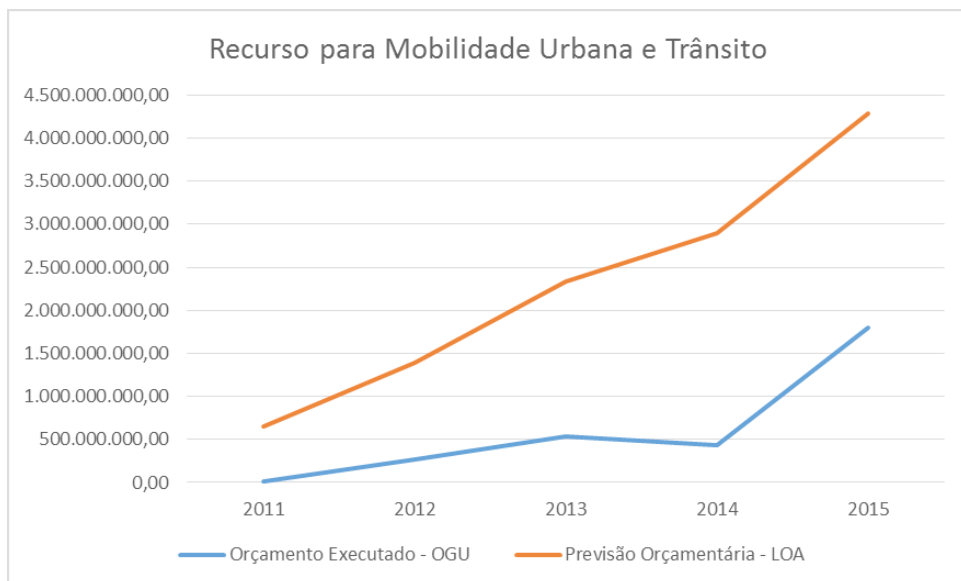
## **RECURSOS PARA A MOBILIDADE**

Segundo dados do Ministério das Cidades, desde 2007 foram investidos R\$ 145 bilhões em mobilidade urbana, entre verba federal e contrapartida de Estados e Municípios. Desse total, R\$ 50 bilhões são do Pacto da Mobilidade Urbana, lançado em junho de 2013 para responder às demandas surgidas durante as mobilizações contra o aumento das tarifas.

O governo federal apoia 336 empreendimentos como *Bus Rapid Transit* (BRT), corredores exclusivos com zonas de ultrapassagem e pagamento desembarcado, metrô, trens urbanos e hidrovias, somando investimentos de R\$ 137 bilhões, que abrangem 154 cidades – mas a maioria das propostas de mobilidade partiram de necessidades da Copa do Mundo no Brasil de 2014.

O gráfico a seguir expõe um comparativo entre a previsão orçamentária e os recursos de transferências e gastos diretos do governo federal com mobilidade urbana.

## Gráfico 5 – Recurso para mobilidade urbana e trânsito



Fonte: Orçamento Geral da União, 2015; e Lei de Orçamento Anual, 2015.

Resumindo em números aproximados, em 2011, previsão orçamentária de R\$ 650 milhões; valores pagos, R\$ 13 milhões, apenas 2,3% do previsto. Em 2012, previsão orçamentária de R\$ 272 milhões; valores pagos, R\$ 30 milhões, ou seja, 11%. Em 2013, previsão orçamentária de R\$ 2,33 bilhões; valores pagos, R\$ 530 milhões, 5,8% do orçamento. Em 2014, destinou R\$ 2,89 bilhões; valores pagos, R\$ 429 milhões, apenas 14% para a mobilidade urbana.

Na previsão de orçamento para 2015 foram destinados para Mobilidade e Trânsito, R\$ 4,28 bilhões, segundo o PLOA 2015 anexo I, inc. XIV. Mas 33% destes recursos foram contingenciados, prejudicando algumas obras de mobilidade e pouco mais de R\$ 460 milhões foram investidos.

Os recursos de execução do programa de mobilidade urbana são anunciados, mas recursos do que já existe não são executados.

A projeção de investimento em mobilidade e trânsito tem muita disparidade com as reais despesas do governo federal e, além do mais, não adianta o governo federal anunciar R\$ 50 bilhões para investimentos em projetos de mobilidade nos Municípios, se os Municípios não possuem o Plano de Mobilidade Urbana.

Apenas 10% dos Municípios elaboraram o plano municipal de mobilidade, mas, segundo o Ministério das Cidades, a captação de recurso para a elaboração se dá apenas por financiamento junto ao BNDES e fundos internacionais, onde o Município precisa devolver o recurso; ou por meio de repasse do Ministério das Cidades à Caixa Econômica Federal, que analisa os planos de mobilidade.

Segundo informações do Ministério das Cidades, existem planos aprovados que não assinaram contrato ainda e, com a extinção do prazo abril passado, esses projetos perderam os recursos e os Municípios que não possuem recursos para a elaboração não poderão captá-los para a elaboração ou execução do plano.

Não adianta cobrar sem proporcionar as condições adequadas. Isso revolta a população e prejudica os gestores municipais que estão mais próximos e sofrem com as manifestações pela melhoria no transporte. Os Municípios de pequeno porte estão buscando empresas especializadas para elaboração dos planos, mas por conta do prazo, que se extinguiu em abril de 2015, os valores para elaboração do plano estão maiores e os Municípios não possuem equipe técnicas nem recursos para elaboração.

O art. 16, inc. I, da Lei 12.587/2012 prevê que a União possui competência para apoiar técnica e financeiramente, tornando possível a execução da Política Nacional de Mobilidade Urbana por parte do Município. Mas desde 2011 não se cumpre o orçamento previsto para mobilidade urbana, ou seja, mesmo que todos os Municípios tivessem elaborados seus planos por conta própria, não captariam recursos para a execução dos mesmos.

## **CONCLUSÃO**

É de se lamentar que a nova lei não tenha trazido uma definição clara e um comprometimento formal da União com relação à cobertura para execução dos projetos municipais. A lei permite que os Municípios usem novos tributos para desestimular o uso do automóvel, mas isso contrasta com os incentivos que a União dá à aquisição dos mesmos em face de um modelo econômico dependente das fábricas de automóveis. Além disso, 3.915 Municípios ficam fora do alcance da lei, por terem menos de 20 mil habitantes. Isso precisa ser avaliado porque depois que os Municípios têm suas estruturas comprometidas fica difícil a reversão. Por fim, não se vê nenhuma atribuição de responsabilidades específicas aos órgãos rodoviários com relação às rodovias que cortam os perímetros urbanos. São lacunas a serem preenchidas.

É necessário que a União e os Estados realizem apoio técnico e financeiro direcionados aos Municípios de médio e pequeno porte, já que os recursos federais destinados à mobilidade contemplam, de forma restrita, grandes cidades e não estão em conformidade com o previsto para investimentos em mobilidade urbana.

É primordial que o Município realize o plano de mobilidade para promover o desenvolvimento econômico, social e sustentável. A elaboração do plano pode contemplar uma parceria com universidades e instituições que financiam projetos de mobilidade. O ideal é que o mapeamento da realidade do Município determine as prioridades. O plano será um instrumento que contemplará o diagnóstico do panorama atual, o planejamento para a gestão das demandas e qualificação da mobilidade e as diretrizes para a implantação, gerenciamento e monitoramento, e é um processo que deve ser revisado constantemente para se ajustar às demandas.

Replicar modelos existentes não soluciona nem previne os prejuízos decorrentes da ausência de planejamento urbano, já que os Municípios possuem portes e realidades distintas no que se refere ao desenvolvimento social, econômico e ambiental. O planejamento é um processo e, periodicamente, o plano deve ser revisto para se adequar a novas realidades, mas a viabilização dos recursos financeiros necessários é a maior dificuldade para implantar o modelo nas cidades.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro.

\_\_\_\_\_. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

GOMIDE, Alexandre et al. *Comunicado n° 128 – A Nova Lei de Diretrizes da Política de Mobilidade Urbana*. Brasília: IPEA, 2012.

MEIRELLES, Ivo Carlos. *Notas Técnicas Interpretativas do Projeto de Lei da Câmara n° 166/2010 – Projeto de Mobilidade Urbana*. Brasília: Frente Parlamentar do Transporte Público, 2010.

# ANÁLISE SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NOS MUNICÍPIOS

Carla Estefânia Albert

## Resumo

Ao longo do primeiro semestre de 2015, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou uma pesquisa consultando os Municípios de todo o país. O objetivo dessa ação foi compreender a situação do Ente municipal sobre a judicialização, a partir das falas, dados e dificuldades dos gestores locais no enfrentamento desse fenômeno. Este artigo produzido pela área técnica de Saúde da CNM aborda a temática, na tentativa de responder aos questionamentos originados pelos Municípios e à grande demanda judicial observada pelos técnicos da área da saúde da CNM.

## Palavras-chave

Saúde, municípios, judicialização, direito à saúde.

## INTRODUÇÃO

Ao longo do primeiro semestre de 2015, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou uma pesquisa consultando os Municípios de todo o país. O objetivo dessa ação foi compreender a situação do Ente municipal sobre a judicialização, a partir das falas, dados e dificuldades dos gestores locais no enfrentamento desse fenômeno. Este artigo produzido pela área técnica de saúde da CNM aborda a temática, na tentativa de responder aos questionamentos originados pelos Municípios e à grande demanda judicial observada pelos técnicos da área da saúde da CNM.

O processo de análise das respostas revelou que os Municípios de todo o país enfrentam um significativo volume de ações, especialmente de compra e entrega de medicamentos a pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS). A partir desses dados, formulamos o atual estudo que, primeiramente, aborda como a pesquisa se desenvolveu nas cinco regiões do país e, em seguida, passa a descrever características e localização dos 20 Municípios brasileiros que mais sofrem ações na Justiça tendo como foco o financiamento e dispensa de medicamentos.

Na média nacional, dos 4.168 Municípios participantes, 49% deles afirmam enfrentar ações judiciais de saúde. Em relação às perguntas, a pesquisa também buscou saber o “tipo de demanda judicializada” – medicamentos; ordem de internações; leitos de UTI; tratamentos especiais.

As “dificuldades para atender estas demandas” compuseram o questionário e foram representadas em quatro grupos: falta de estrutura adequada; recursos insuficientes ou não previstos no orçamento; falta de profissionais especializados; e outras dificuldades. Da mesma forma, foi questionado se o Município possui alguma “estratégia para diminuir

a judicialização”, indicando inclusive com quais atores do sistema de Justiça tais estratégias estariam sendo articuladas.

Após três meses de aplicação do questionário, as respostas foram sistematizadas e analisadas, resultando na série de tabelas e gráficos a seguir. Inicia-se com a análise da adesão dos Municípios à pesquisa, para depois traçar um comparativo entre os Municípios que mais afirmam sofrer judicialização em relação à posição sociorregional e aos serviços de saúde.

## **ADESÃO À PESQUISA NACIONAL SOBRE JUDICIALIZAÇÃO**

Na análise das respostas foi possível perceber que, mesmo sendo um fenômeno nacional e, em média, crescente, existem diferenças regionais relativas ao tipo de demanda e estratégias para evitar a judicialização. Essas diferenças se fizeram presentes na própria participação dos Municípios – em menor ou maior grau – dependendo da região do país. Nesse sentido, os participantes se distribuíram conforme a Tabela 1.

**Tabela 1 – Regiões e percentuais de participação na pesquisa**

<b>UF</b>	<b>Municípios</b>	<b>Respostas</b>	<b>% Respostas</b>
Centro-Oeste	466	397	85,2%
Norte	450	230	51,1%
Sudeste	1.668	1.453	87,1%
Sul	1.191	1.153	96,8%
Nordeste	1.793	935	52,1%
<b>BR</b>	<b>5.568</b>	<b>4.168</b>	<b>74,9%</b>

Fonte: Pesquisa Nacional CNM.

Em todas as regiões foi obtida a participação acima dos 50%. Contudo, para melhor análise dos dados de participação em cada Estado, foram estabelecidos parâmetros de adesão, sendo: baixa (menos de 50% dos Municípios), média (entre 51% e 69%) e alta (a partir de 70%). Com base nas duas regiões com menor adesão e como mostra a Tabela 2, sete Estados tiveram baixa adesão. Assim, os dados sobre judicialização da saúde, nessas localidades, não necessariamente se mostram representativos, mas podem fornecer uma pequena amostra de alguns casos específicos.

**Tabela 2 – Municípios por Estado com baixa adesão à pesquisa**

<b>UF</b>	<b>Estado</b>	<b>Municípios</b>	<b>Respostas</b>	<b>% Respostas</b>
AL	(NE) Alagoas	102	48	47,1%
AM	(N) Amazonas	62	16	25,8%
AP	(N) Amapá	<b>16</b>	2	12,5%
MA	(NE) Maranhão	217	28	12,9%
PA	(N) Pará	144	30	20,8%
PI	(NE) Piauí	224	109	48,7%
RR	(N) Roraima	15	4	26,7%

Fonte: Pesquisa Nacional CNM.

A partir da parametrização, percebe-se que Estados com poucos Municípios, como Amapá e Roraima (16 e 15 no total), tiveram pouca participação na pesquisa. Nesse aspecto, um fato que poderia indicar menor dificuldade em acessar os gestores da saúde – menor quantidade de Entes – não se mostrou como fator decisivo à obtenção de respostas.

No mesmo patamar de percentuais de respostas estão os Municípios do Maranhão. Mesmo tendo 217 Municípios em seu território, a participação dos Entes municipalistas daquele Estado foi de apenas 12,9%.

Percebe-se que a baixa adesão dos Municípios não pode ser diretamente atribuída ao maior ou menor número de prefeituras em cada Estado.

Essa particularidade será abordada ao longo das análises. No outro extremo em termos de participação, as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul atenderam em grande número à pesquisa da CNM.

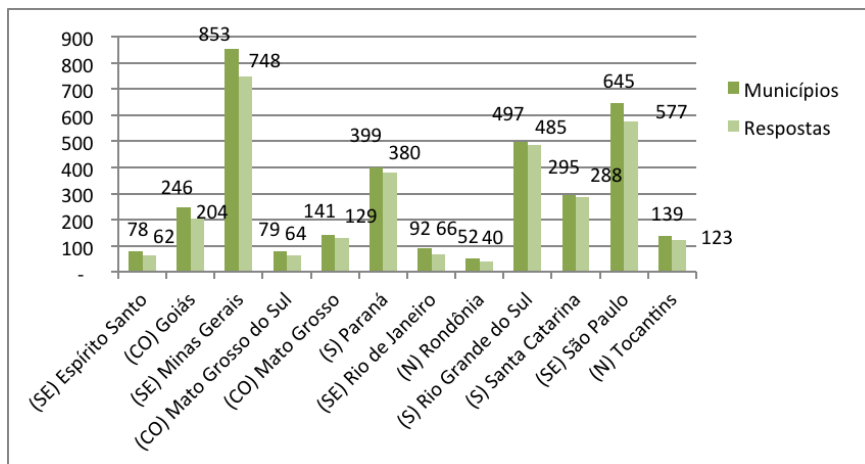
**Tabela 3 – Municípios por Estado com adesão alta à pesquisa**

<b>UF</b>	<b>Estado</b>	<b>Municípios</b>	<b>Respostas</b>	<b>% Respostas</b>
ES	(SE) Espírito Santo	78	62	79,5%
GO	(CO) Goiás	246	204	82,9%
MG	(SE) Minas Gerais	853	748	87,7%
MS	(CO) Mato Grosso do Sul	79	64	81,0%
MT	(CO) Mato Grosso	141	129	91,5%
PR	(S) Paraná	399	380	95,2%
RJ	(SE) Rio de Janeiro	92	66	71,7%
RO	(N) Rondônia	52	40	76,9%
RS	(S) Rio Grande do Sul	497	485	97,6%
SC	(S) Santa Catarina	295	288	97,6%
SP	(SE) São Paulo	645	577	89,5%
TO	(N) Tocantins	139	123	88,5%

Fonte: Pesquisa Nacional CNM.

A participação massiva na pesquisa se reflete no conjunto de Municípios por Estado que apresentou percentuais acima de 70% – 12 Estados ao todo, divididos principalmente em três regiões (Sul, Sudeste e Centro-Oeste) e mais dois Estados do Norte (Rondônia e Tocantins) – foram de expressivo auxílio para composição da atual análise.

**Gráfico 1 – Total de Municípios com alta adesão por Estado e quantitativo de respostas**



Fonte: Pesquisa Nacional CNM.

As localidades do Rio de Janeiro, Santa Catarina e do Rio Grande do Sul representam a abrangência desse percentual de participação entre 71,6% e 97,6%. Ao longo da pesquisa, a presença dessas regiões é perceptível pela frequência de Municípios que apontam ações judiciais na Saúde, assim como pela qualidade do dado do “tipo de demanda enfrentada”.

## **MUNICÍPIOS COM SITUAÇÕES DE JUDICIALIZAÇÃO POR REGIÃO DO PAÍS E POR ESTADO**

Esses dados dizem respeito aos Municípios que atenderam à pesquisa da CNM e responderam ao seguinte questionamento: “O Município está respondendo alguma ordem do Poder Judiciário em relação à demanda da área de saúde?”.

Na média nacional, dos 4.168 Municípios participantes, 49% deles enfrentam ações judiciais de saúde. Esse dado se mostra condizente com os relatos recebidos nos vários encontros municipalistas, assim como nos temas solicitados às áreas técnicas da CNM: a judicialização da saúde tem sido pauta constante e tem demandado cada vez mais esforços institucionais no sentido de articular saídas a esse fenômeno.

**Tabela 4 – % de Municípios por Regiões com judicialização de demandas**

<b>Região</b>	<b>Percentual com ações</b>
Norte	40%
Nordeste	35,7%
Sul	52,8%
Sudeste	58,5%
Centro-Oeste	58,2%

Fonte: Pesquisa Nacional CNM.

Dependendo da região e Estado do país, a judicialização da saúde tem se mostrado diversa, mas, em geral, engloba quatro tipos de demandas:

- medicamentos;
- leitos em Unidade de Terapia Intensiva (UTI);
- ordens de internações; e
- tratamentos especiais.

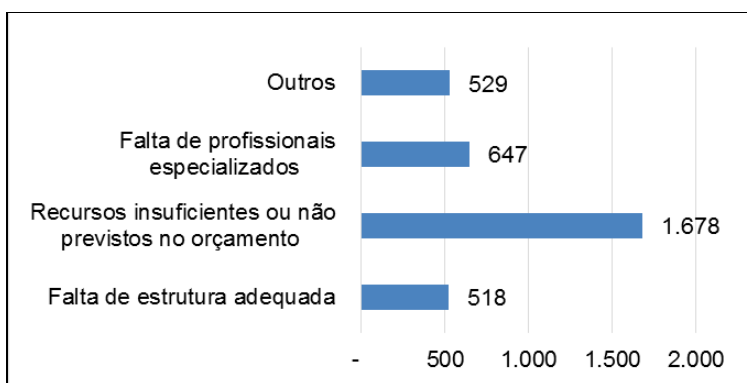
Segundo relato dos consultados, essas demandas resultaram em um número subestimado de mais de 100 mil ações, pois parte dos Municípios consultados não possuía uma relação fiel do quantitativo de demandas.

**Tabela 5 – Percentual de ações por tipo de demanda**

Medicamentos	78%
Ordem de internações	10%
UTI	2%
Tratamentos Especiais	10%

Fonte: Pesquisa Nacional CNM.

**Gráfico 2 – Maiores dificuldades em cumprir as ações**



Fonte: Pesquisa Nacional CNM

Com relação às dificuldades apontadas no cumprimento das sentenças, a pesquisa nacional mostra que o grande empecilho é a escassez de recursos financeiros frente à não-previsão orçamentária da demanda. Tal dificuldade pode estar vinculada, por exemplo, à aquisição de medicamentos via judicialização.

A ordem judicial geralmente especifica um determinado medicamento pelo nome comercial do mesmo. Assim, muitas vezes o Município é condenado a adquirir, em um curto espaço de tempo, um bem comercializado na rede privada e que, provavelmente, apresenta um preço supe-

rior ao similar genérico que poderia ser adquirido em processo público de compra. Esse contexto torna a judicialização um fenômeno caro.

A segunda situação apontada diz respeito à falta de recursos humanos na localidade que deve ser cumprida a determinação. Se for levado em consideração que grande parte das especialidades em saúde se concentra em torno dos centros urbanos, sabidamente capitais e polos regionais, as demandas decorrentes da ausência total ou parcial desse tipo de cuidado torna o fenômeno da judicialização ainda mais desafiador para os Municípios. As duas falas a seguir personificam a dificuldades da interiorização do cuidado especializado:

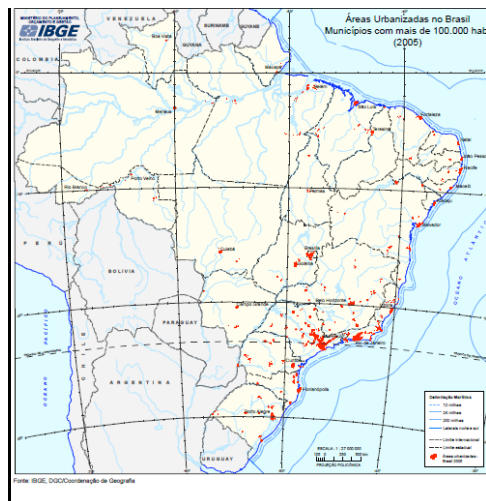
Nos últimos cinco anos o Amazonas aplicou 21% da sua receita em saúde, que há Internet banda larga em todos os Municípios para permitir tele consulta (...) foi criado plano de carreira para médico no Estado, mas que nenhuma dessas medidas foi suficiente para fixar os médicos no interior. “Temos um déficit de 360 equipes no programa médico da família. Temos ainda prefeitos pagando 25 mil em salário e não encontram profissionais interessados. Fizemos um concurso público em 2005 e sobraram vagas. Nesse período também perdemos 188 médicos (...). No Amazonas 100% da população do interior e 1.400 pessoas na capital são dependentes do Sistema Único de Saúde (SUS). (Sec Estadual da Saúde. *Portal G1/ 2012*)

Notadamente, Municípios de pequeno porte precisam do amparo de uma escala urbana, ou seja, de uma pactuação com cidades maiores que possuem diversidade de serviços em saúde. A reversão desse quadro e a efetiva implementação de centros de média e alta complexidade em saúde seriam respostas necessárias para a constituição de uma rede funcional que contribua à interiorização de ações e serviços em saúde públicos.

Um estudo publicado em 2004 já refletia a altíssima concentração da oferta de serviços de saúde, sobretudo no eixo Centro-Sul do país. Essa concentração ocorre em termos de oferta de atendimento, de níveis de complexidade e de recursos humanos.

Cabe destacar que, tendo como foco os dados do sistema público de saúde, tornam-se perceptíveis os vazios sanitários principalmente na região Norte, onde o volume de serviços de saúde é muito menor que no Sul e no Sudeste, áreas que apresentam maior número de polos de tratamento público, sobretudo em especialidades médicas de maior complexidade.

### Mapa 1 – Municípios com mais de 100mil habitantes – 2005



Fonte: IBGE

## Mapa 2 – Fluxos de atendimento de alta complexidade – 2004



Fonte: Fiocruz, 2015.

Segundo Oliveira, Carvalho e Travassos (2004), “as redes de atenção hospitalar básica alcançam quase todo o país; poucos Municípios estão fora delas. Nas redes de alta complexidade poucas cidades prestam atendimento e cerca da metade dos Municípios brasileiros está desconectada”.

Nesse contexto, mesmo que o Ente municipalista mantenha pactuado na rede pública o atendimento para certas especialidades, a garantia do acesso do munícipe ao serviço/cuidado especializado pode ser prejudicada pelo deslocamento intraestadual de pacientes, assim como pelos altos períodos de espera entre o pedido de agendamento e a consulta de fato.

Dessa forma, a judicialização do Ente municipal, pela ausência de especialidades de saúde nas respectivas localidades, desdobra-se em outra problemática: o transporte dos pacientes para centros de referência

com o potencial risco à vida, seja pela estrutura da malha rodoviária, seja pelo risco de agravamento das condições de saúde (físicas e psicológicas) do paciente.

Outra pergunta que compôs a pesquisa teve como foco ouvir os Municípios sobre a questão da solidariedade dos Entes federados na garantia do direito à saúde. Nesses termos, foi solicitado aos entrevistados que respondessem “sim” ou “não” para a seguinte questão: “Mesmo que o Município não seja o responsável pela média e alta complexidade, ele tem que atender a estas demandas por ordem judicial. O(A) Sr(a). concorda com isso?”. O resultado nacional consta no gráfico abaixo.

**Gráfico 3 – Porcentagem de respostas à questão:  
Concorda em atender à demanda da ordem judicial?**



Fonte: Pesquisa Nacional CNM.

Dentre os Municípios que responderam à pesquisa, a média nacional de concordância com a responsabilização ficou em torno de 20%, tendo na região Norte seu maior percentual com 25% e, no outro extremo, a região Sul com um percentual de apenas 19% concordando.

## MUNICÍPIOS POR TIPO DE AÇÃO JUDICIALIZADA – BRASIL

Para qualificar os dados obtidos, foi solicitado aos Municípios que apontassem, além da quantidade, o “tipo de demanda”. Essas respostas foram sistematizadas em uma listagem com as 20 cidades que apresentaram maior número de ações. Essa lista foi chamada de *Ranking 20*.

Do total de mais de 101 mil ações declaradas pelos 4.168 Municípios, as 20 cidades que integram o atual *ranking* são responsáveis por 46% das ações de medicamentos; 58% das ordens de internação; 70% das demandas por leitos de UTI e 54% das ações por tratamentos especiais.

O corte de 20 cidades objetiva apenas o estabelecimento de um grupo inicial de análise, já que seria inviável a exposição de todos os dados em uma única publicação. Nesse sentido, os outros Municípios com menor número de ações na Justiça merecem e precisam adotar estratégias para redução dessas demandas judiciais.

Como formas de contextualizar a situação de cada Município, lança-se mão de outros fatores de análise: (i) geográfico, (ii) número de serviços de saúde presentes na localidade e do (iii) Índice de Desenvolvimento Humano-Municipal<sup>19</sup> (IDH-M).

O cotejamento entre a judicialização e os itens acima citados tem por objetivo levantar indícios das condições de vida da população, afastar ou incluir essas condições como fatores que possam explicar, direta ou indiretamente, a judicialização da saúde.

---

<sup>19</sup> IDHM entre 0 e 0,499: Muito Baixo Desenvolvimento Humano; IDHM entre 0,500 e 0,599: Baixo Desenvolvimento Humano; IDHM entre 0,600 e 0,699: Médio Desenvolvimento Humano; IDHM entre 0,700 e 0,799: Alto Desenvolvimento Humano; IDHM entre 0,800 e 1: Muito Alto Desenvolvimento Humano.

Finalmente aponta-se que, a lista das 20 cidades pode ser representada como uma fotografia ao longo da vida de uma pessoa: nada mais é do que um momento, uma imagem num instante. Isso significa que os dados coletados podem e devem ter sofrido alteração até a data de publicação deste artigo.

## **RANKING 20 DA JUDICIALIZAÇÃO POR MEDICAMENTOS**

A tabela abaixo mostra a situação dos 20 Municípios que mais indicam ter demandas judicializadas envolvendo medicamentos. O extrato representa, em parte, as regiões que mais participaram da pesquisa nacional, ou seja, ocorre o predomínio de Municípios das regiões Sudeste e Sul, tendo apenas um Município da região Nordeste.

**Tabela 6 – Municípios, quantidade de ações e IDH-M**

<b>Cidade/ UF</b>	<b>Quantidade</b>	<b>IDH-M</b>
Piracicaba (SP)	7.080	0,785
Jundiá (SP)	4.446	0,822
Franca (SP)	3.044	0,788
Não-Me-Toque (RS)	3.040	0,765
Santana da Vargem (MG)	2.000	0,698
Cachoeirinha (RS)	1.500	0,757
Lamarão (BA)	1.500	0,518
Muriaé (MG)	1.500	0,734
Limeira (SP)	1.500	0,775
Bossoroca (RS)	1.500	0,692
Tubarão (SC)	1.320	0,796

Mogi Guaçu (SP)	1.306	0,774
Botucatu (SP)	1.200	0,800
Ibirité (MG)	1.020	0,704
Guarujá (SP)	1.000	0,751
Itu (SP)	900	0,773
Aripuanã (MT)	810	0,675
Pitangueiras (SP)	800	0,723
Aguai (SP)	700	0,715
Garopaba (SC)	610	0,753

<b>Total</b>	<b>36.776</b>	<b>0,738</b>
--------------	---------------	--------------

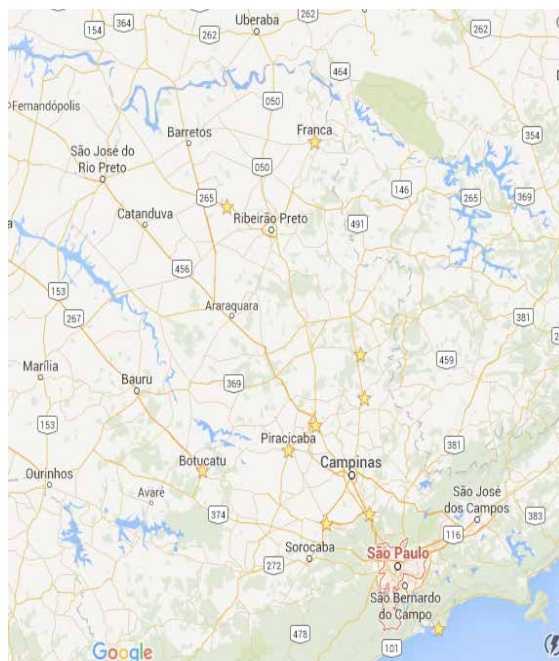
Fonte: Pesquisa Nacional CNM

Na Tabela 6, dez Municípios pertencem ao Estado de São Paulo, três ao Rio Grande do Sul, três a Minas Gerais, um à Bahia, dois a Santa Catarina, um ao Mato Grosso e um ao Rio de Janeiro.

Das 20 cidades que mais indicam judicializar medicamentos, apenas três apresentam IDH-M Baixo. Todas oscilam em indicadores de Alto para Muito Alto.

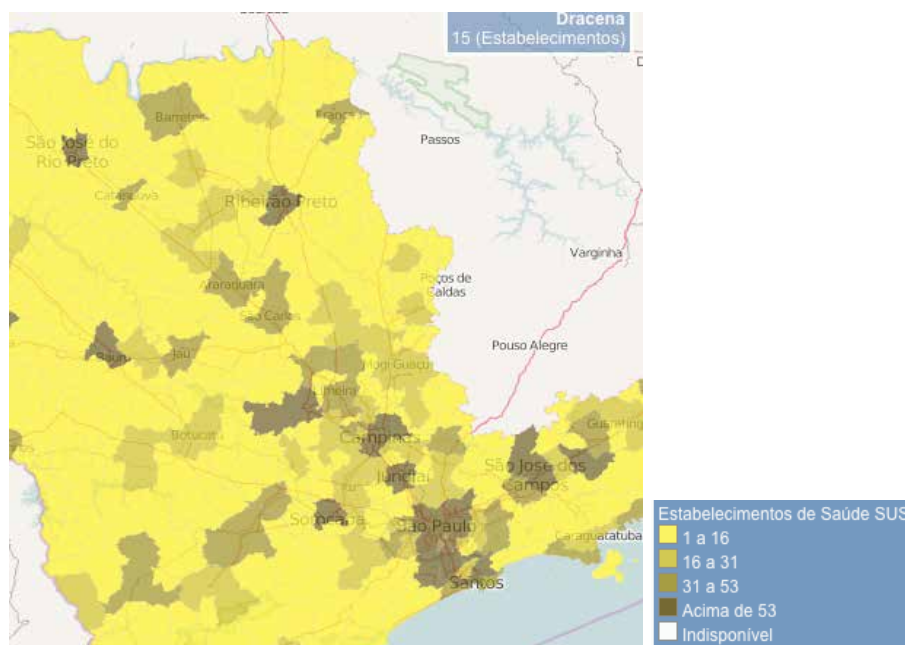
Pelo número expressivo de ações e pela quantidade de ocorrências, para os Municípios do Estado de São Paulo foi realizado um recorte geográfico com o intuito de verificar se existiria concentração específica de judicialização de medicamentos. Logo em seguida, com o auxílio dos mapas interativos do IBGE, foi verificada, no entorno dessas localidades, a presença de estruturas de saúde. As imagens dos mapas induzem a algumas reflexões.

### Mapa 3 – Municípios paulistas no *Ranking 20*: medicamentos



Fonte: Google mapas

## Mapa 4 – Estabelecimentos de Saúde – São Paulo 2009



Fonte: IBGE Cidades

Se adotar como parâmetros a primeira e a última cidade paulista do *Ranking 20* de medicamentos, ou seja, Piracicaba e Aguai, verifica-se que a complexidade do fenômeno da judicialização não segue um perfil padrão de Município. Observam-se alguns indícios dessa constatação pela Tabela 7.

**Tabela 7 – Piracicaba (SP) e Aguai (SP) – serviços de saúde e população**

	<b>Piracicaba (SP)</b>	<b>Aguai (SP)</b>
<b>(a) População 2010</b>	364.571	32.148
<b>(b) Serviços de Saúde – 2009</b>		
Público Federal	2	0
Público estadual	10	0
Público Municipal	89	10
Privado	140	3
<b>(c) Total judicialização – medicamentos</b>	7.080	700

Fonte: CNES/ DATASUS. Autoria: Área Técnica da Saúde/CNM.

Mesmo sendo cidades com acentuadas diferenças populacionais, socioeconômicas e de serviços de saúde, a proporção de judicialização em relação à população e quantidade de ações aproxima Aguai e Piracicaba. Mesmo com uma problemática acentuada em torno das ações em saúde contra os Municípios, nenhuma das duas cidades relata adoção de estratégias para diminuir a judicialização, como formação de uma rede de cooperação com o Poder Judiciário.

Com relação aos Municípios do Estado de São Paulo que responderam à pesquisa da CNM, pode-se perceber que as localidades com judicialização se concentram na parte Noroeste e no entorno de Campinas e da capital.

Por tratar-se do Sudeste do país, os dados da presença de serviços de saúde mostram-se sem aparentes “vazios de cobertura”. Mesmo assim, um aprofundamento sobre a cobertura e o acesso à Atenção Primária (APS) e de Média e Alta Complexidade (MAC) mostram-se interessantes, como forma de contextualizar a rede de cuidado e a Atenção Farmacêutica municipal e estadual, seus pontos positivos e deficiências.

## **APONTAMENTOS EM TORNO DA JUDICIALIZAÇÃO: A INOBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE**

O fenômeno de judicialização da saúde mostra-se complexo e, ao mesmo tempo, passível de superar. Nesse processo de superação, faz-se necessário reconhecer a saúde como campo de direitos e ações que precisa da ação e reconhecimento das várias disciplinas – Saúde, Gestão Pública, Direito e outras – além da atuação conjunta das instituições – Município, Estado, Sistema de Justiça e seus operadores. Sem essa visão ampliada, as estratégias de diminuição da judicialização tendem a falhar.

Partindo dos contextos de organização e financiamento do SUS face ao fenômeno da judicialização, a CNM entende que, sistematicamente, partes das decisões judiciais colidem com o *corpus* legal que regulamenta as relações interfederativas do SUS. É no cerne dessa contradição que se origina a reflexão da CNM a respeito da judicialização da saúde.

As decisões que desconhecem as responsabilidades de cada Ente federado são sentenças que lançam um olhar somente para uma parte do conjunto de leis. Esse tipo de interpretação silencia os artigos 30 e 198 da própria Constituição Federal – que tratam, entre outros princípios, da

competência municipal e da descentralização da saúde. Essas referências constitucionais são base para uma série de leis complementares e decretos que regulamentam e organizam o funcionamento e financiamento do SUS. “Compete aos Municípios prestar, *com cooperação técnica e financeira da União e do Estado*, serviços de atendimento à saúde da população” (art. 30, inc. VII, CB – grifo nosso).

É importante assinalar que o movimento de discussão das decisões que ferem o Ente municipal no tocante à saúde não significa que a CNM tenha posicionamento contrário à garantia desse direito. Como entidade representativa dos Municípios, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) luta historicamente por melhorias nas condições de promoção, cuidado, organização e financiamento da saúde. Os pontos a serem tensionados e esclarecidos nesse debate é o silêncio e a inobservância das decisões de parte da magistratura perante o *corpus* legal existente.

Mesmo perante um histórico de decisões judiciais que desconsideram a organização e o financiamento do SUS, não se pode furtar de apontar a mudança gradativa de instituições do sistema de Justiça no tocante, por exemplo, à responsabilidade solidária. Esse é o caso da Associação Nacional de Defensores Públicos (Anadep) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Esse último tem o seguinte enunciado:

60 – Saúde Pública – A responsabilidade solidária dos entes da Federação não impede que o Juízo, ao deferir medida liminar ou definitiva, direcione inicialmente o seu cumprimento a um determinado ente, conforme as regras administrativas de repartição de competências, sem prejuízo do redirecionamento em caso de descumprimento (II Jornada de Direito à Saúde – enunciados aprovados. São Paulo, maio de 2015).

Fez-se questão de privilegiar o material do CNJ sem adaptações, no intuito de legitimar a discussão a respeito das decisões judiciais que não observam as especificidades do SUS, julgando e condenando Municípios em questões que são de responsabilidade de Estados e da União.

## **O SUBFINANCIAMENTO COMO CAUSA DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE**

A CNM não poderia deixar de lado a questão do subfinanciamento histórico do SUS como um dos fatores ao número de demandas em saúde. O problema do subfinanciamento da saúde pública no Brasil persiste e, apesar de sua evidente constatação e irradiação de graves consequências, a carência de recursos para concretizar o direito fundamental prestacional à saúde tem-se configurado um problema cada vez maior.

A escassez de recursos para a política sanitária implica, entre outras questões, a má qualidade da saúde estatal, que é apontada como relativa à escassez de recursos, pois Municípios de grande porte (minoridade dentro da nossa federação) contam com uma estrutura de arrecadação de receitas próprias de maior robustez se comparada a Municípios médios e pequenos.

Nesse sentido, o subfinanciamento da saúde torna-se mais perverso nos pequenos Municípios, ou seja, naquelas localidades cujas receitas próprias contribuem minimamente para a execução da política pública. Nesse contexto, a disponibilidade de recursos financeiros desempenha um papel determinante dentro do SUS: Municípios de pequeno e médio porte encaminham seus munícipes para grandes centros ofertantes de ações e serviços em saúde – sabidamente capitais e limitados cen-

tros regionais –, tornando essas pessoas SUS dependentes de Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) em outras cidades que não aquelas onde residem.

Essa dinâmica de encaminhamento provoca um sério viés que, se não introduzido na análise da oferta e demanda em saúde, pode criar cenários fictícios de formulação de políticas públicas, perpetuando a lógica justificativa de financiamento baseada nos atendimentos ou “demandas” SUS.

A situação descrita do viés do financiamento é da concentração de ASPS nas regiões/capitais mais abastadas. O déficit de atendimento para média e alta complexidade no país (consultas com alguns especialistas, exames clínicos e de imagem, diagnósticos, tratamento clínico e cirúrgico, reabilitação e leitos em Unidade de Terapia Intensiva) mostra-se nos números das demandas judiciais por procedimentos/internações hospitalares, especialmente nos Municípios de pequeno e médio porte.

Nessas circunstâncias, evidencia-se a magnitude de atendimento de alguns polos que apresentam serviços especializados, que continuam desempenhando um papel crucial no recebimento de pacientes, encaminhados de Municípios menores para o cuidado e recuperação da saúde.

Em consulta ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) considerando os estabelecimentos e serviços de Média e Alta Complexidade (MAC) como nível de atenção, para o mês de setembro de 2015, são encontrados dados que confirmam a situação narrada nos estudos.

De acordo com a Tabela 8, 3.850 Municípios que apresentam população até 50 mil habitantes – portanto de pequeno porte – possuem no máximo 19 serviços de MAC para atendimento à população. Esse número representa quase 70% do total de Municípios brasileiros.

O contingente de gestores municipais que governam Municípios menos populosos é cotidianamente constrangido a, além de conviver com o subfinanciamento e o encaminhamento sistemático de munícipes para grandes centros, negociar e pactuar com gestores estaduais a disponibilização de vagas para a assistência de seus pacientes, como também estipular cotas, credenciar e controlar os serviços.

**Tabela 8 – Classificação dos Municípios por porte populacional e serviços de MAC**

Faixa Populacional (habitantes)	Quantidade		
	Municípios	Serviços	Máxima de Serviços
Até 10.000	1.247	776	6
Entre 10.001 e 20.000	1.226	1.745	9
Entre 20.0001 e 50.000	1.377	4.191	19
Entre 50.001 e 100.000	1.082	8.443	49
Entre 100.001 e 200.000	340	7.445	101
Entre 200.001 e 500.000	213	11.469	212
Entre 500.001 e 1.000.000	69	12.700	502
Acima de 1.000.000	16	16.457	3.541
<b>TOTAL – BRASIL</b>	<b>5.570</b>	<b>63.226</b>	

Fonte: Adaptado pelos Estudos Técnicos/CNM. DATASUS. CNES, setembro/2015.

Em contraposição à situação caótica e complexa típica do cotidiano dos gestores de Municípios de pequeno porte, os dados do CNES revelaram que 16 Municípios com população de até 999.999 habitantes, também conhecidos como grandes centros urbanos, possuem à sua disposição para ofertar mais de 3.500 serviços de MAC. Notadamente são esses centros que recepcionam os usuários do SUS encaminhados dos Municípios de pequeno e médio porte, portanto são eles que recebem do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e do Fundo Estadual de Saúde (FES) pelo atendimento prestado.

Municípios com grandes centros de estruturas e serviços de saúde que disponibilizam cuidados de Média e Alta Complexidade atendem aos pacientes encaminhados e recebem pelo atendimento prestado. No entanto, após essa demanda por MAC, o usuário ao retornar para o Município de origem tem a continuidade do cuidado em saúde a partir dos serviços municipais.

Tais dados e contextos remetem à necessidade de que seja levado em consideração que, se bem ocorreram melhorias em torno da legislação do SUS no sentido da diminuição das desigualdades regionais, ao mesmo tempo o objetivo dessas normativas está longe de ser atingido, ou seja, do que está posto, o financiamento do sistema ainda guarda distorções que comprometem sobremaneira a gestão municipal.

## **CONCLUSÃO**

Como entidade representativa do Ente municipalista, a CNM não poderia limitar-se à discussão dos graves números em torno da judicialização de medicamentos, mas deve sim avançar no debate e no repensar

as ações a partir de estratégias de diminuição das judicializações que tanto penalizam as gestões municipais.

Isso passa pelo reconhecimento dos operadores do sistema de Justiça em relação à organização e financiamento do SUS e pelo mapeamento e diagnóstico da Rede de Atenção à Saúde. Essas medidas, somadas à aproximação das instituições – municipais e de Justiça –, mostram-se positivas na queda dos números das ações de judicialização da saúde.

Nesse sentido, a Confederação tem à disposição materiais no intuito de programar ações locais de diminuição da judicialização da saúde.



**Sede**

SCRS 505, Bl. C – Lt. 01 – 3º Andar  
CEP: 70350-530 – Brasília/DF  
Tel/Fax: (61) 2101-6000

**Nova Sede**

SGAN 601 – Módulo N  
CEP: 70830-010  
Asa Norte – Brasília/DF

**Escritório Regional**

Rua Marcílio Dias, 574  
Bairro Menino Deus  
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS  
Tel/Fax: (51) 3232-3330

[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM