

# Administração Municipal







Fundação

**CECIERJ**

Consórcio **cederj**

Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro

## Administração Municipal

Volume 2

Hugo Fogliano Gonçalves



SECRETARIA DE  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA

**UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL**

Ministério da  
Educação

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA

Apoio:



# Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Rua da Ajuda, 5 – Centro – Rio de Janeiro, RJ – CEP 20040-000

Tel.: (21) 2333-1112 Fax: (21) 2333-1116

## Presidente

Carlos Eduardo Bielschowsky

## Vice-presidente

Masako Oya Masuda

## Coordenação do Curso de Administração

UFRRJ - Silvestre Prado

UERJ - Luiz da Costa Laurencel

## Material Didático

### ELABORAÇÃO DE CONTEÚDO

Hugo Fogliano Gonçalves

### OORDENAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO INSTRUCIONAL

Cristine Costa Barreto

### SUPERVISÃO DE DESENVOLVIMENTO INSTRUCIONAL

Flávia Busnardo

### DESENVOLVIMENTO INSTRUCIONAL E REVISÃO

Anna Maria Osborne

### AVALIAÇÃO DO MATERIAL DIDÁTICO

Thaís de Siervi

## Departamento de Produção

### COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO

Fábio Rapello Alencar

### COORDENAÇÃO DE REVISÃO

Cristina Freixinho

### ASSISTENTE DE PRODUÇÃO

Bianca Giacomelli

### REVISÃO TIPOGRÁFICA

Beatriz Fontes

Carolina Godoi

Cristina Freixinho

Thelenayce Ribeiro

### PROGRAMAÇÃO VISUAL

Bianca Lima

Ricardo Polato

### ILUSTRAÇÃO

Bianca Giacomelli

Clara Gomes

### CAPA

Clara Gomes

### PRODUÇÃO GRÁFICA

Patrícia Esteves

Ulisses Schnaider

Copyright © 2015, Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Nenhuma parte deste material poderá ser reproduzida, transmitida e gravada, por qualquer meio eletrônico, mecânico, por fotocópia e outros, sem a prévia autorização, por escrito, da Fundação.

G635

Gonçalves, Hugo Fogliano.

Administração municipal: volume 2 / Hugo Fogliano Gonçalves. – Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2015.

148 p.: Il. 19 x 26,5 cm.

ISBN: 978-85-7648-995-5

1. Administração pública. 2. Município. 3. Câmara Municipal.  
4. Processo legislativo. 5. Participação popular. I. Título.

CDD: 351

Referências bibliográficas e catalogação na fonte, de acordo com as normas da ABNT.  
Texto revisado segundo o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

# Governo do Estado do Rio de Janeiro

## Governador

Luiz Fernando de Souza Pezão

## Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia

Gustavo Tutuca

### Universidades Consorciadas

#### CEFET/RJ - CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA CELSO SUCKOW DA FONSECA

Diretor-geral: Carlos Henrique Figueiredo Alves

#### IFF - INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FLUMINENSE

Reitor: Luiz Augusto Caldas Pereira

#### UENF - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO

Reitor: Silvério de Paiva Freitas

#### UERJ - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Reitor: Ricardo Vieiralves de Castro

#### UFF - UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Reitor: Roberto de Souza Salles

#### UFRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Reitor: Carlos Levi

#### UFRRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Reitora: Ana Maria Dantas Soares

#### UNIRIO - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Reitor: Luiz Pedro San Gil Jutuca



# Administração Municipal

Volume 2

## SUMÁRIO

<b>Aula 9</b> – Orçamento participativo .....	<b>7</b>
<i>Hugo Fogliano Gonçalves</i>	
<b>Aula 10</b> – Desenvolvimento econômico .....	<b>19</b>
<i>Hugo Fogliano Gonçalves</i>	
<b>Aula 11</b> – Desenvolvimento social .....	<b>37</b>
<i>Hugo Fogliano Gonçalves</i>	
<b>Aula 12</b> – Desenvolvimento urbano.....	<b>55</b>
<i>Hugo Fogliano Gonçalves</i>	
<b>Aula 13</b> – Desenvolvimento ambiental .....	<b>79</b>
<i>Hugo Fogliano Gonçalves</i>	
<b>Aula 14</b> – Gestão de pessoas no serviço público .....	<b>97</b>
<i>Hugo Fogliano Gonçalves</i>	
<b>Aula 15</b> – Lei de Responsabilidade Fiscal .....	<b>121</b>
<i>Hugo Fogliano Gonçalves</i>	
<b>Referências</b> .....	<b>143</b>



# Orçamento participativo

Hugo Fogliano Gonçalves

AULA

9

## Metas da aula

Apresentar o marco conceitual do orçamento participativo, bem como distinguir os mecanismos dos impactos, das potencialidades, dos desafios e constrangimentos do orçamento participativo.

# objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 reconhecer e avaliar a trajetória do orçamento participativo;
- 2 analisar os impactos e potencialidades do orçamento participativo;
- 3 identificar os desafios e constrangimentos do orçamento participativo.

## INTRODUÇÃO

O orçamento participativo é um mecanismo de política governamental que permite uma participação democrática dos cidadãos, que podem influenciar, debater ou decidir sobre as questões importantes do orçamento público. O processo de participação popular acontece em assembleias abertas e periódicas e com etapas de negociação direta com o governo municipal. Nesse processo de construção do orçamento participativo, retira-se o poder de uma elite burocrática, repassando-o diretamente para a sociedade civil organizada, que passa a ocupar espaços que antes não lhes eram permitido.

O orçamento participativo surge no Brasil, tendo sua gênese na esfera municipal, por meio dos movimentos associativos existentes no município de Porto Alegre. Mas uma compreensão mais apurada da gênese e do desenvolvimento dessa proposta não pode prescindir de uma retrospectiva histórica, embora ela não seja fácil de ser feita, dada a carência de informações e a descontinuidade de muitas das experiências de que se tem conhecimento.



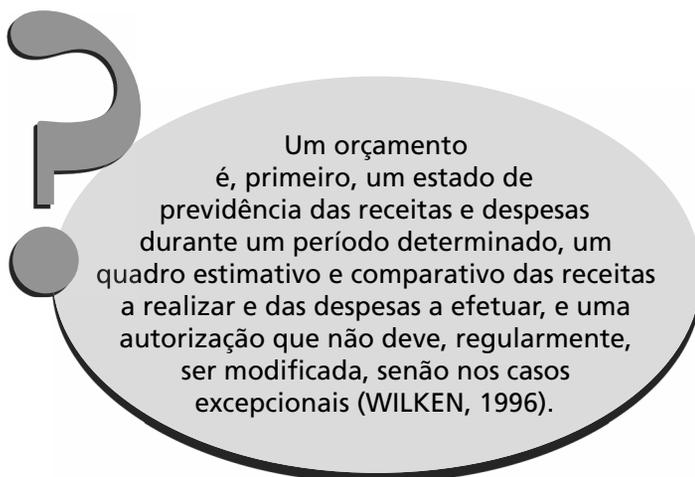
Gabriella Fabbri

**Figura 9.1:** Ciclo de debate sobre orçamento participativo.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/1279618>

Devido à longevidade do orçamento participativo de Porto Alegre-RS, por isso mesmo a mais conhecida, e tomando o estabelecimento de uma relação prefeitura/população que envolva algum tipo de diálogo prévio para definir o orçamento municipal, é possível identificar grandes momentos distintos na história dessa prática que abarca as experiências precursoras e que consiste num conjunto de iniciativas do PT – Partido dos Trabalhadores. A importância que teve o PT no processo se deve ao fato de ter ele incluído o orçamento participativo como ingrediente do seu “modo de governar”, não só fazendo com que fosse adotado em distintas localidades do país, mas também sistematizando a prática a partir de trocas de informações e de reflexões que foram bastante difundidas. Experiências precursoras, relacionadas a este momento, são frequentes, como os casos de Lages (SC) e Boa Esperança (ES), que procuraram estabelecer um diálogo entre a prefeitura e a população, chamando a atenção de todo o país ao levar várias cidades a se envolverem com a organização de associações de bairros, de moradores ou de amigos de bairros. Situam-se, no mesmo bloco, outras experiências menos conhecidas, como Vila Velha (ES) e Diadema (SP).

A implementação do orçamento participativo surgiu com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, sendo estimulada a participação popular na definição de políticas públicas governamentais, por intermédio da criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas como espaços de controle social. As mudanças constitucionais e políticas viabilizaram a implantação do orçamento participativo em Porto Alegre (RS), com a proposta de discussão pública do orçamento e dos recursos para investimento.



## PLANEJAMENTO MUNICIPAL, ORÇAMENTO PÚBLICO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento público é um dos instrumentos mais importantes e corriqueiros de gestão e planejamento municipal de uma coletividade politicamente organizada. O orçamento constitui-se, a partir do ponto de vista político-institucional, da síntese do compromisso de contribuições da sociedade civil organizada e de realizações do governo municipal, como um contrato estabelecido entre governo e sociedade, refletindo, em termos monetários, o que o governo faz pelo povo e o que o povo contribui para o governo.

O orçamento público encontra sua origem nos sistemas feudais da Idade Média. O método de preparação do orçamento, empregado naquela época, centrava-se claramente na função de controle, no que diz respeito aos aspectos contábeis, com ênfase nos objetivos de gasto e no estrito emprego das dotações nos fins para os quais foram concedidos (SANCHES, 1997). O orçamento era um instrumento jurídico sem grande complexidade, que atuava como mecanismo de controle através da fixação dos meios para que o poder governante executasse as tarefas estabelecidas.

A peça orçamentária, com o tempo, iria se mostrar, mais claramente, como um instrumento de administração, e não tanto como um mecanismo de controle político sobre o executivo (SOUZA, 2000). Sustentado pelo advento da racionalização administrativa, surge a metodologia do orçamento-programa. Essa metodologia é definida através do processo de fixação de despesas públicas, a partir da identificação das necessidades públicas e segundo níveis de prioridade e estruturas apropriadas de classificação da programação.

Enquanto na metodologia de preparação do orçamento tradicional, ele é dissociado do planejamento e da programação, já no orçamento-programa o processo orçamentário é um elo entre o planejamento e as funções executivas do Estado. A alocação de recursos tem em vista a realização de metas, e as decisões orçamentárias levam em conta análises de diversas alternativas (SOUZA, 2000).

Dessa forma, podemos dizer que o orçamento-programa é um articulador de aspectos ligados à dimensão da gestão e à do planejamento. A marca da distinção reside no aspecto temporal. Gestão pode ser entendida como a administração dos recursos e dos problemas, no tempo presente. Por outro lado, o planejamento é a preparação para o futuro, voltada para evitar ou minimizar problemas e melhor explorar potencialidades. Perceber a distinção não nos livra da constatação óbvia e necessária da interface existente entre gestão e planejamento.

No Brasil, o orçamento público, tanto da União quanto dos estados e dos municípios é o documento anualmente aprovado com a finalidade de evidenciar as políticas econômico-financeiras e o programa de trabalho que o governo pretende executar no período de um ano (SILVA, 1997).

Dessa forma, é possível definirmos o orçamento público no Brasil como uma tradução financeira de um plano de ação. No processo de planejamento, cada fase de decisão política corresponde a uma fase de natureza financeira. Como, no caso brasileiro, o orçamento público é anual, o processo de confecção da peça orçamentária representa a elaboração de um plano de trabalho que articula e organiza um vasto conjunto de ações em diversos setores pelo período de um ano. Assim, mesmo sendo um período relativamente curto, o processo de orçamentação, em sua maior parte, não trata de decisões isoladas, constituindo um instrumento de planejamento de curto prazo que agrega as metas e os recursos financeiros disponíveis para o seu atingimento.

Mudando o foco para o âmbito municipal, pode-se dizer que a elaboração anual do orçamento constitui o momento em que o poder público local define os programas, projetos e atividades que irá empreender. O orçamento municipal expressa a forma como o executivo pretende lidar com as suas funções e competências.

O planejamento municipal tem a função de pensar a cidade a curto, médio e longo prazos, além de compatibilizar as políticas setoriais e as intervenções pontuais com os objetivos ali estabelecidos. Dentro dessa perspectiva, cabe ao planejamento a tarefa de realizar estudos e pesquisas prospectivos que forneçam subsídios para a formulação de políticas. Esses

esforços permitiriam avaliar os benefícios potenciais dessas políticas e alguns dos efeitos colaterais perversos que possam vir a produzir os obstáculos que cercam sua implementação, bem como as correções de rotas e reordenamento de prioridades que se fizerem necessários.



Para mais detalhes sobre o orçamento participativo em Porto Alegre, ver Fedozzi (2001); sobre o orçamento participativo no ABC paulista, ver Daniel Filho (2003) e Carvalho e Felgueiras (2000); sobre a experiência de São Carlos em orçamento participativo, ver Franzese e Pedroti (2005).

## **PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

De certa forma, o orçamento participativo parece indicar mais probabilidades de incorporação de espaços de participação direta, combinados com mecanismos de representação. No caso do orçamento participativo de Porto Alegre, este apresenta diferentes fases e instâncias de participação no que diz respeito à obediência às normas, no que se refere à vinculação com o poder público municipal e ao caráter decisório. Nesse sentido, são as organizações da sociedade civil que apresentam menor grau de institucionalização e maior grau de autonomia, que se articula com suas bases distintas. São as organizações que mais próximas estão do cotidiano da população, configurando-se, portanto, como articulação de primeiro nível. No orçamento participativo, esses grupos e entidades consultam a população, articulam demandas, organizam encontros e participam das assembleias, fóruns e encontros de maneira geral, e a sua institucionalidade estrutura-se em conjuntos de espaços participativos, em diversos níveis, tais como assembleias que são regionais e/ou temáticas, fóruns de delegados e Conselho do Orçamento Participativo.

## Atividade 1

Por que o orçamento público é a peça mais importante na gestão do planejamento municipal?



---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Porque ele é uma síntese do compromisso, do ponto de vista político, das realizações do governo municipal, que se estabelecem como uma contribuição para a sociedade civil. Embora o orçamento tenha origem no sistema feudal, o modo de elaboração centrava-se na função de controle contábil, sendo um instrumento jurídico que atuava como mecanismo de controle dos meios para que o gestor cumprisse as metas estabelecidas.*

A instância deliberativa central do orçamento participativo cabe ao Conselho do Orçamento Participativo que apresenta um grau de complexidade maior, uma vez que se discute e define o conjunto da peça orçamentária municipal. De certa forma, as atribuições dos conselheiros transcendem, em muito, a sua capacidade de tomar decisões racionais e bem fundamentadas sobre todas as questões (ABERS, 1997). Na prática, o conselho discute a distribuição dos investimentos, delegando ao poder público a definição das questões mais amplas da cidade. Nesse sentido, o conselho apresenta um forte caráter ratificador das propostas da administração municipal, embora ocorram algumas controvérsias.

Entretanto, há de se considerar que os conselheiros, além de uma trajetória no próprio conselho que amplia a sua qualificação, mantêm laços fortes e contínuos com as suas regiões e temáticas, participando de sucessivas reuniões e encontros que contribuem para um processo de capacitação, implicando dizer que o Conselho do Orçamento Participativo não é a única instância de discussões, uma vez que estas se dão nos fóruns de delegados e nas entidades comunitárias às quais geralmente estão vinculados.

## ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

Em geral, é possível afirmar que a atividade financeira do estado consiste em um conjunto de atos que estão voltados para a obtenção e administração de recursos financeiros com o objetivo de viabilizar a satisfação das necessidades públicas do município (COSTIN, 2010). Dessa forma, o orçamento público é um documento aprovado por lei, contendo a previsão dos gastos e das receitas municipais a serem realizadas pelo governo municipal para um determinado exercício financeiro, geralmente compreendendo um ano. Por ser um instrumento legal mais importante das finanças públicas municipais, ele alcança dois objetivos:

- estabelece todas as despesas que poderão ser realizadas, tendo por base uma estimativa de receita;
- envolve relacionamento técnico e político entre o Executivo e o Legislativo municipal para elaboração, aprovação e controle de sua execução.

No primeiro objetivo, o orçamento ganha uma certa relevância, na medida em que não se pode realizar nada que envolva gastos sem que estes estejam previamente estabelecidos no orçamento. No segundo objetivo, ele é um reflexo da evolução da prática orçamentária que envolve o direito de o contribuinte participar na definição de como o ente municipal deve gastar os recursos oriundos do pagamento de impostos e taxas, realizado pelo contribuinte.

O orçamento é um documento legal que prevê a receita e fixa as despesas, “de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo” (Lei n. 4.320, que instituiu no Brasil as normas para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados e dos municípios e do Distrito Federal).

Orçamento público compreende a elaboração e execução de três leis – o plano plurianual (PPA), as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA). O conjunto desses três instrumentos materializa o planejamento e a execução das políticas públicas municipais.

O plano plurianual (PPA) estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA vigora por quatro anos. É elaborado no primeiro ano do mandato do prefeito, abrangendo até o primeiro ano do mandato do prefeito seguinte. De forma prática, ele tem

vigência do segundo ano do mandato do prefeito até o final do primeiro ano do mandato do prefeito seguinte. O PPA prevê a atuação do governo, durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo. O detalhamento dessa lei, definindo os valores a serem investidos, é feito anualmente através das outras leis do orçamento: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – tem como a principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais; a Lei Orçamentária Anual – LOA – busca sintonizar com as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, estabelecidas no PPA. De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da CF, a LDO: compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da LOA; disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Poderá propor modificações no projeto de lei da LDO e será sancionada pelo prefeito. O prazo para envio da LDO tem como parâmetro o término do exercício financeiro, 31/12 e, para devolução, o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem por função principal o estabelecimento dos parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização de diretrizes, objetivos e metas contemplados no plano plurianual. Na realidade, a LDO é uma cartilha que direciona e orienta a elaboração do orçamento anual.

Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano. A Lei Orçamentária Anual estima as receitas e autoriza as despesas do governo, de acordo com a previsão de arrecadação. Se, durante o exercício financeiro, houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na lei, o Poder Executivo submete à Câmara Municipal um novo projeto de lei, solicitando crédito adicional. Por outro lado, a necessidade de contenção dos gastos obriga o Poder Executivo, muitas vezes, a editar decretos com limites orçamentários e financeiros para o gasto, abaixo dos limites autorizados pela Câmara.

O orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual (PPA), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

De forma prática, a LOA deve ser disponibilizada até o dia trinta de agosto e enviada para a Câmara, que deverá votar e devolvê-la ao Poder Executivo até o dia trinta de setembro.

Na elaboração do orçamento, primeiro é preciso prever as receitas para, depois, fazer a previsão das despesas, e o cálculo é feito através de índices. Para o fechamento do orçamento, é preciso fazer o custeio de todas as secretarias, incluindo manutenção das máquinas, e despesas fixas (água, luz, aluguel, telefone, material de consumo).

A receita municipal é arrecadada mediante pagamento dos tributos, rendas e outras receitas correntes e de capital, na forma da legislação vigente e das especificações: receita tributária, receita de contribuição, receita de serviços, receita patrimonial, transferências correntes, outras receitas correntes, operações de créditos e transferência de capital.



Um vídeo interessante que está fazendo sucesso na Internet é *O Momento do conhecimento* que expõe uma aula sobre planejamento orçamentário e está disponível no site de compartilhamento de vídeos YouTube, em: <http://www.youtube.com/watch?v=usWsOTWnf38&feature=related>.

## CONCLUSÃO

O orçamento participativo é uma instituição inovadora de elaboração de políticas que apresenta grandes variações nos seus resultados. Porto Alegre é o caso mais conhecido, nacional e internacionalmente. Seus resultados são considerados como padrão, através dos quais outros orçamentos participativos são medidos. Não devemos esperar, entretanto, que todos os orçamentos participativos apresentem resultados positivos. O orçamento participativo é uma instituição nova, inovadora e empolgante porque ele tem o potencial de afetar os cidadãos, a administração e a política de diversas formas. Ele tem o potencial de iniciar uma transformação social mais ampla na educação pública, na deliberação e emergência de questões contenciosas no público, oferecendo a possibilidade de transformar a vida dos cidadãos comuns.

## Atividade Final

Por que o apoio que a administração municipal oferece para o orçamento participativo é parte integral do seu sucesso? O compromisso político de um governo é uma condição necessária para um resultado bem-sucedido?




---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

### Resposta Comentada

*A administração tem de iniciar e gerenciar uma nova experiência participativa que consome tempo, e não, necessariamente, oferece benefícios públicos e eleitorais de curto prazo. A administração tem de estar disposta a gastar tempo, energia e recursos para reformar o processo através do qual os cidadãos fazem suas demandas, o processo através do qual os burocratas tomam as decisões e o processo através do qual os representantes eleitos (vereadores e/ou deputados estaduais) estão acostumados a apresentarem suas demandas para o sistema político. Os governos têm de estar dispostos, no mínimo, a reformar as relações políticas existentes e a incluir os cidadãos nos processos de tomada de decisão.*

### RESUMO

O orçamento participativo tem como objetivo trazer pessoas comuns para a discussão de como realizar a aplicação dos recursos municipais para o desenvolvimento da municipalidade. O resultado é mais que um esforço isolado bem-sucedido. Mesmo onde movimentos corporativos e ação egoísta são a regra, a prática da participação no orçamento participativo envolve um processo de aprendizado através do qual algumas das contradições da democratização podem ser superadas.

## INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, apresentaremos o tema desenvolvimento econômico, que é um conjunto de estratégias para a elaboração de uma base econômica e produtiva como fonte geradora de trabalho, renda e emprego.

# Desenvolvimento econômico

Hugo Fogliano Gonçalves

AULA

# 10

## Meta da aula

Apresentar os mecanismos que levam o poder público municipal a realizar ações de desenvolvimento sustentável.

## objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

-  reconhecer e avaliar as ações de desenvolvimento local;
-  analisar as potencialidades da sociedade civil organizada, na participação do desenvolvimento local.

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento dos municípios envolve várias e divergentes questões, que estão vinculadas às diversas temáticas, tais como a agricultura, a ciência e a tecnologia, ao comércio e à indústria, à cultura e à educação, ao esporte e ao lazer, à habitação; ao meio ambiente, à saúde e à segurança pública, aos diversos serviços municipais, ao transporte e ao turismo urbano e rural. Nesse sentido, os municípios têm passado por vários desafios, como: políticos, sociais, ambientais, financeiros e na forma de condução da gestão municipal, da qual os municípios têm exigido a busca por uma qualidade de vida mais adequada e demandado a participação na condução estratégica do município. O desenvolvimento econômico municipal pode ser definido como um conjunto de estratégias e ações que levam à construção ou reconstrução de toda a base econômica e produtiva do município. Quando se discutem alternativas para o desenvolvimento econômico, a primeira solução sugerida é a atração de indústrias como fontes geradoras de empregos, sendo este o formato que o país vem trabalhando, desde a década de 1960 e, através da qual, tem conseguido grande progresso nos últimos 20 anos.

A gestão da cidade está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração, aplicados na cidade como um todo, visando à qualidade da infraestrutura e dos serviços urbanos, propiciando as melhores condições de vida e aproximando os cidadãos nas decisões e ações da governança pública municipal. A gestão municipal pode ser entendida como a gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias. Está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicada na administração local, por meio de seus servidores municipais (REZENDE; CASTOR, 2006).

## INSERÇÃO DA ECONOMIA LOCAL EM UM MUNDO GLOBALIZADO

Desde o fim da década de 1980, vêm sendo incorporadas ações relacionadas à valorização da dimensão da economia local e, ao mesmo tempo, vêm apontando para o surgimento de nova estratégia de desenvolvimento local, pautada na articulação entre os diversos atores locais, gerando a construção de pactos que unam esforços e otimizem recursos.

Essa nova estratégia decorreu do processo de reestruturação produtiva e da subsequente crise mundial do emprego, que assumiu no Brasil contornos ainda mais severos, devido à forte combinação entre redução

da mão de obra, pela inserção de novas tecnologias, reforma do aparelho do Estado e abertura da economia. No quadro a seguir, exemplificamos alguns dos impactos gerados em função da reestruturação da economia em uma lógica globalizada.

**Quadro 10.1:** Impactos gerados pela reestruturação da economia

Impactos econômicos	Impactos territoriais
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globalização da economia, integração de grandes mercados, alta volatilidade do capital financeiro;</li> <li>• flexibilização da produção e das relações de trabalho;</li> <li>• novas formas de administração que favorecem o fortalecimento do setor das pequenas empresas, vinculadas às grandes empresas, num esquema de terceirização;</li> <li>• crescimento do desemprego e separação entre crescimento econômico e criação de emprego;</li> <li>• concentração da produção em unidades menores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação da mobilidade das empresas e maior “capacidade de barganha” destas em relação aos governos;</li> <li>• intensificação da competição entre as localidades em busca de empresas e investimentos, em alguns casos, guerra fiscal;</li> <li>• revalorização das tradições e capacidades locais e regionais como reação ao processo de globalização, criando novas oportunidades de mercado;</li> <li>• aceleração de todas as formas de circulação.</li> </ul>

Fonte: *Manual do prefeito*, 2009.

No Brasil, de modo geral, a reestruturação da economia, em face da crise do emprego, aumentou a demanda por mão de obra qualificada, incremento dos arranjos produtivos locais e ampliação da competição entre empresas, levando novos desafios às administrações municipais. Para que uma intervenção tenha efeito, é necessária a abertura de espaço de diálogo com os atores privados e a construção de pactos amplos, visando a ações conjuntas para criação e fortalecimento das empresas locais, para a expansão da oferta de geração de novos postos de trabalho e empregos.



Rafael Ortman

**Figura 10.1:** A globalização do ponto de vista econômico.

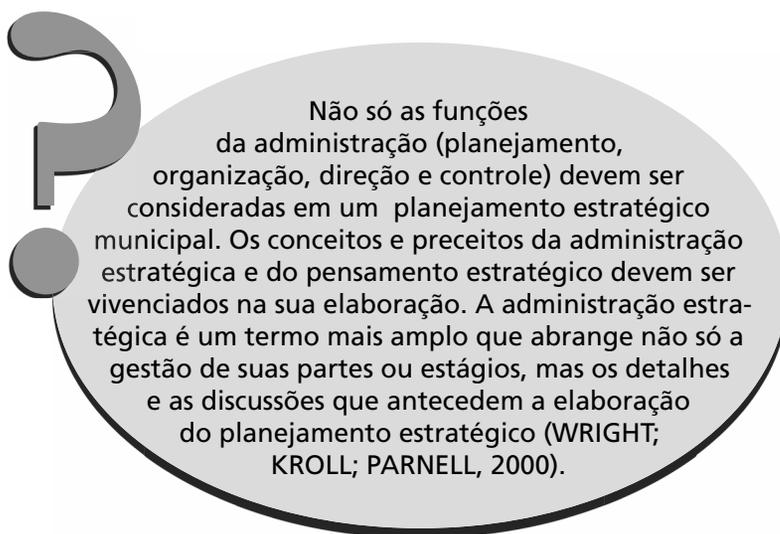
Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/1088644>

A proposta do desenvolvimento econômico local é um modelo de dinamização da economia local que é articulado entre os atores privados e na reorganização estratégica das forças produtivas e sociais existentes no município, partindo-se da premissa de que o desenvolvimento local não é questão que dependa apenas da intervenção do governo federal, estadual ou municipal, nem das atividades empresariais privadas, mas sim do modo como o conjunto da sociedade organiza sua produção.

Para que o desenvolvimento econômico local atinja o seu objetivo, cabe aos entes públicos o papel de facilitador e fomentador das atividades produtivas, formulando e discutindo com a sociedade civil organizada, composta por empresários, empreendedores, lideranças comunitárias, sindicatos e universidades, as estratégias de desenvolvimento econômico.

Na identificação dessas ações, é necessário olhar o território do município com a visão estratégica que possa promover o desenvolvimento de um território econômico municipal, com o objetivo de explicitar seus pontos fortes e fracos, e levando em consideração as possibilidades para a inserção da economia local no mercado regional, nacional e global. As estratégias de intervenção que muitos municípios planejam, através da elaboração de seus planos diretores participativos de desenvolvimento local, são alicerçadas em uma visão coletiva das especificidades geográficas, perspectivas de inserção nos mercados regionais, realidade institucional e potencialidades produtivas subproveitadas.

A dinâmica econômica local não é condicionada apenas por fatores locais e à política macroeconômica nacional. Os fluxos internacionais de capital e a lógica globalizada da produção das grandes empresas são elementos nos quais a capacidade de gestão das esferas locais de poder é praticamente nula. O mesmo não se pode falar do impacto desses elementos sobre o cotidiano do município.



## **AÇÕES MUNICIPAIS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

O desenvolvimento municipal deve estar focado na vocação local e deve exercer o papel de facilitador e impulsionador dos empreendimentos locais. O governo municipal, em relação às outras esferas de governo, possui vantagens que lhes são próprias pela sua escala de atuação. A possibilidade de diálogos diretos e continuados com as lideranças locais permite a formulação de políticas públicas conectadas às necessidades e especificidades da produção local.

Nesse contexto, o desenvolvimento municipal tem se voltado para as questões relacionadas ao crescimento local, ao mesmo tempo em que considera distintas as vias de abordagem. O governo municipal procura atrair investimentos de grande porte, como também do micro e pequeno empresariado. O fomento aos pequenos negócios e aos empreendimentos cooperativos tende a impactar positivamente a estrutura social local,

pois estimula a distribuição de renda e induz os segmentos populares a um comportamento mais ativo.

As ações municipais devem ser pensadas de forma harmônica e através de negociações com medidas para superar entraves existentes e, ao mesmo tempo, trabalhar todos os segmentos produtivos, indo além dos elos distintos de cada cadeia produtiva e empreendimentos de porte e caráter diferenciados.

## Atividade 1

Qual a importância do espírito empreendedor do prefeito municipal?



---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*O espírito empreendedor pode ser entendido como a parte imaterial do ser humano, a alma (por oposição ao corpo), algo que vem de dentro das pessoas. Está associado com a caracterização pessoal dos gestores quando estes têm uma visão clara de propósitos na direção de atividades mais adaptadas aos seus objetivos estratégicos. Tem relação com a expressão "entrepreneurship", integrando-a com o termo "inovação" (DRUCKER, 1987). Esse espírito faz parte da chamada "escola empreendedora", que é uma linha da formação estratégica de características visionárias e pró-ativas nas soluções necessárias para as organizações. O perfil empreendedor pode ser entendido como o conjunto de características, habilidades, competências dos empreendedores. Os empreendedores, nos municípios e nas prefeituras, podem atuar como gestores, técnicos ou auxiliares. O perfil pode contemplar resumidamente três grandes conjuntos de habilidades: técnicas, de serviços e humanas (REZENDE, 2005).*

As ações mais comuns aplicadas nas estratégias de desenvolvimento local, nas quais a participação do município tem-se mostrado especialmente importante são:

**Quadro 10.2** : Ações com participação do município

Ação	Resultado
Estabelecer tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas na legislação municipal	Implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006).
Investir na implantação e recuperação de infraestrutura	A precariedade das condições e acessibilidade das estradas vicinais, por exemplo, é fator que afeta sobremaneira as comunidades rurais, comprometendo a comercialização dos produtos agrícolas produzidos no município.
Apoiar a comercialização	Organização de feiras livres, realização de festas, exposição dos produtos locais nos circuitos de eventos comerciais da região e recuperação e ordenamento de mercados populares são mecanismos eficientes para o fortalecimento das atividades comerciais.
Facilitar o acesso aos serviços financeiros	Iniciativas de microcrédito vêm mobilizando a economia nas comunidades mais pobres das cidades brasileiras, constituindo forma eficiente de gerar postos de trabalho para a população em situação de maior vulnerabilidade social e econômica. Centenas de municípios brasileiros possuem bancos do povo ou instituições semelhantes voltadas para oferecer crédito aos pequenos empreendedores, muitas vezes acompanhados de ações de capacitação, assistência técnica e estímulo ao associativismo.
Ampliar o acesso à tecnologia	Viabilizar para que as empresas locais se tornem mais competitivas e consigam ofertar produtos e serviços de maior valor agregado. Essas ações, que visam aproximar os centros de conhecimento e a iniciativa privada, apresentam significativa capacidade de gerar empregos diretos e indiretos em função do aumento da renda regional.
Propiciar o acesso à capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo	As iniciativas de qualificação profissional representam uma das formas mais tradicionais de o governo municipal atuar, no desenvolvimento econômico local.
Realizar compras locais	Considerando que, em boa parte dos municípios brasileiros, o poder público constitui o principal agente econômico, o direcionamento dos recursos para os pequenos negócios resulta na redução da evasão de divisas do município e na ampliação da renda da população local. Por intermédio do Programa Federal de Aquisição dos Produtos da Agricultura Familiar, vários municípios estão adquirindo alimentos para escolas e programas sociais diretamente de agricultores familiares e pescadores artesanais e de suas cooperativas. Algumas prefeituras também vêm buscando adquirir, no comércio local, produtos como uniformes dos alunos das escolas, roupas dos funcionários e o enxoval dos hospitais, maternidades e postos de saúde, alimentando, assim, seu circuito econômico interno.
Apoiar a cooperação e o associativismo entre os pequenos produtores	A organização coletiva dos micro e pequenos empreendedores permite que negócios que se mostravam inviáveis individualmente tornem-se rentáveis, além de potencializar economicamente aqueles empreendimentos que já apresentam sustentabilidade. Os municípios podem apoiar as cooperativas através da capacitação e da cessão de espaços e maquinário para produção e comercialização. É também interessante a criação de espaços de cooperação entre empreendedores populares, nos quais é estimulada a realização de ações coletivas como as compras conjuntas, nas quais são formados grupos de compradores para obter preços melhores no atacado.

<p>Realizar ações integradas em arranjos produtivos locais</p>	<p>Municípios têm sua economia concentrada na elaboração de determinado produto ou na prestação de um serviço específico. Quando esta especialização envolve diversas atividades da mesma cadeia produtiva, afirma-se que nesse município ou região existe um Arranjo Produtivo Local – APL. Apoiar o APL significa direcionar uma série de ações para segmento específico da economia, capacitando a mão de obra, oferecendo crédito adequado, promovendo pesquisa e inovação, auxiliando na divulgação dos produtos locais nos mercados regionais e adquirindo localmente parte da produção que seja útil aos seus programas e ações.</p>
<p>Constituir agência de desenvolvimento</p>	<p>As Agências de Desenvolvimento Local – ADL – são organizações privadas e sem fins econômicos, e estão constituídas sob a forma de associações, que têm por objetivos o diagnóstico, o fomento e o planejamento estratégico para o desenvolvimento econômico e social local. Um dos questionamentos a ser considerado na criação de uma ADL é saber o que se deseja para o município. O desenvolvimento não está associado apenas à atração de investimentos para o município, mas deve pautar por um processo de compartilhamento de visão estratégica, de uma leitura da conjuntura socioeconômica local e pela avaliação dos problemas e de todo o contexto que os envolvem.</p>

Vamos, então, analisar cada um desses itens.

### **Estabelecer tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas na legislação municipal**

A Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006) foi elaborada justamente com o intuito de definir as diretrizes do tratamento específico a ser dispensado às empresas de pequeno porte. Ela confere ao município importante papel na necessidade de criar um tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas decorrente de suas especificidades operacionais, bem como da capacidade de gerar trabalho e renda que esses empreendimentos apresentam. Ações relacionadas à facilidade de inscrição e baixa dos empreendimentos, bem como à tributação das micro e pequenas empresas, vêm recebendo atenção especial nas leis gerais formuladas em âmbito municipal. De modo geral, as medidas estimuladas pela nova legislação estão resultando na ampliação da receita dos municípios, visto que as reduções de taxas e impostos tendem a ser compensadas pelo aumento da base de arrecadação, gerado pela formalização de micro empreendimentos.

## Investir na implantação e recuperação de infraestrutura

A falta de infraestrutura é outro problema que o município enfrenta, sobretudo por aqueles no interior do país. A inexistência de infraestrutura adequada para o desenvolvimento das atividades econômicas e a precariedade das condições de acessibilidade das estradas vicinais são fatores que afetam as comunidades rurais, comprometendo a comercialização dos produtos agrícolas. São notáveis ainda os benefícios do investimento em infraestrutura em municípios de economia centrada no turismo, seja em obras de saneamento, que ajudarão a preservar o patrimônio ambiental, seja em intervenções de recuperação urbana que ampliarão o número de atrativos.

## Apoiar a comercialização

As dificuldades de comercialização de produtos e serviços constituem graves entraves ao desenvolvimento dos pequenos negócios. Ações que podem ser desenvolvidas, tais como: organização de feiras livres, realização de festas, exposição dos produtos locais nos circuitos de eventos comerciais da região e recuperação e ordenamento de mercados populares, são mecanismos eficientes para o fortalecimento das atividades comerciais. É fundamental que a construção e revitalização dos espaços locais de comercialização sejam pensadas de forma ampla com a participação da sociedade civil organizada, considerando as necessidades e restrições dos empreendedores, a fim de evitar simultaneamente a concorrência desleal com os empreendimentos formais e a implementação de exigências que inviabilizem as atividades.



Sergio Roberto Bichara

**Figura 10.2:** A estratégia de acesso a serviços financeiros.

Fonte <http://www.sxc.hu/photo/1025342>

### **Facilitar o acesso aos serviços financeiros**

A falta de acesso aos serviços financeiros pode inviabilizar o surgimento e o crescimento dos empreendimentos locais. Atualmente, diversos municípios têm desenvolvido ações de oferta de crédito para empreendedores que estão excluídos do sistema financeiro tradicional. Essas iniciativas vêm mobilizando a economia nas comunidades mais pobres das cidades brasileiras, constituindo forma eficiente de gerar postos de trabalho para a população em situação de maior vulnerabilidade social e econômica. Vários municípios possuem bancos do povo ou instituições semelhantes voltadas para oferecer crédito aos pequenos empreendedores, muitas vezes acompanhados de ações de capacitação, assistência técnica e estímulo ao associativismo.

### **Ampliar o acesso à tecnologia**

Alguns municípios vêm investindo em políticas que ampliem o acesso à tecnologia, viabilizando que as empresas locais tornem-se mais competitivas e consigam ofertar produtos e serviços de maior valor agregado. Essas ações, que visam aproximar os centros de conhecimento à iniciativa privada, apresentam significativa capacidade de gerar empregos diretos e indiretos em função do aumento da renda regional. Atualmente, pequenos municípios, em parceria com universidades próximas, centros de pesquisa agrícola e unidades de extensão rural, vêm estabelecendo programas que contemplam o melhoramento genético de seus rebanhos de caprinos e bovinos, permitindo significativos ganhos de renda para os produtores familiares dessas localidades.

### **Propiciar o acesso à capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo**

A qualificação profissional representa uma das formas mais tradicionais de o governo municipal atuar no desenvolvimento econômico local. Hoje em dia, essa capacitação propõe-se a ir além da qualificação técnica, visando fomentar atitudes empreendedoras na população local. Várias iniciativas preveem a inclusão de conteúdos ligados à temática do

empreendedorismo na grade curricular das escolas municipais, fazendo com que os alunos concluam seu ensino com melhor informação acerca do mercado de trabalho e maior ímpeto para iniciar e gerir negócios. Existem ainda iniciativas de capacitação voltadas para o trabalho cooperativo e associativo, nas quais são fomentados valores como cidadania, solidariedade e senso de equipe. Ações como essas são fundamentais para difundir a cultura cooperativista, já tradicional na região Sul do país, por todo o território nacional.

### **Realizar compras locais**

O governo municipal está diante de uma difícil tarefa de realizar e aprender que o seu poder de compra local de forma a garantir o desenvolvimento econômico e social. Na realização da compra local pelo menor preço, o poder público municipal está garantindo o desenvolvimento econômico regional. Os grandes desafios para realizar e fomentar o desenvolvimento local nas compras públicas é garantir o processo de legalidade da isenção e do menor preço, numa ampla disputa com transparência, com celeridade e com a participação de todos os fornecedores, incluindo as micro e pequenas empresas. A legislação é clara sobre as normas e os procedimentos que devem ser seguidos.

### **Apoiar a cooperação e o associativismo entre os pequenos produtores**

O associativismo e a cooperação vêm transformando os atuais conceitos de competição em cooperação. O pequeno produtor ou um grupo de produtores estão se destacando em estratégias coletivas, como a atividade de formação conjunta de políticas e implementação visando a ações estratégicas que reflitam a necessidade de promoverem a cooperação e associação para lidar com suas naturais interdependências dinâmicas. Nas estratégias coletivas, os produtores alcançam e sustentam diferenciais competitivos por meio de vantagens, tais como aprendizado mútuo, coespecialidade em novos nichos de mercado, melhor fluxo de informações, e alcançam economias de escala quando desenvolvem ações conjuntas que visam a redução de custos e ao mesmo tempo potencializam o uso dos recursos.

## **Realizar ações integradas em arranjos produtivos locais**

O Arranjo Produtivo Local (APL) é uma aglomeração de empresas dentro de uma mesma região e ele é caracterizado pela existência de aglutinação de certo número de empresas atuando em torno da atividade produtiva principal. Para o entendimento correto de um APL, é necessário levar em conta a dinâmica da região em que essas empresas estão inseridas, tendo em vista o número de postos de trabalho, faturamento, mercado, potencial de crescimento, diversificação, entre outros aspectos.

## **Constituir agências de desenvolvimento**

A construção de agências de desenvolvimento é uma experiência espanhola que estabeleceu a criação de instituições para o fortalecimento da economia regional. A agência de desenvolvimento geralmente é coordenada por um fórum integrado por governos locais, empresas, instituições de ensino e pesquisa e demais atores engajados na esfera da produção. Cabe à agência conduzir a execução de ações, a captação de recursos, a mobilização de outros atores e o estabelecimento de parcerias, sendo, portanto, instância fundamental para a construção de pactos sólidos que permitam a conjugação e o alinhamento de forças para o desenvolvimento dos municípios. A instituição da agência de desenvolvimento local ressalta a necessidade de se organizar a estrutura municipal para participar dos espaços compartilhados de planejamento e para executar as ações que forem definidas como de responsabilidade da administração, no âmbito do Plano de Desenvolvimento Econômico Local. As ações da agência de desenvolvimento não estarão restritas às atribuições de uma ou outra secretaria. É necessário que sejam mobilizados todos os setores pertinentes da administração municipal. É importante ter clareza de que as ações da agência de desenvolvimento devem passar por meticulosa adaptação à realidade local para surtir os resultados almejados, visto que a criação de soluções adequadas ao contexto de cada município ou região é um dos elementos imprescindíveis para o êxito da política de desenvolvimento local. Esse processo de adaptação e de elaboração de soluções para os problemas da economia local não pode ser encaminhado de forma adequada sem que esteja disponível um núcleo que coordene o sistema de informação.

## Atividade 2

Por que o processo de desenvolvimento tem uma vertente de inovação?




---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

### Resposta Comentada

*A inovação é importante para promover o desenvolvimento, pois parte de uma racionalidade humana que permite estabelecer um novo estágio de sua evolução, aflorando aspectos da sua criatividade e resultando no que se chama progresso técnico, o qual é fruto da faculdade humana para inovar. Dessa forma, o processo criativo é fruto de uma capacidade humana movida pela necessidade de acumular capital, primeiramente, antes mesmo de se tornar uma forma de desenvolver recursos humanos, o que é peculiar à própria lógica do modo capitalista de produção.*



A industrialização brasileira apresentou, historicamente, diferenciais que distanciaram o seu parque industrial das demais economias latino-americanas, todas integrantes da denominada periferia do mundo desenvolvido capitalista. O avanço do desenvolvimento capitalista brasileiro, contudo, ocorreu paralelamente com a emergência de pressões inflacionárias, o agravamento das contas externas e a deterioração das finanças públicas que se manifestaram, de forma contundente, nos anos de 1980. No prenúncio dos anos de 1990, a nova proposta de desenvolvimento econômico, alicerçado na abertura econômica, entre outros aspectos, e a política de estabilização, a partir de julho de 1994, propiciaram um realinhamento da economia brasileira a um novo contexto do desenvolvimento capitalista mundial em que palavras como globalização e neoliberalismo tornaram-se representativas do somatório de transformações e representações hegemônicas no período (ANJOS; FARAH JR., 2002, p. 43).

A inserção das administrações municipais na gestão da economia local não é uma ação espontânea por parte dos governantes. Ela se deu essencialmente em decorrência da globalização e da ampliação da mobilidade das empresas e do capital, que gerou progressiva disputa entre localidades, demandando ações por parte do poder público que pudessem impedir o esvaziamento econômico. Os governos locais não optaram voluntariamente pela adoção de estratégias de desenvolvimento local, ou não puderam constatar que tais práticas trazem amplos benefícios para a gestão pública, uma vez que essas estratégias favorecem o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e aproximam os gestores dos anseios da população. Para o desenvolvimento local, é necessário ter clareza acerca das limitações e possibilidades que o desenvolvimento local oferece em meio a uma economia mundialmente competitiva, na qual, muitas vezes, as possibilidades de resposta da localidade não conseguem minimizar o efeito do imperativo global. Uma proposta sólida de desenvolvimento local deve prever, inclusive, a construção de parcerias com os níveis estadual e federal de governo, convergindo o esforço federativo no sentido de criar uma intervenção que mobilize todas as esferas e instâncias de representação pelo desenvolvimento da localidade.

## CONCLUSÃO

A prática diferenciada para o planejamento estratégico municipal tende a ser uma política de desenvolvimento local que está relacionada com os preceitos do empreendedorismo e com a efetiva participação dos habitantes do município. O planejamento e a participação devem ser entendidos como um instrumento de política pública municipal que pode contribuir para o desenvolvimento local e devem ser integrados pelas políticas municipais estabelecidas e legislações pertinentes. No município, o planejamento estratégico, juntamente com os demais planos integrados, têm se mostrado como relevantes instrumentos de política pública empreendedora para o desenvolvimento local e regional, bem como instrumentos de gestão participativa de relevância inquestionável para atender aos anseios de seus munícipes.

Nesse sentido, as atividades, tanto de planejamento quanto de implementação dos objetivos estão sendo compartilhadas com os munícipes e, por um lado, esse compartilhamento torna menos densa a administração local na medida em que as gestões locais estão sendo descentralizadas, tornando-se mais ágeis e efetivas. Por outro, a efetiva participação dos munícipes no planejamento estratégico municipal tem motivado os cidadãos a entender e vivenciar o município.

### Atividade Final

Por que os controles municipais devem estar alinhados à gestão do planejamento?




---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

## Resposta Comentada

*O controle municipal é a última etapa do planejamento estratégico municipal. Na fase da elaboração do planejamento, ocorrem as análises, as diretrizes, as estratégias e as ações municipais. O controle permitirá verificar se esta fase foi realizada e se estava correta. O principal objetivo do controle é a definição de padrões e a medição de desempenho. O acompanhamento e a correção de desvios são a garantia do cumprimento das ações do planejamento estratégico municipal. Um sistema de controle municipal precisa atender a duas premissas simultaneamente: a de todas as exigências legais e às necessidades de gestão municipal. De outra forma, o controle deve fornecer informações precisas e relevantes, confiáveis, oportunas e personalizadas, visando a que o gestor municipal possa tomar decisões adequadas.*

*Os níveis de controles municipais estão divididos nos níveis estratégico, tático e operacional. Visando estabelecer os controles, os municípios devem também atender à legislação vigente.*

## RESUMO

A inserção da gestão municipal nas ações da economia local não tem sido uma ação espontânea dos gestores municipais. Ela se desenvolveu em decorrência dos processos da globalização e da macroampliação da mobilidade das organizações e do capital. Este fato gerou uma disputa pelas localidades onde havia interesse de que estas organizações se instalassem, demandando ao poder público que se realizassem ações para o impedimento do esvaziamento econômico.

Os governos locais optaram voluntariamente pela adoção de estratégias de desenvolvimento local e puderam constatar os amplos benefícios advindos das estratégias de uma gestão pública, uma vez que elas favorecem o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e aproximam os gestores dos anseios da população. O desenvolvimento local não é uma panaceia. É preciso ter clareza das limitações e possibilidades que o local oferece em meio a uma economia mundialmente competitiva para o desenvolvimento local sustentado.

## INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, apresentaremos o tema desenvolvimento social, que é um fenômeno econômico decorrente do processo de globalização e deve ser enfrentado com novas formas de relações de produção, diante das novas exigências do ajuste estrutural, voltado para a humanização e a superação dos abismos sociais hoje existentes.



# Desenvolvimento social

Hugo Fogliano Gonçalves

AULA

# 11

## Meta da aula

Apresentar informações sobre as ações e políticas públicas para o desenvolvimento social.

# objetivos

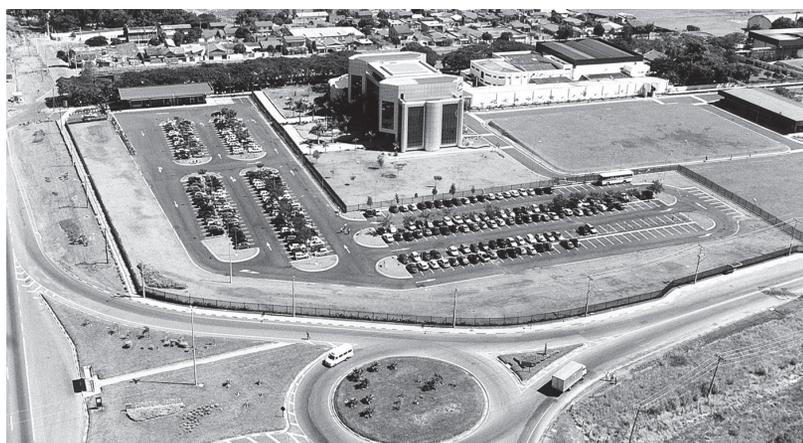
Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

-  reconhecer e avaliar as ações de desenvolvimento local;
-  analisar as potencialidades da sociedade civil organizada na participação do desenvolvimento local;
-  reconhecer a educação como condição fundamental para o desenvolvimento do país.

## INTRODUÇÃO

A expressão desenvolvimento local e sustentável vem sendo utilizada tanto em escala mundial quanto nacional. O desenvolvimento é visto apenas como um processo de crescimento e acumulação econômica, não se refletindo em desenvolvimento social, cuja distribuição da produção seja reflexo de justiça social, amparado em melhorias concretas de qualidade de vida, na integração e promoção dos diversos segmentos sociais.

Desenvolvimento é um processo de mudança social e, neste sentido, é um processo de conquistas de direitos; não há desenvolvimento econômico sem desenvolvimento humano e social.



Afonso Lima

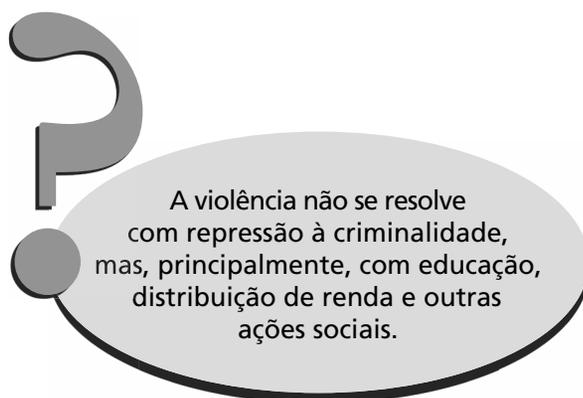
**Figura 11.1:** A escada do desenvolvimento local.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/674320>

O fenômeno econômico de desenvolvimento social decorre de um processo de globalização e deve ser enfrentado com a instituição de novas formas de relações de produção que sejam capazes de responder às exigências do ajuste estrutural, projetando objetivos voltados para a humanização e a superação dos abismos sociais hoje existentes. A busca por um novo padrão de desenvolvimento social deve se orientar pelo crescimento que aproveita os recursos endógenos da municipalidade e de seu entorno. Com essa iniciativa, espera-se criar empregos, com melhoria da qualidade de vida da população residente no município. Essas ações contribuem para a superação da pobreza, em que desenvolvimento social e desenvolvimento econômico situam-se numa perspectiva integrada e sustentável.

Vale reforçar que, nos municípios e nas microrregiões, é possível a construção de outras formas de solidariedade e parceria entre a sociedade civil organizada

e o estabelecimento de redes, com o intuito de potencializar a capacidade de ação do Estado. Em última análise, cabe ao município a missão de atuar como elemento de transformação social, política e econômica.



## O MARCO INSTITUCIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA SOCIAL

Pode-se dizer que os movimentos sociais e de base local foram os grandes impulsionadores do processo, que se iniciou na década de 1970 e que culminou no final da década de 1980, com a consagração de um conjunto de reivindicações por mudanças sociais, políticas e econômicas. Encontra-se, desde os anos de 1990, a crescente responsabilidade dos municípios na provisão e gestão dos serviços que vão reduzindo as funções da União, passando a assumir papel estratégico nas definições de programas setoriais de alcance nacional e na alocação de recursos financeiros.

Com a Constituição Federal de 1988, instaurou-se um modelo de organização federativa mais descentralizada da América Latina, reconhecendo o município como ente federado com autonomia legal, fiscal, administrativa e política. No cenário institucional, considera-se o município como o nível de governo capaz de desenvolver mais e melhores mecanismos de controle social e de implementação de políticas públicas, ficando desde então com a expressiva responsabilidade de desenvolver as políticas de saúde, educação e assistência social, entre outras.

Com a gradativa transferência da implementação das políticas públicas da esfera federal para as esferas estaduais e municipais, começam a surgir e a se desenvolver os diversos pilares que dão sustentabilidade a essa forma de gestão:

- aspectos legais, marcados pelas leis instituidoras e regulamentadoras das políticas descentralizadas, como o SUS (Sistema Único de Saúde), a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) e a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação);
- diversos arranjos institucionais, destinados à ampliação da participação da população na gestão das políticas públicas, tais como os conselhos setoriais, de programas e temáticos, e as comissões municipais, entre outros;
- mecanismos e instrumentos de gestão, como os planos setoriais e os consórcios intermunicipais ou regionais.

## Atividade 1

Faça um breve comentário sobre a seguinte frase:



“O termo exclusão social vem sendo crescentemente utilizado na literatura e no debate político em torno das políticas e projetos sociais.”

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*O conceito de exclusão social vem sendo utilizado com sentidos muito variados, às vezes, sobrepondo-se ao próprio conceito de pobreza, às vezes, sendo utilizado para caracterizar um tipo específico de situação de privação e, muitas vezes, apontando para a noção difusa de vulnerabilidade e carência. Essa confusão conceitual tem levado, inclusive, ao questionamento de sua utilidade como conceito. O conceito de exclusão social é útil ao apontar para três dimensões importantes da vulnerabilidade social: ele supõe uma abordagem dinâmica do fenômeno, centrando-se mais sobre os processos e transições do que sobre situações específicas; mais sobre grupos, comunidades e relações sociais do que sobre indivíduos; mais sobre as interações entre as diferentes dimensões da vulnerabilidade e da privação, do que sobre um destes aspectos separadamente.*

No Brasil, o debate sobre conselhos e federalismo ganhou importância nos anos 1990, como resultado da Constituição de 1988 que inovou ao adotar mecanismos de participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões públicas. O aparecimento dos conselhos municipais no cenário político brasileiro é uma novidade em relação às formas tradicionais de gestão das políticas públicas. Esses conselhos foram institucionalizados na década de 1990 e são resultado de lutas populares pela democratização da gestão pública; representam um dos principais aspectos da política de descentralização, controle social e de participação e se constituem como um novo espaço de participação política. Nesse aspecto, foram ampliados os espaços de diálogo entre a sociedade civil organizada e o governo, colocando em prática os mecanismos que fortalecem a concepção de democracia no país.

Atualmente, os conselhos municipais podem ser divididos em três tipos:

- Conselhos de Políticas: caracterizam-se pela descentralização administrativa e pelo repasse dos recursos pelo governo federal.
- Conselhos de Programas: são vinculados a programas governamentais específicos e trabalham articulados a comissões municipais.
- Conselhos Temáticos: não são obrigatórios, apresentam formato variado e consistem na iniciativa do governo municipal. Estes conselhos são resultantes das demandas da sociedade, como, por exemplo, o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos Humanos, da Mulher, das Populações Negras, das Populações Indígenas, de Pessoas da Terceira Idade, de Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais, de Orçamento, de Cultura etc.

As funções e atribuições de cada conselho são definidas na lei ou decreto em que são estabelecidos a criação, a composição e o funcionamento. A criação dos conselhos municipais é iniciativa exclusiva da prefeitura municipal, já que dispõem sobre a criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração pública municipal.

Os conselhos setoriais de políticas associam-se a fundos especiais para onde são repassados os recursos de cada respectiva área. Destacam-se os fundos especiais nas áreas de Assistência Social, Saúde e da Criança e do Adolescente. Os fundos municipais setoriais são instrumentos de captação e aplicação de recursos para o financiamento das ações, na

área respectiva. As fontes de recursos que podem compor os fundos especiais setoriais são:

- recursos provenientes da transferência dos fundos nacionais e estaduais;
- dotações orçamentárias do município e recursos adicionais que a lei estabelecer no transcorrer de cada exercício;
- doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não governamentais;
- receitas de aplicações financeiras de recursos do fundo, realizadas na forma da lei;
- parcela do produto de arrecadação de outras receitas próprias, oriundas de financiamento das atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências que o fundo terá direito a receber por força de lei e de convênios no setor;
- produto de convênios firmados com outras entidades financiadoras;
- outras receitas que venham a ser legalmente instituídas.

Os recursos dos fundos especiais deverão ser aplicados, conforme determinação da Lei n. 4.320, na qual são previstos o empenho prévio, ordenamento de despesa, liquidação e pagamento. Se o município é o próprio executor do serviço, deverá aplicar os recursos normalmente, conforme a legislação em vigor. Se os serviços são realizados por não governamentais, prestadores de serviços, o município deverá proceder ao repasse dos recursos, mediante formalização de instrumento jurídico.

Outro instrumento de gestão que acompanha os conselhos é o plano municipal da política. O plano municipal deve decorrer das deliberações do conselho específico e, em alguns casos, sua existência condiciona o repasse de recursos por parte do governo federal, em geral gerenciados no âmbito do fundo especial respectivo.

## **Política de saúde**

O cuidado com a saúde faz parte das atribuições governamentais, desde o momento em que o Estado brasileiro constituiu-se. Ao longo do tempo, alteraram-se a forma como se dá a intervenção estatal no âmbito da saúde, mas também o que se considera a promoção pública da saúde pública ou coletiva. Nessa intervenção, fez-se expressar, exclusivamente,

através de medidas de saneamento que marcaram profundamente a situação sanitária do país. Era mínima a interferência estatal no atendimento médico individualizado, situação completamente diversa da atual, que se caracteriza pela generalização desse tipo de cuidado.

Em contrapartida, têm sido escassos os recursos e rarefeitos os cuidados oficiais no que concerne às atividades mais estritamente vinculadas à saúde pública, isto é, aquelas que tradicionalmente têm sido encaradas como responsabilidade estatal exclusiva. À medida que propicia a universalização do atendimento, a ampliação da assistência médica individualizada é apresentada como indicador de maior justiça social.

As ações de atenção à saúde foram as primeiras a serem descentralizadas. Ainda no final da década de 1980, iniciou-se a implementação do SUS (Sistema Único de Saúde), agilizando e otimizando os processos de definição dos programas, a oferta de serviços e a gestão do setor. O SUS consiste em um modelo de prestação de serviços e ações de saúde em âmbito nacional, com uma concepção unificada e organizada de forma regionalizada e hierarquizada, sustentando os seguintes princípios:

- acesso universal e igualitário;
- cobertura integral;
- gratuidade dos serviços;
- financiamento público;
- participação e controle social;
- descentralização da gestão para estados e municípios.

O SUS tem ainda ações de:

- vigilância sanitária;
- fiscalização e controle de substâncias e produtos de interesse para a saúde;
- produção de medicamentos e de equipamentos;
- formação de recursos humanos na área de saúde;
- incremento ao desenvolvimento científico e tecnológico;
- colaboração na proteção do meio ambiente e na formulação da política e execução das ações de saneamento básico.

O SUS é financiado pela Emenda Constitucional n. 29, que vincula recursos para a área da saúde nos três níveis de governo. Aos municípios, cabe destinar à saúde, no mínimo, 15% da receita arrecadada dos impostos e transferências constitucionais. Além desses recursos, há os

repasses do Ministério da Saúde e das Secretarias estaduais de Saúde, via convênios, referentes a ações contidas no Plano Municipal.

Nas intervenções do SUS, destacam-se as ações básicas de saúde, desenvolvidas pelos agentes comunitários de saúde, e as equipes de saúde da família, que são iniciativas locais que possibilitam maior adequação das ações às necessidades de saúde da população, sendo reconhecidos, dentre outros, dois caminhos para qualificar e ampliar a atenção básica:

1. Identificação de áreas estratégicas mínimas, relacionadas a problemas de saúde de abrangência nacional e, portanto, prioritários para o SUS, como saúde da mulher, da criança e do adolescente; saúde bucal, controle da hipertensão, da diabetes, da tuberculose, das DSTs, em especial a AIDS, e da hanseníase;

2. Formação de “módulos assistenciais resolutivos” (ou consórcios intermunicipais ou regionais) constituídos por um ou mais municípios, de modo que se garanta o acesso dos cidadãos às ações de saúde, necessárias para atender aos problemas comuns, que nem sempre podem ser oferecidas em cada território municipal.

Essas ações significam que, na organização do sistema de saúde de cada município, deve-se observar o nível de complexidade da demanda em função da densidade populacional e da capacidade institucional de gestão de cada região para atender a essa demanda. Nos municípios com alta concentração populacional, a rede de assistência tende a ser mais complexa, fazendo-se necessários arranjos institucionais.

As ações voltadas para a sensibilização das equipes de saúde, quanto ao problema da violência intrafamiliar contra a criança, a mulher e o idoso e a questão dos preconceitos de ordem sexual, racial, religiosa e outros, inclusive a violência doméstica, são vistas como questão de saúde pública.

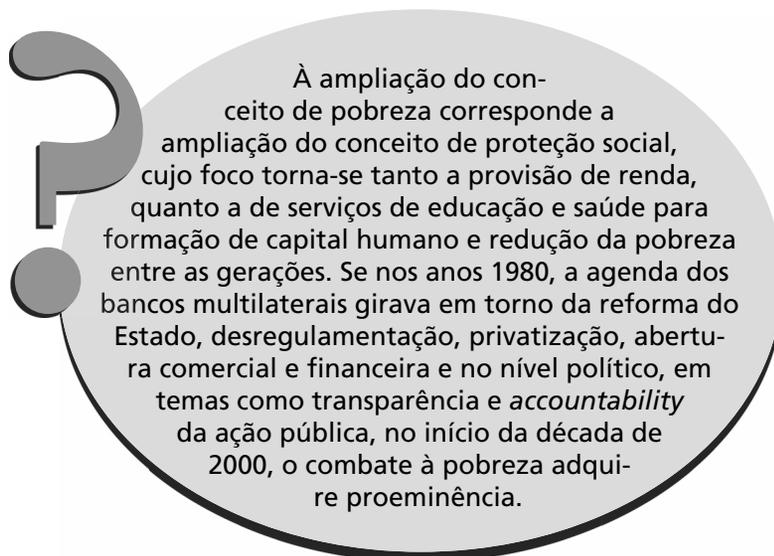
A incorporação das necessidades específicas dos grupos sociais é, hoje, o grande desafio da gestão local na concepção e implementação de política pública de saúde; devem focalizar as especificidades de crianças e adolescentes, de mulheres, de negros, de portadores de deficiência, dentre outros.

O melhor caminho para a construção de um sistema municipal de saúde, de fato compatível com as necessidades locais, é a participação de pessoas e organizações na gestão e monitoramento dos recursos e das políticas públicas através dos conselhos.



## Política de assistência social

No final de 1993, foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS –, que regulamentou a Constituição e tornou possível e efetiva a assistência social como dever do Estado e direito de cidadania, sem a necessidade de contribuição prévia, ou seja, como política pública.



A concepção de assistência social visa assegurar benefícios continuados e eventuais, serviços e programas socioassistenciais para enfrentar as condições de vulnerabilidades que fragilizam a resistência do cidadão e da família ao processo de exclusão sociocultural, dedicando-se ao fomento de ações impulsionadoras do desenvolvimento de potencialidades essenciais à conquista da autonomia.

No sentido de dar um caráter uniformizado às ações socioassistenciais, como já previsto na LOAS, é aprovada a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS – uma verdadeira revolução na assistência social brasileira, fruto de quase duas décadas de debates. O sistema coloca em prática os preceitos da Constituição de 1988, que

integra a assistência social à seguridade social, juntamente com saúde e previdência. Nessa nova concepção, as diversas ações e iniciativas de atendimento à população deixam o campo do voluntarismo e passam a operar sob a estrutura de política pública de Estado.

A assistência social, seus serviços e benefícios passam para um campo novo, o campo dos direitos de cidadania, exigindo que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, a quem cabe a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para esses serviços, programas, projetos e benefícios sob sua responsabilidade.

A universalização dos direitos sociais é um dos princípios desse novo modelo socioassistencial. Nesse contexto, a assistência social, a partir do princípio da intersetorialidade, propicia o acesso de inúmeras pessoas em situação de vulnerabilidade pessoal e/ou social às demais políticas setoriais, uma vez que busca garantir seguranças para seus usuários.

Como um sistema de gestão, esse arranjo institucional propõe uma organização em todo o território nacional de serviços socioassistenciais destinados a milhões de brasileiros, em diversas faixas etárias, com a participação e a mobilização da sociedade civil nos processos de implantação e implementação do sistema.

O SUAS, pactuado nacionalmente e deliberado pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS – prevê uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com serviços voltados para o fortalecimento da família, sem sobrecarregá-la, mas protegendo-a e apoiando-a.

Baseado em critérios e procedimentos transparentes, o SUAS altera fundamentalmente operações, como o repasse de recursos federais para estados, municípios e o Distrito Federal, a prestação de contas e a maneira como os serviços estão hoje organizados, do ponto de vista da gestão de recursos.

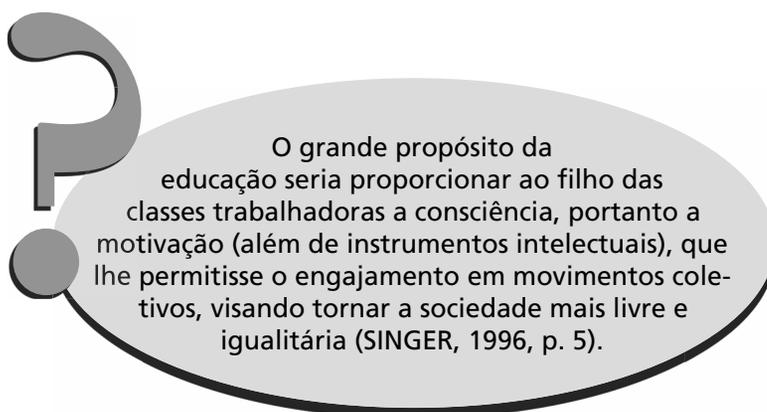
## **Política de educação**

À medida que o quadro social, político e econômico do início do século XX desenhava-se, a educação estava se impondo como condição

fundamental para o desenvolvimento do país. A política de educação, no Brasil, é resultado dos debates travados nos longos anos em que foram traçadas as suas diretrizes e bases, em especial no período após a Constituição Federal de 1988. Após a promulgação da Constituição de 1988, permearam as discussões sobre a política de educação diversas questões, das quais se destacam:

- necessidade de universalização do Ensino Básico, tendo em vista as desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência no Ensino Básico, expressadas pelos altos índices de analfabetismo e de evasão;
- novas funções da educação diante das exigências impostas pelos impactos da globalização em alguns planos da realidade;
- incidência das transformações mundiais, que vêm ocorrendo nos últimos 20 anos, chamam a atenção alguns aspectos que levam a repensar o papel da educação. No plano econômico, a abertura dos mercados e a admissão de novas formas de produção exigem mão de obra cada vez mais qualificada e preparada para absorver, a qualquer tempo, as inovações introduzidas pelos avanços tecnológicos;
- no plano social e cultural, o intercâmbio – seja por meio do turismo ou pela internet e demais meios de comunicação – com culturas e grupos sociais até então desconhecidos ou inexplorados, como também a emergência de manifestações religiosas e políticas das mais diversificadas, conduz o indivíduo a novas formas de sociabilidade e de compreensão de si e do mundo.

Atribui-se à educação a função de contribuir para a redução das desigualdades sociais, para a promoção da equidade e do desenvolvimento, sendo o nível de conhecimento um dos seus principais indicadores, como patrimônio social e cultural de toda a humanidade. Significa a compreensão de si e do mundo, traduzido pelas capacidades ou habilidades que permitem a inserção individual na vida social e produtiva.



Os processos de formação educacional tradicional devem possibilitar ao educando a capacidade de aprender permanentemente. Essa necessidade interminável de conhecimento rompe com a ideia da existência de fases da vida, de menor ou maior capacidade de aprendizado ou de produtividade.

Direito e dever do Estado, como também da família, e inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, de valorização profissional, de gestão democrática do ensino público, a educação, tal como definida na Lei de Diretrizes e Bases – LDB (Lei n. 9.394/96) –, têm por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mundo do trabalho.

O processo permanente de educação desenvolve-se durante toda a vida e compreende Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. É essencial para que se construam as capacidades exigidas, orientando as bases de ensino para uma formação voltada para o bom aproveitamento das oportunidades que se apresentam com os processos de globalização. Em outras palavras, garantir Ensino Básico de qualidade à população é pré-requisito para a redução dos níveis de desigualdade persistentes no país.

O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente, como também é de responsabilidade do poder público local o recenseamento dos educandos no Ensino Fundamental, zelando por sua frequência à escola.

É permitida ao município a atuação em outros níveis de ensino – médio e superior – somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Entende-se por Educação Especial a modalidade de educação escolar oferecida, preferencialmente, na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais (ou pessoas portadoras de deficiência).

Quando necessário, deverão existir serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades dessa clientela, sendo-lhes assegurados também currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e de organização específicos, para atender às suas necessidades.

Os sistemas municipais de ensino compreendem:

1. Instituições do Ensino Fundamental, Médio e de Educação Infantil, mantidas pelo poder público municipal;
2. Instituições de Educação Infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;
3. Órgãos municipais de educação.

Cabe ao município organizar, manter e desenvolver seus órgãos e instituições oficiais, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados, baixar normas complementares e autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do sistema de ensino particular.

Primeira etapa da Educação Básica, a Educação Infantil tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Quanto ao financiamento da educação, a Constituição Federal, no seu art. 212, define que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar no mínimo 25% das receitas resultantes de impostos e de transferências (conforme arts. 158 e 159) na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Se a escola pública quiser ser fiel à sua origem e vocação democrática, ela terá de se ajustar ao novo papel de educadora universal e principalmente das crianças de famílias socialmente excluídas. O que significa repensar-se por inteira e recolocar o conteúdo da instrução, a metodologia didática, a formulação de regras de conduta e o disciplinamento dos participantes do processo educativo (SINGER, 1996, p. 14).

Os municípios recebem do Fundo Nacional de Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), um valor complementar para aplicar no Ensino Fundamental. Os recursos do Fundef são repassados aos estados e municípios, obedecendo a coeficientes calculados com base no número de matrículas no Ensino Fundamental regular das respectivas redes de ensino, no ano anterior. Para isso, leva-se em conta o resultado do Censo Escolar, realizado pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais).

## CONCLUSÃO

O desenvolvimento social pode se dar pelo uso adequado dos recursos e instrumentos no âmbito das políticas sociais. A maneira de atender aos diversos grupos sociais e ao processo de distribuição dos recursos qualificam as políticas praticadas. A forma da prestação do serviço ou do atendimento deverá levar em conta se a comunidade é composta por diversos grupos e com características igualmente distintas. As políticas afirmativas, que têm por objetivo orientar o acesso de mulheres a serviços ou benefícios, ou de algum outro modo, que reconheçam as distinções de gênero, são constituídas de elementos notáveis de inserção social. Não é mais possível ignorar que a grande maioria das famílias de baixa renda é chefiada por mulheres constituindo-se de elemento quando se deseja alcançar o desenvolvimento social efetivamente igualitário. O mesmo raciocínio aplica-se sobretudo ao acesso a bens e serviços públicos, impostos aos contingentes sociais de negros e pardos.

Políticas afirmativas sobre o acesso à educação, ao atendimento à saúde, às oportunidades de formação profissional e ao emprego con-

duzem a comunidades melhores, mais integradas socialmente. Sobre o ponto de vista da alocação dos recursos, será necessário ter em mente que os procedimentos devem estar associados à ampliação dos capitais humano e social de cada comunidade.

É importante frisar que baixos níveis de capital humano correspondem a baixos índices de desenvolvimento humano, como também baixos níveis de capital social indicam baixos níveis de desenvolvimento social. Esses extremos oferecem lugar a altos custos para os governos locais, na medida em que, em decorrência destes extremos, tem-se um aumento dos assistidos por programas sociais. Para o desenvolvimento humano e socialmente sustentável, é preciso preparar as condições, de modo que a capacidade de ação do governo local se potencialize e o sistema de cooperação, construído no processo, se realmente e adquira vida própria.

## Atividade Final

O que você entende por: "A busca do desenvolvimento social não se limita à satisfação das necessidades básicas de saúde, educação, emprego e renda?"



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*A promoção do exercício da cidadania em um conjunto de comunidades que constituem uma dada sociedade promove o entrelaçamento de cooperação e solidariedade na medida em que torna os indivíduos sujeitos das ações promovidas pelo município e pelo conjunto de instituições da sociedade civil. Dessa forma, as localidades tornam-se um campo privilegiado e o governo municipal destaca-se como capaz de levar o processo de mudança sobre problemas sociais e de implementação de políticas, capaz de promover a integração e o efetivo avanço na conquista dos direitos e da cidadania plena.*

## RESUMO

O desenvolvimento social é o meio do uso adequado dos recursos e instrumentos, postos à disposição dos municípios. As políticas afirmativas, que se orientam para facilitar o acesso a serviços ou benefícios ou que reconheçam as distinções de gênero, constituem-se em elementos notáveis de inclusão social para que se alcance o desenvolvimento socialmente sustentável. Para que se atinja este desenvolvimento, é necessário potencializar as ações sociais e o sistema de cooperação para que ele se realmente e adquira vida própria.

## INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, apresentaremos o tema desenvolvimento urbano. Este tema tem tido frequentes debates sobre as relações do homem com o meio ambiente, perante os debates de novos modelos de desenvolvimento e gerenciamento das cidades



# Desenvolvimento urbano

Hugo Fogliano Gonçalves

# AULA 12

## Meta da aula

Apresentar o desenvolvimento urbano perante as novas tecnologias de gerenciamento municipal, tornando a cidade mais humana e social.

# objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 reconhecer as diretrizes de desenvolvimento urbano sustentável;
- 2 avaliar as diretrizes para uma correta concepção de planos diretores;
- 3 conceituar adequadamente os parâmetros de função social da propriedade urbana e as questões de habitação de interesse social.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, têm sido frequentes os debates sobre as relações do homem com o meio ambiente. Estes debates são decorrência de uma melhor percepção dos impactos negativos que as atividades humanas têm provocado no meio ambiente e principalmente do aumento da visibilidade das consequências dessas ações sob a forma de inundações, efeito estufa, degradação do solo, esgotamentos de recursos naturais, entre outros.

As discussões sobre novos modelos de desenvolvimento e gerenciamento, aos poucos, passaram a englobar questões referentes às cidades. Essa agregação das questões urbanas às questões ambientais tornou-se inevitável, principalmente devido aos seguintes fatos:

- Cidades tornaram-se palco principal da sociedade atual. Nelas, passa a morar a maior parte da população, e lá se dá o consumo do que é produzido, tanto pela sociedade civil organizada (serviços e demais atividades laborativas) quanto pela atividade comercial e industrial (produção industrial – seja em pequena, média ou em grande escala – e atividade comercial) e, conseqüentemente, é onde são gerados os resíduos desse processo.
- Problemas no ambiente urbano ocorrem de forma paralela e interligada aos problemas do meio ambiente natural, não podendo, assim, ser considerados de forma isolada e independente.



Timo Balk

**Figura 12.1:** Expectativa de desenvolvimento urbano.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/1286648>

O ritmo das atividades humanas e a produção de resíduos (lixo) são algumas das preocupações das sociedades atuais, que estão atuando no sentido da preservação ambiental como garantia de sobrevivência das futuras gerações. O termo que vem sendo mais utilizado recentemente, desenvolvimento sustentável, vem adquirindo cada vez mais consenso, mas tem enfrentado as suas maiores dificuldades.

Ainda que pese a sua implementação e apesar das dificuldades, o desenvolvimento sustentável tem tido avanços, o que tem contribuído para que esse modelo seja, cada vez mais, visto como uma alternativa a ser seguida.

## O DIREITO À CIDADE

O novo milênio aponta para um crescimento mundial da população que vive nas cidades, considerando que metade da população mundial vive em aglomerados urbanos. Estima-se que, em 2050, a taxa de urbanização no mundo chegará a 65%. Governar democraticamente as cidades, como territórios de grande riqueza e diversidade econômica, ambiental, política e cultural, de modo que sejam respeitados os direitos dos habitantes, é um desafio para a humanidade, no novo milênio.

As cidades brasileiras evidenciam um sem número de problemas resultantes do acelerado processo de urbanização e injusta distribuição da renda. O país passou os últimos 5 anos fazendo com que a população do campo migrasse para a cidade. Esse fenômeno de migração é resultante de uma política de baixo incentivo e investimento nas atividades agropecuárias. Essa dinâmica de urbanização consolidou ampla rede de cidades de variados portes e gerou grandes concentrações urbanas, suportes importantes para a multiplicação das atividades produtivas e de serviços, bem como para apoio da produção agrícola.

Contudo, o crescimento das cidades não foi acompanhado dos adequados investimentos em infraestrutura, especialmente em habitação e saneamento. Ao contrário, o histórico do crescimento das cidades brasileiras explicita a concentração de investimentos em áreas, bairros e infraestruturas de interesse de grupos com maior poder aquisitivo ou de pressão política, promovendo a expulsão da população de baixa renda para as periferias urbanas ou rurais degradadas e reforçando, especialmente, as condições negativas para esse grupo.

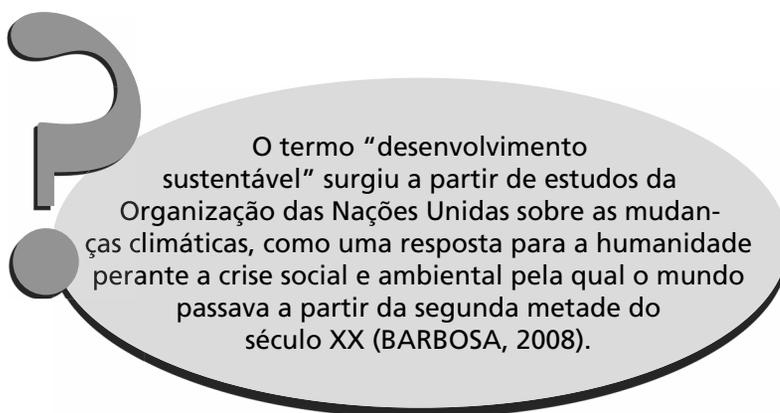
Para que haja cidades justas, humanas, saudáveis e democráticas, é preciso incorporar os direitos humanos no campo da governança das cidades, de modo que as formas de gestão e as políticas públicas tenham, como resultados de impacto, a eliminação das desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas de segregação de indivíduos, grupos sociais e comunidades, em razão do tipo de moradia e da localização dos assentamentos em que vivam. Em diversas regiões do mundo, são muitas as experiências de lutas sociais para modificar os modos de governar, planejar e desenvolver as cidades, de modo que os seus habitantes apropriem-se e usufruam a riqueza, tanto no aspecto econômico como também na produção do conhecimento e da cultura.

No Brasil, tem sido relevante a relação construída de diversas organizações não governamentais, movimentos populares, associações profissionais, pesquisadores, grupos religiosos, organizações políticas que adotam uma plataforma de reforma urbana, a partir do processo de democratização do país, em meados dos anos 80 do século XX, em torno de uma plataforma da reforma urbana, para mudar a realidade de segregação e discriminação e desigualdade nas cidades brasileiras. Essa relação construída tem como marco referencial a ética e a solidariedade, que se materializam numa coalização de organizações populares e da sociedade civil denominada Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Se, historicamente, os investimentos e intervenções urbanas tinham essa característica de expulsar ou segregar a pobreza, criando espaços privilegiados para as classes média e alta, hoje está claro que os impactos negativos desse padrão de urbanização afetam a população como um todo. Aspectos ambientais, como a falta de saneamento e seus reflexos na proliferação de doenças endêmicas, o transporte e trânsito pendular das periferias para os centros das cidades, o tempo de percurso e a poluição gerada, ou ainda as questões do desemprego e da violência, afetam a qualidade de vida da população das cidades e também as atividades econômicas, em geral, pois implicam menor produtividade, com maior custo.

Está claro que são problemas que atingem, de maneira diferenciada, cada grupo social, segundo sua renda, sua localização espacial na cidade e seu acesso a bens e serviços, e, portanto, afetam, principalmente, os mais pobres.

Por essas razões, um dos importantes focos de luta dos movimentos sociais nos últimos anos tem sido pelo direito à cidade, ou seja, o acesso dos grupos menos favorecidos a condições adequadas de habitação, infraestrutura, transporte e emprego. Assim, o tema do direito à cidade, ou da cidade para todos, destaca-se como aspecto essencial para referenciar a política urbana e direcionar a aplicação de seus instrumentos. A forma tradicional de buscar a proteção dos direitos dos habitantes das cidades nos sistemas legais traz sempre a concepção da proteção de um direito individual, de modo a prover a proteção dos direitos da pessoa humana na cidade. A concepção do direito à cidade no direito brasileiro avança, ao ser instituído com objetivos e elementos próprios, configurando-se como um novo direito humano, e, na linguagem técnica jurídica, como um direito fundamental. Referenciá-la no direito à cidade significa, além de promover a justiça social, criar melhores condições para o desenvolvimento local e para a qualidade de vida da população do município.



## **A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE URBANA**

O direito à cidade na Carta Mundial é compreendido como o direito ao usufruto equitativo das cidades, dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social. Compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere a legitimidade, e de organização, com

base nos seus usos e costumes, com o objetivo de alcançarem o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. Um direito interligado e interdependente de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente. De acordo com a Carta, todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política e religiosa, preservando a memória e a identidade cultural.

A política de desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Dessa forma, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e a propriedade urbana cumprem sua função social quando atendem às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

## Atividade 1

Considerando que o Estatuto da Cidade define critérios para planos diretores obrigatórios para os municípios com população urbana superior a 20 mil habitantes, defina qual a principal função do plano diretor.



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*O processo de transformação do país tem início com o fortalecimento dos municípios. É nesse contexto que ganha importância o plano diretor, concebido como instrumento que norteará a política de desenvolvimento na esfera municipal. No entanto, essa missão não é exclusiva do prefeito. Todos aqueles que influenciam a realidade local devem contribuir para o desenvolvimento do município. O plano diretor, desse modo, precisa ser construído através de um processo que promova um pacto em torno de propostas que representem os anseios da sociedade.*

Os desafios para construir premissas, concepções e objetivos para uma cidade com justiça social, democrática na definição de metas, em empreendimentos, acesso universal aos bens, equipamentos, serviços para todos são de grande magnitude. A maior parte da população mundial vive, atualmente, em vilas, cidades, povoados, mas não tem acesso aos bens e serviços produzidos, ao uso do espaço público, ao ambiente saudável, à moradia digna, à infraestrutura e aos equipamentos de serviços públicos, à igualdade e ao respeito à diferença. Conquistar o direito a uma cidade é meta e objetivo de luta de vários movimentos sociais nacionais e internacionais. No Brasil, esse debate está em pauta desde a preparação da emenda popular para a reforma urbana para o Congresso constituinte, em 1988. Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal colocaram, como premissa, a função social da cidade, mas remeteram, aos planos diretores municipais para cidades com mais de 2 mil habitantes, a aplicação dos seus preceitos. Em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade foram regulamentados os artigos da Constituição sobre a função social da propriedade e da cidade, Lei n. 10.257/01. O Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Cap. I, art. 1, parágrafo único). Dispõe que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Os princípios do estatuto propiciam desvendar conflitos relacionados ao planejamento, à apropriação, à propriedade, ao gesto e ao uso do solo nas áreas urbanas. O estatuto não resolve nem elimina os conflitos, mas os retira da sombra, mostrando que a sociedade é desigualmente constituída. Reconhece, também, o predomínio da população urbana e a falta de acesso da maioria aos padrões de urbanidade vigentes. A cidade é compreendida como produto coletivo, e não apenas decorrente dos agentes tipicamente capitalistas. Torna explícito que a população urbana não é a causa dos problemas e que estes devem ser analisados na sua complexidade de produção. O estatuto inova ao reconhecer a cidade real, a necessidade de legitimar, legalizar as áreas ocupadas por moradias. Estabelece novos critérios para parcelamento do solo, inclui a obrigatoriedade de participação da sociedade civil na elaboração do plano diretor municipal, tido como propulsor de gestão coletiva. Considera o município como unidade de planejamento do seu espaço territorial.

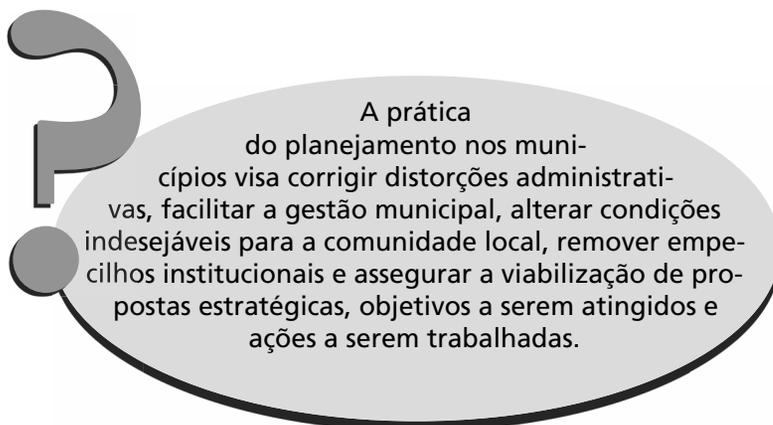
## **ESTATUTO DA CIDADE – DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA**

O Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257, de 10/7/01) estabelece diretrizes gerais para a política urbana, regula a função social da cidade e elenca instrumentos que podem ser utilizados para regulamentar a função social da propriedade urbana e para a gestão democrática da cidade, recuperando e reforçando a atribuição municipal em relação ao planejamento urbano.

O ressurgimento do plano diretor e, em associação, do planejamento urbano nas agendas de debate público e governamental, o resultado da imposição de sua obrigatoriedade aos municípios com mais de 2 mil habitantes pela Constituição Federal de 1988 ao incorporar pela primeira vez um capítulo específico sobre política urbana, estabeleceu, como competência do poder público municipal, a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano, podendo contar, para tanto, com a cooperação das associações representativas no desenvolvimento de ações de promoção do planejamento municipal (artigo 29, inciso X) e, ao mesmo tempo, articulando-se as ações promovidas pelo Governo Federal.

Com essa abordagem, é recomendável que mesmo o município que não se enquadre nas categorias indicadas venha a elaborar seu plano diretor, pois, nesse processo, pode estabelecer novo patamar para o planejamento e a gestão de sua cidade, com impactos positivos para o desenvolvimento local, respeitadas as suas escalas e peculiaridades. Os planos devem ser revistos, obrigatoriamente, no máximo a cada dez anos.

A proposta que orienta o processo de planejamento urbano é aquela que coloca a simultaneidade das dimensões política e técnica como elementos constitutivos desse processo. Tal qual as faces de uma mesma moeda, a dimensão política pretende explicitar o objeto da intervenção pública, enquanto a dimensão técnica procura responder pela operacionalização de uma proposta que foi politicamente definida. De maneira esquemática, essas dimensões expressam o que e como deve ser proposta e executada a política de planejamento.



O debate atual tem procurado discutir novas propostas metodológicas, ao mesmo tempo em que tem buscado formular uma resposta alternativa ao modelo de planejamento urbano que vigorou nos anos 60 e 70 do século XX, no Brasil. Nesse período, o planejamento incorporou características tecnocráticas, colocando como relação dicotômica a relação política e técnica. Dessa forma, a tendência que predominou era a de fazer valer o elemento técnico como determinante, e não como subsidiário das decisões.

O planejamento urbano é o objeto de uma proposta social que visa transformar a sociedade, garantir o bem-estar dos cidadãos ou, naquilo que interessa, garantir o acesso ao uso da cidade, qual seja o direito a uma cidade mais justa.

Tratar politicamente o planejamento urbano é atribuir-lhe a responsabilidade pela administração de situações de conflito social, dado que a dinâmica social envolve a disputa entre os vários segmentos sociais em torno de interesses e necessidades. Assim, o planejamento, ao administrar situações de conflito, procede a escolhas para que determinados interesses e necessidades sejam atendidos e satisfeitos.

O cotidiano urbano, quando observado, revela comportamentos e fenômenos que constituem evidências das situações de conflito. Algumas dessas situações são mais perceptíveis, enquanto outras exigem instrumental mais refinado para sua identificação. Dentre outras situações de conflito, pode-se apontar que:

- o direito à terra urbana tem sido função de várias modalidades de renda, as quais são apropriadas diferenciadamente pelos agentes sociais;

- o processo capitalista de produção imobiliária, aliado à oferta de serviços e equipamentos públicos, ocasiona valorizações diferenciadas de áreas urbanas, contribuindo para o agravamento dos processos de segregação e exclusão urbanas;
- os procedimentos adotados na contratação de obras públicas atendem, em geral, aos interesses de empreiteiras, e não às necessidades da população;
- os procedimentos adotados na concessão de serviços públicos têm, em geral, antepostos interesses de rentabilização do capital das concessionárias aos interesses da população usuária desses serviços;
- a apropriação diferenciada do espaço urbano para os segmentos consumidores da cidade representa o quadro material da vida individual e coletiva; e para os segmentos produtores, o espaço urbano representa um bem sobre o qual se auferem lucros e rendas.

O espaço urbano tem compreendido conflitos entre interesses diferenciados que buscam se apropriar dos benefícios produzidos na cidade. De forma simplificada, esses interesses rendem, de um lado, os cidadãos ou grupos que, por deterem parcelas da riqueza social, têm algo a ser preservado ou acrescentado. De outro lado, os setores sociais que, desde sua origem, são desiguais, dada à forma como estão inseridos nos processos de produção e apropriação da riqueza social, os quais se identificam com as camadas populares da sociedade, cujas estratégias de sobrevivência constituem as evidências urbanas das situações de conflito. Trata-se de parcelas da população que, uma vez expulsas ou segregadas, habitam em favelas ou cortiços, em periferias urbanas, com limitações de acesso a serviços e equipamentos coletivos e, muitas vezes, em situações irregulares de posse e propriedade da terra (RIBEIRO; CARDOSO, 1989).

O planejamento urbano deve, portanto, dar conta da administração de situações de conflito como as apontadas e outras com as quais se defronte.

Na essência, o plano diretor consiste em propostas de ordenação do território, administração de situações de conflito, tendo como função regular e acomodar conflitos, distribuir benefícios que atendam a demandas específicas ou pontuais, inclusive as de natureza clientelista; e através de ações de redistribuição de recursos, com a clara determinação de diminuir distâncias sociais.

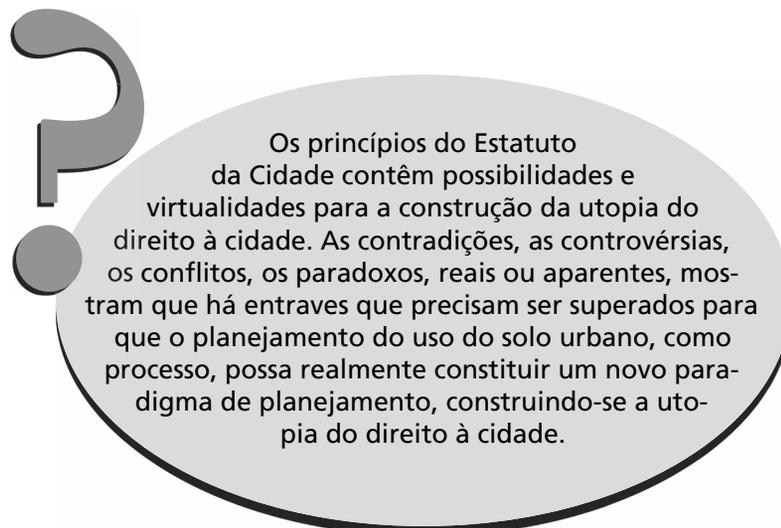
Dentre outros instrumentos, a implementação do plano diretor deve conter os instrumentos legais de:

- apropriação do solo, referente a ocupações de terra, usucapião, desapropriação de áreas que garantam a apropriação do solo para moradia de classes de renda mais baixa;
- parcelamento do solo, referente à integração na malha urbana, previsão de várias diretrizes, reserva de áreas para uso público e garantia de preservação do meio ambiente, da identidade cultural e histórica da cidade;
- zoneamento, referente a normas e padrões de ocupação e utilização do solo urbano, em conformidade com atividades desenvolvidas e previstas, controlando usos nocivos ou efeitos prejudiciais ao bem-estar da população.

O Estatuto da Cidade apresenta também amplo conjunto de instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários que, respondendo às estratégias a serem definidas no plano diretor, podem ser usados para induzir ou deter o desenvolvimento urbano em determinadas áreas, ocupar vazios urbanos, aumentar ou manter a densidade de ocupação, preservar áreas de interesse ambiental e cultural e facilitar a mudança ou a diversidade dos usos de alguns setores das cidades. Para facilitar o acesso da população de baixa renda à moradia e propriedade imobiliária, destacam-se aqueles que se voltam para a regularização fundiária e os programas destinados a requalificar áreas de especial interesse social.

Tais instrumentos, se bem utilizados, podem representar significativo avanço em relação ao planejamento urbano tradicional. A sua incorporação deve buscar a adoção de política urbana comprometida de fato com a transformação do cenário de exclusão territorial e desigualdades sociais urbanas. Embora a maioria dos instrumentos não esteja ainda consolidada numa nova ordem urbanística, é possível, a partir deles, identificar espaços institucionais de relacionamento entre governo e sociedade que são estratégicos para a gestão urbana e ambiental.

O Estatuto da Cidade indica mudança de paradigma quando preceitua que a propriedade deve cumprir sua função social, sujeitando o direito individual ao da coletividade, e indicando que o direito de propriedade e o direito de construir devem subordinar-se aos parâmetros estabelecidos na legislação municipal, ou seja, no plano diretor.



Entretanto, observa-se que a efetividade dos planos diretores depende, sobretudo, da capacidade institucional dos municípios e da continuidade das áreas que irão fazer valer as suas propostas. Entre os desafios da gestão urbana, destaca-se, hoje, a compatibilização entre os instrumentos de planejamento de uso do solo e os investimentos necessários e previstos nos demais instrumentos da gestão financeira municipal, tais como o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o orçamento, considerando os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que grande parte das áreas preconizadas se concretizarão em gastos públicos a serem priorizados.

### **PLANOS DIRETORES E SUAS RELAÇÕES COM O LICENCIAMENTO E A FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

A renovação dos processos de licenciamento e fiscalização municipal é de extrema importância para as prefeituras que vivenciaram a elaboração e aprovação de seus planos diretores de acordo com os princípios, diretrizes e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. As administrações municipais, na hora de pôr em prática as propostas e as diretrizes territoriais frequentemente se deparam com questões chaves, tais como:

- O que deve ser feito para utilizar os novos instrumentos previstos nos planos?
- Que procedimentos devem ser criados, reformulados, atualizados ou mesmo suprimidos?

Não há dúvida de que o Estatuto da Cidade deflagrou uma onda de renovação e atualização do planejamento urbano nos municípios brasileiros. A perspectiva de renovar e fortalecer o processo de planejamento local, sobretudo no que se refere ao ordenamento territorial, reforça a necessidade de mudanças nas rotinas de trabalho, mais precisamente com foco na utilização de novas ferramentas, métodos e instrumentos que sejam compatíveis com a nova ordem urbanística expressa nos planos diretores. Em comparação com períodos anteriores, os planos diretores elaborados após o Estatuto da Cidade refletem a evolução dos mecanismos de gestão democrática, baseados na participação e controle social, além de sacramentar novos temas que pressupõem a integração das políticas setoriais, tais como moradia digna e inclusão territorial, mobilidade urbana, transporte e acessibilidade, saneamento ambiental, preservação do patrimônio cultural e ambiental, dentre outros.

Os dispositivos legais previstos pelo estatuto e a continuidade do próprio processo de planejamento exigem o ajuste das normas urbanísticas, assim como o aumento da capacidade de monitoramento dos processos de produção da cidade. Nessa perspectiva, o requisito básico para garantir o sucesso dos planos diretores e a continuidade dos processos de planejamento que os gerou é que as propostas devem ser absorvidas pelos diferentes setores da administração municipal para que não permaneçam no plano das ideias, intenções e premissas.

As ações, diretrizes e políticas definidas no planejamento das cidades exigem a conversão do ideal para a práxis, demandando atos regularizados e rotinas que envolvem pessoas, informações e processos de trabalho, um sistema de ações voltado para dar continuidade ao processo de planejamento. Os atos normativos (leis e regulamentos) relacionados ao poder de polícia municipal dão origem a atos administrativos e operações materiais (processos de trabalho) de aplicação da norma, em caráter preventivo ou repressivo. Um dos principais atos administrativos de atuação do poder de polícia do município é o licenciamento.



Estamos diante de um momento crítico na história da Terra, numa época em que a humanidade deve escolher seu futuro. À medida que o mundo torna-se cada vez mais interdependente e frágil, o futuro enfrenta, ao mesmo tempo, grandes perigos e grandes promessas. Para seguir adiante, devemos reconhecer que, no meio de uma magnífica diversidade de culturas e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum. Devemos somar forças para gerar uma sociedade sustentável global baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura da paz. Para chegar a este propósito, é imperativo que nós, os povos da Terra, declaremos nossa responsabilidade uns para com os outros, com a grande comunidade da vida, e com as futuras gerações (A Carta da Terra, 2002).

O processo de planejamento não pode ignorar o licenciamento enquanto instrumento efetivo de controle do uso e ocupação do solo, indispensável para a implementação do próprio plano diretor. Do ponto de vista puramente normativo, os planos diretores não são suficientes para promover o desenvolvimento almejado sem a respectiva regulamentação, que se traduz nas leis de parcelamento, de uso e ocupação do solo, nos códigos de obras e de posturas.

Quanto ao aspecto administrativo, é justamente o licenciamento que vai exigir a criação de procedimentos e rotinas que viabilizam parte dos objetivos traçados no plano diretor, promovendo mudança significativa na escala de abordagem do coletivo para o individual, da plenária de discussão para o balcão de atendimento ao cidadão.

As licenças urbanísticas exigem processos de trabalho bem estruturados, que envolvem repartições, pessoas, normas e informações, em relação direta com os cidadãos e com a dinâmica do espaço urbano. Neste fluxo e contrafluxo de solicitações, requerimentos, exigências e interesses que se definem, efetivamente, a gestão urbana, retroalimentando (validando ou questionando) o próprio plano.

A municipalização dessas licenças, em especial das ambientais, não cria apenas novos processos de trabalho dentro da prefeitura e maior burocracia para o contribuinte. Exige que a interdisciplinaridade, tantas

vezes evocada na elaboração dos planos, seja efetivamente vivenciada na execução das políticas e no cumprimento das diretrizes fixadas.

Destaca-se ainda, na outra ponta do processo, a fiscalização, um dos setores da administração mais afetado pelas contradições do processo de desenvolvimento urbano, principalmente por ser uma interface bastante sensível entre poder público e sociedade local. O que vem se observando, especialmente nas cidades submetidas a processo acelerado de mudança, o conflito das relações cotidianas e tradicionais, construídas em outro contexto econômico, social e cultural, com a impessoalidade do crescimento econômico, comercial e industrial e suas consequências mais imediatas.

## Atividade 2

Comente a frase abaixo:



**“A cidade moderna é o ambiente onde a população procura viver. Para isso, ela se obriga ao exercício de atividades urbanas.”**

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*De acordo com a Carta clássica de Atenas, habitar, trabalhar, circular e recrear-se visa ao atendimento de uma diretriz abrangente. As atividades urbanas poderão se instalar em uma determinada área da cidade que deverá sintonizar as demandas do processo de desenvolvimento com as das preservações da qualidade ambiental, privilegiando as áreas para o bem-estar de seus habitantes e usuários.*

O processo de revisão do plano diretor acaba deflagrando questionamentos relacionados com a preservação da ambiência urbana, da qualidade de vida, do silêncio, da setorização de atividades e usos, da informalidade nas relações governo-sociedade. O processo participativo nem sempre é adotado para a regulamentação dos processos de licenciamento, e são justamente as normas que mais interferem no cotidiano dos cidadãos. Se não houver discussão mais abrangente sobre os significados, direitos e deveres decorrentes das normas e regras que resultam deste processo, ao fiscal municipal caberá apenas o dilema de aplicar multas.

As regras da construção, por exemplo, colidem com o processo de autoconstrução, típico das cidades brasileiras, onde coexistem importantes aspectos de cultura, de condições econômicas e de acesso às orientações técnicas. Impor a ordem, a partir de lógica externa, a esse contexto, por simples aplicação de princípios técnico-científicos da construção civil, parece não ser o mais adequado à realidade da maioria das cidades brasileiras.

A estratégia pode ser a pactuação entre órgãos reguladores, Executivo, Legislativo e sociedade civil, de níveis básicos de tolerância e de exigência, com o comprometimento efetivo de todos, no cumprimento de tais níveis básicos. A confrontação entre poder público e sociedade civil para o cumprimento das normas reguladoras esgotou-se, e insistir nessa polaridade pode resultar em retrocessos técnicos e políticos. Num momento em que boa parte dos municípios encerra um ciclo de revisão ou elaboração de planos diretores participativos, o processo de discussão das cidades deve prosseguir, da mesma forma, para os códigos de obras, de posturas, normas de licenciamento e controle do uso e parcelamento do solo. Ouvir a população e exercitar um novo olhar.

Somente a discussão das normas em nível local pode substituir a tipificação das infrações pela definição de padrões de qualidade para o comércio, serviços e espaços públicos. O fiscal (de obras, de posturas) passa a ser o agente de urbanismo.

## **Planos complementares**

Em decorrência dos planos diretores, muitos municípios já previram a elaboração de planos complementares com o objetivo de definir e detalhar ações estratégicas das políticas setoriais integradas ao desenvolvimento urbano. São temas centrais no cenário atual.

## Saneamento ambiental

No conceito amplo do saneamento ambiental, incluem-se o abastecimento de água, o esgotamento sanitário (coleta e tratamento), a coleta e disposição final dos resíduos sólidos e ainda os sistemas de drenagem. Os planos diretores devem compatibilizar o crescimento urbano e as densidades previstas para ocupação do solo com a infraestrutura de saneamento implantada ou prevista em determinado horizonte temporal, prevendo a necessidade de áreas públicas para construção de caixas d'água, estações elevatórias, de tratamento de água e esgoto e para o aterro sanitário. Há cidades que reservam terrenos em cada bairro para a instalação de galpões de triagem do lixo coletado de maneira seletiva e encaminhado para reciclagem, através de cooperativas de catadores.

A relação do saneamento ambiental com a questão habitacional tem impactos diretos nas condições ambientais e de saúde pública, podendo, portanto, significar menores gastos com desastres ambientais e com o sistema de saúde.

## MOBILIDADE URBANA

O conceito de mobilidade urbana amplia a visão antes concentrada apenas no transporte e no sistema viário e traz a ideia da cidade para todos, buscando articular as funções e os movimentos entre moradia, trabalho e lazer de forma inclusiva. Englobam as ideias de prioridade ao transporte público de qualidade e menos poluente, e a circulação de pedestres e de veículos não motorizados. Incorpora, ainda, as premissas de desenho universal e rota que proporcionem acessibilidade plena das pessoas com restrição da mobilidade, especialmente idosos e pessoas com deficiência, com a eliminação de barreiras das áreas públicas de circulação e dos meios de transporte. Quanto ao uso do solo urbano, trata-se de maximizar a complementaridade e proximidade entre as atividades econômicas e as moradias, visto que as grandes distâncias a serem percorridas pelos trabalhadores implicam maiores custos e tempo de deslocamento ou são fatores de ocupação irregular de áreas mais próximas aos centros geradores de emprego e renda.

## HABITAÇÃO

Tem como principal desafio promover o acesso a moradias seguras e com salubridade, regulares, em áreas com infraestrutura e equipamentos sociais. Incluem-se, nesse tema, as áreas de favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e outras formas de assentamentos de população de baixa renda, que devem ser objeto de programas de urbanização, de regularização fundiária e de melhorias habitacionais.

A questão da habitação deve ser trabalhada a partir das possibilidades de adensamento das áreas urbanas já estruturadas, perante as condições de saneamento, salubridade e acessibilidade, e dos critérios para expansão da malha urbana por novos loteamentos.

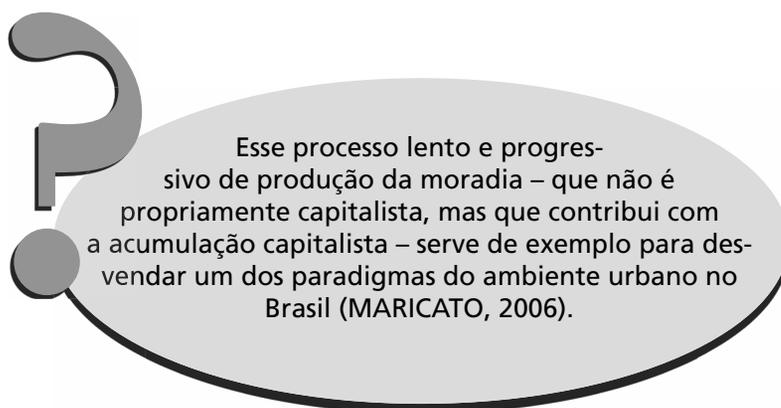
Instrumento privilegiado para implementação da política habitacional, a ZEIS, Zona de Especial de Interesse Social, que tem sido adotada por muitos municípios, em seus planos diretores ou legislação de uso e ocupação do solo, para demarcar áreas a serem regularizadas ou reservar áreas a serem ocupadas com unidades residenciais destinadas à população de baixa renda.

## O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – SNHIS

Criado pela Lei Federal n. 11.124/2005, é fruto do primeiro projeto de lei de iniciativa popular apresentado após a Constituinte. O SNHIS é um sistema nacional, descentralizado e democrático que unifica as políticas de habitação social e fomenta a produção de habitação de qualidade para população. Tem como objetivo viabilizar o acesso da população de baixa renda à moradia adequada e à cidade sustentável. Dentre seus princípios, destacam-se:

- moradia digna como direito e vetor de inclusão social;
- gestão compartilhada entre os entes federativos que possuem competência comum constitucional de produzir moradias;
- apoio ao cooperativismo e à gestão democrática;
- controle social dos recursos e projetos;
- construção e execução de uma Política de Habitação de Interesse Social, através de planos nacional, estaduais e municipais de Habitação de Interesse Social, formulados e executados com participação e controle social.

Em termos de estrutura, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), gerido democraticamente por um conselho gestor, é composto pela sociedade civil e pela administração pública, vinculada ao Conselho das Cidades e ao Ministério das Cidades. A descentralização do FNHIS é realizada através da criação de fundos estaduais e municipais com seus respectivos conselhos gestores (também compostos pela sociedade civil e pela administração pública), responsáveis por gerir os recursos de forma democrática e transparente. Os estados e municípios devem se adaptar a essa estrutura e criar planos estaduais e municipais para aderirem ao SNHIS e terem acesso aos recursos do FNHIS.



### **SNHIS E O ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL N. 10.257/2001)**

As políticas estaduais e municipais de Habitação de Interesse Social devem ser norteadas pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, definidas no art. 2º da Lei Federal n. 10.257/2001, combinadas com as diretrizes do Sistema Nacional de HIS, definidas no art. 4º, II da Lei Federal n. 11.124/2005:

Dentre as políticas estaduais e municipais destacam-se:

- Cooperação federativa – articulação no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal (art. 4, II, a da Lei do SNHIS).
- Gestão compartilhada – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (art. 2º, III do Estatuto da Cidade).

- Apoio às formas alternativas e sustentáveis de produção habitacional de qualidade, através do incentivo à pesquisa, à incorporação de desenvolvimento tecnológico, em parceria com assessorias técnicas e universidades.
- Prioridade para utilização dos vazios urbanos nas políticas nacional, estaduais e municipais de Habitação de Interesse Social (HIS), de forma a (a) evitar a deterioração das áreas urbanizadas e (b) garantir a distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município igualmente.
- Prioridade para utilização dos imóveis públicos – diretriz estratégica que potencializa o acesso ao mercado de terras pela população de baixa renda para a implantação de projetos habitacionais de interesse social.
- Utilização dos instrumentos jurídicos de acesso à moradia – incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia.
- Avaliação do desempenho da política de Habitação de Interesse Social (HIS) – adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas de acordo com a diretriz da gestão democrática e entendendo-se a moradia adequada como um dos componentes da garantia ao direito a cidades sustentáveis.
- Estabelecimento de cotas para grupos vulneráveis – para mulheres chefes de família e vítimas de violência, idosos, deficientes, comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas, ribeirinhos e para a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (art. 2º, IX do Estatuto da Cidade), sobretudo em relação aos projetos de grande impacto urbano e ambiental, como a construção de usinas hidrelétricas, expansão de portos, rodovias, aeroportos etc.

## **OS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

O Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS – é um instrumento de implementação do Sistema Nacional de Habitação Interesse Social (SNHIS), instituída pela Lei Federal n. 11.124/2005, que objetiva promover o planejamento das ações do setor habitacional de

forma a garantir o acesso à moradia digna, regulamentar a expressão dos agentes sociais sobre a habitação de interesse social e a integração dos três níveis de governo.

O PLHIS tem por objetivo diagnosticar a situação habitacional do município e dar as orientações e diretrizes para o planejamento do setor habitacional local, tanto na área urbana quanto rural, com foco especial na habitação de interesse social para que a cidade possa planejar e saber exatamente onde irá aplicar os recursos adquiridos e como vai crescer e requalificar habitações precárias existentes, além de identificar que tipo de moradia as pessoas desejam e como será feito o acesso a essa moradia.

O processo de elaboração do PLHIS consiste em 3 (três) etapas: a primeira é a proposta metodológica; a segunda, o diagnóstico do setor habitacional e, por fim, as estratégias de ação, que resultarão em um conjunto de diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor da habitação de interesse social.

O Plano de Habitação de Interesse Social é um plano participativo que deve agregar os diversos agentes sociais relacionados ao setor habitacional. A participação popular vai possibilitar ao município saber exatamente as condições quantitativas e qualitativas das Habitações de Interesse Social, ou seja, quantas pessoas possuem casas, quantas não; quantas moram em casas alugadas, em cômodos cedidos e quantas famílias moram em cada casa. Serão conhecidas a qualidade de moradia dos habitantes do município, a carência de serviços de infraestrutura e a regularização fundiária, isto é, quem possui documentação do imóvel. De posse destas informações, o PLHIS, com a participação da população, apontará caminhos para o município propor, incentivar e executar ações que venham a melhorar a vida de seus moradores, sendo importante ressaltar que as cidades que possuem PLHIS terão prioridade na distribuição dos recursos na área de habitação.

De acordo com dados do Ministério das Cidades/Fundação João Pinheiro (2006), o déficit habitacional no Brasil é estimado em 7,94 milhões de domicílios, sendo a maior parte, 6,54 milhões, referente a domicílios localizados em áreas urbanas. Destaca-se que mais de 90% do déficit habitacional urbano refere-se a famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos. Os domicílios em favelas e assemelhados estão estimados em 1,96 milhões. Diversos fatores contribuíram para a formação, ao longo do tempo, desse quadro, tais como: impossibilidade de

acesso ao mercado formal por famílias de menor renda; poucos recursos para o setor habitacional; falta de integração setorial na implementação da política urbana; concentração das propriedades fundiárias; e restrição ao acesso à terra urbanizada, entre outros.

Os processos de elaboração de planos diretores, de modo geral, procuraram discutir e apontar alternativas para o problema habitacional. O Estatuto da Cidade já estabelecia, em 2001, algumas diretrizes nesta perspectiva, colocando a questão da moradia e do acesso à cidade no centro do debate do planejamento e desenvolvimento urbano. Muitos planos diretores previram a criação ou mesmo demarcaram zonas especiais de interesse social como instrumentos específicos para operar a política habitacional, além de orientar as estratégias de produção habitacional e regularização urbanística e fundiária.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social, obrigatório para municípios que aderirem ao SNHIS, deverá, a partir da compreensão do fenômeno habitacional no município, prever e estruturar ações, programas e projetos a serem implementados em um horizonte de tempo determinado. Espera-se que os planos habitacionais trabalhem as diversas iniciativas propostas de modo articulado e seguindo diretrizes do plano diretor, quando for o caso. Para enfrentamento do problema habitacional, de modo geral, deverão ser previstas ações de caráter preventivo, que criem alternativas de acesso à terra e à moradia, e de caráter corretivo, que promovam a regularização fundiária, a urbanização de assentamentos e as melhorias habitacionais. Deverão prever ainda metas a serem alcançadas a curto, médio e longo prazos, alocação de recursos e fontes de financiamento para a produção habitacional e indicadores para monitoramento da implementação do plano.

## CONCLUSÃO

Na política nacional, os instrumentos de planejamento urbanos algumas vezes são valorizados, outras são esquecidos. Metodologias e instrumentos de diversas modalidades têm sido utilizados para o planejamento urbano no Brasil. Algumas vezes se valoriza a estrutura municipal pública, outras vezes os interesses públicos majoritários, e outros defendem os interesses do setor privado. A participação popular se renova e alternam-se as práticas de sua participação. O que se observa

é que sucessos e fracassos precedentes na gestão municipal, entre outros fatores, determinam a forma que será adotada num plano diretor ou num plano estratégico municipal. O desenvolvimento sustentável e as condições ambientais já estão bastante prejudicados pelo modelo atual de consumo e padrão de desenvolvimento. A resposta para os anseios da sociedade é que o programa de sustentabilidade deve achar os mecanismos de consumo que sejam economicamente eficazes e ecologicamente viáveis. O desafio da sustentabilidade ambiental e urbana está na conscientização de um processo que precisa ser atingido, e não em algo definitivo a ser alcançado.

## Atividade Final

Por que a terra e a habitação estão no centro da questão urbana?



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Se existe um indicador que expressa, de forma sintética, a crítica dimensão atingida pelos problemas urbanos é a gigantesca ilegalidade presente na ocupação do solo. A partir das terras invadidas ou parceladas irregularmente, expressa o fenômeno que nos permite afirmar que a exceção passou a ser regra e a regra, exceção. Ele não se restringe a uma questão formal, mas implica muitos aspectos negativos que acompanham o crescimento urbano.*

*Uma parte da cidade é regulada por legislação enquanto que, em outra parte, tudo é permitido. Cresce, a partir do início dos anos 1980, a relação com esse universo que desconhece normas, não só para o uso e a ocupação do solo, mas também para a resolução de conflitos. A ausência do Estado com leis, a ignorância sobre direitos e deveres não são aspectos banais, mas explicam muito sobre as fontes da violência crescente e que chegam a impactar a expectativa de vida no país, devido a mortes por homicídio.*

## RESUMO

O crescimento mundial da população aliado à taxa de urbanização no mundo chega a 65%. Governar as cidades, como territórios com diversidade econômica, ambiental, política e cultural é um desafio para a humanidade, no novo milênio. De outra forma, as cidades brasileiras vivem problemas resultantes do acelerado processo de urbanização e, nos últimos cinco anos, tem ocorrido a migração da população do campo para a cidade, que é o resultado de uma política em que há um baixo incentivo e investimento nas atividades agropecuárias.

O crescimento e o desenvolvimento não tiveram investimentos em infraestrutura, especialmente em habitação e saneamento. Pelo contrário, as cidades explicitam a concentração de investimentos de interesse de grupos com maior poder aquisitivo ou de pressão política.

No Brasil, é relevante a sociedade civil organizada participar da plataforma de reforma urbana para mudar a realidade de segregação, discriminação e desigualdade nas cidades brasileiras. É claro que há problemas para cada grupo social e, por essas razões, um dos importantes focos de luta dos movimentos sociais nos últimos anos tem sido pelo direito à cidade.

Para contrabalançar esta realidade é que o Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais para a política urbana e, com o surgimento do Plano Diretor nas agendas de debate público e governamental, é que se estabeleceu, como competência do poder público municipal, a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano.

De acordo com dados do Ministério das Cidades, o déficit habitacional é estimado em 7,9 milhões de domicílios, e diversos fatores contribuíram para a formação, ao longo do tempo, desse quadro. Os planos diretores de modo geral, procuraram apontar alternativas para o problema habitacional e previram a criação de áreas de interesse social para a política habitacional.

## INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, apresentaremos o tema desenvolvimento ambiental, que tratará da temática de sustentabilidade ambiental.

# Desenvolvimento ambiental

Hugo Fogliano Gonçalves

# AULA 13

## Meta da aula

Apresentar as diretrizes sobre os processos de desenvolvimento ambiental e a legislação pertinente.

## objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 reconhecer as diretrizes de desenvolvimento ambiental;
- 2 avaliar as diretrizes de um ambiente ecologicamente sustentável;
- 3 avaliar se a gestão de recursos ambientais está dentro de uma visão estratégica;
- 4 reconhecer a legislação pertinente ao desenvolvimento ambiental.

## INTRODUÇÃO

Atualmente, em todo o planeta se fala muito sobre ecologia, meio ambiente e manejo sustentado dos recursos naturais renováveis. Apenas uma pequena parte da população possui conhecimento suficiente para entender a dinâmica e as inter-relações que ocorrem entre os diferentes ecossistemas que existem no mundo.



Flavio Takemoto

**Figura 13.1:** A natureza protege o planeta da destruição.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/1158745>

É preciso trabalhar no sentido de levar informações sobre o ambiente a todas as camadas sociais, na expectativa de que cada indivíduo seja atingido por uma consciência ecológica possível de reverter o processo de degradação assustadora que estamos vivendo.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991) já destacava que os problemas ambientais com que nos defrontamos não são novos. No entanto, sua complexidade começou a ser entendida apenas recentemente. Antes, nossas preocupações voltavam-se para os efeitos do desenvolvimento sobre o meio ambiente. Hoje, temos de nos preocupar também com o modo como a deterioração ambiental pode impedir ou reverter o desenvolvimento econômico.

Surge, então, a necessidade de intensificar estudos, pesquisas e debates sobre esses temas, procurando uma abrangência maior, inclusive atingindo a comunidade em geral, através do envolvimento das administrações municipais, esta-

tuais e federais, a fim de que todos possam ter acesso a estes conhecimentos. Somente através do uso de práticas de manejo, que não agridam o meio ambiente, pode-se assegurar a perpetuidade da produtividade dos ecossistemas para as futuras gerações. Por isso, precisamos desenvolver junto às administrações públicas um modelo de gestão que assegure a preservação ambiental.

## O MUNICÍPIO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Para identificar o papel das administrações públicas municipais na preservação do meio ambiente, é preciso compreender a essência da natureza e a interrelação entre os ecossistemas. Portanto, é preciso, inicialmente, compreender o significado de ecossistema, passando, a seguir, para a análise da questão ambiental nas administrações municipais, destacando as principais ações que norteiam as políticas ambientais, a fim de garantir a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

O desconhecimento e as próprias dificuldades que se possui em entender os emaranhados ambientais dos ecossistemas levam o homem ao uso irracional desse meio ecológico. É importante lembrar que da preservação dos ecossistemas depende a vida sobre a Terra. Por isso, é fundamental compreendermos melhor o seu significado e o seu funcionamento. Segundo Divigneaud (1974 *apud* SCHUMACHER, 1997), a expressão ecossistema refere-se a toda e qualquer unidade (área) que envolva todos os organismos vivos (bióticos), que se encontram interagindo com o ambiente físico (abióticos) em que estes vivem de tal forma que um fluxo de energia produza estruturas bióticas bem definidas e uma ciclagem de materiais entre as partes vivas e as não vivas.

Na natureza, existem inúmeras possibilidades de combinações entre fatores animados e inanimados para formarem um ecossistema. Schumacher (1997) diz que qualquer dessas combinações que esteja em relativo equilíbrio, tanto no seu aspecto como na sua função, chama-se ecossistema.

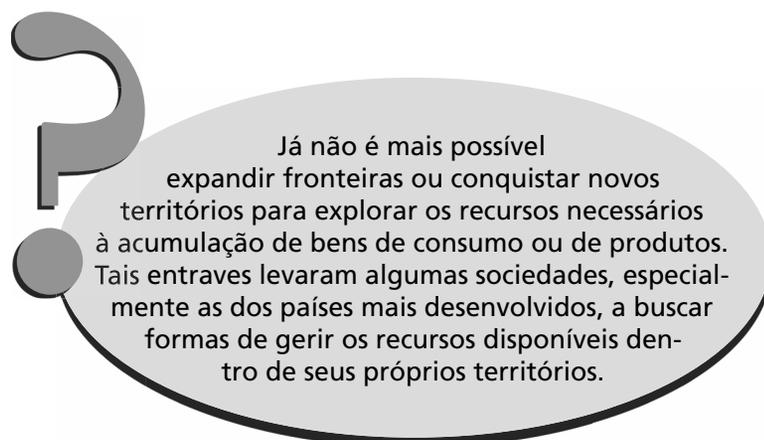
Todo e qualquer ecossistema, constituído por florestas, rios, oceanos e outros, apresenta componentes bióticos e substâncias abióticas que, quando em equilíbrio com o meio, produzem estabilidade. Schumacher (1997) destaca que os efeitos que asseguram esse equilíbrio dinâmico correspondem essencialmente às relações de alimentação de populações e aos ritmos dos fatores ecológicos. Qualquer desequilíbrio ocasionado pela poluição e destruição dos ecossistemas provoca diversos problemas na atmosfera.

Uma prioridade básica, segundo a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente (1991), é fazer com que o problema das espécies em extinção e dos ecossistemas ameaçados conste nas agendas políticas como item de maior importância no tocante à economia e aos recursos.

A dimensão ambiental engloba grande lista de problemas, associados à poluição – da água, do solo, do ar –, à carência de áreas verdes, a enchentes, aos deslizamentos de encostas, aos desmatamentos e à ocupação de áreas de preservação natural – com a destruição da fauna e flora –, à deterioração e destruição do patrimônio cultural, além dos males provocados pelo uso indiscriminado de agrotóxicos na zona rural.

São problemas críticos e sua origem está diretamente relacionada ao déficit habitacional e à falta de saneamento básico, que vem se acumulando há décadas, associados ao processo de urbanização acelerado do país e à falta de planejamento.

Materializam-se na poluição de praias, rios, mananciais de abastecimento e lagoas, nas emissões de efluentes de esgotos domésticos e industriais sem o devido tratamento, agravados pela existência de “lixões” inadequados pela localização e pelo manejo. A deficiência dos sistemas de transporte coletivo e o aumento crescente do número de carros particulares ampliam as fontes de poluição do ar e sonora, acrescida da poluição visual que tem aumentado as interferências no equilíbrio das cidades, produzidas pela ocupação desordenada e excessiva de áreas verdes, orlas e áreas públicas por artefatos de publicidade, antenas de radiocomunicação, estacionamento de veículos e comércio ambulante.



Já não é mais possível expandir fronteiras ou conquistar novos territórios para explorar os recursos necessários à acumulação de bens de consumo ou de produtos. Tais entraves levaram algumas sociedades, especialmente as dos países mais desenvolvidos, a buscar formas de gerir os recursos disponíveis dentro de seus próprios territórios.

Para encontrar saídas, a visão negativa da questão ambiental como entrave ao desenvolvimento deve ser substituída por abordagem que ressalte as oportunidades oferecidas pela temática ambiental para o desenvolvimento local e regional. Além de sinônimo de qualidade da gestão municipal e de vida saudável, os recursos naturais e o patrimônio construído ao longo da história do município constituem ativos importantes para o seu desenvolvimento.

É consenso que o caminho ideal para avançar na direção do *desenvolvimento sustentável* é a constatação de que se encontra no município o início de seu processo, conforme definido na Agenda 21. O compromisso firmado pelos países participantes da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 (Rio 92) – entre eles, o Brasil – reforça essa constatação ao endereçar para o âmbito local uma série de ações que têm por objetivo capacitar as administrações municipais para que consigam reverter e impedir os efeitos da degradação ambiental sobre a vida das pessoas e sobre os recursos naturais.

## BASE LEGAL

Dentre as várias inovações, trazidas pela Constituição Federal de 1988 quanto à posição do município como ente federado, muitas dizem respeito à sua competência na proteção compartilhada do meio ambiente, assim como à responsabilização dos governos e da sociedade na defesa do patrimônio ambiental.

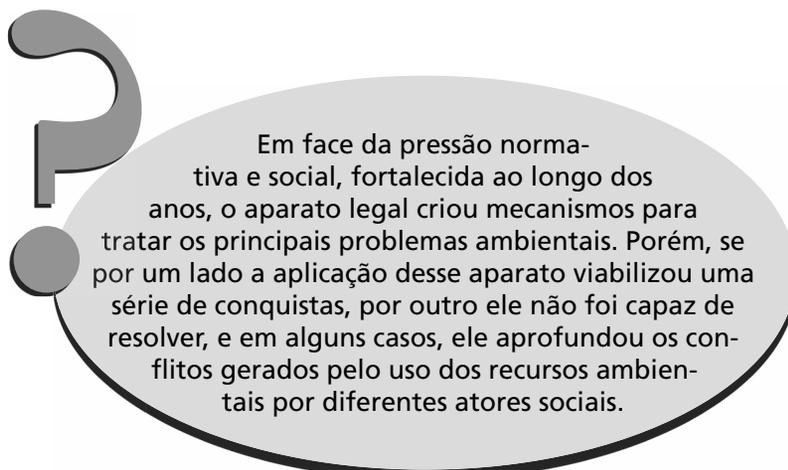
Para assegurar a sua perpetuação, a espécie humana, como as demais espécies do planeta, sempre necessitou enfrentar as diversidades da natureza. O fato que difere o ser humano dos demais seres vivos é que o homem faz sua própria história, modificando constantemente as condições naturais de vida e propiciando situações mais favoráveis à sua reprodução. A história recente da evolução humana é a história da luta do homem contra o seu meio natural (THEODORO, 2000).

Já não é mais possível expandir fronteiras ou conquistar novos territórios para explorar os recursos necessários à acumulação de bens de consumo ou de produtos. Tais entraves levaram algumas sociedades, especialmente as dos países mais desenvolvidos, a buscar formas de gerir os recursos disponíveis dentro de seus próprios territórios. De início, buscava-se, exclusivamente, garantir a sustentação econômica das linhas de

produção. Quando um determinado recurso aproximava-se da exaustão, o avanço tecnológico garantia a sua substituição por novos materiais. No entanto, esta medida não bastou para minimizar os problemas causados pela finitude dos recursos. Percebeu-se que, para garantir o suprimento por um período mais longo, era necessário que se ajustasse a demanda a um ritmo mais próximo ao da natureza. Pode-se dizer que foi a partir desta percepção, aliada à crise do modelo de desenvolvimento, fundamentado segundo as regras da economia, que emergiu a necessidade de se buscar um novo modelo de gerenciamento dos recursos ambientais. Esta estratégia trouxe, como consequência, uma série de entraves relativos à implementação do que passou a se chamar gestão ambiental.

A gestão ambiental pode ser definida de diversas maneiras, dependendo do objetivo que se busca qualificar. De um modo geral, pode-se dizer que ela tem a função de planejar, controlar, coordenar e formular ações para que se atinjam os objetivos previamente estabelecidos para um dado local, região ou país. Na maioria das vezes, a gestão ambiental comporta-se como uma importante prática para se alcançar o equilíbrio dos mais diversos ecossistemas. Equilíbrio, este, que envolve as questões naturais, mas, também, as dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, entre outras.

Segundo Godard (1997), a gestão de recursos ambientais deve estar imbuída de uma visão estratégica de desenvolvimento no longo prazo, o que lhe confere um sentido para além dos usos cotidianos, pois se constitui no cerne onde se confrontam e se reencontram os objetivos associados ao desenvolvimento e aqueles voltados para a conservação da natureza ou para a preservação da qualidade ambiental.



Contrariando um dos mais arraigados pressupostos de que não existiam normas legais para disciplinar o uso dos recursos ambientais, Wamer (1999) menciona que as preocupações de caráter ambiental no Brasil já existiam desde o período colonial. As primeiras normas ambientais adotadas no país foram decorrentes da legislação portuguesa, que começou a ser aplicada aqui logo após o descobrimento. No seu período inicial, a administração colonial portuguesa concentrou-se na edição de normas que visaram preservar recursos naturais ou cultivados e a regulação da extração de madeiras, principalmente do pau-brasil, passou a depender de licença real. Também foram estabelecidas proibições ao corte de árvores frutíferas, à destruição de colmeias e à caça de animais em período de reprodução, para coibir seu extermínio por perseguição excessiva. Foi a partir do século XVIII que apareceram as primeiras normas com o propósito de controlar a poluição e a degradação ambiental propriamente dita, como as que proibiam o lançamento de bagaço de cana em rios e açudes e aquelas que protegiam os manguezais da destruição. Em 1796, surgiu a primeira legislação florestal brasileira, o regimento do pau-brasil. No início do século XIX, em 1813, foi editada a primeira medida, voltada para a recuperação de áreas degradadas, estabelecendo instruções para o reflorestamento da costa do Brasil. Na Constituição de 1891, atribuiu-se competência à União para legislar sobre minas e terras. Nas primeiras décadas do século XX, são aprovadas regras mais complexas, como as que disciplinavam a partilha de recursos hídricos, estabelecendo direitos e deveres para uso e conservação da qualidade das águas (Código de Águas – Decreto n. 23.793/34), as que protegiam florestas (Código Florestal – Decreto n. 24.643/34) e de exploração de pesca (Código de Pesca – Decreto-lei n. 794/38).

No período mais recente, já na década de 1970, o Decreto-lei n. 1.413/75 dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente, provocada pela atividade industrial. Para regulamentar essa norma, foi editado o Decreto n. 76.389/75, que definiu em seu art. 1º o conceito de poluição industrial, definida como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, causadas por qualquer forma de energia ou de substâncias sólidas, líquidas ou gasosas, ou combinação de elementos despejados pelas indústrias, em níveis capazes, direta ou

indiretamente, de prejudicar a saúde, a segurança e o bem-estar da população; de criar condições adversas às atividades sociais e econômicas e de ocasionar danos relevantes à flora, à fauna e a outros recursos naturais.

## Atividade 1

Por que o aparato legal tem sido uma poderosa ferramenta de transformação da sociedade, uma vez que provoca o debate acerca das limitações, deveres e direitos dos cidadãos em relação ao meio ambiente?



---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Porque ele pode se constituir na base de um novo paradigma que implicará um diferente padrão no relacionamento dos seres humanos com a natureza. O estabelecimento de novos procedimentos metodológicos, jurídicos, econômicos ou sociais fortalece as práticas que buscam uma nova forma de administrar o uso dos recursos naturais. A prática da gestão ambiental configura-se como uma importante forma de estabelecer um relacionamento mais harmônico entre a sociedade e o meio ambiente.*

Em 1977, o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras foi regulamentado pela primeira vez no Rio de Janeiro, pela Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEEMA). Com esse sistema, os estudos de impacto ambiental passaram a se constituir em um importante meio de aplicação de uma política preventiva. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é considerado hoje, no mundo inteiro, como um dos instrumentos jurídicos racionalmente necessários à proteção do ambiente e seus objetivos são diversos e multifacetários, podendo ser classificados em quatro categorias principais: prevenção (e até precaução) do dano ambiental; transparência administrativa quanto aos efeitos ambientais de empre-

endimentos públicos ou privados; consulta aos interessados e decisões administrativas (CORDEIRO, 2003).

O Estudo de Impacto Ambiental passou a ser realizado de forma preventiva para aprovação de zonas de uso estritamente industrial, que se destinavam à localização de polos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como instalações nucleares.

Todavia, os entraves na aplicação de uma legislação mais eficaz bem como a adoção de providências técnicas mais concretas em relação à poluição industrial e outros problemas ambientais só começaram a ser implementados no país com a promulgação da Lei n. 6.938/81 que estabeleceu os objetivos e os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

No entanto, foi com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, que se firmou um dos mais importantes marcos para o trato das questões ambientais no Brasil, conceituando-se o meio ambiente como bem de uso comum do povo. Entre os temas que foram objeto de discussão, no artigo 225, que trata da defesa do meio ambiente e do patrimônio genético, destacam-se alguns itens importantes: a regulamentação dos estudos de impactos ambientais; o zoneamento ambiental; o princípio do poluidor-pagador; o princípio da precaução e prevenção como norma institucional; a normatização da questão indígena; a conceituação do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável e a criação de lei específica para os crimes ambientais.

## **A GESTÃO ASSOCIADA COMO ESTRATÉGIA AMBIENTAL**

A *Lei Nacional de Recursos Hídricos* (Lei n. 9433/97) aponta e induz a gestão destes por bacias hidrográficas, estimulando a formação de Comitês de Bacias para o enfrentamento de temas como a disponibilidade de água em quantidade e qualidade adequadas, a recuperação de matas ciliares e o combate à disposição de esgotos sem tratamento. Apoiados pelo *Plano Nacional de Recursos Hídricos* de 2005 e pela Agência Nacional de Águas, ligada ao Ministério do Meio Ambiente, vários comitês de bacias têm sido institucionalizados, passando a definir prioridades, a cobrar pelo uso dos recursos hídricos, mas também apoiando os municípios na captação de recursos para investimentos em saneamento básico.

A *Lei Nacional dos Consórcios Públicos* (Lei n. 11.107/05) traduz novo marco para a gestão associada entre os entes federativos, buscando formas e escalas mais sustentáveis para a gestão e prestação dos serviços públicos, com garantias de continuidade e redução de custos para os usuários. A *Lei Nacional do Saneamento Básico* (Lei n. 11.445/07), apontando na mesma direção, tem, na gestão associada, importante referência para a gestão e prestação do saneamento básico, seguramente o maior problema urbano-ambiental dos municípios brasileiros. Essa mesma lei aponta a exigência de que os municípios elaborem seus planos municipais de saneamento básico (incluindo o abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo e disposição final de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais urbanas) seja para ter acesso a recursos federais, seja para que promovam delegações dos serviços, ou parte deles, ao setor privado.

Vale ainda apontar a aprovação da *Lei da Mata Atlântica* (Lei n. 11.428/06) que, para os municípios localizados nesse bioma, traz indicações importantes para a proteção dos remanescentes de mata atlântica nas áreas urbanas e regiões metropolitanas.

### **A gestão ambiental local**

Para que a descentralização preconizada pela Constituição e pela Política Nacional de Meio Ambiente aconteça de fato, é preciso que o município incorpore a dimensão ambiental nas políticas públicas, assumindo integralmente o papel que lhe é reservado, criando em seu âmbito uma estrutura composta de profissionais e de base de informações sobre as peculiaridades locais. Esses dois fatores são essenciais para fornecer a base das iniciativas que privilegiem a formação de parcerias e possibilitem a captação de recursos para o financiamento dessas ações.

Os instrumentos legais de que o município brasileiro hoje dispõe são suficientes para implementar uma política ambiental própria. Cabe destacar aqueles que orientam as políticas locais – a Lei Orgânica Municipal, o Plano Diretor e o Código Tributário –, assim como os que dizem respeito à sua tradicional atribuição de controle do uso e ocupação do solo urbano: a Lei de Parcelamento, a Lei de Uso e Ocupação

do Solo, o Código de Posturas ou de Fiscalização, o Código de Obras e os regulamentos para a prestação dos serviços públicos, com destaque para o de limpeza urbana.



Flavio Takemoto

**Figura 13.2:** O planeta sendo salvo pela nova geração.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/1049879>

Além desses instrumentos, o município poderá também criar seu plano ambiental e sua lei de meio ambiente, que deverão conter as diretrizes e objetivos da política municipal, definir os instrumentos de proteção e controle ambiental, prever as infrações e suas respectivas sanções e, principalmente, indicar a criação do conselho e do fundo municipal de meio ambiente, principal canal da gestão participativa e de financiamento das ações.

O conselho, com composição paritária de representantes dos vários setores da administração municipal, da sociedade civil organizada e do setor produtivo, é importante auxiliar na definição dos planos, programas e projetos que visam à qualidade ambiental do município. Por sua vez, o fundo municipal de meio ambiente cria as condições materiais necessárias à execução de ações e à captação de recursos financeiros de fontes de financiamento, trocas de obrigações e termos de ajustes, dos

quais participam as agências de fomento e os setores privado, do governo e da sociedade civil.

A aprovação do Estatuto da Cidade, com foco na participação e no direito à cidade, resgatando a importância do Plano Diretor, soma-se à crescente consciência da população quanto aos problemas ambientais urbanos e aos processos participativos em curso no Brasil. Representa também o reforço à legislação ambiental vigente desde 1988, além de fornecer base jurídica para a ação urbana integrada com os princípios constitucionais de preservação do meio ambiente.

Para levar a cabo essa tarefa, o município deve assumir, como um dos primeiros passos, a formulação de estratégia de gestão e de plano de ação para o meio ambiente. Não existem receitas prontas. Recomenda-se um processo de planejamento que considere as especificidades de cada lugar, baseado na participação, na formação de parcerias comprometidas e nas possibilidades de gestão associada entre os municípios, bem como na eleição de políticas e ações eficazes.

Significa dizer que os novos marcos da gestão urbana requerem nova combinação de estratégias políticas, ecológicas, sociais e econômicas.

## **Instrumentos e iniciativas para a gestão ambiental**

Entre os instrumentos para formulação de política de desenvolvimento ambiental urbano, destaca-se, como antes indicado, o plano diretor como viabilizador da integração entre as políticas públicas e o espaço físico, numa perspectiva socioambiental. A questão ambiental deverá ser contemplada buscando-se explorar potencialidades e incentivos, e não apenas de forma a restringir e coibir as ações sobre o ambiente urbano, sempre que for cabível.

## **INCLUSÃO DOS CUSTOS AMBIENTAIS E SOCIAIS NA FORMULAÇÃO DOS PROJETOS**

Ao formular as políticas urbanas e ambientais, os gestores municipais deverão incluir, no orçamento e na contabilidade dos programas e projetos, os seus custos ambientais e sociais.

## Gestão integrada e associada

A necessária reorientação das políticas de desenvolvimento demanda a reestruturação significativa dos sistemas de gestão nos vários níveis e setores, de modo a permitir a integração e articulação intergovernamental e intersetorial, viabilizando a implementação de planejamento e programas conjuntos, maximizando as oportunidades para gestão associada que garantam a sustentabilidade dos sistemas, programas e ações.

## FORTALECIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL E DOS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO

É pouco provável que as condições ambientais e de qualidade de vida melhorem se não houver um envolvimento dos interessados diretamente na solução dos problemas e se a sociedade não estiver mobilizada para a discussão dos parâmetros e das soluções necessárias e, principalmente, se não demandar a transparência nos processos de tomada de decisão e de prestação de contas dos recursos públicos aplicados. A gestão participativa, além de propiciar o aporte de recursos técnicos, institucionais e financeiros dos demais setores (privado, ONGs, comunitário), amplia a responsabilidade de toda a sociedade. Além disso, como já indicado, a criação dos conselhos municipais de meio ambiente é condição *sine qua non* para que estes recebam atribuições na questão do licenciamento ambiental.



**Figura 13.3:** O planeta ecologicamente correto.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/1189785>

## **DESENVOLVIMENTO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL**

À medida que os municípios desenvolvem-se, a capacidade dos governos locais para incorporar as questões ambientais também deve crescer proporcionalmente. O aperfeiçoamento da capacidade operativa e gerencial e das principais áreas de atuação municipal – uso do solo, saneamento, trânsito e transportes, habitação, obras, finanças, combate à pobreza – deve ser prioridade. Arranjos e acordos com institutos de pesquisa, universidades e outros parceiros podem ajudar a melhorar as respostas do município.

## **IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO PARA TOMADA DE DECISÕES**

Os atores públicos e privados, envolvidos com a gestão ambiental, devem reforçar a sua capacidade de coletar, avaliar e utilizar, de forma sistemática e rotineira, os dados sociais, econômicos e ambientais necessários ao planejamento e ao monitoramento da situação ambiental. O processo de descentralização também deve acontecer em nível local de modo a facilitar a transparência da gestão financeira por áreas do município ou setores de atuação, permitindo explicitar prioridades e combater a exclusão.

## **INCENTIVO À INOVAÇÃO E A TECNOLOGIAS ADEQUADAS**

A abertura a novas soluções para a experimentação, por intermédio da adoção de novas formas de gestão, de tecnologias, de materiais e equipamentos, deve ser praticada, sempre buscando se adequar e respeitar as características e oportunidades regionais e locais.

## **COMUNICAÇÃO E EDUCAÇÃO AMBIENTAL**

Para interagir com os atores sociais relevantes, a administração pública deve estar articulada com os cidadãos e suas organizações, ampliando seu comprometimento com questões pertinentes à proteção ambiental. Nessa perspectiva, incluem-se ações relativas ao fornecimento de informações, ao debate público e a atividades educativas. Os mecanismos de comunicação são de fundamental importância, pois a comunicação é elemento motivador, de engajamento, de cooperação,

do estabelecimento de metas e de transparência. Desse modo, entre os instrumentos de mobilização, conscientização e comunicação estão os programas de mobilização e de educação ambiental, as campanhas de informação e educativas e, até mesmo, o marketing ambiental.

## **DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

Para enfrentar os problemas existentes no meio ambiente, deve-se lançar mão de estratégias e planos de gestão que ajudem a focalizar as intervenções essenciais, ou seja, aquelas que podem ser rapidamente colocadas em prática, com maiores probabilidades de êxito, que lancem as bases para resolver ou prevenir problemas e que promovam o fortalecimento da capacidade institucional. Nesse cenário, alguns municípios já avançam na iniciativa de elaborar seus planos municipais de mudanças climáticas, identificando os principais fatores de emissão de gases geradores de efeito estufa bem como os principais efeitos das mudanças climáticas que poderão incidir em seus territórios. Nessa perspectiva, um conjunto de ações e estratégias poderá ser arrolado, instituindo marco referencial para os instrumentos de gestão ambiental urbana.

## **CONCLUSÃO**

O meio ambiente e o desenvolvimento não são desafios separados e estão intimamente interligados. Para um desenvolvimento harmônico, não se deve usar indiscriminadamente a base dos recursos naturais, mas usar de forma consciente e com responsabilidade socioambiental. A proteção ao meio ambiente se realiza, levando-se em conta o desenvolvimento e o crescimento sem as consequências da destruição ambiental. Essa problemática não pode ser tratada separadamente por instituições e ações de políticas públicas fragmentadas que fazem parte de um sistema complexo de causa e efeito. De outra forma, o conceito de desenvolvimento sustentável tende a fornecer uma estrutura para a integração de políticas ambientais e de estratégias de desenvolvimento que procura atender às necessidades e aspirações do momento atual sem comprometer a possibilidade de atendimento do futuro. Muito embora haja sempre o risco de que o crescimento econômico cause mal ao meio

ambiente na medida em que haja um aumento da pressão sobre a utilização desordenada dos recursos ambientais. As administrações municipais que optarem e desejarem se orientar pelo conceito de desenvolvimento sustentável terá de trabalhar para que as economias em fase de crescimento permaneçam ligadas às suas raízes ecológicas, mantendo-as bem protegidas e nutridas para que, num futuro próximo, possam oferecer apoio ao crescimento sustentável do município.

## Atividade Final

Por que a problemática da sustentabilidade assume, neste novo século, um papel central na reflexão sobre as dimensões do desenvolvimento e das alternativas que se configuram?



---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Porque o quadro socioambiental que caracteriza as sociedades contemporâneas revela que o impacto dos humanos sobre o meio ambiente tem tido consequências cada vez mais complexas, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos.*

**RESUMO**

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento destaca que os problemas ambientais não são novos, e a sua complexidade começou a ser entendida recentemente. Hoje, temos de nos preocupar com o modo como a deterioração ambiental irá impedir ou reverter o desenvolvimento econômico. Dessa forma, surge a necessidade de estudos e debates sobre esses temas, inclusive atingindo a comunidade em geral, através do envolvimento das administrações municipais, estaduais e federais.

Será através do uso de práticas que não agridam o meio ambiente que irá se assegurar a perpetuidade da produtividade para as futuras gerações. Visando identificar o papel das administrações públicas na preservação do meio ambiente é preciso compreender o significado de ecossistema, a fim de garantir a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, compete ao município a proteção do meio ambiente, assim como a responsabilização dos governos e da sociedade pela defesa do patrimônio ambiental. A perpetuação da espécie humana, como as demais espécies do planeta, sempre precisou enfrentar as diversidades da natureza. Não é mais possível expandir fronteiras para explorar os recursos e realizar a acumulação de bens de consumo ou de produtos.

**INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA**

Na próxima aula, apresentaremos o tema gestão de pessoas no serviço público.



# Gestão de pessoas no serviço público

Hugo Fogliano Gonçalves

AULA

# 14

## Meta da aula

Apresentar a forma de gestão de recursos humanos praticada na administração pública municipal.

# objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

-  identificar quais são os tipos de regime jurídico de trabalho na administração pública municipal;
-  reconhecer a forma de ingresso no serviço público, bem como as suas relações jurídicas e a forma de aprimoramento do servidor público;
-  reconhecer a forma de remuneração, a carreira no serviço público, a previdência social e o plano de carreira do magistério municipal.

## INTRODUÇÃO

Servidor público é todo empregado da administração estatal que foi aprovado em concurso. Embora seja uma designação genérica, engloba todos os servidores públicos (municipal, estadual ou federal), que tenham vínculos de trabalho com as entidades governamentais (prefeituras, governo estadual ou federal, autarquias, empresas de economia mista, fundações públicas ou privadas. Nas fundações privadas que são constituídas por entes públicos, todos os empregados são funcionários públicos).

De acordo com o Código Civil brasileiro, em seu artigo 327,

Considera-se funcionário ou servidor público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego, serventia ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.



**Figura 14.1:** O servidor público.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/1146400>

## REGIME JURÍDICO

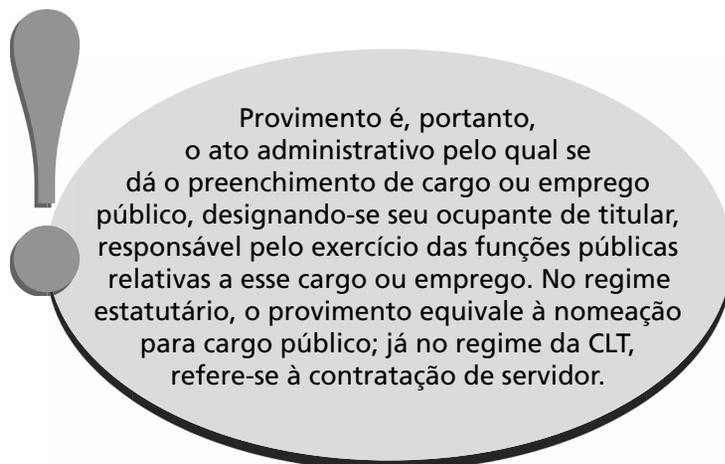
Na Constituição Federal, está estabelecido que seria aplicado aos estados e municípios um regime jurídico único para todas as suas contratações. Porém, com a Emenda Constitucional n. 19, foi flexibilizada essa exigência e ficou estabelecida a possibilidade de adoção de regime estatutário ou celetista, nas contratações, mediante concurso público, observando-se que, em casos de atividades institucionalizadas – atividades que somente o estado e o município podem executar (saúde, educação e segurança pública). Dessa forma, as atividades de fiscalização e de advocacia são serviços que são incompatíveis sob o regime CLT, devendo, nesse caso, os servidores serem estatutários.

Ressalve-se que, a partir da Constituição Federal de 1988, ambos os regimes devem respeitar algumas regras constitucionalmente estabelecidas, como, por exemplo: todos os admitidos pelo empregador público devem estar sujeitos a um processo seletivo ou concurso público.

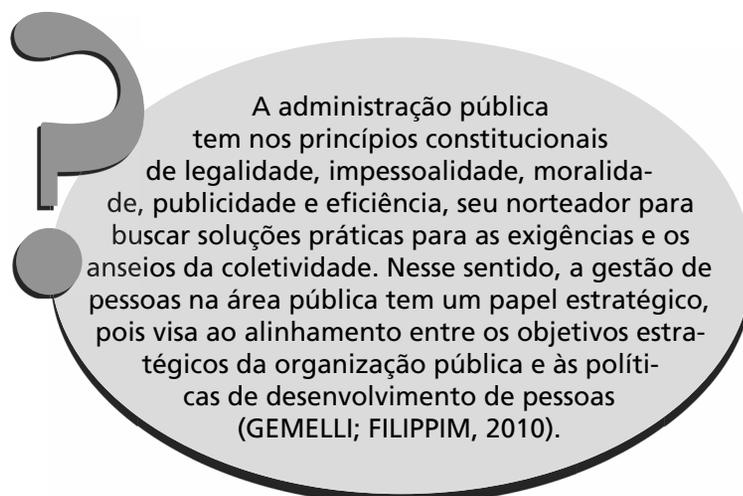
O provimento é o ato de preencher um cargo público. A definição de cargo é intitulada normalmente para indicar a posição hierárquica que uma pessoa ocupa na administração municipal sendo um conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades realizados pelo servidor público. Os cargos públicos são criados por lei, com denominação, número de vagas e vencimento.

Os serviços que são realizados dentro de uma prefeitura municipal devem ser exercidos por funcionário público. Para atender à demanda destes serviços, o município deve instituir uma estrutura administrativa através da criação de cargos ou emprego público, para serem providos conforme determinação da Constituição Federal e da lei municipal.

Em paralelo ao cargo público, há o emprego público, que é o exercício da função pública por meio de um contrato de trabalho regido pelo sistema da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, ao contrário do serviço estatutário, que é regido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais. Os empregos públicos são obrigatoriamente adotados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista por força do disposto no art. 173, § 1º, da CF/88.



Quando há interesse da administração pública municipal na criação de novos cargos públicos, a lei deve especificar a forma de seu provimento, se efetivo ou em comissão, assumindo cada uma suas características. A nomeação para cargos de provimento efetivo depende de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos (CF, art. 37, II e seu § 2º). A não observância dessa norma constitucional ocasiona a nulidade do ato de nomeação e a punição da autoridade responsável. No caso de contratação de professor, que também deve ser por concurso público, e de acordo com o art. 206, V da Constituição Federal, a prova de títulos é obrigatória.



## Relações jurídicas com os servidores

Na elaboração do estatuto dos servidores municipais, o chefe do Executivo municipal deve observar não só as normas constitucionais, mas também as peculiaridades do município, os serviços que serão colocados à disposição do contribuinte, as condições financeiras existentes no município, com o intuito de evitar que a despesa de pessoal ultrapasse os limites fixados na Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Nessa tarefa, é importante notar que o chefe do executivo municipal detém a prerrogativa de alterar, de forma unilateral, as normas vigentes da relação de trabalho, para os casos dos servidores que estão sob a égide do regime estatutário. Dessa forma, o prefeito não precisa da concordância dos servidores para alterar as leis estatutárias, podendo rever vantagens, obrigações e condições de trabalho.

Para realizar as alterações no estatuto dos servidores municipais, o prefeito deve propor uma lei formal que deverá ser enviada à Câmara Municipal para apreciação e votação do texto da lei. Vale dizer que as alterações propostas não são ilimitadas e devem obedecer aos princípios e normas constitucionais, que sempre se sobrepõem à lei ordinária de qualquer dos entes estatais, com especial destaque para o respeito aos direitos já adquiridos pelos servidores.

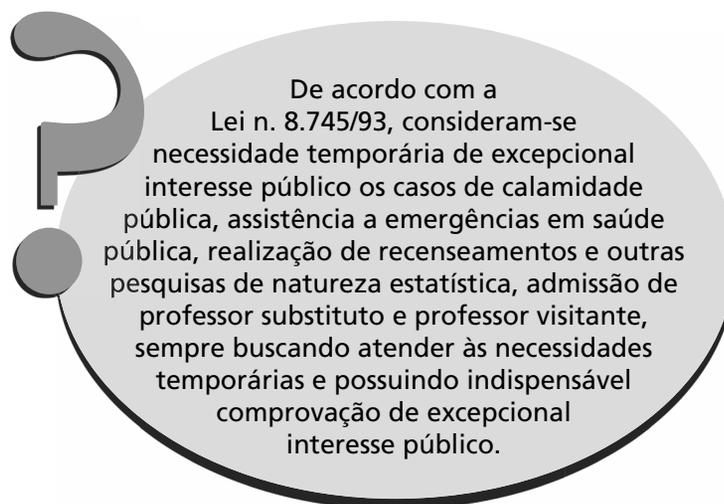
De igual forma, para alterar os contratos de trabalho dos empregos públicos, estes somente podem ser modificados mediante acordo de vontade das partes, observando-se que não é possível instituir lei municipal que altere as normas da CLT para os servidores públicos, uma vez que pertence à União a competência para legislar sobre direito do trabalho.

Com a promulgação da Constituição Federal – CF, debate-se se a estabilidade no serviço público alcança além dos servidores nomeados para cargo público efetivo (estatutários), mas também os empregados públicos da administração direta e indireta (celetistas).

Com a edição da Ementa Constitucional n. 19, de 1998 – EC 19/98 do TST, foi mantida a posição de que a estabilidade também deve ser conferida aos empregados públicos pertencentes à administração direta, autárquica e fundacional, excluindo apenas os empregados pertencentes às sociedades de economia mista e empresas públicas.

## Contratação de servidores temporários

O contrato por tempo determinado atende aqueles servidores públicos que se sujeitam ao regime jurídico especial da lei, previsto no art. 37, IX da Constituição Federal. Esses servidores estão sujeitos ao regime geral de Previdência Social e só podem ser contratados, temporariamente, com o fim de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.



Para ingressar no serviço público, é regra geral que deve haver um concurso, porém a Constituição Federal criou alternativa de atendimento emergencial, com a finalidade de suprir situações excepcionais, de prazo limitado.

Cabe ao prefeito municipal editar lei que fixe as hipóteses de excepcional interesse público e que regule a forma de contratação, via regime jurídico da CLT.

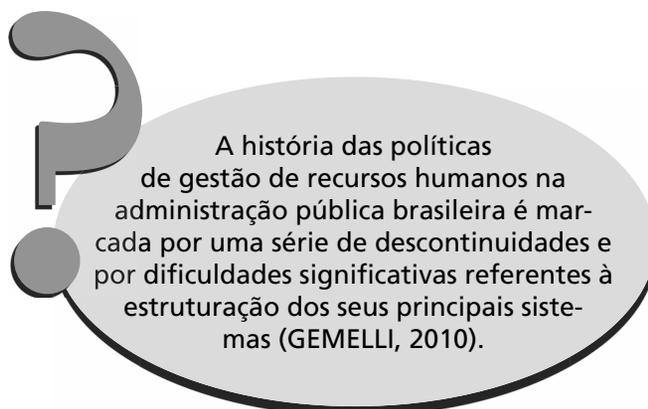


## Condições para ingresso no serviço público

Para ingresso no serviço público é necessário ser aprovado em concurso público. O candidato deve preencher determinados requisitos que podem variar, de acordo com o cargo pretendido. Algumas condições para inscrição em concurso e ingresso no serviço público são estabelecidas no edital do concurso e, no processo seletivo, a documentação solicitada deve ser apresentada, sob pena de perda da vaga.

Algumas condições são estar em dia com obrigações eleitorais; estar quite com as obrigações militares para as pessoas do sexo masculino; ser brasileiro nato ou naturalizado; ter idade igual ou superior a dezoito anos no ato da nomeação e os considerados relativamente incapazes poderão ser servidores públicos, inclusive porque o exercício da função pública faz cessar a incapacidade civil (Código Civil, art. 5º, parágrafo único, III); não ter sido demitido por justa causa por ato de improbidade no serviço público ou exonerado a bem do serviço público, mediante decisão transitada em julgado; possuir, na data da nomeação, o grau de escolaridade para o exercício do cargo; entre outros requisitos que devem estar especificados no edital do concurso.

De modo geral, os estatutos dos servidores fazem coincidir a idade mínima para a investidura em cargo público com aquela a partir da qual cessa a inimizabilidade penal, qual seja, a idade de 18 anos, de modo a fazer com que o servidor público sujeite-se às sanções decorrentes da prática de ilícitos penais contra a administração pública, caso os cometa.



Em face da aposentadoria compulsória prevista no art. 40, § 1º, II, da Constituição, quem tiver mais de 70 anos não poderá ocupar cargo ou emprego público, exceto se tratar de cargo em comissão.

Quem não for considerado apto, física e mentalmente, através de exame médico oficial, não poderá ingressar no serviço público ou nele permanecer, ocorrendo, nessa última hipótese, a aposentadoria por invalidez.

No caso de o município não possuir um serviço médico próprio, o município deverá providenciar o credenciamento de médicos ou de clínicas conceituadas para a realização dos exames de admissão nos candidatos ao ingresso no serviço público.

É bom lembrar que não se deve confundir pessoa incapaz para o serviço público com pessoa portadora de deficiência. A incapacidade pode levar o servidor público à aposentadoria e pode decorrer de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável especificadas em lei, que pode inviabilizar o desempenho das funções relativas ao cargo público. A deficiência física pode ser auditiva ou visual e não desabilita o servidor ao trabalho. A Constituição Federal determina que se faça uma reserva de um percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência, definindo os critérios de sua admissão (art. 37, VIII).

No edital do concurso público, pode haver situações em que, devido à natureza do trabalho a ser desenvolvido, haja exigência de grau de escolaridade. No Brasil, há profissões regulamentadas pela legislação federal para o seu regular exercício daquela profissão. Nesse caso, deve-se apresentar o diploma de colação de grau registrado no órgão de classe (Ordem dos Advogados, Conselhos de Medicina, Administração, Engenharia, Contabilidade etc.), bem como no Ministério da Educação – MEC. Para o magistério, o professor deverá estar devidamente licenciado pelo Ministério da Educação para lecionar a disciplina na qual está habilitado.

## Atividade 2

Quanto aos processos de recrutamento e seleção, uma das grandes mudanças, em período recente, refere-se à definição do perfil dos candidatos desejado pelas organizações. Por quê?



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

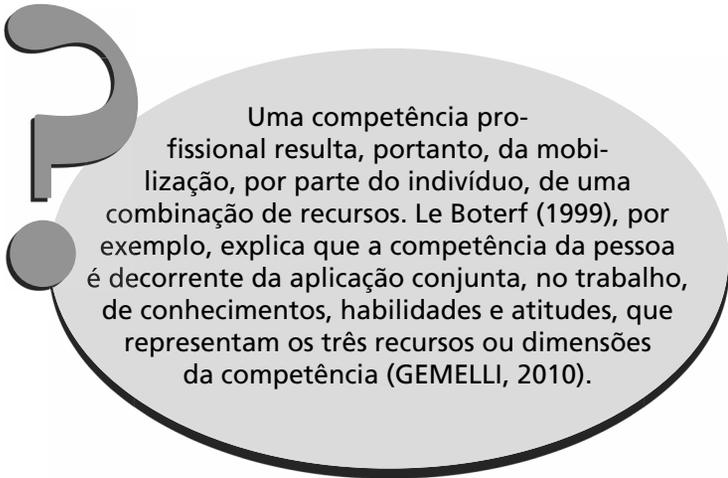
### Resposta Comentada

*Porque considera que a formação do quadro de servidores deve ancorar-se na contratação de funcionários que, além de demonstrarem o domínio de conhecimentos específicos, possuam também outras habilidades e atitudes que deverão ser compatíveis com suas futuras atribuições. Dessa forma, a empresa pública concentra-se principalmente nas ações de futuro. Sua preocupação volta-se para a dimensão operacional e no contexto mais amplo no qual as empresas públicas estão inseridas, com suas crenças, valores, histórias e culturas.*

A lei municipal pode, ainda, determinar grau mínimo de escolaridade para o desempenho do cargo, conforme a natureza, o nível de complexidade e o grau de responsabilidade de suas funções.

### Recrutamento e seleção de recursos humanos

É válido o argumento de que o processo de seleção e recrutamento consiste na função mais crucial de captação de recursos humanos qualificados. Recrutar e selecionar futuros servidores ou empregados públicos exige uma gama de experiência na elaboração do edital do concurso público que contemple, entre outras características, experiência profissional e habilidades específicas necessárias para desenvolver a futura função na administração pública municipal.



Uma competência profissional resulta, portanto, da mobilização, por parte do indivíduo, de uma combinação de recursos. Le Boterf (1999), por exemplo, explica que a competência da pessoa é decorrente da aplicação conjunta, no trabalho, de conhecimentos, habilidades e atitudes, que representam os três recursos ou dimensões da competência (GEMELLI, 2010).

Atualmente, os governos municipais estão competindo por profissionais mais qualificados, numa economia nacional em que há um baixo índice de desemprego. O conceito tem mudado continuamente em relação ao trabalho e ao comprometimento organizacional. A cada ano que se inicia, os governos devem preencher inúmeras vagas, seja porque uma gama de servidores está se aposentando, seja porque outros estão saindo do serviço público e indo para a iniciativa privada. Assim como as empresas privadas que investem na captação de talentos para o seu quadro de empregados, também as prefeituras municipais devem realizar esse tipo de empreendimento. Para tanto, é necessário elaborar um edital, especificando o tipo de profissional a ser contratado.

Entretanto, algumas questões importantes relativas às principais fases do processo de recrutamento precisam ser observadas. Dessa forma, é importante definir metodologias estratégicas de recrutamento que sejam eficazes de modo a tornar factível a seleção de futuros servidores com competência para o serviço público. As etapas fundamentais dos processos seletivos dos entes municipais são:

- recrutamento e seleção;
- lotação e movimentação;
- seleção interna.

É bom lembrar que os concursos devem ter, como objetivo principal, a seleção de futuros servidores municipais que apresentem as competências requeridas para as áreas a serem supridas e que estejam alinhados com as competências estratégicas definidas pela equipe de

governo do município. Para se atingir este objetivo será preciso pesquisar as lacunas de competências existentes e o processo de recrutamento deve buscar os melhores candidatos que tenham o perfil desejado para o exercício da função pública.



chris warren

**Figura 14.2:** O processo de recrutamento no serviço público.

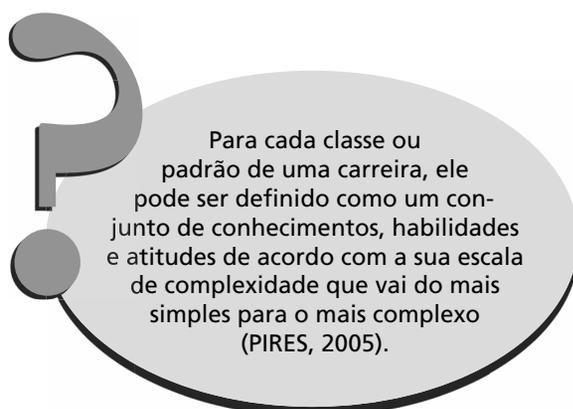
Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/935588>

Os entes municipais podem optar pela incorporação de mais uma fase em seus concursos como, por exemplo, a realização de um curso de formação, com o intuito de viabilizar a identificação das competências interpessoais, estratégicas e gerenciais, cuja observação não seria possível pela aplicação de instrumentos como provas escritas e pela comprovação de titulação. O objetivo é identificar os servidores aptos a desempenhar com êxito suas futuras funções e progredir, com motivação, em suas carreiras. Vale dizer que é preciso mudar a filosofia predominante, segundo a qual os postos de trabalho são ocupados pelas pessoas com maior qualificação técnica, sem avaliação de sua plena adequação ao cargo ou à função.

## Treinamento, capacitação e desenvolvimento

No desenvolvimento das competências profissionais, o processo de aprendizagem tem por finalidade suprir o intervalo entre o conhecimento, a habilidade e a atitude que são exigidos pela empresa pública. Estabelecidas em função do cargo ou da posição ocupada pelo indivíduo na organização, essas experiências remetem, além de aos conhecimentos cognitivos e técnicos, aos conhecimentos de ação, ou seja, à capacidade de os futuros servidores solucionarem problemas, de lidarem com situações imprevistas e de compartilharem e transferirem conhecimentos (PIRES, 2005).

Na administração pública municipal, as atividades de desenvolvimento de competências também podem auxiliar o planejamento das carreiras do município.



O objetivo do treinamento é propiciar o acesso às variáveis cognitivas e comportamentais que ajudem a melhorar o desempenho individual para o atingimento da qualidade dos serviços desenvolvidos no ente público. Dessa forma, o servidor público, ao ingressar em uma carreira pública, pode apurar o seu nível inicial de competências e definir o seu plano e sua meta de desenvolvimento profissional, que serão necessários à sua progressão funcional.

E, de acordo com Pires (2005),

O plano de desenvolvimento pode abranger desde treinamentos estruturados (cursos, ciclos de palestras, seminários) até visitas técnicas a organizações nacionais ou internacionais, estágios, grupos de trabalho e etapas de auto aprendizado.

Para o desenvolvimento das competências profissionais são necessárias ações específicas de capacitação “*stricto sensu*”. As formas de organização do trabalho, aliadas ao sistema sociopolítico, caracterizam a instituição nas suas estratégias de remuneração dos servidores públicos. A estrutura de poder somadas aos meios de comunicação formal ou informal definem os valores e as crenças da gestão do ente público. Muito embora estas influências determinem os padrões de comportamento, as atitudes e as formas de socialização atribuídas aos valores mais debatidos no local de trabalho devem ser levadas em conta.

A adequada compreensão dos problemas e desafios relacionados às atividades de avaliação de desempenho nas modernas organizações de governo municipal pode ser mais bem alcançada a partir de breve revisão de algumas de suas definições correntes. Existem várias concepções de desempenho, e muitas delas estão carregadas de confusões entre desempenho e atributos pessoais, como cooperação, iniciativa, responsabilidade e criatividade.

As metas pessoais podem sintonizar-se com as organizacionais quando, por exemplo, o próprio desempenho ou as consequências associadas à execução da tarefa são valorizados pelo indivíduo e/ou quando esse desempenho serve de instrumento para o alcance de objetivos pessoais (OLIVEIRA-CASTRO, 1999). Esse desempenho precisa ser avaliado, pois trabalho avaliado é trabalho realizado (GUIMARÃES *et al.*, 1998). Para Oliveira-Castro (*op.cit.*), a avaliação de desempenho é definida como um conjunto de normas e procedimentos utilizados pelas organizações para aferir o nível de produtividade de seus empregados. A forma e o modo de avaliação do nível de desempenho compreendem algumas etapas, tais como: o estabelecimento de critérios de avaliação e os padrões para o desempenho, a negociação dos objetivos e expectativas de desempenho no cargo, as observações das amostras representativas do desempenho do empregado em determinado período, o registro de incidentes, e as comunicações de resultados das avaliações (PIRES, 2005).

## ESTRUTURA DE CARGOS E CARREIRAS

De acordo com Pires, o tempo de serviço público tem sido uma das variáveis mais importantes na determinação da trajetória de evolução dos servidores nos cargos e/ou carreiras da administração pública.

A estrutura atual de cargos e de remuneração na administração é constituída, de um modo em geral, por uma parcela fixa e outra variável. A remuneração correspondente à parcela fixa é estruturada hierarquicamente em classes, enquanto que a remuneração da parcela variável é correspondente a uma gratificação de desempenho individual e institucional. Além disso, os planos tradicionais apresentam características como a falta de flexibilidade, de objetividade e de visão de futuro, o que não contribui para o aprimoramento das práticas das organizações. Para que os atuais planos de cargos possam ser adequados ao novo modelo de remuneração por competências, será preciso alinhá-los às estratégias da instituição, torná-los orientados a resultados e capazes de incentivar práticas participativas e o desenvolvimento contínuo das pessoas.

A descrição dos cargos e empregos públicos deve ser objeto de uma lei municipal em que estão elencadas as atribuições e definidos os requisitos mínimos necessários ao seu provimento. É com base no conteúdo dessa descrição que irão se alicerçar os processos de recrutamento e seleção, mediante concurso público e treinamento e capacitação, avaliação de desempenho, estruturação de carreiras, avaliação de cargos, dentre outros institutos.

A estruturação de carreiras comporta dois institutos que permitem avanços funcionais:

- progressão, que é a passagem do servidor de seu padrão de vencimento para outro, imediatamente superior, dentro da faixa de vencimentos a que pertence, pelo critério de merecimento, ou seja, o servidor tem avanços funcionais sem que haja enriquecimento ou ampliação de suas atribuições;
- promoção, que é a passagem do servidor para a faixa imediatamente superior àquela que pertence, dentro da mesma carreira, observadas as perspectivas definidas em lei.

É importante ressaltar que o instituto da promoção só é possível quando se tratar de provimento de cargo intermediário e final de carreira. Quando se trata de cargo isolado ou inicial de carreira, o provimento só poderá se dar através de nomeação precedida de concurso público, nos termos do inciso II do art. 37 da Constituição Federal.

Dentro dessa ótica, tem-se observado que municípios têm incorporado ao seu sistema de carreira, conjugado com o instituto da promoção, a habilitação de nível superior àquela exigida para preenchimento do cargo, pelo servidor. Esta concessão tem sido entendida como uma forma de o servidor se atualizar e ficar estimulado a aprender e desenvolver de modo mais crítico e melhor suas tarefas.

Numa perspectiva contemporânea, as carreiras têm sido estruturadas com base no conceito de competências, no qual o servidor tem a sua perspectiva de desenvolvimento funcional individualizada e estabelecida diante dos conhecimentos, habilidades e atitudes demonstrados no exercício do cargo.

## **POLÍTICA ADMINISTRATIVA E O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA**

Política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar diversos problemas conjunturais públicos. O modelo de formulação de uma política pública é um processo dinâmico. Embora o processo possa ser complexo, o procedimento analítico e político não tem início ou fim e suas fronteiras são incertas, embora esse processo seja contínuo na identificação de problemas, na formulação de respostas ou de políticas de governo ou até para organização de mecanismo administrativo, com a finalidade de executar as políticas e avaliações dos objetivos políticos. O processo de formulação das políticas públicas não é muito preciso, tendo em vista que é difícil identificar a natureza dos problemas a serem tratados ou, de outro modo, a resposta das ações desenvolvidas pelas políticas públicas que levariam à sua resolução.

Embora o processo de elaboração seja diferente para os diversos tipos de políticas, segundo Charles Jones, há 4 passos principais para a elaboração de uma política pública:

- início de definição;
- formulação e aprovação;
- implementação;

- impacto e avaliação.

O processo de elaboração da política pública tem início quando as pessoas identificam os problemas sociais e econômicos que podem ser resolvidos por uma conjugação de esforços das várias secretarias municipais que estão afetadas ao problema de forma direta ou indireta.

Quando o problema é percebido e definido, os interesses são organizados e agregados para serem apresentadas as demandas e propostas para a elaboração da política pública que contemple a solução ótima para o problema. Dependendo da conjugação das forças políticas envolvidas e da visão dos agentes públicos envolvidos para a solução da proposta, ela pode se tornar um elemento da agenda de política. Grupos de interesse podem se organizar – sociedade civil organizada e atores sociais que tem interesse direto ou indireto na solução do problema – e mobilizar recursos, para pressionar os políticos a tomarem a iniciativa para a solução do problema social. Mas pode ser que nenhuma medida seja tomada até que o evento se torne importante e seja o foco de atenção pública.

A percepção equivocada da crise (quando a atenção é mais dirigida aos sintomas do que às causas) pode conduzir a uma resposta inadequada. O apoio político gerado, ou a falta dele, durante o primeiro estágio do processo pode ter um efeito promissor para o desenvolvimento e a implementação das avaliações das políticas elencadas para a solução da crise. Outro passo importante a ser iniciado inclui a formulação de um programa que tende a responder à demanda por ações, levando o legislativo municipal a autorizar a implementação do programa e aprovar as despesas para a solução da crise.

Geralmente, a implementação das políticas públicas, às vezes, tende a ser complicada e longa, porque inclui a interpretação da intenção legislativa na medida em que se procura o equilíbrio entre os interesses estatutários e os interesses do Executivo. A criação de estruturas e processos administrativos para responder à crise, leva à revisão das temáticas de discussão parlamentares sobre a construção da solução.

## **ASPECTOS COMPORTAMENTAIS NA GESTÃO DE PESSOAS**

Com o início do terceiro milênio, profundas mudanças têm ocorrido no ambiente da gestão municipal. Elas são originadas pela globalização dos mercados emergentes e pelas facilidades da evolução tecnológica.

Os modelos tradicionais, nesse cenário de gestão de pessoas, não respondem mais às transformações, que são cada vez mais rápidas. Dessa forma, a figura do líder passa a ser o grande elo para o desempenho eficaz do direcionamento estratégico das organizações.



**Figura 14.3:** A liderança na gestão de pessoas.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/1096866>

O estudo da liderança, da motivação, do relacionamento interpessoal, do papel do gestor, das características de equipes de alta *performance*, tem possibilitado a compreensão do processo de interação, relacionamento e alcance dos objetivos dos entes públicos municipais.

Liderar é comunicar o valor e o potencial de outras pessoas de modo claro, forte e coerente, de forma que elas vejam essas características em si mesmas. A liderança não pode ser confundida com direção ou habilidades gerenciais. Um bom gestor deve ser um bom líder, mas um líder não é necessariamente um gerente.

O quadro a seguir mostra as diferenças entre o gerente e um líder.

**Quadro 14.1:** Diferenças entre o gerente e o líder

Gerente	Líder
Administra	Inova
É uma cópia	É um original
Mantém	Desenvolve
Focaliza em sistemas e estrutura	Focaliza nas pessoas
Conta com o controle	Inspira confiança
Possui visão limitada	Possui perspectiva ampla
Pergunta quando e como	Pergunta o que e por que
Tem o olhar na linha fundamental	Olha para o horizonte
Aceita o <i>status quo</i>	Desafia
É o clássico bom soldado	É ele mesmo
Faz a coisa corretamente	Faz a coisa certa

Fonte: Kanaane, 2010.

Essas diferenças são observadas e estudadas por alguns autores, sendo que a caracterização mais nítida é a base onde estão apoiados os padrões da eficácia, tanto para um como para outro. Sendo assim, constata-se que o gestor tem autoridade decorrente do cargo que ocupa, mas nem sempre tem o poder legítimo conferido pelo grupo. O líder é mais do que o superior hierárquico, ele é quem possui sabedoria, conhecimento e técnicas para comandar e desenvolver pessoas, criando em seu entorno um ambiente onde a comunicação, a criatividade e a coesão tornam o trabalho em equipe forte e presente.

No início do século passado, encontram-se várias teorias sobre a liderança, que passam por fatores ambientais e situacionais, como também sobre as teorias de integração que foi desenvolvida em volta das pessoas e situações, papéis, mudanças, objetivos e contingências. Nessa perspectiva, reúnem-se essas concepções em três categorias:

1. Teoria dos traços da personalidade: o líder possui características marcantes de personalidade que o qualificam para a função.
2. Teoria dos estilos de liderança: há três estilos de liderança: a autocrática, a democrática e a liberal.
3. Teoria da situação de liderança: o líder pode assumir diferentes padrões de liderança de acordo com a situação e para cada um dos membros de sua equipe.

Ser um líder, na atualidade, implica ter um conjunto amplo de atribuições associadas que vão além da chefia direta das atividades dos subordinados e, nessa perspectiva, é aumentada a visão das funções da liderança. De acordo com Robbins (2003), há quatro tipos de liderança:

1. Líderes transacionais: são líderes que usam o esclarecimento dos requisitos dos papéis e das tarefas, orientam e motivam sua equipe na direção das metas fixadas.
2. Líderes transformacionais: são líderes que inspiram suas equipes a transcender seus interesses em benefício da organização, exercendo sobre eles um efeito profundo e extraordinário.
3. Líderes carismáticos: são líderes tidos como heroicos ou extraordinários, devido a determinados comportamentos observados pelos seguidores. Eles possuem autoconfiança, visão, habilidade de articulação, forte convicção, são agentes de mudanças e possuem sensibilidade ao ambiente.
4. Líderes visionários: são líderes que possuem habilidade de criação e articulação de visão de futuro, são realistas, são dignos de caráter e crescem a partir do presente e se aperfeiçoam.

## GESTÃO POR COMPETÊNCIA

No final da Idade Média, o vocábulo “competência” estava intimamente ligado à linguagem jurídica, na qual era atribuída a uma pessoa ou a uma instituição a faculdade para tomar conhecimento de determinados fatos e, a partir de suas conclusões, julgar aquela questão. Com o advento da evolução do pensamento humano, essa “competência” foi atribuída a alguém capaz de julgar sobre determinado assunto. Mais tarde, com o advento da administração científica, passou a ser utilizada para qualificar o indivíduo capaz de realizar determinado trabalho (PIRES, 2005; ISAMBERT-JAMATI, 1997).

Nas organizações, Taylor já alertava no início do século passado, para a necessidade de as empresas contarem com “homens eficientes”, ressaltando que a procura pelos “competentes” excedia à oferta.

O termo “competência” fez com que este adquirisse diversas conotações, mas as abordagens modernas buscam não só considerar a amplitude do trabalho, mas associar a competência ao desempenho. O aumento pelo interesse da competência decorre do reconhecimento

do fator humano como elemento primordial para o sucesso dos entes públicos municipais. No mapeamento das competências, a identificação de um conjunto de habilidades que estão aliadas aos conhecimentos e às atitudes daqueles profissionais os capacita para o desempenho de atividades-chave dentro da organização.

De outro modo, a organização toma conhecimento do perfil desses profissionais com as suas respectivas trajetórias dentro do seio da instituição. Dessa forma, é possível uma análise dessas competências e dos conhecimentos aliados às habilidades e atitudes individuais que a organização procura adquirir ou que são necessárias para a atuação em determinadas tarefas.

Quando se disponibiliza para a organização informações que possam auxiliar a identificação do perfil global dos servidores, tais como dados curriculares, análise de comportamentos e demais informações sobre as atividades realizadas, ocorrem várias questões de gestão dos talentos dos servidores na medida em que não há como verificar as competências declaradas.

Na classificação das competências, utilizam-se os parâmetros competência profissional e competência organizacional, sendo que a competência profissional ou humana é a base de sustentação da competência organizacional. A gestão por competências propõe-se a alinhar esforços para que competências humanas gerem e sustentem as competências organizacionais necessárias à consecução de objetivos estratégicos dos entes municipais.

## CONCLUSÃO

A administração pública visa atender ao interesse público e às necessidades sociais, utilizando para isso a estrutura administrativa, de forma direta ou indireta, bem como os meios que a legislação permite, e tem, como princípio norteador, a Constituição brasileira. A administração pública tem por missão realizar atividades que vão ao encontro dos anseios da população brasileira. Porém, a gestão de recursos humanos tem realizado atividades operacionais, devido à falta de clareza de diretriz e planejamento. Está havendo mudança no atual cenário, na medida em que os gestores públicos procuram se conscientizar da necessidade de haver mais servidores capacitados para dar atendimento às demandas da sociedade.

## Atividade Final

Por que a gestão de pessoas deve se preocupar mais com os aspectos comportamentais (personalidade, valores e interesses)?



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Ainda observamos a atitude cautelosa, na gestão de pessoas, por parte dos gestores de recursos humanos. É possível que a razão seja a falta de objetividade na fase de recrutamento e seleção. Os futuros profissionais devem ser avaliados no desempenho de suas atividades e no ambiente de trabalho onde suas habilidades melhor contribuem para o serviço público. Nesse sentido, a gestão de recursos humanos eficiente é aquela em que os servidores públicos utilizam todo seu potencial, tanto em habilidade e competência quanto em atividade e serviço. De outro modo, a gestão de recursos humanos precisa ser aperfeiçoada, a partir da perspectiva dos propósitos das organizações públicas, que é buscar o bem comum para a satisfação dos cidadãos.*

### RESUMO

O processo de recrutamento tem gerado problemas de seleção, na medida em que se seleciona um profissional academicamente bem preparado; porém, em termos de atuação, a competência que ele demonstra não é desejável para um ambiente em que deve haver trabalho em equipe e iniciativa própria. O desenvolvimento de métodos adequados à identificação de competências organizacionais, aliado ao mapeamento das competências profissionais, tem surgido como um desafio

no recrutamento e seleção. De outro modo, as necessidades reais da organização não são levadas em conta e nem tampouco os resultados obtidos nas avaliações de competências e de desempenho. Somam-se a esses problemas, os relacionados à desmotivação, e os problemas do sistema de remuneração.

Na atualidade e no contexto das transformações que marcam o mundo do trabalho, é necessário que a administração pública tenha servidores que apresentem um perfil multifuncional e que também sejam portadores de conhecimentos técnicos, habilidades e atitudes que sejam compatíveis com os postos de trabalhos que vierem a ocupar.

### **INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA**

Na próxima aula, apresentaremos o tema: Lei de Responsabilidade Fiscal.



# Lei de Responsabilidade Fiscal

Hugo Fogliano Gonçalves

# AULA 15

## Meta da aula

Apresentar as diretrizes e as responsabilidades fiscais com referência ao gerenciamento dos recursos públicos, pautados na transparência, no controle e na responsabilização, sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 identificar alguns aspectos da Lei n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 2 enfatizar a importância da lei e os mecanismos de controle social;
- 3 reconhecer o processo da administração pública.

## INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma lei complementar que, regulamentando o artigo 163 da Constituição Federal, estabelece as normas orientadoras das finanças públicas no país. Ela objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Estão sujeitos à Lei de Responsabilidade Fiscal os poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, e Judiciário, bem como o Ministério Público e os órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais subordinadas.

O processo de deteriorização das contas públicas municipais brasileiras iniciou-se através dos inúmeros problemas acumulados na sociedade que dependem de grandes investimentos para serem sanados de forma definitiva. A repetida acumulação de capitais gerados no país, nas mãos de poucos indivíduos, fez com que se criasse uma maior concentração de renda com efeitos negativos sobre a qualidade de vida de uma larga faixa da população.

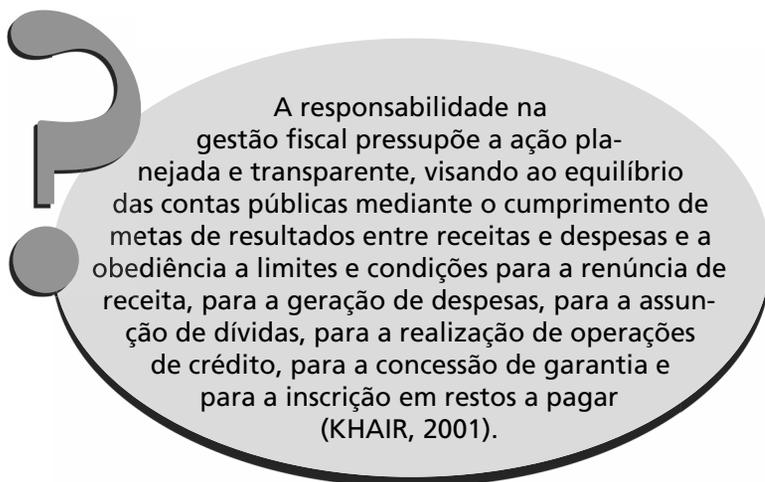
Há décadas, verificamos que convivemos com uma história de desmandos por parte de muitos gestores da administração pública em nosso país, além de verdadeiros indicadores de distorções das atribuições do Estado, numa sociedade democrática em que observamos clara tendência à apropriação privada do patrimônio público.

Nesse contexto, visando à reforma do Estado que vem ocorrendo em vários países nas últimas décadas, é que surge a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo como diretriz a substituição da administração pública burocrática pela gerencial e, dessa forma, aumentando a eficiência na prestação dos serviços à sociedade, incentivando o crescimento e desenvolvimento econômico e social do país. Dessa maneira, é que foi elaborada a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil que, com algumas alterações, guarda similaridades com leis de outros países, tais como: Nova Zelândia, Argentina, Estados Unidos, Peru, México e Grã-Bretanha.

A disciplina constitucional para a lei fiscal está resguardada pelo artigo 24, que trata da competência concorrente para legislar sobre o direito financeiro, bem como pelos artigos 163 e 165, § 9º, que determinam, à lei complementar, a regulamentação da matéria financeira.

Assim, nasce a questão da aplicabilidade da Lei Complementar n. 101/2000 aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, pois a União limitar-se-á a estabelecer regras gerais no âmbito da legislação concorrente, conforme disposto no artigo 24, § 1º da CRFB.

Atualizando essa reflexão para os dias atuais, não é difícil constatar que, salvo raras e honrosas exceções, as antigas práticas do coronelismo, do nepotismo e da centralização da tomada de decisão para atender a interesses de poucos, em prejuízo da maioria, ainda são características marcantes em diferentes instâncias da gestão pública. Ultimamente, com a democratização da sociedade, desvios de toda ordem, verdadeiros indicadores de irresponsabilidade nas gestões financeiras dos estados, do Distrito Federal, da própria União e, principalmente, dos municípios brasileiros passaram a fazer parte do noticiário. Nessa realidade, a sociedade assiste, perplexa e indignada, a denúncias sobre corrupção, desvio de bens e de verbas públicas, fraudes em processos de licitação, superfaturamento de obras e/ou serviços, uso eleitoreiro de obras que, ao longo dos anos, permanecem inacabadas, publicidade oficial para promoção pessoal, contratação de servidores sem concurso; em síntese, uma série de práticas delituosas que objetivam o enriquecimento de alguns, à custa do erário.



## OBJETIVOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A LRF é um código de conduta para os administradores públicos que passam a obedecer às normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade. Veja o que diz o artigo 1º, § 1º:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes

de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Na LRF, há três níveis de regras:

- regras gerais;
- regras mais duras para fim de mandato (ciclo político);
- flexibilidade em casos especiais: desaceleração de atividade econômica ou crescimento negativo do PIB, estado de defesa, de sítio ou calamidade pública e mudanças drásticas nas políticas monetária e cambial.

## PLANEJAMENTO

O planejamento, como instrumento de administração no setor público, sempre foi matéria amplamente debatida e exigida como requisito para a boa administração. Contudo, ainda que a Lei n. 4.320/64 tenha se dedicado a dispor sobre o planejamento governamental, a sua implementação não revelou resultados positivos. Atualmente, em que pese a Constituição da República ter alterado o planejamento de médio prazo, que considerava somente os investimentos e as receitas de capital – o denominado orçamento plurianual de investimentos –, passando-o para Plano Plurianual – que vem contemplar as diretrizes, objetivos e metas relativas não só aos investimentos, mas, também, aos programas de duração continuada – e inserindo a Lei de Diretrizes Orçamentárias no direito financeiro brasileiro. Até hoje, esses instrumentos igualmente se mostraram impotentes no sentido de implantar a cultura de planejamento. Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000, de 05/05/2000), é ampliada a discussão sobre o planejamento, uma vez que esta inseriu, como um de seus princípios, a ação planejada. Todavia, acreditamos que, dessa vez, será possível disseminar a ideia do planejamento como instrumento de administração no setor público. Não porque a lei assim impõe, haja vista que outras já impuseram, mas porque ela está inserida em um contexto de mudanças que passa, em primeiro plano, pela mudança cultural na administração pública. Não é a lei que impõe a prática do planejamento, mas as pessoas. A partir do momento em que a legislação se encarrega de

mostrar uma metodologia para a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias, acrescido de disposição para a assimilação de novas técnicas que privilegiem o profissionalismo, somando a isso a fiscalização dos órgãos de controle, com certeza a revelação dos resultados positivos se encarregará de impor, definitivamente, a administração gerencial no setor público brasileiro.

## RECEITA PÚBLICA

Receita é um termo utilizado mundialmente pela contabilidade para evidenciar a variação ativa, resultante do aumento de ativos ou da redução de passivos de uma entidade, que aumente a situação líquida patrimonial, qualquer que seja o proprietário. A receita é a expressão monetária resultante do poder de tributar ou do agregado de bens ou serviços da entidade, validada pelo mercado em um determinado período de tempo e que provoca um acréscimo concomitante no ativo ou uma redução do passivo, com um acréscimo correspondente no patrimônio líquido, abstraindo-se do esforço de produzir tal receita, representado pela redução (despesa) do ativo ou acréscimo do passivo e correspondente redução do patrimônio líquido.

### Atividade 1

Defina o que é receita corrente líquida:




---



---



---



---



---



---



---



---

#### Resposta Comentada

*É a receita corrente, menos a contribuição dos servidores para a previdência e assistência social, e menos as receitas da compensação financeira da contagem recíproca do tempo de contribuição para aposentadoria, na administração pública e na atividade privada. Estão compreendidas as transferências constitucionais, inclusive as da Lei Kandir e do Fundo para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef).*

Receita pública é uma derivação do conceito contábil de receita, que agrega outros conceitos utilizados pela administração pública, em virtude de suas peculiaridades. No entanto, essas peculiaridades não interferem nos resultados contábeis regulamentados pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC – por meio dos Princípios Fundamentais, uma vez que a macromissão da contabilidade é atender a todos os usuários da informação contábil, harmonizando conceitos, princípios, normas e procedimentos às particularidades de cada entidade. Receitas públicas são todos os ingressos de caráter não devolutivo, auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas.

### **Regulamentação**

A Lei n. 4.320/64 regulamenta os ingressos de disponibilidades de todos os entes da federação, classificando-os em dois grupos: orçamentários e extraorçamentários. Os ingressos orçamentários são aqueles pertencentes ao ente público, arrecadados exclusivamente para aplicação em programas e ações governamentais. Esses ingressos são denominados receita pública. Os ingressos extraorçamentários são aqueles pertencentes a terceiros, arrecadados pelo ente público exclusivamente para fazer face às exigências contratuais pactuadas para posterior devolução. Esses ingressos são denominados recursos de terceiros.

### **Contabilização**

De acordo com os conceitos contábeis e orçamentários estabelecidos, a receita pública pode ou não provocar variação na situação patrimonial líquida. Assim, conforme os efeitos produzidos ou não no patrimônio líquido, a receita pública pode ser efetiva ou não efetiva. Qualquer que seja a receita, deverá ser registrada contabilmente para fins de evidenciação e controle.

## Receita efetiva e não efetiva

A receita pública efetiva é aquela em que os ingressos de disponibilidades de recursos não foram precedidos de registro de reconhecimento do direito e não constituem obrigações correspondentes e, por isso, alteram a situação líquida patrimonial. A receita pública não efetiva é aquela em que os ingressos de disponibilidades de recursos foram precedidos de registro do reconhecimento do direito e, por isso, não alteram a situação líquida patrimonial.

## Reconhecimento da receita

É a aplicação dos princípios fundamentais de contabilidade para reconhecimento e registro de direitos antes da efetivação do correspondente ingresso de disponibilidades. A Lei n. 4.320/64, em seus artigos 51 e 53, estabelece o direito de cobrança de tributos com base em duas ações governamentais: a instituição de tributo e a sua inclusão no orçamento mediante lei, observadas as regras constitucionais. Portanto, constitui-se reconhecimento de receita para o ente a combinação da instituição de um tributo e a sua inclusão no orçamento.

## Arrecadação da receita

É a aplicação do regime orçamentário de caixa descrito no artigo 35 da Lei n. 4.320/64, que resulta em registro contábil do ingresso de recursos entregues pelos contribuintes ou devedores, provenientes de receitas reconhecidas anteriormente ou no momento do recebimento. Considera-se também ingresso de disponibilidade de recursos a compensação ou quitação de obrigações, utilizando-se de direitos ou conversão de obrigações em receita, cujos recebimentos estejam previstos no orçamento.

## Classificação da receita pública

É o processo de classificação da receita pública arrecadada de acordo com o artigo 11 da Lei n. 4.320/64. Resulta em registro contábil, compatibilizando ou conciliando os ingressos efetivos ou os valores das obrigações revertidas em receitas (conversão de depósitos, retenção de tributos, compensações etc.) com a receita reconhecida.

## **Recolhimento da receita pública**

É o depósito, na conta do Tesouro, relativo ao produto da arrecadação de receitas, que resulta em registro contábil, e a compatibilização ou conciliação com a receita classificada.

## **Classificação econômica da receita pública**

A classificação econômica da receita orçamentária é estabelecida pela Lei n. 4.320/64 para sustentar o conceito com base no ingresso de recursos financeiros, e não pelo reconhecimento do direito, conforme o princípio contábil da competência de registro. Portanto, deve-se proceder ao registro da receita orçamentária, mas antes se deve proceder ao registro do direito no momento em que for reconhecido, para refletir o real estado patrimonial da entidade. A classificação econômica da receita orçamentária é sustentada por conceitos próprios, sem nenhuma ligação com os princípios fundamentais de contabilidade; qualquer utilização de mesmas terminologias é mera coincidência. O fato de serem diferentes os conceitos e princípios orçamentários dos conceitos e princípios contábeis não elimina a condição de que eles sejam refletidos harmonicamente pela contabilidade. A Lei n. 4.320/64, em seu artigo 11, classifica a receita pública orçamentária em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital. Com a Portaria Interministerial STN/SOF n. 338, de 26 de abril de 2006, essas categorias econômicas foram detalhadas em receitas correntes intraorçamentárias e receitas de capital intraorçamentárias. Essa especificação deveu-se à necessidade de se evidenciar as receitas decorrentes de operações intraorçamentárias, ou seja, operações que resultem, de um lado, de despesa de órgãos, fundos ou entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e, de outro lado, receita de outros órgãos, fundos ou entidades também constantes desses orçamentos no âmbito da mesma esfera de governo.

## **Receitas correntes**

São os ingressos de recursos financeiros oriundos das atividades operacionais, para aplicação em despesas correspondentes, também em atividades operacionais, correntes ou de capital, visando ao alcance dos

objetivos constantes dos programas e ações de governo. São denominadas receitas correntes porque não têm suas origens em operações de crédito, amortização de empréstimos e financiamentos nem alienação de componentes do ativo permanente. Elas são derivadas do poder de tributar ou resultantes da venda de produtos ou serviços colocados à disposição dos usuários. Têm características intrínsecas de atividades que contribuem para a finalidade fundamental dos órgãos ou entidades públicas, quer sejam operacionais ou não operacionais.

### **Receitas correntes intraorçamentárias**

Receitas correntes de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, decorrentes do fornecimento de materiais, bens e serviços, recebimentos de impostos, taxas e contribuições, além de outras operações, quando o fato que originar a receita decorrer de despesa de órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo. As receitas correntes intraorçamentárias serão classificadas nos mesmos níveis de subcategorias econômicas em que são classificadas as receitas correntes. No entanto, atendem à especificidade de se referirem a operações entre órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscais e da seguridade social da mesma esfera governamental.

### **DESPESA PÚBLICA**

Dentre as definições de despesa pública, propostas por Baleeiro, a mais adequada é “o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos” (1996, p. 65). A despesa seria entendida como uma parte do orçamento seccionada ao custeio de determinado setor administrativo que cumprirá uma função ou atribuição governamental.

A escolha de qual necessidade será satisfeita pelo serviço estatal, concretizando-se em uma despesa pública, está a critério do poder político, que são os representantes escolhidos pelo povo ou impostos a ele, que têm a competência para tal decisão.

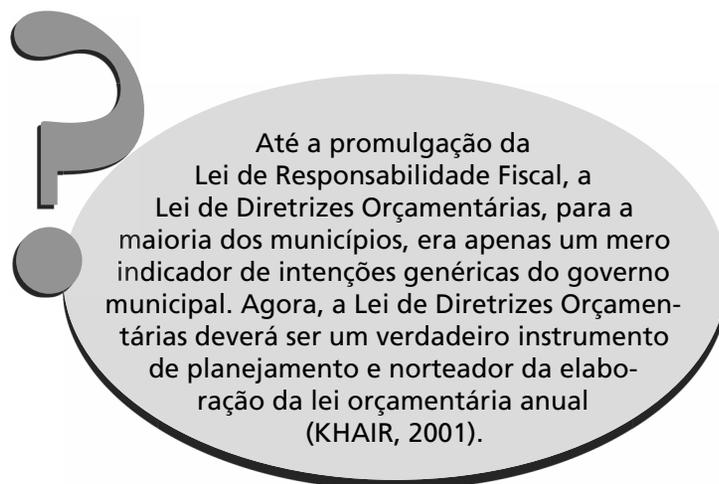
Interessante notar que a escolha pelo critério da “máxima vantagem social”, isto é, daquilo que trará mais benefício à coletividade, cumpre dizer que não implicará uma desvantagem atual almejando a uma sólida vantagem futura.

A definição de qual será o critério a ser utilizado depende dos ideais e das motivações do governante ou de seu grupo que, em nome do povo, agirá no comando do serviço público.

O artigo 12 da Lei n. 4.320/64 classifica a despesa em despesas correntes, subdividindo-a em despesas de custeio e transferências correntes, e em despesas de capital, que, por sua vez, englobam os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital.

As despesas de custeio se destinam à manutenção de serviços públicos, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. As transferências correntes são despesas que não possuem contraprestação direta, seja em bens ou em serviços, inclusive destinadas a outras entidades de direito público ou privado.

São subvenções as transferências que cobrem despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-as em sociais e econômicas. Investimentos são, de modo geral, as despesas destinadas ao planejamento e à execução de obras. As inversões financeiras destinam-se à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, à aquisição de títulos de empresas ou entidades, já constituídas, desde que não importe aumento do capital, e à constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas. Transferências de capital, por fim, são investimentos ou inversões financeiras que devem se realizar independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços.



Como regra, toda e qualquer despesa deverá ser previamente autorizada pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, isto é, nenhuma autoridade pode efetuar ou ordenar despesa sem autorização legislativa, ou acima dos limites estabelecidos, nem empregar para outra finalidade, ainda que mais relevante, quando despesa especificada (BALEEIRO, 1996); obedecendo ao mandamento constitucional sobre o processo legislativo (arts. 60-74).

Baleeiro (1996) ainda aponta três causas de crescimento real da despesa pública, constatando que é crescente a extensão da rede de serviços públicos, motivando maior destinação das rendas à satisfação dessas necessidades:

- Incremento da capacidade econômica do homem contemporâneo, sobretudo devido ao aperfeiçoamento da técnica de produção e, portanto, da produtividade.
- Elevação do nível político, moral e cultural das massas sob o influxo de ideias-força, que levam os indivíduos a exigir e a conceder mais ampla e eficaz expansão dos serviços públicos.
- Guerras, que de lutas entre grupos armados, restritos, assumiram o caráter de aplicação total das forças econômicas e morais, humanas, enfim, do país na sorte do conflito.

Seja por motivação ideológica, finalística ou política, o início de um novo governo tem por costume, ao menos na tradição brasileira, romper com parte do planejamento traçado pelo governo anterior, imprimindo nova direção aos trabalhos da administração pública.

Para acabar com essa prática, veio o plurianual, ao estender um horizonte de metas e programas além dos três últimos anos de mandato do governante que o propôs, atingindo o primeiro quarto do governo sucessor, permitindo racionalização e estabilidade nas ações administrativas.

## **TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

Transferências voluntárias consistem na entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal, ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (Lei Complementar n. 101/2000, art. 25).

Primeiro, é preciso distinguir transferências de descentralização. As transferências, sejam voluntárias, sejam constitucionais ou legais, são

sempre realizadas entre entes da federação, enquanto a descentralização caracteriza-se pela movimentação de créditos orçamentários, no âmbito do mesmo ente, podendo ocorrer entre unidades gestoras de um mesmo órgão/ministério (interna) ou entre unidades gestoras de órgão/ministério de estruturas diferentes (externa).

Em termos lógicos, podem-se classificar as modalidades de aplicação de recursos em:

1. Direta, inclusive mediante pagamento pelo fornecimento de bens e serviços à entidade com fins lucrativos:

- a) pela unidade detentora do crédito orçamentário;
- b) por órgão ou entidade que tenha recebido descentralização de unidade detentora do crédito orçamentário do mesmo ente da federação, no Brasil ou no exterior;
- c) por repasse fundo a fundo, tal como o do Sistema Único de Saúde.

2. Transferência financeira a entidades privadas sem fins lucrativos e instituições congêneres:

- a) pela unidade detentora do crédito orçamentário;
- b) por órgão ou entidade que tenha recebido descentralização de unidade detentora do crédito orçamentário do mesmo ente da federação, no Brasil ou no exterior;
- c) por repasse fundo a fundo, tal como o do Sistema Único de Saúde.

3. Transferência legal a outro ente da federação.

4. Transferência voluntária a outro ente da federação, inclusive por meio de consórcios públicos.

5. Transferência constitucional a outro ente da federação.

## **PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

O objetivo do orçamento é o de se tornar um instrumento de exercício da democracia pelo qual os particulares exercem o direito, por intermédio de seus mandatários, de só verem efetivadas as despesas e permitidas as arrecadações tributárias que estiverem autorizadas na Lei Orçamentária.

Para Fontenelle (2003), o orçamento público é a previsão de receitas e despesas de um governo em um determinado período e deve ser

aprovado por lei. Os princípios orçamentários são diretrizes que devem ser respeitadas na confecção e no controle dos orçamentos, estão previstos nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal, na Lei nº 4.320/64 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe ao Poder Executivo a responsabilidade pelo planejamento e pela elaboração do orçamento público, apresentando os seguintes projetos de lei: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei de Orçamento Anual (LOA).

O professor Ângelo Roberto Pessini Júnior acrescenta que “os orçamentos públicos são elos entre recursos financeiros e as ações direcionadas para alcançar objetivos das políticas públicas”.

Na organização dos orçamentos, atualmente, algumas características aprimoradas são destacadas por Pessini (2007):

- Controle dos gastos: o orçamento deve ser um mecanismo que impeça abusividades por parte de gestores públicos. Na prática, verificamos isto com a apresentação detalhada de cada despesa.
- Gestão dos recursos: com o objetivo de possibilitar ao administrador uma efetiva orientação e, ao mesmo tempo, à população em geral, informação e conhecimento, os orçamentos deverão especificar com clareza os projetos, ações, produtos e metas concretas de que tratar.
- Planejamento: o orçamento deverá ser um verdadeiro instrumento de implementação dos projetos de governo. Assim, as atividades constantes nele deverão produzir resultados que efetivamente contribuam para os programas de governo.

Em relação ao orçamento, o renomado economista chileno Carlos Matus afirma que:

O planejamento não consiste apenas em conhecer a realidade, projetar para o futuro e estudar as possibilidades estratégicas de realização do plano. A verdade é que se trata de um processo permanente e incessante de fazer, revisar, avaliar e refazer planos que somente concluem sua tarefa na decisão concreta do dia a dia (MATUS, 1997, p. 15).

O processo orçamentário, por sua vez, é o conjunto das funções a serem cumpridas pelo orçamento em termos de planejamento (decisão quanto aos objetivos, recursos e políticas sobre aquisição, utilização e

disposição desses recursos), controle gerencial (obtenção e utilização eficaz e eficiente dos recursos no atingimento dos objetivos) e controle operacional (eficácia e eficiência na execução das ações específicas).

Com efeito, para: “prestação de serviços já existentes, bem como dos novos, o administrador necessita de um orçamento com dotações suficientes, que traduzam as metas estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

Verificamos, entretanto, na história recente, que muitos administradores e legisladores, principalmente no âmbito municipal, têm dado pouca atenção à confecção do orçamento, entendendo que eventuais problemas que, por ventura, venham a ocorrer serão resolvidos com a abertura de créditos adicionais. Ao contrário, deveriam buscar, na elaboração correta das leis orçamentárias e no respeito aos princípios de responsabilidade fiscal, o primeiro passo para a prática da boa governança.

## PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Existem princípios básicos que devem ser seguidos na elaboração e execução do orçamento público, os quais estão definidos na Constituição Federal e na Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.

A Lei n. 4.320/64 estabelece os fundamentos da transparência orçamentária (art. 2º): “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.”

Os princípios orçamentários pela definição de Pessini (2007) são:

- Princípio da unidade: entende-se que deverá haver um único orçamento por ente federativo, ou seja, existirá um orçamento para a União, um para cada estado e um para cada município.
- Universalidade: significa que o orçamento deverá conter todas as receitas e despesas dos poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta.
- Princípio da anualidade, ou periodicidade: exige que o orçamento cubra um período limitado. No Brasil, este período corresponde ao ano ou exercício financeiro, de 1º/1 a 31/12. Essa renovação anual do orçamento objetiva que ele se mantenha atualizado e próximo da realidade financeira.

- Princípio da legalidade: os orçamentos objeto de lei específica (lei ordinária no Brasil), assim sendo, deverão obrigatoriamente, respeitar e seguir rito legislativo próprio, cumprir todos os seus quesitos.

A exclusividade determina que o orçamento deverá apenas disciplinar matéria orçamentária, podendo ainda conter autorizações para abertura de créditos suplementares e também operações de crédito, até mesmo por antecipação da receita, desde que realizado pela maneira legal.

Pelo princípio da especificação, discriminação ou especialização, são vedados dispositivos estranhos à previsão de receita e à fixação de despesa, ou ainda autorizações genéricas ou globais no orçamento.

A publicidade determina que o orçamento deverá receber ampla divulgação, de modo a tornar as ações do governo totalmente transparentes.

De acordo com o princípio do equilíbrio, as despesas autorizadas no orçamento não poderão ser superiores à estimativa de receita.

## Atividade 2

O que é despesa obrigatória de caráter continuado?




---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

### Resposta Comentada

*É a despesa corrente, derivada de lei (que não a do orçamento), medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Incluem-se como despesa de caráter continuado, por exemplo, os aumentos salariais do funcionalismo dados acima do reajuste que recompõe a perda inflacionária, a contratação de funcionários, a adequação de planos de carreiras, o ato que cria ou aumenta os cargos públicos, a prestação de novos tipos de assistência social, a instituição do programa de renda mínima e de programas de bolsa-escola e a implantação do fundo da criança e do adolescente.*

## PLANO PLURIANUAL – PPA

O Plano Plurianual, previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998, é a lei que define as prioridades e metas do governo pelo período de quatro anos. O projeto de lei deve ser enviado pelo Executivo ao Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato, ou seja, quatro meses antes do encerramento da sessão legislativa.

De acordo com a Constituição Federal, o PPA deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Ele deverá conter as seguintes características:

- Planos e programas regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual.
- Nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Considerando a legislação específica, os instrumentos para elaboração do Plano Plurianual (PPA) são as diretrizes, os programas, explicando os objetivos e ações, e estas detalhando as metas do governo. O levantamento das receitas financiadoras do Plano Plurianual atende aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que visa ao crescimento econômico e à expansão das ações de governo (ANDRADE, 2002, p. 41).



Um vídeo que está fazendo muito sucesso há alguns meses na Internet é sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, disponível no site de compartilhamento de vídeos *YouTube*, disponível em: [http://www.youtube.com/watch?v=WddxhUm\\_chA](http://www.youtube.com/watch?v=WddxhUm_chA). Veja o vídeo e faça uma reflexão sobre o que você aprendeu até este ponto.

## LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias define as metas e prioridades governamentais. Antecede a Lei Orçamentária Anual, seu projeto deve ser encaminhado ao Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano, ou seja, oito meses e meio antes do encerramento da sessão legislativa. A

LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do orçamento (Lei Orçamentária Anual), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

A Lei de Diretrizes orçamentárias traça orientações no sentido de alcançar o equilíbrio entre receitas e despesas e fixar critérios de limitação de empenho, de normas pertinentes ao controle de custos de programas de financiamento, bem como requisitos para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas (NASCIMENTO, 2001, p. 125).

Após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, passaram a integrar a LDO: equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenho, além de direcionar formas de limites de gastos com pessoal, limites de dívidas, e outros riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, e ainda a inclusão de anexos de metas e riscos fiscais para municípios com população acima de 50 mil habitantes.

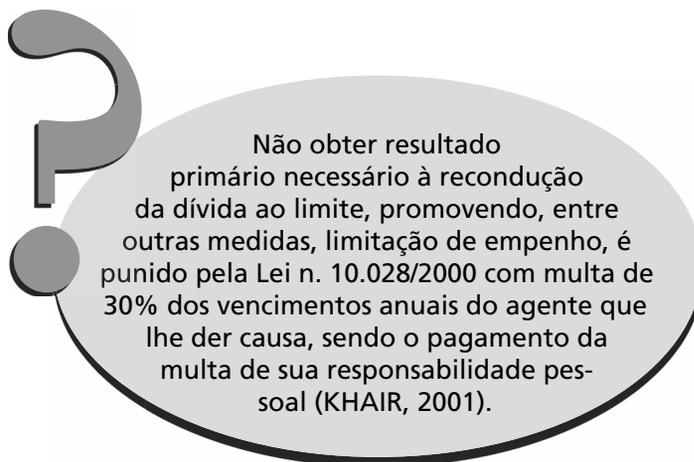
## **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA**

A Lei Orçamentária Anual é a principal peça orçamentária. Ela deverá trazer em seu conteúdo todos os programas e ações do governo durante o exercício fiscal. Nenhuma despesa pública ocorrerá sem previsão no orçamento. O projeto deve ser remetido ao Poder Legislativo para aprovação, até o dia 31 de agosto de cada ano (quatro meses antes do encerramento da sessão legislativa), e poderá receber emendas dos parlamentares.

A lei prevê as receitas e autoriza as despesas de acordo com a previsão de arrecadação. Havendo necessidade de despesas acima do limite previsto, o Poder Executivo deverá apresentar solicitação de crédito adicional por meio de lei (art. 40 da Lei n. 4.320/64).

A Lei Orçamentária Anual – LOA é o instrumento legal que deve conter o orçamento fiscal dos poderes da União, dos estados e municípios, de seus fundos, órgãos e entidades de administração pública direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; orçamento de investimento das empresas em que o público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. Assim, o

orçamento anual é o instrumento operacional da programação das ações do poder público e, quando bem elaborado, transforma-se em importante instrumento de planejamento para que a execução orçamentária ocorra na mais perfeita ordem (PESSINI JÚNIOR, 2007, p. 24).

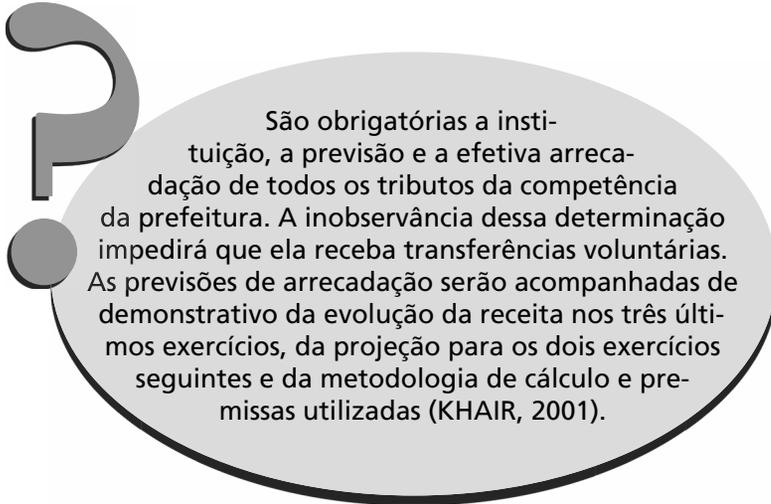


## DÍVIDA E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Ao procurar entender dívida pública, que também é conhecida como dívida governamental, conceitua-se como o termo usado para descrever o endividamento de qualquer divisão administrativa, desde uma simples vila até um país ou nação. A dívida de um governo de um dado país também é chamada por vezes de dívida nacional. O endividamento público é dividido em duas categorias: interna e externa.

### Classificação de dívida pública

- Dívida interna: compreende a parte da dívida pública que representa o somatório dos débitos, resultantes de empréstimos e financiamentos contraídos por um governo, com entidade financeira de seu próprio país.
- Dívida externa: é a somatória dos débitos de um país, resultantes de empréstimos e financiamentos contraídos no exterior pelo próprio governo, por empresas estatais ou privadas. Os recursos podem ser provenientes de governos, entidades financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial etc.), bancos ou empresas privadas.



São obrigatórias a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência da prefeitura. A inobservância dessa determinação impedirá que ela receba transferências voluntárias. As previsões de arrecadação serão acompanhadas de demonstrativo da evolução da receita nos três últimos exercícios, da projeção para os dois exercícios seguintes e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas (KHAIR, 2001).

## DESAFIOS DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

O endividamento público sempre tem aumentado, com poucas exceções. A manutenção de uma postura fiscal adequada não representa o único desafio associado à administração da dívida pública para o próximo governo. Mesmo que seja possível assegurar a continuidade dos superávits primários, observados recentemente, os desafios da dívida serão dificultados pela composição da sua maior parcela, a dívida pública mobiliária federal interna. A pequena parcela de títulos prefixados não resulta da vontade dos administradores da dívida pública, muito ao contrário. Na verdade, o que ocorre é que os investidores têm ainda receio quanto à manutenção da inflação baixa por períodos muito longos. Dessa forma, para comprar hoje títulos de longa maturidade, os investidores requereriam taxas absurdamente elevadas ou, então, algum tipo de proteção contra a inflação, isto é, indexação. O Tesouro Nacional tem optado por indexar a maior parte da dívida para reduzir o risco de rolagem, isto é, o risco de se ver impossibilitado de refinarçar uma parcela expressiva da dívida em momentos de pouca liquidez nos mercados.

## DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

A dívida pública brasileira apresentou um crescimento enorme, sobretudo após o Plano Real. O perfil da dívida mobiliária refletiu exatamente a instabilidade político-econômica de cada período. Ao longo dos

últimos 30 anos, a composição da dívida mudou bastante, assim como a maturidade. Essas mudanças estão claramente relacionadas com a credibilidade de cada governo, e a dívida pública se relaciona fortemente com os demais objetivos da política econômica. Políticas internas afetam diretamente o custo e a evolução do endividamento, as taxas de juros, câmbio e inflação são os determinantes deste curso o que por sua vez afeta a credibilidade e o rumo das políticas internas. Assim, a política econômica do governo está limitada pelas características do endividamento público.

## **TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO**

No capítulo da IX da LRF, referente a transparência, controle e fiscalização, são estabelecidas regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle, visando permitir ao cidadão avaliar o grau de sucesso obtido na administração das finanças públicas, particularmente à luz das normas previstas na LRF. Verifica-se a existência de dois blocos normativos distintos: um, de caráter geral, dedicado à explicitação dos instrumentos de transparência na gestão fiscal; outro, específico, voltado às contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo. Para efeito da LRF, consideram-se instrumentos de transparência:

- os planos, os orçamentos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada;
- Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada.

A transparência é, ainda, assegurada pelo incentivo à participação popular e pela realização de audiências públicas, tanto durante a elaboração como no curso da execução dos planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos. Todos os relatórios devem ser divulgados, inclusive em meio eletrônico, em veículos de comunicação de amplo acesso público. Por sua vez, as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo devem estar à disposição do público, no âmbito tanto do respectivo Poder Legislativo como do órgão técnico responsável por sua elaboração. Vale lembrar que compete ao Ministério da Fazenda divulgar na internet, a cada mês, a lista dos entes públicos que estiverem acima dos limites de endividamento (artigo 31, § 4º da LRF).

## CONCLUSÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal cumpre uma importante lacuna de obtenção do equilíbrio fiscal do país, na medida em que estabelece regras claras de adequação de despesas e dívidas públicas, constituindo-se em um marco na história das finanças públicas do país. Em termos macroeconômicos, a lei contribui para o ajuste fiscal da parte não financeira das contas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal permite uma melhor avaliação da gestão de prefeitos, governadores e do presidente da República, na redução do passivo financeiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que, para a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento, a participação da população é fundamental, pois estabelece um estreitamento entre governo e sociedade. Ao restringir o aumento das despesas públicas, ela induz os governos a direcionar e controlar melhor os recursos públicos, a racionalizar os custos, oferecendo uma melhor eficiência à gestão pública.

## Atividade Final

Por que é inegável que o equilíbrio das contas é fator positivo na administração pública?




---



---



---



---



---



---



---



---

### Resposta Comentada

*Já são superados os estados intervencionistas e geradores de déficits públicos, que trazem dívidas insustentáveis que comprometem gerações futuras de uma nação, como também, o estado mínimo, com livre atuação do mercado. Não há como falar ou dizer que a Lei de Responsabilidade Fiscal não possua responsabilidade social. É preciso entender que as necessidades coletivas são ilimitadas, porém os recursos disponíveis são limitados em estados altamente endividados. Em médio e longo prazo e com planejamento de ações, que tenham como foco a eficiência das ações governamentais, é possível realizar ações estratégicas efetivas, com a finandilidade de direcionamento e, quando necessário, a alteração dos rumos, baseados em técnicas de administração.*

## RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – estabelece as normas orientadoras das finanças públicas no país. Ela objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, o que possibilita prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. O processo de deteriorização das contas públicas iniciou-se através dos inúmeros problemas acumulados que dependem de grandes investimentos para serem sanados. A repetida acumulação de capitais gerados no país fez com que se criasse uma maior concentração de renda com efeitos negativos sobre a qualidade de vida de uma larga faixa da população. Convivemos com uma história de desmandos da administração pública em nosso país, além de indicadores de distorções das atribuições do Estado. Visando à reforma do Estado é que surge a Lei de Responsabilidade Fiscal da administração pública, aumentando a eficiência na prestação dos serviços à sociedade, incentivando o crescimento e desenvolvimento econômico e social do país.

Fazendo uma reflexão, não é difícil constatar que as antigas práticas do coronelismo, do nepotismo e da centralização da tomada de decisão em prejuízo da maioria ainda são características marcantes em diferentes instâncias da gestão pública.

A LRF é um código de conduta para os administradores públicos obedecerem a normas e limites para administrar as finanças.

**Administração Municipal**

---

Referências

ABERS, Rebecca. Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brasil. In: DOUGLAS, Mike; FRIEDMANN, John (Ed.). *Cities for Citizens: planning and the rise of civil society in a global age*. Chichester (UK): John Wiley & Sons, 1997.

AZEVEDO, Sérgio de; AVRITZER, Leonardo. A política do orçamento participativo: nova forma de relacionamento entre estado e sociedade civil. Trabalho apresentado ao XVIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1994.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; FELGUEIRAS, Débora. *Orçamento participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André*. São Paulo: Pólis, 2000.

COSTIN, Claudia. *Administração pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DANIEL FILHO, Bruno José. *O orçamento participativo no seu devido lugar: limites colocados por seu desenho institucional e pelo contexto brasileiro – reflexões sobre a experiência de Santo André nos períodos 1989-1992 e 1997-2000*. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

FEDOZI, Luciano. *Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual*. Petrópolis: Vozes, 2000.

FRANZESE, Cibele; PEDROTI, Paula. Limites e possibilidades do orçamento participativo: para além da retórica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 207-231, abr./jun. 2005.

LIMA, Antonia Jesuita de. Orçamento participativo e governo municipal: dilemas e possibilidades. *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 125-142, jan./jun. 2010.

PIRES, Valdemir. *Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente*. Brasília: Ministério da Fazenda. 2012. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES\\_Valdemir.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf). Acesso em: 14 fev. 2012.

SANCHES, Osvaldo M. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: Prisma, 1997.

SILVA, Glauco Peres da. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 423-451, set./dez. 2006.

SOUZA, Marcelo L. de. O orçamento participativo e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. *Terra Livre*, São Paulo, n. 15, p. 39-58, 2000.

WILKEN, Edgard da Silva. *Técnica orçamentária e contabilidade pública*: manual de contabilidade pública. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

---

## Aula 10

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Nova administração pública*: gestão municipal e tendências contemporâneas. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios, 2008.

ANJOS, Maria Anita dos; FARAH JR., Moisés. Economia brasileira. In: Faculdades Bom Jesus. *Economia empresarial*. Curitiba: Associação Franciscana de Ensino Senhor Bom Jesus, 2002, p. 43-55.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. *Rev. FAE*, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 87-104, jul./dez. 2006.

---

## Aula 11

ACSELRAD, Henri. *Meio ambiente e democracia*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 1992.

AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate. *Tempo Social*, São Paulo, v. 1, n. 2, 1989.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Política Nacional de Promoção da Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL – FASE. *Desenvolvimento sustentável*: proposta FASE. Rio de Janeiro, 1997.

RATTNER, Henrique. *Liderança para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Nobel, 1999.

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI*: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

SINGER, Paul. Poder, política e educação. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 1, p. 4-15, jan./fev./mar./abr. 1996.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 8, p. 59-86, 2. sem. 2002.

## Aula 12

---

BARBOSA, Gisele Silva. O desafio do desenvolvimento sustentável. *Revista Visões*, Macaé, v. 1, n. 4, jan./jun. 2008.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *Políticas sociais*, acompanhamento e análise, Brasília, n. 12, p. 211-220, 2006.

MOTA, Suetônio. *Urbanização e meio ambiente*. Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, 1999.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: SEMINÁRIO PLANO DIRETOR MUNICIPAL, 23 a 25 de ago. São Paulo. *Anais...*, FAU-USP, 1989.

## Aula 13

---

BACKER, Paul de. *Gestão ambiental: a administração verde*. Tradução de Heloísa Martins Costa. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1995.

CASCINO, Fábio. *Educação ambiental: princípios, história, formação de professores*. São Paulo: SENAC São Paulo, 1999.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 dez. 1997.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL – FAMURS. *Meio ambiente na administração municipal: diretrizes para gestão ambiental municipal*. Porto Alegre: FAMURS, 1998.

LIMA, Mário Queiroz. *Tratamento e biorremediação*. São Paulo: Hemus, 1995.

MAGOSSI, Luiz Roberto; BONACELLA, Paulo Henrique. *Poluição das águas*. São Paulo: Moderna, 1990.

MAIMON, Dalia. *Passaporte verde: gerência ambiental e competitividade*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.

PEREIRA, Otávio; NASCIMENTO, Luis Felipe. Projetos de tecnologia de infraestrutura urbana: das fases de análise econômica e licenciamento à gestão ambiental. Trabalho apresentado ao 17º Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Gramado, 1997.

ROCHA, José Sales Mariano da. *Manual de manejo integrado de bacias hidrográficas*. 2. ed. Santa Maria: UFSM, 1991.

ROCHA, José Sales Mariano da. *Manual de projetos ambientais*. Santa Maria: Imprensa Universitária, 1997.

SCHMIDHEINY, Stephan. *Mudando o rumo: uma perspectiva empresarial global sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1992.

SCHUMACHER, Mauro Valdir. *A complexidade dos ecossistemas*. Porto Alegre: Pallotti, 1997.

SILVA, Vicente Gomes da. *Comentários à legislação ambiental*. Brasília: W. D. Ambiental, 1999.

STAKE, Linda. *Lutando por nosso futuro em comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

VALE, Cyro Eyer do. *Qualidade ambiental: como se preparar para as normas ISO 14000*. São Paulo: Pioneira, 1995.

---

## Aula 14

GEMELLI, Inês Maria Picoli; FILIPPIM, Eliane Salete. Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. *RACE*, v. 9, n. 1-2, p. 153-180, jan./dez. 2010.

KANNAANE, Roberto. *Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informações e pessoas*. São Paulo: Atlas, 2010.

LE BOTERF, Guy. *Compétence et navigation professionnelle*. Paris: Éditions d'Organisation, 1999.

OLIVEIRA-CASTRO, Gardênia Abbad de. *Um modelo integrado de avaliação de impacto de treinamento no trabalho*. 1999. Tese (Doutorado) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

PIRES, Alexandre Kalil et al. *Gestão por competências em organizações de governo*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2005.

OLIVEIRA-CASTRO, Gardênia Abbad de; LIMA, Geny Bárbara do Carmo; VEIGA, Maria Raimunda Mendes da. Implantação de um sistema de avaliação de desempenho: métodos e estratégias. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 38-52, 1996.

ROBBINS, Stephen P. *Administração: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2003.

SECCHII, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

## Aula 15

---

ANDRADE, Nilton de Aquino. *Contabilidade pública na gestão municipal*. São Paulo: Atlas, 2002.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14. ed. rev. atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

CARRASQUEIRA, Simone de Almeida. *Investimentos das empresas estatais e endividamento público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

KHAIR, Amir Antonio. *Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para prefeituras*. Brasília: Ministério do Planejamento e do Desenvolvimento, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Finanças municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

NASCIMENTO, Carlos Valder. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.

PESSINI JÚNIOR, Ângelo Roberto. *A estimativa do impacto orçamentário-financeiro das ações governamentais na Lei de Responsabilidade Fiscal*. Ribeirão Preto: Legis Summa, 2007.

REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2003.



ISBN 978-85-7648-995-5



9 788576 489955



UENF  
Universidade Estadual  
do Norte Fluminense



Universidade  
Federal  
Fluminense



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
UFRRJ



GOVERNO DO  
Rio de Janeiro

SECRETARIA DE  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA



FAPERJ  
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo  
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



Ministério da  
Educação

