

Cadernos

da Escola Paulista de
Contas Públicas do TCESP

EDIÇÃO

ESG (Environmental, Social and Governance)

ISSN 2595-2412 | Edição nº 8 - 2022

Corrupção e Jurimetria: um Estudo sobre o Estado de São Paulo Baseado em Julgados do Tribunal de Contas da União

Gestão Pública Municipal na Elaboração de Políticas Públicas Ambientais: o Caso de Monte Alto-SP

Adoção e Implementação das Práticas ESG (Environmental, Social and Governance) pelas Empresas Estatais: o Programa Socioambiental da PETROBRAS e a Preservação das Comunidades Tradicionais

Exercício da Cidadania, Participação e Controle Social: Análise do Portal de Transparência da Cidade de Santos-SP

Taxa sobre Resíduos Sólidos Domiciliares – TRSD/ Ambiental: a Sustentabilidade Financeira do Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos Domiciliares para a Região do Circuito das Águas-SP



ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS
Presidente Washington Luís
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Cadernos

da Escola Paulista de

Contas Públicas do TCESP

ISSN 2595-2412 | Edição nº 8 - 2022



ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS
Presidente Washington Luís

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

COMPOSIÇÃO TCESP

Conselheiro Presidente

Dimas Ramalho

Conselheiro Vice-Presidente

Sidney Estanislau Beraldo

Conselheiro Corregedor

Renato Martins Costa

Conselheiros

Cristiana de Castro Moraes

Edgard Camargo Rodrigues

Antonio Roque Citadini

Robson Riedel Marinho

Auditores

Samy Wurman

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Antonio Carlos dos Santos

Josué Romero

Silvia Monteiro

Valdenir Antonio Polizeli

Márcio Martins de Camargo

Procuradores do Ministério Público de Contas

Thiago Pinheiro Lima - Procurador Geral

Celso Augusto Matuck Feres Junior

Elida Graziane Pinto

João Paulo Giordano Fontes

José Mendes Neto

Leticia Formoso Delsin Matuck Feres

Rafael Antonio Baldo

Rafael Neubern Demarchi Costa

Renata Constante Cestari

Secretário-Diretor Geral

Sérgio Ciquera Rossi

EQUIPE EDITORIAL

Direção

Bibiana Helena Freitas Camargo

Elaboração

Maurício de Freitas Bento

Patrick Raffael Comparoni

Colaboração

Andre Paiva Menezes

Ana Luiza Saboia de Freitas

Bruno Lincoln Ramalho Paes

Charles Dayler Silva de Almeida

Daniel Marchi

Davi Marco Lyra Leite

Larissa Medeiros Coutinho

Leonardo Coviello Regazzini

Maira Coutinho Ferreira Giroto

Manuela Prado Leitão

Nayara Fátima Macedo de Medeiros Albrecht

Nilo Luiz Saccaro Junior

Rafael Richter Oliveira da Silva

Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica

Alessandro César Finardi

Bruno Horota Horioka

João Pedro Pinheiro de O. da Mota Barros

Vinícius Riogi Lanzi

Edição nº 8.

Esta é uma publicação da Escola Paulista de Contas Públicas “Presidente Washington Luís” do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

cadernos@tce.sp.gov.br

ISSN: 2595-2412

C122

Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP [recurso eletrônico] / Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP. – v. 1, n. 1 (2017)- . . – São Paulo : Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2017- . .

Semestral.

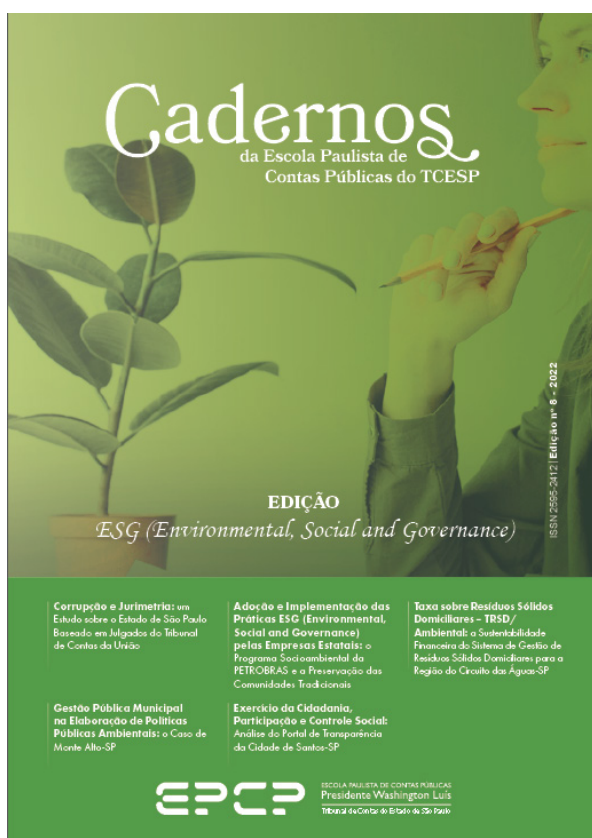
Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/archive>

ISSN 2595-2412

1. Direito – Periódico. 2. Políticas Públicas. 3. Administração Pública. 4. São Paulo. 5. Controle de Gastos Públicos. 6. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. I. Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP.

CDU 34(05)

Elaborado por Giliardi Pereira Delli Paoli – CRB-8/10114



Os termos “meio-ambiente”, “social” e “governança” (environment, social, and governance, da sigla ESG) vem permeando o espaço público nos últimos anos. O debate sobre o desenvolvimento sustentável, sobre a necessidade de se elevar o impacto social das atividades empresariais e governamentais, e sobre melhorar as regras de governança, transparência e integridade não é novo, mas vem ganhando vulto. Cada vez mais, cidadãos, empresas e governos se preocupam com os aspectos ambientais, sociais e de governança no planejamento e na execução de suas ações. É uma tendência que deve se intensificar ainda mais nos próximos anos.

Nesse cenário, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio da Escola Paulista de Contas Públicas, fornece um espaço que fomenta a discussão sobre as melhores

iniciativas “ESG” no setor público, trazendo acadêmicos, pesquisadores e servidores públicos para compartilhar seus trabalhos e pesquisas.

Na presente edição, a Comissão Editorial da Revista Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas traz o tema “ESG no Setor Público”, com trabalhos nos três pilares: **(I)** Ambiental: sustentabilidade e redução do impacto ambiental no setor público; **(II)** Social: melhores práticas para elevar a participação da sociedade civil, o controle social e o impacto social no setor público; **(III)** Governança: transparência, integridade e combate à corrupção no setor público.

Ressaltamos que esta Escola de Contas e a Corte de Contas Paulista estão sempre de portas abertas para aqueles que se dedicam ao aprimoramento institucional da Administração Pública, buscando conciliar eficiência, sustentabilidade, governança, impacto social e responsabilidade fiscal. Desejamos a todos uma excelente leitura.

Comissão Editorial da Revista Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas

SUMÁRIO

- 4** Expediente
- 5** Editorial
- 6** Sumário
- 7** Artigos
 - 7 Corrupção e Jurimetria
 - 35 Adoção e Implementação das Práticas ESG (Environmental, Social and Governance) pelas Empresas Estatais
 - 53 Taxa sobre Resíduos Sólidos Domiciliares – TRSD/Ambiental
 - 74 Gestão Pública Municipal na Elaboração de Políticas Públicas Ambientais
 - 98 Exercício da Cidadania, Participação e Controle Social
- 128** Como Publicar Artigos na Revista Cadernos
- 132** Endereços do TCESP



Corrupção e Jurimetria

Um Estudo sobre o Estado de São Paulo Baseado em Julgados do Tribunal de Contas da União

Gilson Piqueras Garcia

Doutor em Ciência e Tecnologia pela UNESP. Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCMSp.
São Paulo-SP – Brasil. gilson.garcia@tcm.sp.gov.br

RESUMO

O objetivo deste trabalho é construir indicadores de corrupção para os municípios do estado de São Paulo, no período de 2001 a 2020. Para tal, são utilizados dois indicadores propostos pelo autor, baseados em um cadastro de contas julgadas irregulares fornecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Os indicadores são o CIPDK (quantidade de contas irregulares para cada dez mil habitantes do município) e o VDPK (valor do débito das contas irregulares para cada mil reais do produto interno bruto do município). A pesquisa é documental e utiliza, para a coleta, tratamento e análise de dados, a jurimetria, que é a estatística aplicada ao Direito. O estudo se justifica na medida em que a construção de indicadores municipais de corrupção é fundamental para planejar e monitorar políticas públicas de combate à corrupção. A contribuição da pesquisa é a apresentação de um sistema de indicadores de corrupção para os municípios do estado de São Paulo. Portanto, o objetivo do trabalho é atingido.

PALAVRAS-CHAVE: Indicadores de corrupção. Tribunais de Contas. Jurimetria. Estado de São Paulo. TCU.

ABSTRACT

This paper seeks to build corruption indicators for the municipalities of the state of São Paulo from 2001 to 2020. To this purpose, I propose two indicators, based on a register of accounts judged irregular provided by the Federal Court of Accounts (TCU). The indicators are the CIPDK (number of irregular accounts for each ten thousand inhabitants of the municipality) and the VDPK (debt value of irregular accounts for each thousand reais of the municipality's gross domestic product). The methodology employed were documentary and jurimetry, which refers to statistics applied to Law. The study is justified insofar as the construction of municipal indicators of corruption is fundamental to plan and monitor public policies to combat corruption. The contribution of the research is the presentation of a system of corruption indicators for the municipalities of the state of São Paulo. Therefore, the objective of the paper is achieved.

KEYWORDS: Corruption indicators. Courts of Accounts. Jurimetrics. State of São Paulo. TCU.



1. INTRODUÇÃO

A corrupção é um dos maiores problemas contemporâneos, que reduz os investimentos públicos, provoca má alocação de recursos e impacta negativamente educação, saúde e renda. Para o seu controle, é necessário planejamento, implementação, análise e monitoramento de políticas públicas de combate à corrupção. Como não é possível executar um ciclo de políticas públicas sem indicadores adequados, é necessário dispor de um sistema de indicadores de corrupção regional no Brasil, que tenha, entre outras qualidades desejáveis, objetividade, validade e confiabilidade. O Índice de Percepção de Corrupção (IPC), da Transparência Internacional, é o indicador de corrupção mais amplamente conhecido no mundo. Publicado desde 1995, o IPC teve o extraordinário mérito de colocar o problema da corrupção em destaque na agenda internacional. O IPC, porém, é inadequado para monitorar políticas públicas regionais de combate à corrupção, primeiramente porque, da mesma forma que outros índices, como o Controle da Corrupção (CC) do Banco Mundial, ele é um índice subjetivo.

O IPC é construído a partir de pesquisas de opinião com especialistas de instituições de renome. Vários estudos demonstram que a corrupção percebida pode ser bastante diferente da corrupção real, a depender de inúmeros fatores como, por exemplo, o destaque dado ao tema

pela imprensa. Isso faz com que o IPC tenha um problema de validade se for utilizado como indicador da corrupção, pois ele mede, na verdade, a percepção da corrupção. Corrupção e percepção da corrupção são conceitos diferentes. Além disso, as fontes de pesquisa de opinião utilizadas para construir o IPC podem mudar de um ano para outro, o que faz com que o índice, apesar de adequado para fazer comparações entre países em um mesmo ano, não tenha confiabilidade para fazer comparações ao longo do tempo. A própria Transparência Internacional não recomenda o uso do IPC para análise de séries temporais. Mais ainda, o IPC fornece, anualmente, um único valor para o Brasil, assim como para os outros países, e, portanto, não permite comparações entre estados e municípios nem comparações para um mesmo ente federativo ao longo do tempo, o que o torna inadequado para o planejamento e o controle de políticas públicas regionais de combate à corrupção.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo o Banco Mundial (WORLD BANK, 1997) corrupção é “o abuso de cargos públicos para ganhos privados”. A Transparência Internacional (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2021) conceitua corrupção de forma semelhante: “definimos corrupção como o abuso do poder confiado para ganho privado”. Bobbio, Mateucci e Pasquino (1991, p. 292) definem corrupção da seguinte maneira: “assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”. Para os autores, o conceito de corrupção não abrange considerações morais: “a corrupção é considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade”. Também abrange apenas os agentes públicos, não se aplicando ao setor privado. Ainda: “corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper”. Nye (1967, p. 419) afirma que a definição de corrupção é problemática e que existem amplas e variadas abordagens, muitas delas apropriadas para julgamentos morais. O autor usa uma definição mais focada e operacional para a análise política: “corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública em razão de vantagens financeiras ou de status privadas (pessoais, familiares ou amigos)”. Isso incluiria os seguintes comportamentos: “a) suborno (uso de recompensa para perverter o julgamento do ocupante de um cargo público); nepotismo (concessão de cargo público em razão de relacionamento em vez de mérito); peculato (apropriação ilegal de recursos públicos para uso privado)”.

Segundo Silva (1994, p. 21) existem três correntes com relação à definição da corrupção: moralista, legalista e revisionista. Para os moralistas, a corrupção estaria ligada a uma questão ética. A desvantagem da definição ética é que ela careceria de uma fundamentação científica precisa, o que poderia levar a resultados duvidosos em trabalhos empíricos. Para os legalistas, a corrupção está ligada à ruptura das normas. Por fim, para os revisionistas, a corrupção pode

ser um benefício, sobretudo em países subdesenvolvidos, altamente burocratizados, e, por isso, seria considerada um fator de desenvolvimento. Em uma tentativa de unificar as três correntes, o autor propõe uma definição funcional da corrupção: “desvio de um padrão de conduta institucionalizado que se caracteriza principalmente pela utilização do público pelo privado com um manifesto propósito de favorecimento pessoal ou grupal”.

Brei (1996) divide as definições de corrupção em quatro grupos: definições com foco no mercado, no interesse público, em regulamentações formais e na opinião pública. As definições centradas no mercado, que teriam poucos adeptos, baseiam-se em teorias econômicas. A corrupção é definida como um instrumento ilegal para influir sobre os atos da burocracia durante a formulação e a implantação de políticas públicas. O agente público considera seu cargo um negócio e buscará maximizar sua renda (rent seeking), focado apenas no mercado e desconsiderando questões éticas. Essa definição teve origem no modelo de Ackerman (1978), em que o burocrata é um ser racional que toma decisões considerando apenas as leis do mercado, oferta, demanda, receitas e custos. A grande crítica que se faz a essa definição é a despreocupação com os aspectos éticos. As definições centradas no interesse público se baseiam em questões morais e éticas. A corrupção é definida como um comportamento que se afasta das normas, uma não conformidade, motivada por obter ganhos privados em detrimento do interesse público. No ato corrupto, em que decisões públicas seriam compradas e vendidas, haveria ganho para o corrupto e o corruptor, e perda para a sociedade. Essas definições receberam inúmeras críticas em função da enorme dificuldade em conceituar interesse público. As diferentes partes interessadas dentro da sociedade discordariam entre si, por terem interesses conflitantes, o que impossibilitaria uma definição consensual de interesse público.

“As definições centradas no interesse público se baseiam em questões morais e éticas. A corrupção é definida como um comportamento que se afasta das normas, uma não conformidade, motivada por obter ganhos privados em detrimento do interesse público.”

Já as definições centradas na lei estão próximas do proposto por Nye (1967). Para a linha dominante, a corrupção é definida como o abuso do poder público para obter ganhos privados por meio da transgressão das normas. Uma das críticas que se faz a tal definição é a insuficiência de parâmetros oferecidos pelas normas para cobrir todo o conceito de corrupção. Outra crítica é a possível falta de idoneidade de quem estabelece as normas a serem usadas como critério para julgamento se um ato é corrupto ou não. Por sua vez as definições centradas na opinião pública são de natureza social. Nessa perspectiva, foram criados três tipos: a chamada corrupção negra seria aquela condenável pela maioria da elite e do público, que desejariam vê-la punida. A

corrupção branca seria considerada tolerável e não haveria apoio firme para a necessidade de punição, enquanto a corrupção cinza seria uma categoria intermediária. O conceito de corrupção teria dimensões que poderiam ser analisadas à luz da opinião pública. A definição social da corrupção seria a que mais desafios traz para sua compreensão. Esse tipo de abordagem pode elucidar a razão pela qual a corrupção é, em maior ou em menor grau, aceita pela população. A definição social da corrupção teria grande dificuldade de operacionalização, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista prático. O autor conclui afirmando ser difícil estabelecer um consenso sobre a definição de corrupção. Tal dificuldade resultaria na necessidade de o pesquisador escolher entre uma definição mais estreita ou ampla do conceito de corrupção.

Segundo Tanzi (1997), é difícil definir corrupção e, muitas vezes, identificá-la. Embora haja diversas definições na literatura, nenhuma parece ser satisfatória. Para efeito de seu estudo, que pesquisa a relação entre corrupção, investimento público e crescimento, o autor define corrupção como a não adequação intencional ao princípio da igualdade de tratamento, pelo qual as relações pessoais ou familiares não devem interferir nas decisões econômicas tomadas por agentes econômicos. Para a corrupção ficar caracterizada, seriam necessários alguns requisitos. Primeiro, que as regras quebradas sejam precisas e claras. Segundo, que o agente público tenha recebido um benefício identificável. Por fim, deve haver um nexo causal entre o benefício e a quebra da norma.

Conforme Filgueiras (2009), os primeiros conceitos sobre corrupção têm origem nos anos 1950, a partir de uma abordagem funcionalista calcada na modernização e em um modelo comparativo sobre o desenvolvimento. A corrupção estaria relacionada a práticas políticas típicas de sociedades tradicionais, como o clientelismo, a patronagem, o nepotismo e o fisiologismo. Para a abordagem funcionalista, a corrupção pode facilitar ou dificultar o desenvolvimento. A corrupção seria característica das sociedades subdesenvolvidas e teria um papel na modernização ao azeitar e agilizar a máquina burocrática, o que fomentaria o desenvolvimento econômico. O problema dessa abordagem é que ela parte da hipótese de que as instituições dos países subdesenvolvidos seriam mais permeáveis à corrupção, mas passariam, com o decurso do tempo, a imitar as instituições dos países desenvolvidos, as quais, supostamente, seriam mais blindadas contra a corrupção.

Nos anos 1970, a literatura colocou a cultura como determinante principal da corrupção. Nessa perspectiva, a cultura seria dominante em relação à política e à economia, ao definir os valores dentro de uma sociedade. O sistema de valores, além das normas, seria fundamental para incentivar ou bloquear a corrupção. A partir dos anos 1980, os estudos sobre a corrupção incorporaram a teoria econômica. Os custos da corrupção superariam os benefícios mencionados na abordagem funcionalista. Agentes racionais buscariam maximizar sua renda (*rent seeking*) com as análises de custos, e benefícios da corrupção e as estruturas de mercado (concorrência perfeita, monopólio etc.) teriam diferentes efeitos sobre o incentivo à corrupção. No mesmo sentido de Grei (1996), a grande crítica feita a esse modelo é o fato de ele se centrar exclusivamente

na economia. Segundo o autor, a corrupção deve ser analisada também como um fenômeno político, que deve permitir a reflexão sobre uma abordagem normativa do interesse público. Isto possibilitaria uma visão mais abrangente dos diferentes problemas que configuram a prática da corrupção e uma concepção mais ampla do controle da corrupção.

Miranda (2018, p. 239) afirma que existe quase um conceito de corrupção para cada estudioso do tema e defende a existência de quatro tipos de conceito de corrupção: o primeiro é centrado na função pública: “existe corrupção quando há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensas para si ou para terceiros.” Já o segundo conceito é focado no mercado: “o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como uma forma de maximizar sua renda pessoal.” O terceiro é calcado na ideia de bem público: “uma prática é considerada como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares.” Finalmente, o quarto conceito é baseado na opinião pública: “o conceito de corrupção tem dimensões definíveis que são bem reconhecidas pelo público.” O autor propõe um novo conceito de corrupção, no qual haveria, necessariamente, uma transação ou troca entre o corrupto e o corruptor, e, por isso, o nepotismo e o peculato estariam excluídos. Por outro lado, a corrupção privada estaria incluída no conceito.

Neste trabalho, o conceito de corrupção a ser utilizado parte da premissa de que um agente público deve participar do ato corruptivo. Estão fora desse conceito, portanto, os atos em que somente agentes privados participam. Para ficar caracterizada a corrupção, também é necessário que uma norma legal tenha sido rompida. Embora existam abordagens que caracterizem a corrupção como rompimento de normas morais ou desvios do interesse público, elas estão afastadas deste estudo, porque são pouco operacionais. Existe uma inconveniente subjetividade ao definir qual é a norma moral que será utilizada e a definição de interesse público também é bastante controversa. Ainda que seja possível alegar que as normas legais não dispõem sobre todo tipo de corrupção ou que podem ter sido produzidas por quem não tinha idoneidade para tal, a abordagem legalista é a mais objetiva para o conceito de corrupção. Por último, o agente público deve obter um ganho ou uma vantagem indevida em função do desvio da norma. Portanto, para este trabalho, o conceito de corrupção é o desvio da norma legal cometido por agente público para obter ganho ou vantagem indevida.

Segundo Jannuzzi (2005, p. 138) “no campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático”. Indicadores são construídos com base em estatísticas públicas. Os cadastros do TCU são as estatísticas públicas que mais se aproximam do conceito de corrupção usado neste estudo. O TCU tem a competência para julgar as contas dos agentes públicos conforme o art. 71, inciso II, da Constituição Federal (CF). A Lei Orgânica do TCU (LOTUCU) determina que as contas dos administradores serão submetidas a julgamento anual e serão julgadas irregulares quando se comprovar uma das seguintes situações (art. 16):

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. (BRASIL, 1992).

O art. 19 da LOTCU trata dos débitos imputados aos responsáveis por contas julgadas irregulares:

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicarlhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução. (BRASIL, 1992).

Haja vista o que dispõem o artigo 71, inciso II, da CF e os artigos 16 e 19 da LOTCU, é possível afirmar que as quantidades de contas julgadas irregulares pelo TCU e seus respectivos débitos são estatísticas públicas com alguma aproximação do conceito de corrupção utilizado neste trabalho. Este estudo propõe um sistema de indicadores de corrupção objetivo, brasileiro e regional. Por isso, optou-se por construir um sistema de dois indicadores baseados nas quantidades e no valor dos débitos das contas julgadas irregulares por município. Adotou-se o ano do trânsito em julgado das contas julgadas irregulares como o ano-base do indicador de corrupção. Para efeitos comparativos, as quantidades absolutas de contas julgadas irregulares e o valor absoluto dos respectivos débitos não são bons indicadores regionais de corrupção, porque os municípios têm diferentes tamanhos e, obviamente, espera-se que os municípios maiores tenham maiores quantidades e valores de débitos de contas irregulares, o que não significa, obrigatoriamente, que eles tenham maior nível de corrupção. Por esse motivo, optou-se por dividir as quantidades de contas irregulares pela população do município. Da mesma forma, os valores dos débitos foram divididos pelo Produto Interno Bruto (PIB) do respectivo município. Tanto a população quanto o PIB são estatísticas de fácil obtenção no sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as estimativas têm periodicidade anual, validade, consistência e segurança de continuidade de publicação. Propõe-se, então, como sistema de indicadores de corrupção brasileiro, objetivo e regional, o CIPDK, que é a quantidade de contas julgadas irregulares pelo TCU para cada dez mil habitantes do município, e o VDPK, o valor do débito das contas julgadas irregulares por mil reais do PIB do município. O Quadro 1 mostra a proposta de modelo de análise para corrupção.

CONCEITO	DIMENSÃO	INDICADOR
CORRUPÇÃO	QUANTIDADE	CIPDK (quantidade de contas julgadas irregulares para cada dez mil habitantes)
	VALOR	VDPK (valor do débito das contas julgadas irregulares para cada mil reais do Produto Interno Bruto)

Quadro 1 – Modelo de análise da corrupção municipal

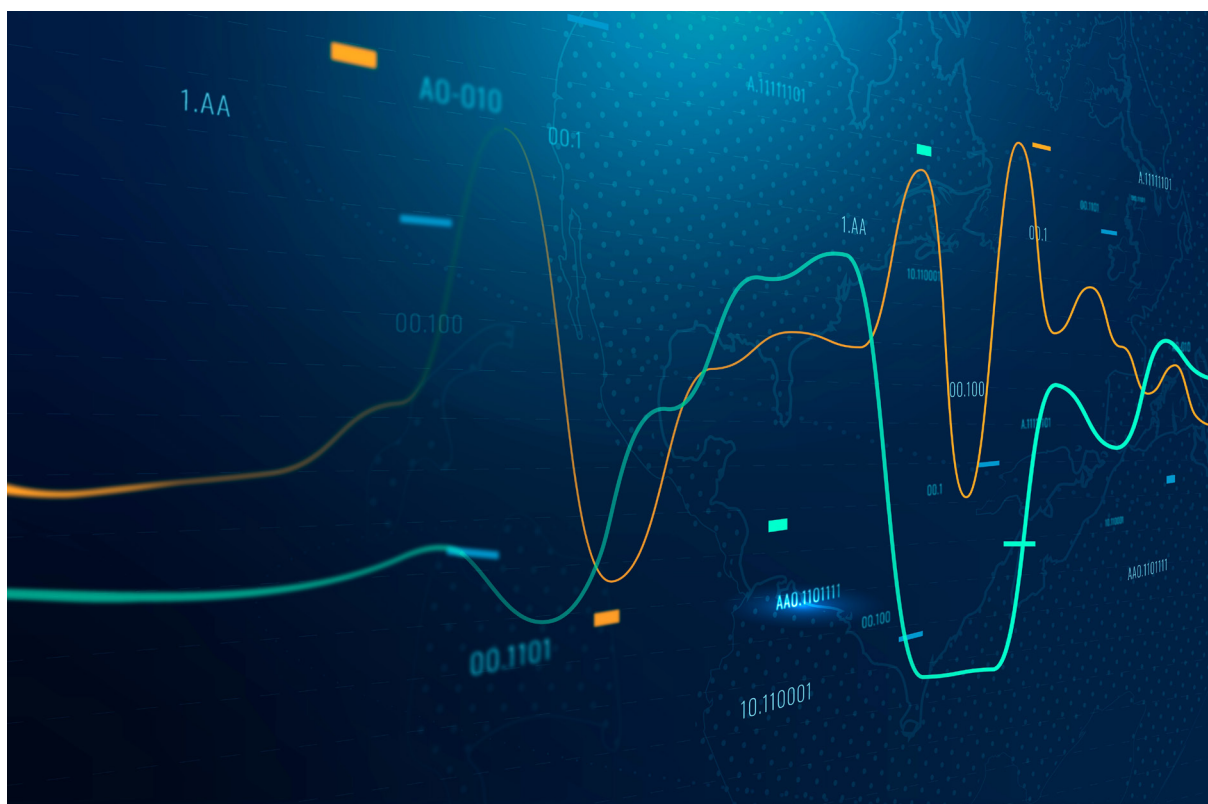
Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

3. METODOLOGIA

A base de dados usada para este estudo foi a planilha de relação de condenações com contas julgadas irregulares, fornecida em 1/6/2021, como resposta à demanda nº 338432, enviada à Ouvidoria do Tribunal de Contas da União (TCU) em 22/4/2021. Essa planilha tem 60.493 linhas referentes a contas julgadas irregulares e 10 colunas: Unidade da Federação do responsável, município do responsável, número do processo, tipo de deliberação (multa ou débito), número do acórdão, data da apreciação, data do trânsito em julgado, tipo de responsabilidade (individual ou solidária), valor na data da apreciação e valor atualizado. Os registros de condenações se referem a contas julgadas irregulares transitadas em julgado a partir de 1/1/2000. Os dados foram extraídos em 30/4/2021, correspondentes a 95% do total de registros existentes. As Unidades da Federação e os municípios são referentes ao domicílio do responsável em 30/4/2021, conforme registrado na base de dados da Receita Federal do Brasil. Dessa planilha, foram retiradas as contas com trânsito em julgado em 2021, para se analisar o período de 20 anos, entre 2001 e 2020, resultando em uma nova base de 60.011 contas. Para se calcular o valor dos débitos, foram aplicados um primeiro filtro, separando os valores atualizados apenas para o tipo de deliberação débito (eliminando as multas, portanto), e um segundo filtro, eliminando a multiplicidade de valores referentes à mesma responsabilidade solidária, resultando em uma base de valores com 21.064 contas. Os dados relativos à estimativa das populações para 2020 e o Produto Interno Bruto (PIB), a preços correntes, para 2018 (informação mais recente disponível em 28/6/2021), foram coletados no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Os dados foram agregados, resultando em uma planilha com os 3.348 municípios (linhas), dentre o total de 5.586 que possuem pelo menos uma conta irregular, e as seguintes colunas: município, Unidade da Federação, quantidade de contas julgadas irregulares, valor atualizado total dos débitos das contas julgadas irregulares, estimativa da população para 2020, PIB de 2018, CIPDK (contas irregulares para cada dez mil habitantes em 2020) e VDPK (valor do débito para cada mil reais do PIB em 2018). Por fim, foi aplicado um filtro separando os 324 municípios do estado de São Paulo, dentre o total de 645, que possuem contas irregulares. Os valores dos indicadores propostos, CIPDK e VDPK, foram calculados para os 324 municípios do estado de São Paulo que tiveram contas julgadas irregulares pelo TCU no período entre 2001 e 2020. Dois mapas e dois rankings de corrupção também foram apresentados.

“ Os valores dos indicadores propostos, CIPDK e VDPK, foram calculados para os 324 municípios do estado de São Paulo que tiveram contas julgadas irregulares pelo TCU no período entre 2001 e 2020. ”



https://br.freepik.com/vetores-gratis/fundo-de-negocios-globais-com-grafico-de-acoes-em-tom-azul_16367269.htm#query=grafico&position=22&from_view=search

4. RESULTADOS

A Tabela 1 no Apêndice I mostra os indicadores CIPDK e VDPK para os 324 municípios do estado de São Paulo que possuem, pelo menos, uma conta julgada irregular pelo TCU no período de 2001 a 2020.

A Figura 1 mostra o mapa do CIPDK.

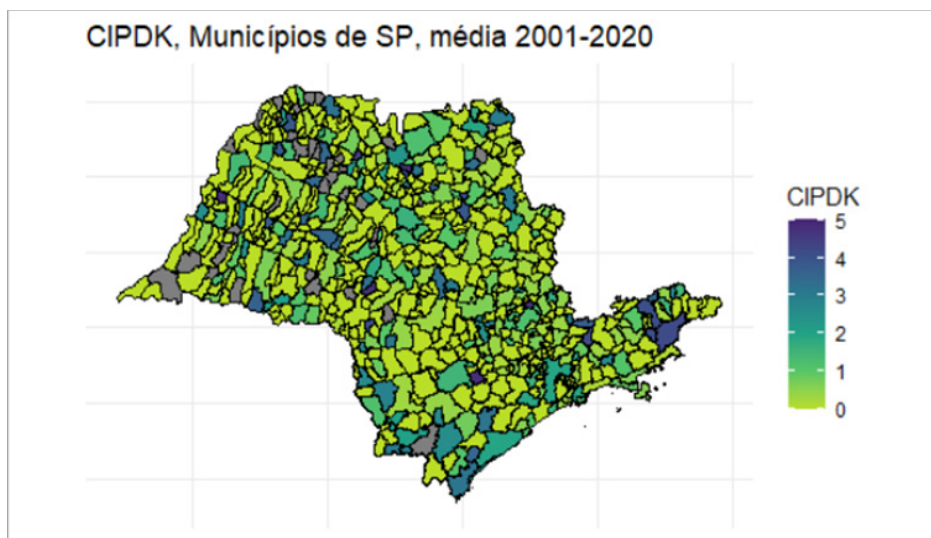


Figura 1 – Mapa da corrupção (CIPDK)

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

A Figura 2 mostra o mapa do VDPK.

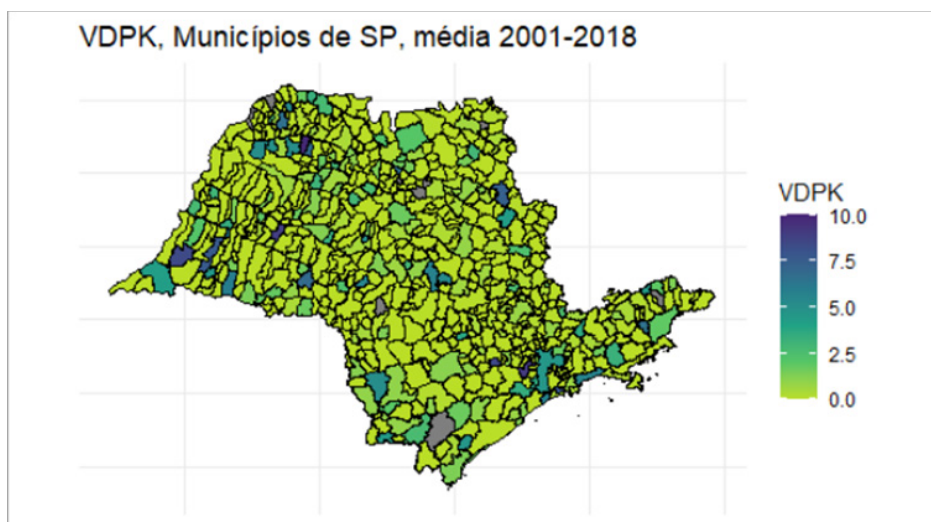


Figura 2 – Mapa da corrupção (VDPK)

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

A Tabela 2 mostra os 20 municípios do estado de São Paulo com maior CIPDK.

Município	Contas irregulares	População	CIPDK
Santa Albertina	27	6.022	45
Taciba	18	6.329	28
Macaubal	21	8.147	26
Magda	7	3.102	23
Flora Rica	3	1.430	21
Uru	2	1.153	17
Rubinéia	5	3.170	16
Echaporã	9	6.064	15
Altair	6	4.186	14
Santa Salete	2	1.552	13
Pontalinda	6	4.674	13
Iaras	12	9.517	13
Cássia dos Coqueiros	3	2.505	12
Turmalina	2	1.696	12
Trabiju	2	1.738	12
Nipoã	6	5.298	11
Euclides da Cunha Paulista	10	9.325	11
Indiaporã	4	3.886	10
São José do Barreiro	4	4.144	10
Iporanga	4	4.199	10

Tabela 2 – Ranking da corrupção (CIPDK)

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

A Tabela 3 mostra os 25 municípios do estado de São Paulo com maior valor de VDPK.

Município	Valor do débito (R\$)	PIB (mil R\$)	VDPK
Palmares Paulista	10.168.655	122.434	83
Iaras	11.964.797	152.536	78
Santa Albertina	11.261.265	183.040	62
Trabiju	2.000.979	40.616	49
São José dos Campos	1.617.450.367	39.697.501	41
Monte Alto	68.724.668	1.802.820	38
Taiúva	2.235.651	114.071	20
Eldorado	5.602.748	321.142	17
Rubinéia	1.135.991	78.017	15
Bom Sucesso de Itararé	749.816	62.660	12
Cachoeira Paulista	7.065.374	608.492	12
Jeriquara	864.224	82.386	10
Magda	914.091	93.560	10
Santa Rita d'Oeste	587.586	63.517	9
Cotia	114.557.122	12.534.569	9
Euclides da Cunha Paulista	1.419.193	159.118	9
Iacri	1.704.097	191.441	9
Votorantim	26.223.838	3.093.368	8
Marabá Paulista	854.010	101.579	8
São Vicente	42.372.866	5.450.049	8
Presidente Bernardes	2.067.777	270.320	8
São José do Barreiro	397.762	52.974	8

Tabela 3 - Ranking da corrupção (VDPK)

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

A Tabela 4 apresenta o CIPDK para os 10 municípios do estado de São Paulo com maior população.

Município	Contas irregulares	População	CIPDK
São Paulo	2388	12.325.232	2
Guarulhos	62	1.392.121	0
Campinas	145	1.213.792	1
São Bernardo do Campo	41	844.483	0
São José dos Campos	124	729.737	2
Santo André	36	721.368	0
Ribeirão Preto	73	711.825	1
Osasco	65	699.944	1
Sorocaba	11	687.357	0
Mauá	17	477.552	0

Tabela 4 – CIPDK para os 10 municípios de São Paulo com maior população

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

A Tabela 5 apresenta o VDPK para os 10 municípios do estado de São Paulo com maior PIB.

Município	Valor do débito (R\$)	PIB (mil R\$)	VDPK
São Paulo	3.304.069.630	714.683.362	5
Osasco	84.528.836	76.609.046	1
Campinas	47.520.174	61.397.263	1
Guarulhos	102.881.337	61.325.724	2
São Bernardo do Campo	15.020.692	50.568.693	0
Barueri	10.636.818	50.566.644	0
Jundiaí	6.137.212	43.632.891	0
São José dos Campos	1.617.450.367	39.697.501	41
Sorocaba	1.121.618	35.015.188	0
Ribeirão Preto	30.155.703	34.327.544	1

Tabela 5 – VDPK para os 10 municípios de São Paulo com maior PIB

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

A Tabela 6 mostra as medidas de posição estatísticas para os municípios do estado de São Paulo.

	Mínimo	Primeiro quartil	Mediana	Média	Terceiro quartil	Máximo
Contas irregulares	1	2	4	15	7	2.388
População	1.153	9.205	27.446	126.084	91.367	12.325.232
CIPDK	0	1	1	3	3	45
Valor do débito (R\$)	0	132.700	410.400	18.200.000	1.517.000	3.304.000.000
PIB (mil R\$)	35.974	181.662	713.579	6.139.794	3.102.281	714.683.362
VDPK	0	0	1	3	2	83

Tabela 6 – Estatísticas para os municípios de São Paulo

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

5. DISCUSSÃO

Jannuzzi (2017, p. 34) lista as propriedades desejáveis para indicadores de políticas públicas: relevância para a agenda política e social, validade de representação do conceito, confiabilidade da medida, cobertura operacional, sensibilidade às ações previstas, especificidade ao programa, inteligibilidade de sua construção, comunicabilidade ao público, factibilidade operacional para sua construção, periodicidade na sua atualização, desagregabilidade territorial e comparabilidade da série histórica. A seguir, passamos a analisar a aderência do sistema de indicadores de corrupção (CIPDK e VDPK) a cada uma dessas propriedades.

Haja vista o espaço que o tema corrupção tem ocupado na agenda nacional, pode-se considerar que a construção de um sistema de indicadores objetivos e regionais para medir a corrupção é altamente relevante. A validade se refere à proximidade entre o indicador e o conceito abstrato que ele mede. As contas julgadas irregulares pelo TCU e os respectivos valores de débito estão bem próximos do conceito de corrupção definido para este trabalho, motivo pelo qual se pode afirmar que os indicadores são válidos. Confiabilidade é a capacidade de um indicador fazer medições consistentes no espaço e no tempo. Como o TCU utiliza o mesmo critério (Lei Orgânica e Regimento Interno) para julgar os diferentes entes federativos e nos diferentes anos, é plausível afirmar que o CIPDK e o VDPK são confiáveis para fazer comparações entre estados ao longo do tempo. Isso não seria possível se fossem utilizados os dados dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e dos Tribunais de Contas Municipais (TCMs), uma vez que os diferentes tribunais têm leis orgânicas e regimentos internos distintos.

Cobertura operacional é a capacidade de o indicador ser representativo do fenômeno que ele está medindo. O CIPDK e o VDPK cobrem somente os julgados do TCU, e não os acórdãos dos TCEs e dos TCMs; logo, não têm uma cobertura total. No entanto, como mencionado, caso houvesse uma opção pela cobertura total, seria perdida a confiabilidade que juntamente com a validade são as duas propriedades mais importantes dos indicadores. Além disso, haveria a perda da factibilidade operacional da construção, outra importante propriedade, uma vez que o acesso aos dados dos julgados dos TCEs e TCMs é, muitas vezes, bastante difícil. Assim, optou-se por reduzir a cobertura e garantir a confiabilidade e a factibilidade operacional.

Sensibilidade é a capacidade de o indicador se alterar em função de políticas públicas. Os efeitos de ações e campanhas de combate à corrupção executadas, por exemplo, em determinado estado e ano podem ser monitorados pela evolução dos indicadores no tempo e pela comparação com outros estados. É muito provável que a quantidade de contas julgadas irregulares pelo TCU e os respectivos valores dos débitos diminuam em função de ações repressivas e educativas de combate à corrupção.

Especificidade é a capacidade de o indicador detectar somente o fenômeno analisado. Poderia ser questionado se, além de corrupção, as contas também não poderiam ser julgadas irregulares por desídia, e não corrupção. No entanto, o TCU não julga essas contas irregulares conforme expresso no art. 16 da LOTCU: “As contas serão julgadas: [...] II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;” (BRASIL, 1992). O CIPDK e o VDPK têm, portanto, boa especificidade, a qual é um critério especialmente crítico nos indicadores compostos, por exemplo, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional ou o indicador proposto por Boll (2010), sendo esse um dos motivos pelo qual se preferiu propor um sistema de dois indicadores simples, o CIPDK e o VDPK, como medidas objetivas da corrupção estadual.

Inteligibilidade se refere à transparência da metodologia de construção do indicador. O CIPDK e o VDPK são inteligíveis, posto que sua metodologia de construção foi explicada em detalhes durante o texto e que as escolhas metodológicas foram suficientemente justificadas.

Comunicabilidade é a facilidade de compreensão do indicador por parte da população, conselhos de controle social e demais agentes públicos. Ela tem por objetivo garantir a transparência das decisões técnicas. Os indicadores CIPDK, contas julgadas irregulares para cada dez mil habitantes, e VDPK, valor do débito por mil reais do PIB, são de mais fácil compreensão do que, por exemplo, o Índice de Percepção da Corrupção, que é um indicador subjetivo composto.

Factibilidade é a facilidade de obtenção do indicador a custos módicos e em um tempo razoável. As estatísticas para construção do CIPDK e o VDPK; o cadastro de contas irregulares, solicitado ao TCU; e a população dos entes da federação, no sítio do IBGE, conforme discutido anteriormente, são de fácil obtenção.

“ Comunicabilidade é a facilidade de compreensão do indicador por parte da população, conselhos de controle social e demais agentes públicos. Ela tem por objetivo garantir a transparência das decisões técnicas. ”

A periodicidade do ICPM e do VDPK é anual, que é a mesma dos indicadores tradicionais, como o IPC e o Barômetro Geral da Corrupção (BGC) da Transparência Internacional e o Controle da Corrupção (CC) do Banco Mundial. O CIPDK e o VDPK apresentam boa desagregabilidade territorial, uma vez que é possível calculá-lo por Unidade da Federação ou por município. Ademais, o CIPDK e o VDPK permitem a comparação de valores presentes com séries históricas de maneira confiável, visto que os julgamentos do TCU utilizam a mesma norma ao longo do tempo e para todos os diferentes entes da Federação. O Quadro 2 mostra a aderência do CIPDK e do VDPK às 12 propriedades desejáveis listadas por Jannuzzi (2017, p. 34).

Propriedade	Sim	Não
Relevância para a agenda política e social	x	
Validade de representação do conceito	x	
Confiabilidade da medida	x	
Cobertura operacional		x
Sensibilidade às ações previstas	x	
Especificidade ao programa	x	
Inteligibilidade de sua construção	x	
Comunicabilidade ao público	x	
Factibilidade operacional para sua construção	x	
Periodicidade na sua atualização	x	
Desagregabilidade territorial	x	
Comparabilidade da série histórica	x	

Quadro 2 – Propriedades do CIPDK e do VDPK

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Jannuzi (2017, p. 39) é muito raro um indicador atender a todas as propriedades desejáveis e, normalmente, é necessário fazer uma escolha na sua construção, sendo as mais importantes a validade e a confiabilidade. Considerando que o CIPDK e o VDPK têm essas duas propriedades e que apenas a cobertura operacional não foi atendida, para não sacrificar a confiabilidade e a factibilidade operacional de construção, é possível concluir que o CIPDK e o VDPK são bons indicadores objetivos regionais de corrupção.

Os valores dos indicadores propostos, CIPDK e VDPK, foram calculados para os 324 municípios do estado de São Paulo que tiveram contas julgadas irregulares pelo TCU no período entre 2001 e 2020. Dois mapas e dois rankings de corrupção também foram apresentados. Os objetivos deste trabalho foram, portanto, cumpridos. Este é um estudo quantitativo e descritivo. Ele responde a perguntas do tipo “Como?”, mas não a perguntas do tipo “Por quê?”.

Da limitação do trabalho, surge a primeira sugestão para estudos futuros. Estudos qualitativos poderão responder por que os municípios têm esses indicadores. Outra sugestão é correlacionar tais indicadores de corrupção com outros indicadores, por exemplo, de saúde, educação, desenvolvimento etc., para tentar estudar as causas e as consequências da corrupção. Por fim, sugere-se calcular esses indicadores para os municípios de outras Unidades da Federação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, R. S. **The economics of corruption**: an essay in political economy. New York: Academic Press, 1978.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Distrito Federal: UnB/Linha Gráfica Editora, 1998.

BOLL, J. L. S. **A corrupção governamental no Brasil**: construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos estados brasileiros. 2010. 75 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm. Acesso em: 17 out. 2020.

BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996.

FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil. Uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, [s. l.], v. 15, n. 2, 2009.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.

MIRANDA, L. F. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 25, p. 237-272, 2018.

NYE, S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **American Political Science Review**, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 417-427, 1967.

SILVA, M. Corrupção: tentativa de uma definição funcional. **Revista de Administração Pública**. [s. l.], v. 28, n. 1, p. 18-23, 1994.

TANZI, V. Corruption, governmental activities, and markets. **IMF Working Paper**, [Washington], n. 099, set. 1994.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **What is corruption?** Disponível em: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#>. Acesso em: 6 jan. 2021.

WORLD BANK. **Helping countries combat corruption**: the role of the World Bank. Washington: [s. n.], 1997. p. 8. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2021.

ANEXO I

Município	Contas irregulares	População	CIPDK	Valor do débito (R\$)	PIB	VDPK
					(mil R\$)	
Aguai	1	36.648	0	2.410.478	1.008.187	2
Águas de Lindóia	1	18.808	1	1.670.374	491.522	3
Águas de São Pedro	3	3.521	9	662.343	135.947	5
Agudos	1	37.401	0	-	2.203.350	0
Altair	6	4.186	14	232.440	106.833	2
Álvaro de Carvalho	2	5.274	4	256.111	49.886	5
Americana	17	242.018	1	3.412.046	11.332.408	0
Américo de Campos	4	5.981	7	458.339	117.732	4
Amparo	4	72.677	1	-	4.646.510	0
Andradina	8	57.202	1	94.367	1.922.486	0
Aparecida	1	36.185	0	-	1.082.773	0
Apiá	5	24.226	2	532.845	594.687	1
Araçatuba	12	198.129	1	4.618.471	7.349.421	1
Araçoiaba da Serra	2	34.776	1	-	861.982	0
Aramina	1	5.655	2	-	126.608	0
Arandu	2	6.365	3	154.929	117.579	1
Araraquara	24	238.339	1	2.400.766	9.409.114	0
Areiópolis	1	11.158	1	-	143.002	0
Artur Nogueira	4	55.340	1	3.127.426	1.184.269	3
Arujá	17	91.157	2	786.292	6.155.414	0
Assis	11	105.087	1	2.846.940	3.363.336	1
Atibaia	8	144.088	1	5.781.526	7.140.404	1
Auriflama	2	15.253	1	174.928	304.811	1
Avaí	1	5.436	2	-	271.908	0
Avaré	4	91.232	0	-	2.737.161	0
Balbinos	5	5.934	8	299.860	57.563	5
Bálsamo	4	9.139	4	252.549	203.040	1
Barra do Chapéu	4	5.760	7	278.103	81.216	3
Barra do Turvo	2	7.632	3	206.915	91.020	2
Barretos	15	122.833	1	10.012.205	4.859.369	2

Barrinha	4	33.180	1	236.876	517.656	0
Barueri	39	276.982	1	10.636.818	50.566.644	0
Bastos	1	20.953	0	255.195	959.525	0
Batatais	2	62.980	0	-	1.590.068	0
Bauru	40	379.297	1	18.139.125	14.642.061	1
Bertioga	1	64.723	0	9.433.728	1.690.596	6
Birigui	1	124.883	0	-	3.336.570	0
Boituva	2	62.170	0	-	2.381.517	0
Bom Jesus dos Perdões	10	25.985	4	2.026.870	908.428	2
Bom Sucesso de Itararé	3	3.984	8	749.816	62.660	12
Botucatu	5	148.130	0	194.617	4.623.409	0
Bragança Paulista	6	170.533	0	462.195	6.305.507	0
Braúna	2	5.741	3	164.593	98.163	2
Brodowski	1	25.277	0	-	668.980	0
Buritama	6	17.281	3	529.412	635.662	1
Cabrália Paulista	2	4.243	5	466.099	82.550	6
Caçapava	4	95.018	0	1.315.531	4.318.445	0
Cachoeira Paulista	5	33.581	1	7.065.374	608.492	12
Caiabu	1	4.193	2	-	58.214	0
Cajamar	2	77.934	0	280.793	16.970.111	0
Cajobi	5	10.596	5	243.964	155.966	2
Cajuru	8	26.393	3	4.208.677	572.165	7
Campinas	145	1.213.792	1	47.520.174	61.397.263	1
Campos do Jordão	4	52.405	1	812.118	1.247.875	1
Cananéia	4	12.541	3	408.111	300.657	1
Cândido Mota	4	31.346	1	420.557	1.166.474	0
Cândido Rodrigues	2	2.799	7	3.295	100.101	0
Capão Bonito	2	47.118	0	146.452	906.463	0
Capivari	3	56.379	1	523.705	2.059.704	0
Caraguatatuba	8	123.389	1	98.699	3.325.920	0
Carapicuíba	9	403.183	0	699.583	5.745.311	0
Cardoso	4	12.349	3	699.528	255.539	3
Cássia dos Coqueiros	3	2.505	12	137.425	148.915	1

Catanduva	3	122.497	0	140.076	4.195.221	0
Cerqueira César	2	20.191	1	84.317	605.187	0
Cerquillo	3	49.802	1	349.908	1.833.225	0
Cesário Lange	2	18.375	1	1.616.795	432.254	4
Colina	1	18.535	1	705.801	1.107.893	1
Cotia	40	253.608	2	114.557.122	12.534.569	9
Cravinhos	1	35.579	0	-	1.195.729	0
Cruzeiro	4	82.571	0	4.685.807	2.435.818	2
Cubatão	6	131.626	0	277.897	13.183.239	0
Cunha	9	21.459	4	484.885	259.050	2
Diadema	8	426.757	0	7.058.323	14.671.971	0
Dois Córregos	9	27.512	3	3.720.475	647.887	6
Dracena	6	47.043	1	240.484	1.199.691	0
Duartina	4	12.433	3	-	237.279	0
Dumont	4	10.023	4	180.051	228.991	1
Echaporã	9	6.064	15	863.228	125.442	7
Eldorado	4	15.544	3	5.602.748	321.142	17
Embaúba	1	2.449	4	346.727	52.163	7
Embu-Guaçu	5	69.901	1	4.009.507	1.121.893	4
Embu das Artes	5	276.535	0	1.334.094	13.248.193	0
Engenheiro Coelho	5	21.249	2	621.679	663.314	1
Euclides da Cunha Paulista	10	9.325	11	1.419.193	159.118	9
Fernandópolis	1	69.402	0	382.340	2.006.104	0
Ferraz de Vasconcelos	18	196.500	1	7.662.235	3.137.940	2
Flora Rica	3	1.430	21	131.374	37.968	3
Floreal	2	2.900	7	436.175	63.979	7
Franca	6	355.901	0	3.683.369	9.992.981	0
Francisco Morato	2	177.633	0	-	1.517.245	0
Franco da Rocha	1	156.492	0	-	2.995.316	0
General Salgado	8	10.862	7	1.258.164	248.503	5
Getulina	4	11.447	3	221.215	185.155	1
Guaimbê	2	5.785	3	250.238	75.600	3
Guaíra	4	41.040	1	218.531	3.249.524	0

Guapiaçu	1	21.775	0	-	549.431	0
Guará	1	21.308	0	29.293	439.581	0
Guararema	2	30.136	1	-	1.413.582	0
Guaratinguetá	50	122.505	4	967.819	5.672.184	0
Guarujá	33	322.750	1	2.820.646	8.599.009	0
Guarulhos	62	1.392.121	0	102.881.337	61.325.724	2
Guatapar	3	7.709	4	84.647	212.860	0
Guzolndia	2	5.307	4	320.874	65.821	5
Hortolândia	7	234.259	0	410.636	13.116.393	0
Iacri	2	6.295	3	1.704.097	191.441	9
Iaras	12	9.517	13	11.964.797	152.536	78
Ibitinga	8	60.600	1	697.710	1.523.757	0
Iep	3	8.194	4	350.333	247.259	1
Igaratá	4	9.583	4	660.655	180.642	4
Iguape	6	30.989	2	29.236	1.169.820	0
Ilha Comprida	3	11.362	3	2.116.579	1.339.968	2
Ilhabela	2	35.591	1	544.834	14.401.225	0
Indaiatuba	10	256.223	0	1.240.663	15.596.305	0
Indiaporã	4	3.886	10	169.211	95.550	2
Iper	3	37.964	1	438.816	648.433	1
Iporanga	4	4.199	10	134.831	51.274	3
Irapu	2	8.048	2	71.561	156.746	0
Itaber	5	17.480	3	2.662.008	521.462	5
Itajobi	2	15.297	1	193.900	1.599.309	0
Itaoca	1	3.330	3	-	41.299	0
Itapecerica da Serra	21	177.662	1	13.180.832	3.660.938	4
Itapetininga	25	165.526	2	5.173.838	4.754.148	1
Itapeva	3	94.804	0	2.367.566	2.521.974	1
Itapevi	6	240.961	0	122.541	12.172.061	0
Itapira	4	75.234	1	376.504	3.905.552	0
Itápolis	7	43.331	2	2.157.940	1.308.752	2
Itaporanga	4	15.173	3	366.354	321.102	1
Itapu	4	14.147	3	1.926.760	665.412	3
Itapura	3	4.951	6	-	91.508	0
Itaquaquecetuba	3	375.011	0	5.246.192	7.212.560	1
Itararé	6	50.642	1	818.702	878.884	1
Itariri	1	17.598	1	209.560	276.174	1
Itatiba	3	122.581	0	1.082.446	6.051.184	0
Itobi	1	7.852	1	-	124.807	0

Ituverava	8	42.045	2	855.810	1.524.622	1
Jaboticabal	5	77.652	1	1.090.195	2.906.847	0
Jacareí	7	235.416	0	5.151.653	12.705.393	0
Jacupiranga	2	17.889	1	203.423	530.424	0
Jaguariúna	27	58.722	5	6.271.454	11.529.844	1
Jales	19	49.201	4	10.157.150	1.546.576	7
Jandira	1	126.356	0	52.958	4.014.711	0
Jardinópolis	1	44.970	0	-	1.096.985	0
Jaú	5	151.881	0	4.276.971	4.733.100	1
Jeriquara	2	3.151	6	864.224	82.386	10
Joanópolis	5	13.338	4	115.732	213.005	1
José Bonifácio	2	37.366	1	682.308	1.320.742	1
Jundiaí	30	423.006	1	6.137.212	43.632.891	0
Juquiá	6	18.718	3	314.297	328.899	1
Juquitiba	6	31.646	2	1.771.557	513.904	3
Lagoinha	2	4.889	4	367.284	56.591	6
Lavínia	1	12.285	1	-	157.515	0
Lavrinhas	2	7.311	3	-	109.957	0
Leme	2	104.346	0	187.450	3.207.602	0
Limeira	16	308.482	1	1.542.403	13.192.025	0
Lindóia	3	8.092	4	272.338	182.325	1
Lins	3	78.503	0	1.387.760	3.785.366	0
Lorena	2	89.125	0	-	2.826.718	0
Macaubal	21	8.147	26	268.410	154.750	2
Magda	7	3.102	23	914.091	93.560	10
Mairinque	3	47.441	1	1.818.431	1.896.801	1
Mairiporã	2	101.937	0	-	1.748.553	0
Marabá Paulista	4	5.948	7	854.010	101.579	8
Maracáí	3	14.036	2	741.184	412.434	2
Marília	12	240.590	0	459.947	8.082.306	0
Mauá	17	477.552	0	9.832.827	15.287.483	1
Mineiros do Tietê	2	12.966	2	25.344	172.288	0
Mira Estrela	2	3.106	6	220.710	66.425	3
Mirante do Paranapanema	15	18.338	8	1.032.905	345.876	3
Mirassol	7	60.303	1	1.711.280	1.810.223	1
Mococa	3	68.980	0	192.337	2.120.615	0
Mogi das Cruzes	9	450.785	0	2.890.101	15.386.499	0

Mogi Guaçu	4	153.033	0	178.052	5.873.500	0
Mogi Mirim	4	93.650	0	936.372	4.601.571	0
Mombuca	1	3.508	3	-	100.110	0
Mongaguá	9	57.648	2	6.010.033	1.035.581	6
Monte Alto	4	50.772	1	68.724.668	1.802.820	38
Monte Azul Paulista	6	18.968	3	756.160	534.034	1
Monte Castelo	2	4.166	5	308.832	102.928	3
Monte Mor	7	60.754	1	-	3.485.430	0
Natividade da Serra	6	6.642	9	375.363	72.476	5
Neves Paulista	2	8.923	2	173.433	212.414	1
Nhandeara	4	11.527	3	-	324.397	0
Nipoã	6	5.298	11	272.134	93.953	3
Nova Aliança	1	7.068	1	-	173.292	0
Nova Campina	2	9.860	2	216.793	110.154	2
Nova Granada	1	21.689	0	-	434.208	0
Nuporanga	5	7.478	7	1.515.520	520.862	3
Óleo	1	2.471	4	-	83.151	0
Olímpia	13	55.130	2	432.510	2.034.078	0
Orlândia	6	44.360	1	523.012	1.834.997	0
Osasco	65	699.944	1	84.528.836	76.609.046	1
Oscar Bressane	2	2.603	8	143.774	90.811	2
Oswaldo Cruz	1	33.000	0	321.935	849.329	0
Ourinhos	2	114.352	0	518.211	3.069.407	0
Ouroeste	1	10.539	1	-	421.589	0
Pacaembu	4	14.263	3	424.312	304.395	1
Palmares Paulista	4	13.486	3	10.168.655	122.434	83
Palmeira d'Oeste	1	9.227	1	-	187.609	0
Palmital	2	22.272	1	1.152.264	685.807	2
Panorama	4	15.862	3	714.101	264.018	3
Paraibuna	2	18.263	1	905.592	278.815	3
Pariquera-Açu	7	19.723	4	2.355.891	507.384	5
Pederneiras	5	47.111	1	1.463.724	2.193.730	1
Pedregulho	5	16.811	3	167.151	874.137	0
Pedreira	6	48.463	1	269.655	1.253.721	0
Penápolis	9	63.757	1	1.895.034	1.664.177	1
Peruíbe	7	69.001	1	1.778.387	1.522.404	1

Pindamonhangaba	17	170.132	1	3.295.562	8.616.942	0
Piquete	5	13.575	4	735.454	164.539	4
Piracicaba	27	407.252	1	1.796.617	26.421.072	0
Piraju	2	29.869	1	377.119	741.639	1
Pirajuí	3	25.719	1	216.793	472.403	0
Pirapozinho	2	27.754	1	133.199	950.943	0
Pirassununga	7	76.877	1	678.028	2.791.617	0
Planalto	3	5.304	6	218.437	155.859	1
Poloni	5	6.113	8	142.990	132.003	1
Pontal	1	50.852	0	-	1.165.983	0
Pontalinda	6	4.674	13	24.272	77.905	0
Porto Feliz	2	53.402	0	41.817	2.599.839	0
Porto Ferreira	2	56.504	0	51.027	2.051.153	0
Praia Grande	12	330.845	0	2.636.336	7.041.818	0
Presidente Bernardes	9	13.023	7	2.067.777	270.320	8
Presidente Prudente	21	230.371	1	465.142	7.994.539	0
Presidente Venceslau	2	39.583	1	1.522.110	716.511	2
Promissão	2	40.828	0	257.335	1.626.226	0
Queluz	2	13.606	1	456.436	336.307	1
Quintana	2	6.688	3	63.622	172.981	0
Rancharia	2	29.726	1	-	1.105.059	0
Redenção da Serra	2	3.839	5	58.423	53.183	1
Regente Feijó	2	20.394	1	1.026.091	710.647	1
Ribeira	1	3.330	3	212.380	48.125	4
Ribeirão do Sul	2	4.539	4	187.226	151.670	1
Ribeirão Grande	2	7.679	3	270.487	266.724	1
Ribeirão Pires	2	124.159	0	-	3.042.930	0
Ribeirão Preto	73	711.825	1	30.155.703	34.327.544	1
Rinópolis	1	9.961	1	-	254.726	0
Rio Claro	16	208.008	1	6.040.158	9.799.856	1
Rio Grande da Serra	12	51.436	2	-	566.839	0
Rubiácea	3	3.162	9	86.470	62.783	1
Rubinéia	5	3.170	16	1.135.991	78.017	15
Sales	6	6.407	9	410.244	142.934	3

Sales Oliveira	4	11.998	3	503.686	346.048	1
Salmourão	2	5.337	4	133.490	71.638	2
Saltinho	2	8.393	2	-	245.300	0
Salto	18	119.736	2	3.576.294	7.310.874	0
Santa Albertina	27	6.022	45	11.261.265	183.040	62
Santa Bárbara d'Oeste	2	194.390	0	-	5.929.776	0
Santa Branca	4	14.857	3	389.665	244.457	2
Santa Cruz das Palmeiras	2	34.737	1	9.710	500.273	0
Santa Fé do Sul	3	32.563	1	687.027	1.084.780	1
Santa Gertrudes	2	27.381	1	101.515	1.769.004	0
Santa Isabel	5	57.966	1	374.467	1.576.127	0
Santa Rita d'Oeste	2	2.487	8	587.586	63.517	9
Santa Rita do Passa Quatro	2	27.600	1	873.146	663.992	1
Santa Salete	2	1.552	13	91.116	35.974	3
Santana de Parnaíba	17	142.301	1	2.093.697	9.235.463	0
Santo André	36	721.368	0	5.780.355	28.994.686	0
Santo Expedito	2	3.135	6	221.387	38.183	6
Santos	83	433.656	2	16.503.357	22.476.976	1
São Bento do Sapucaí	3	10.893	3	233.755	203.400	1
São Bernardo do Campo	41	844.483	0	15.020.692	50.568.693	0
São Caetano do Sul	17	161.957	1	2.649.709	13.440.728	0
São Carlos	13	254.484	1	9.516.474	11.173.000	1
São João da Boa Vista	2	91.771	0	75.637	3.129.019	0
São José do Barreiro	4	4.144	10	397.762	52.974	8
São José do Rio Preto	25	464.983	1	15.819.769	17.542.485	1
São José dos Campos	124	729.737	2	1.617.450.367	39.697.501	41

São Paulo	2388	12.325.232	2	3.304.069.630	714.683.362	5
São Pedro	2	35.980	1	437.649	752.866	1
São Pedro do Turvo	1	7.696	1	-	182.002	0
São Roque	2	92.060	0	110.215	2.971.650	0
São Sebastião	8	90.328	1	865.737	3.781.839	0
São Vicente	13	368.355	0	42.372.866	5.450.049	8
Sarapuí	5	10.390	5	141.705	145.421	1
Sarutaiá	1	3.630	3	38.436	61.528	1
Sebastianópolis do Sul	3	3.554	8	333.274	247.150	1
Serra Azul	1	14.981	1	60.457	154.219	0
Serra Negra	5	29.452	2	213.980	722.441	0
Serrana	1	45.644	0	1.062.731	920.681	1
Sertãozinho	2	127.142	0	1.155.644	5.496.321	0
Sete Barras	1	12.780	1	611.762	370.554	2
Severínia	2	17.661	1	432.631	231.724	2
Socorro	2	41.352	0	17.529	860.930	0
Sorocaba	11	687.357	0	1.121.618	35.015.188	0
Sud Mennucci	1	7.728	1	852.956	167.218	5
Sumaré	38	286.211	1	7.327.843	14.438.898	1
Suzano	12	300.559	0	903.663	11.147.866	0
Tabatinga	2	16.644	1	177.871	253.152	1
Taboão da Serra	2	293.652	0	-	8.378.881	0
Taciba	18	6.329	28	934.814	156.074	6
Taiúva	2	5.564	4	2.235.651	114.071	20
Tambaú	4	23.232	2	2.428.369	561.233	4
Tanabi	2	26.101	1	349.629	927.275	0
Tapiratiba	1	12.950	1	-	325.467	0
Taquarituba	2	23.256	1	-	688.843	0
Tarabai	1	7.540	1	523.172	114.694	5
Taubaté	16	317.915	1	1.370.327	17.267.226	0
Teodoro Sampaio	19	23.273	8	1.853.529	437.472	4
Terra Roxa	1	9.437	1	-	140.795	0
Tietê	10	42.517	2	751.803	1.825.510	0
Torrinha	3	10.056	3	1.070.257	203.321	5
Trabiju	2	1.738	12	2.000.979	40.616	49
Tremembé	2	47.714	0	700.403	755.360	1
Tupã	2	65.570	0	-	1.794.917	0

Turmalina	2	1.696	12	286.843	56.024	5
Ubarana	4	6.400	6	387.220	316.289	1
Ubatuba	1	91.824	0	-	2.138.384	0
Ubirajara	3	4.804	6	218.615	93.473	2
Uchoa	2	10.151	2	291.120	223.384	1
Urânia	2	9.120	2	125.299	215.270	1
Uru	2	1.153	17	60.111	41.364	1
Urupês	1	13.888	1	1.022.704	392.479	3
Valentim Gentil	2	13.532	1	218.615	324.862	1
Valinhos	4	131.210	0	1.302.612	6.199.567	0
Vargem	3	10.692	3	329.350	131.863	2
Vargem Grande do Sul	2	43.110	0	1.456.511	974.158	1
Várzea Paulista	3	123.071	0	-	2.843.701	0
Vera Cruz	1	10.823	1	-	142.847	0
Vinhedo	10	80.111	1	3.421.130	9.276.684	0
Viradouro	1	19.017	1	-	345.822	0
Votorantim	4	123.599	0	26.223.838	3.093.368	8
Votuporanga	9	95.338	1	526.445	2.928.688	0
Zacarias	2	2.752	7	274.061	88.517	3
Total	4851	0.851.325	1	5.896.296.998	1.989.293.100	3

Tabela 1 – CIPDK E VDPK

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.





Adoção e Implementação das Práticas ESG (*Environmental, Social and Governance*) pelas Empresas Estatais: o Programa Socioambiental da PETROBRAS e a Preservação das Comunidades Tradicionais

Cassiano Mazon

São Paulo Turismo S.A. – SPTURIS. Universidade Nove de Julho – UNINOVE. São Paulo/SP, Brasil,
cassimazon@gmail.com

Rafael Hamze Issa

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP. São Paulo/SP, Brasil, rissa@tce.sp.gov.br

RESUMO

O presente artigo analisa a implementação das práticas ESG (*environmental, social and governance*) pelas empresas estatais, dentro da função social de tais entidades. São examinados os conceitos envolvidos na sigla ESG, bem como o Programa Socioambiental da Petrobras para a preservação das comunidades tradicionais.

PALAVRAS-CHAVE: Empresas estatais. Função social. ESG (*Environmental, Social and Governance*). Programa Socioambiental da Petrobrás. Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável. Meio ambiente. Sustentabilidade.

ABSTRACT

This paper analyzes the implementation of ESG (*environmental, social and governance*) practices by state-owned enterprises, within the social function of such entities. The concepts involved in the acronym ESG are analyzed, as well as Petrobras' Socio-environmental Program for the preservation of traditional communities.



INTRODUÇÃO

Um dos pontos de debate atual sobre as empresas privadas é o das questões ligadas à responsabilidade social corporativa e, mais recentemente, de forma mais ampla, os temas de ESG (*environmental, social and governance*). Como resultado deste movimento, podemos verificar a criação de índices ligados aos valores propagados pela ESG por diversas entidades, tais como o IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – e a B3, que possuem por finalidade avaliar o enquadramento das empresas nesses temas.

Ao lado das empresas privadas, o mercado nacional possui em grande medida empresas estatais – empresas públicas e sociedades de economia mista –, cuja criação e manutenção possui como fundamento a atuação direta do Estado na economia em busca de finalidades de interesse coletivo, tais como a produção de bens ou prestação de serviços que sejam relevantes para a sociedade. Nessa linha, a própria execução das atividades para as quais foram criadas representa o exercício da função social de tais entidades, com múltiplos benefícios à coletividade.

No entanto, uma análise mais aprofundada do regramento constitucional e da Lei das Estatais parece colocar um novo olhar a respeito da função social das empresas estatais e de suas ações no âmbito das práticas de políticas ESG, fora do objeto social de tais entidades, acrescentando o rol de atividades que podem ser executadas por elas.

Nessa linha, o presente texto pretende investigar a validade das práticas ESG pelas empresas estatais, em especial no âmbito das questões sociais e ambientais, com especial foco para o Programa Petrobras Socioambiental, que representa importante exemplo de ação da sociedade de economia mista neste crescente setor de ação empresarial.

1. AS EMPRESAS ESTATAIS E SUA FUNÇÃO SOCIAL

As empresas estatais no Brasil possuem como uma de suas características a duplicidade: ao mesmo tempo em que integram a administração pública, enquanto entidade da administração indireta, elas são agentes do Estado no mercado privado, com as características empresariais, o que as submete a regime jurídico complexo.

Tal complexidade se manifesta na existência de regras que ora aproximam as empresas estatais dos deveres e obrigações das demais entidades administrativas (autarquias e fundações públicas), tais como as exigências de concurso público para o preenchimento de empregos públicos ou a realização de licitações para as aquisições e compras de fornecedores, ora as

aproximam das empresas privadas, como acontece na desnecessidade de procedimento público para a comercialização dos produtos e serviços ligados à sua razão de ser ou a possibilidade de celebração de contratos voltados às oportunidades de negócio (art. 28, parágrafos 3º e 4º, da Lei 13.303/2016).

Essas características refletem a própria razão de ser das empresas estatais, qual seja, a de instrumento de atuação direta do Estado na economia, o que somente pode ocorrer “quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”, de acordo com o *caput* do art. 173 da Constituição Federal. Por mais que este dispositivo traga conceitos jurídicos indeterminados¹, como forma de conceder flexibilidade à criação de empresas estatais, de acordo com as contingências econômicas e políticas de cada momento – o que nos remete às zonas de certeza positiva, negativa e cinzenta a respeito do significado de tais termos² –, o fato é que a justificativa para a criação e manutenção de uma empresa como estatal é a importância de sua atividade para a coletividade.

Seguindo no regramento constitucional das empresas estatais, o § 1º, inciso I, do art. 173 previu que as empresas estatais deverão cumprir a sua função social. Este aspecto nos coloca diante da seguinte questão: se as empresas estatais existem para cumprir funções ligadas ao interesse coletivo, qual o significado de a Constituição determinar que tais entidades cumpram a sua função social? Em outros termos, não seria o próprio exercício do objeto social da empresa meio de concretização da sua função social?

A ideia de funcionalização da propriedade privada está prevista no art. 170, inciso III, e liga-se à de propriedade-função social, pela qual a justificativa do direito à propriedade privada do particular encontra respaldo no exercício de sua função social, esta legitimando a manutenção daquela³.

No âmbito do direito societário, a vinculação da propriedade empresarial à função social foi estipulada nos artigos 116, parágrafo único⁴, e 154⁵, ambos da Lei nº 6.404/1976 (Lei da

1 No sentido dos termos “relevante interesse coletivo” e “imperativo de segurança nacional” como conceitos jurídicos indeterminados, cf. Alexandre Santos de Aragão. *Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 100-102; André Rodrigues Cyrino. Até onde vai o empreendedorismo estatal? Uma análise econômica do art. 173 da Constituição. In Alexandre Santos de Aragão (coord.). *Empresas públicas e sociedades de economia mista*. 2015, p. 47-75, especialmente, p. 51-60.

2 A respeito das zonas de certeza dos conceitos jurídicos indeterminados, cf. Celso Antônio Bandeira de Mello. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2ª ed., 8ª tir., São Paulo: Malheiros, 2007, especialmente p. 28-32; Gustavo Binbenjoni. *Uma teoria do direito administrativo*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 219 e segs.

3 De acordo com Eros Roberto Grau, “[s]urgem verdadeiras *propriedades-função social*, e não simplesmente *propriedades*. A propriedade continua a ser um direito subjetivo, porém com uma função social. Não consubstancia mais um direito subjetivo justificado exclusivamente pela sua origem, mas que remanesce na medida em que entendemos que seu fundamento é inseparável da consideração de que o seu uso. Trata-se, então, de um direito subjetivo com uma função necessariamente social”. (*A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12ª ed., 2007, p. 243).

4 “Art. 116 (...) Parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender”.

5 “Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa”.

Sociedade Anônima), enquanto imposições ao acionista controlador e aos gestores das sociedades anônimas de atuarem, também, de acordo com a função social da empresa, considerando os efeitos externos que ela possui para a comunidade na qual inserida, os consumidores, trabalhadores e demais afetados pela sua atuação.

A função social, na seara empresarial, é interpretada como uma responsabilidade social corporativa. A legitimidade da direção geral dos negócios passa a não decorrer tão só da propriedade acionária, mas advir do propósito de servir à coletividade. A tônica da companhia não deverá ser pautada única e exclusivamente pela busca do lucro. As decisões empresariais deverão ser levadas a efeito a partir de substratos éticos e considerando os interesses públicos envolvidos. Para tanto, impõe-se que todas as partes interessadas no processo decisório da empresa tomem acento e dela ativamente participem. A visão hodierna, com efeito, é mais abrangente, por incluir não somente os denominados shareholders, compostos pelos sócios e acionistas (majoritários e minoritários), mas também os stakeholders, que compreendem os trabalhadores, os consumidores, os fornecedores, os credores, bem como toda a comunidade diretamente envolvida.

“ A função social, na seara empresarial, é interpretada como uma responsabilidade social corporativa. A legitimidade da direção geral dos negócios passa a não decorrer tão só da propriedade acionária, mas advir do propósito de servir à coletividade. ”

A responsabilidade social corporativa implica mudança do padrão comportamental da companhia, representativa de uma alteração em sua cultura organizacional, de maneira a ressignificar o seu verdadeiro papel na sociedade.

Deverá ser admitida, inclusive, a eventual possibilidade de redução da sua lucratividade em prol da asseguarção de outros valores, igualmente dignos de proteção, verbi gratia, os direitos humanos, a inclusão social, a diversidade, o meio ambiente, a prevenção e o combate à corrupção, dentre outros. A menor rentabilidade, em um curto período de tempo, pode até significar um incremento dos lucros, a longo prazo, mas este não poderá ser o intento principal, na medida em que a função social da empresa não se define com a maximização de seus resultados econômicos, e de seu valor de mercado. Todavia, por vezes, para que a responsabilidade social corporativa possa ser real e efetiva, e não se transformar em mera norma programática, a obtenção de lucros não pode ser prioridade absoluta, sobretudo com relação às estatais exploradoras de

atividades econômicas, e ainda mais quando se trata da adoção e implementação das práticas ASG (Ambiental, Social e Governança), a seguir examinadas⁶.

No âmbito das empresas estatais, a Lei nº 13.303/2016 dispôs a respeito da sua função social, no art. 27⁷, *in verbis*:

“Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§1º. A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:

I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.

§2º. A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão, nos termos da lei, adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam.

§3º. A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar convênio ou contrato de patrocínio com pessoa física ou com pessoa jurídica para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei”. – (grifamos).

Em face do corte metodológico do presente artigo, interessa-nos abordar a função socioambiental desempenhada pelas empresas estatais, voltada à distribuição socialmente eficiente dos recursos por elas geridos, para a realização do interesse coletivo, com vistas ao atingimento do bem-estar econômico. As práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa deverão ser compatíveis com o mercado em que atuam, podendo ser operacionalizadas através da celebração de convênios ou de contratos de patrocínio.

6 ASG, sigla em português, que significa: Ambiental, Social e Governança. Para Mário Engler Pinto Junior, “(...) a função social pode legitimar práticas não maximizadoras do retorno aos acionistas, quer no curto, quer no longo prazo, desde que tenham como objetivo compensar terceiros não afetados negativamente pela atividade empresarial. Somente se considera beneficiário legítimo da função social quem mantenha algum vínculo de fato ou de direito com a companhia, incluindo o meio ambiente e a comunidade em que atua. Mesmo na falta de constrangimentos legais, é inadmissível que a companhia se aproprie de valores intangíveis gerados por pessoas físicas ou jurídicas, mediante a exploração de situações de vulnerabilidade para propiciar o aumento dos lucros. (PINTO JUNIOR, Mário Engler. *Empresa Estatal. Função Econômica e Dilemas Societários*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 330).

7 Para um aprofundamento a respeito da função social das empresas estatais, cf. Rafael Hamze Issa. *Implementação de políticas de fomento por empresas estatais: entre missão econômica e objetivos subsidiários*. Tese (Doutoramento). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020, 277 f.

2. PRÁTICAS ESG (ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND GOVERNANCE): ADOÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO PELAS EMPRESAS ESTATAIS⁸

Cunhado no mundo corporativo empresarial privado, o termo ESG foi incorporado pelo setor público, no âmbito da administração pública direta e indireta, chegando às empresas estatais, especialmente diante de sua relação com o mercado no qual atuantes.

O termo ESG, sigla em inglês, significa environmental, social and governance, e diz respeito às práticas ambientais, sociais e de governança de uma organização corporativa. No ano de 2004, a dicção ESG apareceu em um relatório publicado pelo Pacto Global da Organização das Nações Unidas, em parceria com o Banco Mundial, denominado de *Who Cares Wins*, documento que instou as 50 principais instituições financeiras mundiais a olharem, se atentarem e refletirem a respeito da possibilidade de integração dos fatores sociais, ambientais e de governança no mercado de capitais⁹.



Fonte: https://br.freepik.com/fotos-gratis/grupo-de-pessoas-trabalhando-no-plano-de-negocios-em-um-escritorio_5495017.htm#query=escritorio&position=11&from_view=keyword

8 Segundo estudo realizado pelo Pacto Global Rede Brasil em conjunto com a *Stilingue*, plataforma de inteligência artificial, denominado “A evolução do ESG no Brasil”, de abril de 2021, tem-se que “das mais variadas expressões utilizadas para referenciar ESG, as oito mais utilizadas foram, em ordem crescente: ‘questões ESG’ (16%), ‘agenda ESG’ (14%), ‘critérios ESG’ (13%), ‘movimento ESG’ (10%), ‘iniciativa ESG’ (9%), ‘políticas ESG’ (9%), ‘fatores ESG’ (8%) e ‘tendência ESG’ (7%)”. PACTO GLOBAL REDE BRASIL. A Evolução do ESG no Brasil, abril, 2021, p. 20. In: <https://www.pactoglobal.org.br/pg/esg> (<https://conteudos.stilingue.com.br/estudo-a-evolucao-do-esg-no-brasil>). Acesso em 29/09/21. Observação importante: preferimos utilizar a expressão “práticas ESG”, na tentativa de enfatizar o aspecto pragmático que a agenda ambiental, social e de governança requer, pois não basta adotá-la, urgindo implementá-la na prática. Ademais, os 10 (dez) princípios do Pacto Global aludem à dicção “práticas”, como teremos a oportunidade de vislumbrar linhas abaixo.

9 In: <https://www.pactoglobal.org.br/pg/esg>. Acesso em 29/09/21. In: https://www.unepfi.org/fileadmin/events/2004/stocks/who_cares_wins_global_compact_2004.pdf. Acesso em 29/09/21. In: <https://conteudos.stilingue.com.br/estudo-a-evolucao-do-esg-no-brasil>, pp. 03-04. Acesso em 29/09/21.

Hodiernamente, podemos consignar, com acerto, que o sentido e o alcance da expressão ESG está cada vez mais presente na realidade empresarial, em escala internacional e nacional. A aplicabilidade dos padrões ESG transformou-se em uma exigência do mercado, dos *stakeholders* e dos *shareholders*, na medida em que a sua adoção e subsequente implementação representaria uma ampliação da competitividade, maior solidez, menores custos e, sobretudo melhor resiliência¹⁰. Nessa ordem de ideias, conclui-se que o termo ESG abarca uma visão que o mercado de capitais possui a respeito da própria sustentabilidade empresarial¹¹.

Trata-se de incluir objetivos empresariais que consideram a implementação de ações que visem à legitimidade da empresa perante a sociedade, o que demanda alterações nas tradicionais formas de decisão empresarial, que passam a escutar e interagir com os stakeholders. E tal grau de legitimidade influi no valor de mercado da empresa, de modo que ganhos econômicos e sociais, na atualidade, caminham juntos¹², uma vez que a responsabilidade social empresarial vem se “transformando num parâmetro e referencial de excelência, para o mundo dos negócios e para todo o Brasil corporativo”¹³. Os critérios ESG, portanto, configuram-se em elementos relevantes para que os investidores (e por que não os consumidores?) possam analisar os riscos e tomar as suas decisões com maior assertividade, especialmente em meio às incertezas e vulnerabilidades em que estamos inseridos¹⁴.

Os critérios ESG, portanto, configuram-se em elementos relevantes para que os investidores (e por que não os consumidores?) possam analisar os riscos e tomar as suas decisões com maior assertividade, especialmente em meio às incertezas e vulnerabilidades em que estamos inseridos.

10 Os 10 (dez) princípios do Pacto Global são: (a) quanto aos direitos humanos – (a1) respeitar e apoiar os direitos humanos reconhecidos internacionalmente na sua área; (a2) assegurar a não participação da empresa em violações de direitos humanos; (b) quanto ao trabalho – (b1) apoiar a liberdade de associação e reconhecer o direito à negociação coletiva; (b2) eliminar todas as formas de trabalho forçado ou compulsório; (b3) erradicar todas as formas de trabalho infantil da sua cadeia produtiva; (b4) estimular práticas que eliminem qualquer tipo de discriminação no emprego; (c) meio ambiente – (c1) assumir práticas que adotem uma abordagem preventiva, responsável e proativa para os desafios ambientais; (c2) desenvolver iniciativas e práticas para promover e disseminar a responsabilidade socioambiental; (c3) incentivar o desenvolvimento e a difusão de tecnologias ambientalmente responsáveis; (d) anticorrupção – combater a corrupção em todas as suas formas, incluindo a extorsão e o suborno. *In*: <https://www.pactoglobal.org.br/pg/esg>. Acesso em 29/09/21.

11 Segundo estudo feito pela Morningstar a pedido da Capital Reset, no Brasil, fundos ESG captaram R\$ 2,5 bilhões em 2020, sendo que mais da metade da captação veio de fundos criados nos últimos 12 meses. PACTO GLOBAL REDE BRASIL. *In*: <https://www.pactoglobal.org.br/pg/esg>. Acesso em 29/09/21.

12 A respeito da interação com os *stakeholders* enquanto meio de legitimação da atividade empresarial, cf. José Antônio Puppim de Oliveira. **Empresas na sociedade: sustentabilidade e responsabilidade social**. 2ª ed., 2013, p. 74-76.

13 Takeshy Tachizawa. **Gestão ambiental e responsabilidade social corporativa: os paradigmas do novo contexto empresarial**. São Paulo: Atlas, 2019, p. 61.

14 De acordo com o Pacto Global, “(...) até 2025, 57% dos ativos de fundos mútuos na Europa estarão em fundos que consideram os critérios ESG, o que representa US\$ 8,9 trilhões, em relação a 15,1% no fim do ano passado. Além disso, 77% dos investidores institucionais pesquisados disseram que planejam parar de comprar produtos não ESG nos próximos dois anos. No Brasil, fundos ESG captaram R\$ 2,5 bilhões em 2020 – mais da metade da captação veio de fundos criados nos últimos 12 meses”. (...) Como parte de sua estratégia de ampliação do portfólio de índices ESG, a B3 lançou, em setembro de 2020, em parceria com a *S&P Dow Jones*, o índice *S&P/B3 - Brasil ESG*, que utiliza critérios baseados em práticas ambientais, sociais e de governança para selecionar empresas brasileiras para sua carteira. Entre os critérios está a aderência aos Dez Princípios do Pacto Global na área de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção”. (PACTO GLOBAL REDE BRASIL. *In*: <https://www.pactoglobal.org.br/pg/esg>. Acesso em 29/09/21).

Os parâmetros ESG estão intrinsicamente adstritos aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que se consubstanciam em um plano de ação, a fim de que possamos alcançar, até 2030, um mundo mais justo, solidário e sustentável.

A letra ‘G’ corresponde à governança corporativa¹⁵, que encerra uma gama de políticas e práticas conjugadas, direcionadas a proporcionar uma maior transparência, estabelecer mecanismos mais eficientes de controle, bem como a incentivar uma atuação ética de todos os envolvidos, a fim de que as ações sejam pautadas em consonância com a lei e as regras internas da companhia¹⁶.

As boas práticas de governança corporativa compreendem um processo contínuo de adequação e de aperfeiçoamento, e uma vez incorporadas, tendem a incrementar a confiabilidade da empresa no mercado, maximizando, inclusive, os seus próprios resultados¹⁷.

“ Os critérios ESG, portanto, configuram-se em elementos relevantes para que os investidores (e por que não os consumidores?) possam analisar os riscos e tomar as suas decisões com maior assertividade, especialmente em meio às incertezas e vulnerabilidades em que estamos inseridos. ”

A questão principal, portanto, não está jungida somente à implementação de novos marcos regulatórios e instrumentos normativos nacionais e internacionais, mas, principalmente, à mudança de cultura organizacional da companhia, atuando de forma ética, transparente, em conformidade, e de acordo com um sistema de governança, integridade¹⁸, gestão de riscos e de controle interno, por intermédio da efetivação de práticas anticorrupção.

A letra ‘S’ é representativa do social, e corresponde à prevalência dos direitos humanos, com respeito à igualdade, ao pluralismo político e à diversidade, devendo ser prevenidas, reprimidas e mesmo abolidas todas as práticas discriminatórias e atentatórias à dignidade da pessoa

15 A governança corporativa é estruturada em 04 (quatro) grandes pilares, que são: *accountability* (prestação de contas), *disclosure* (transparência), *equity* (equidade) e *compliance* (conformidade). OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. Estatais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 171.

16 AMARAL, Paulo Osternack. Lei das Estatais: espectro de incidência e regras de governança. In JUSTEN FILHO, Marçal. (Org.). Estatuto Jurídico das Empresas Estatais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 65.

17 Chamamos a atenção para a ingerência política a que as estatais estão submetidas, podendo o seu uso político gerar dificuldades na implementação de práticas de governança, de *compliance* e da própria agenda ESG. Para tanto, deverá ser coibido o “conflito de agência”, representado pelo acúmulo de funções do sócio ou acionista com a de membro do Conselho de Administração, e com cargos de direção da empresa.

18 O Decreto nº 8.420/15 consignou diversos parâmetros para a avaliação da efetividade de um programa de *compliance*.

humana, socialmente, e no ambiente do trabalho. Para tanto, deverão ser criados mecanismos e instrumentos voltados à equidade de gênero (com políticas específicas para as mulheres, principalmente no que se refere à violência doméstica e aos assédios, moral e sexual, e para a comunidade LGBTQIA+), à igualdade racial e à inclusão social da população mais carente e vulnerável, assim como aos deficientes físicos, mentais e intelectuais, crianças (políticas de primeira infância), adolescentes, idosos, migrantes e refugiados.

Conforme aponta José Antônio Puppim de Oliveira¹⁹, inexistente conceito único de responsabilidade social corporativa²⁰, havendo variações de acordo com o país no qual inserida a empresa e o momento histórico em que analisada a sua ação social, o que direcionará as atividades empresariais em tal ramo. Assim, “em um país cujos problemas sociais sejam graves, surgirá possivelmente uma série de ações sociais como parte das ações de RSC. Em um setor de atividades com alto impacto sobre o meio ambiente, a interpretação de RSC virá com um viés ambiental mais forte. Em uma sociedade na qual os stakeholders tenham mais poder de organização e força política, possivelmente terão um poder de diálogo maior com a empresa”²¹.

Independentemente da interpretação conferida, há um núcleo comum à ideia de responsabilidade social corporativa, consistente na ideia de ser ela “um meio para alcançar sustentabilidade empresarial, que pode ser definida como a orientação da gestão das empresas para a obtenção de resultados positivos em termos econômicos, sociais e ambientais”²². Tais finalidades a serem alcançadas aparecem no mundo empresarial a partir de diversos pactos globais que estipulam princípios para as políticas empresariais, tais como, a Carta da Terra, a Declaração Sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, o Pacto Global da ONU, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, as Diretrizes da OCDE para as multinacionais etc.²³

Trata-se de atividades a serem desenvolvidas pelas empresas em consonância com tendência global, adequadas ao contexto social específico no qual inseridas, tornando-se, na atualidade, ação que “deixa de ser compulsória e passa a ser estratégica. Estar acima das exigências legais passou a ser uma vantagem competitiva e um diferencial no mercado. Muitos consumidores estão até dispostos a pagar mais caro pelos produtos socialmente responsáveis”²⁴.

19 **Empresas na sociedade...**, cit., p. 53-56.

20 O autor demonstra os conceitos de RSC formulados por diversas instituições, tais como a União Europeia, o Banco Mundial, o Instituto Ethos e a norma ISO 26000. (ob. cit., p. 56). Apesar da pluralidade de definições, o elemento comum a todas é a gestão empresarial voltada para impactar positivamente a comunidade na qual inserida, com vistas a promover a ética e a transparência nas relações com seus acionistas, consumidores e a sociedade em geral, com metas relacionadas ao desenvolvimento sustentável e inclusivo.

21 Ob. cit., p. 57.

22 José Carlos Barbieri e Jorge Emanuel Reis Cajazeira. **Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável: da teoria à prática**. 3ª ed., 2016, p. 115.

23 Para a análise de tais documentos, cf. José Carlos Barbieri e Jorge Emanuel Reis Cajazeira. **Responsabilidade social empresarial...**, cit., p. 113 e segs.

24 José Antônio Puppim de Oliveira. **Empresas na sociedade...**, cit., p. 97.

Justamente por essa razão, importantes instituições ligadas ao mercado financeiro nacional e global criaram índices de sustentabilidade, tais como, o Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) da B3²⁵, o *Down Jones Sustainability Index* (DJSI) e os Princípios do Equador para Instituições Financeiras, iniciativa do *International Finance Corporation* (IFC)²⁶.

A letra 'E' consubstancia-se na análise de assuntos ambientais, que envolvem inúmeros desafios, relacionados aos desmatamentos, às queimadas, à extinção da biodiversidade, à poluição, às mudanças climáticas, entre outras. As empresas deverão assumir um compromisso com a agricultura, a pecuária e a indústria sustentáveis, produzindo e utilizando energia limpa e renovável, com descarte adequado dos resíduos gerados, incentivando a reciclagem e o reaproveitamento dos subprodutos, e agindo em prol da integridade do sistema climático. E todas estas demandas requerem uma abordagem preventiva e proativa, com responsabilidade, uma vez que estão em jogo a vida, a saúde e o bem-estar de toda a humanidade.

É dentro desse contexto empresarial que se coloca a discussão a respeito das práticas de ações ESG pelas empresas estatais, especialmente diante do §2º do art. 27 da Lei das Estatais. A Lei das Estatais, neste ponto, parece ter adotado uma lógica desenvolvimentista, no sentido de impor a tais entidades deveres outros que não aqueles expressos de modo limitado em seu objeto social. Parece-nos, então, haver a visão da empresa estatal como meio de implementação do alcance de finalidades sociais mais amplas, tais como a tutela do meio ambiente e aspectos sociais.

No próximo tópico, analisaremos o Programa Socioambiental da Petrobrás, ponto fulcral do debate neste texto.



Fonte: https://br.freepik.com/fotos-gratis/edificios-altos-e-ceu-azul-shinjuku-toquio_1272794.htm#query=predio&position=17&from_view=keyword

25 http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/indices/indices-de-sustentabilidade/indice-de-sustentabilidade-empresarial-ise.htm, acesso em 20.10.2019.

26 Para análise de tais índices, cf. José Antônio Puppim de Oliveira. **Empresas na sociedade...**, cit., p. 165-168.

3. O PROGRAMA SOCIOAMBIENTAL DA PETROBRAS – A PRESERVAÇÃO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS

A responsabilidade socioambiental das estatais consubstancia-se em compromissos éticos, constitucionais, legais e de governança (normas internas), que são de interesse de toda a coletividade, podendo referir-se aos direitos humanos, ao meio ambiente, à saúde pública, bem como a outros interesses específicos, também sociais, atinentes, por exemplo, aos seus próprios colaboradores, ou à comunidade local, diretamente atingida pelo desenvolvimento de suas atividades.

E a responsabilidade assumida pelas estatais perante toda a sociedade deverá ser efetivada através da elaboração de políticas de relacionamento, aprovadas por seu respectivo Conselho de Administração, com as partes interessadas, contemplando a publicação de um relatório de sustentabilidade, que se tornou inclusive obrigatório, a partir do advento da Lei nº 13.303/2016. Este relatório corporativo, cuja recomendação é a de que sejam observados padrões mínimos, internacionalmente aceitos (*Global Reporting Initiative – GRI Standards* ou padrão equivalente), conterá informações detalhadas sobre as questões socioambientais mais relevantes, que impactam de forma mais significativa as partes interessadas (comunidade local), e deverá ser objeto de ampla divulgação, do modo mais transparente possível²⁷.

“ A responsabilidade socioambiental das estatais consubstancia-se em compromissos éticos, constitucionais, legais e de governança (normas internas), que são de interesse de toda a coletividade, podendo referir-se aos direitos humanos, ao meio ambiente, à saúde pública, bem como a outros interesses específicos, também sociais, atinentes, por exemplo, aos seus próprios colaboradores, ou à comunidade local, diretamente atingida pelo desenvolvimento de suas atividades. ”

Considerando o nosso corte epistemológico, que não poderá ser olvidado, elegemos examinar, com criticismo e pragmatismo, o Programa Socioambiental de uma sociedade de economia mista federal - a Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A., direcionado à preservação das comunidades tradicionais, que são formadas pelos pescadores, caiçaras, quilombolas, indígenas, ribeirinhos e povos terreiros, e, não raro, residem exatamente nas áreas de abrangência de sua atuação, sendo, desse modo, os mais afetados²⁸.

27 Art. 8º, da Lei nº 13.303/2016: “As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência: IX - divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade”.

28 O Decreto nº 6.040/2007 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos povos e comunidades tradicionais.

O Programa Petrobras Socioambiental foi instituído no ano de 2013, a partir da reunião de dois programas da empresa estatal, o Petrobras Desenvolvimento & Cidadania (2007/2013) e o Petrobras Ambiental (2008/2013), que investiram, conjuntamente, R\$ 2,4 bilhões, nos respectivos períodos de vigência. De acordo com o planejamento inicial, o Programa Petrobras Socioambiental previa investimentos da ordem de R\$ 1,5 bilhão, no período de 2014 a 2018²⁹.

Ele foi estruturado com a interação entre a Petrobras e entidades sem fins lucrativos (integrantes do Terceiro Setor), por meio de chamamentos públicos seguidos da celebração de contratos de patrocínio, para a execução de projetos “que contribuam para a conservação do meio ambiente, para a melhoria das condições de vida nas comunidades no entorno de nossas operações e para o desenvolvimento local nas áreas onde”³⁰ atua a Petrobras.

O Programa Socioambiental da Petrobras³¹, que integra a política de responsabilidade social, está alinhado ao Plano Estratégico 2021-2025³², cujo objetivo primordial consiste em fornecer energia com respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente.

Os investimentos socioambientais estão entre os 10 (dez) compromissos de sustentabilidade assumidos pela Companhia, e tanto o processo de seleção quanto o de gestão desta carteira seguem medidas de *compliance*, baseadas no Programa de Prevenção da Corrupção da Petrobrás.

Também compromissada com o Pacto Global, todas as iniciativas da Petrobrás são voltadas ao alcance dos 17 (dezesete) Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), integrantes da Agenda 2030, com vistas ao combate à pobreza e à desigualdade, assegurando os direitos humanos, promovendo a preservação do meio ambiente e incentivando a integridade do sistema climático³³.

29 Dados retirados do Relatório de Sustentabilidade da Petrobras, do ano de 2013, p. 39. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/8717/RelatoriodeSustentabilidade2013Portugues.pdf>, acesso em 01.11.2019.

30 <http://sites.petrobras.com.br/socioambiental/selecoes-publicas/selecao-2018/>, acesso em 01.11.2019.

31 “O Programa Petrobrás Socioambiental foi lançado em novembro de 2013, a partir da experiência de programas anteriores, reunindo os Programas Petrobrás Desenvolvimento & Cidadania, Petrobrás Ambiental, Petrobrás Esporte & Cidadania e Integração Petrobrás Comunidade. De 2014 a 2020, foram investidos mais de R\$ 1 bilhão em projetos socioambientais, incluindo ações de conservação de ambientes e espécies, manutenção e recuperação de biomas, fixação de carbono e emissões evitadas, gestão de recursos hídricos, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, educação para o trabalho, educação ambiental, esporte educacional, entre outras. No total, estes projetos mobilizaram mais de 975 mil pessoas em ações de educação e somaram mais de 2 milhões de hectares de áreas com atividades de reconversão produtiva, recuperação de áreas degradadas e conservação ou manejo de florestas, protegendo cerca de 470 espécies de fauna e mil espécies de flora”. In: <https://petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/socioambiental/>. Acesso em 02/10/21.

32 O Plano Estratégico 2021-2025 assenta-se em 05 pilares: “(a) maximização do retorno do capital empregado; (b) redução do custo de capital; (c) busca incessante por custos baixos e eficiência; (d) meritocracia; (e) segurança, saúde, respeito às pessoas e ao meio ambiente”. In: <https://petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/socioambiental/>. Acesso em 02/10/21.

33 No âmbito do Programa Socioambiental da Petrobrás há 4 (quatro) linhas de atuação: “(a) educação; (b) desenvolvimento econômico sustentável; (c) oceano e (d) clima”. Também são contempladas questões transversais, quais sejam: “(a) direitos humanos; (b) inovação; (c) primeira infância”. As iniciativas voltam-se, especificamente, a 4 (quatro) Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), quais sejam: “(a) objetivo 4 – educação de qualidade; (b) objeto 8 – desenvolvimento econômico sustentável; (c) objetivo 14 – vida na água; (d) objetivo 15 – vida terrestre”. “Os compromissos assumidos pela Companhia também estão alinhados aos Sete Princípios de Empoderamento da ONU das Mulheres; ao Pacto Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo; à Carta Aberta às Empresas pelos Direitos Humanos; à Igualdade Racial, e ao Pacto Nacional pela Primeira Infância”. In: <https://petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/socioambiental/>. Acesso em 02/10/21

O Relatório de Sustentabilidade mais recente e atualizado da Petrobrás foi elaborado no ano de 2020. A estatal auferiu uma receita da ordem de R\$ 272,07 bilhões, obteve um lucro líquido de R\$ 7,1 bilhões, e aplicou R\$ 40,8 bilhões em investimentos. Em contribuição para a sociedade, foram arrecadados R\$ 128,7 bilhões em tributos, sendo doados R\$ 20 milhões pela controladora e R\$ 5,5 milhões pelas empresas controladas.

Especificamente quanto aos investimentos realizados com os projetos socioambientais temos o seguinte panorama: (a) em 2016 – R\$ 120 milhões; (b) em 2017 – R\$ 60 milhões; (c) em 2018 – 87 milhões; (d) em 2019 – 116 milhões; (e) em 2020 – 89 milhões)³⁴.

Tais números demonstram substancial resiliência econômico-financeira por parte da Petrobrás, principalmente em face de todos os acontecimentos e casos de corrupção relevados pela Operação Lava Jato, que ensejaram significativa mudança em toda a sua estrutura.

Os investimentos da Petrobrás, orientados por 5 (cinco) diretrizes³⁵, estão conjugados com o seu plano estratégico, considerando, dentre outros aspectos, as questões socioambientais mais relevantes para os investidores. Ocorre que, quando estamos diante de uma agenda ‘ESG’, os interesses dos sócios e acionistas não deverão estar em primeiro plano, porquanto em posição de destaque estarão, obrigatoriamente, os interesses da sociedade, e, no caso, os das comunidades tradicionais, impactadas com o desenvolvimento das atividades da Companhia.

As práticas ‘ESG’ não se convergem em mera sigla, despida de conteúdo, e não se efetivam através de uma mera estratégia de marketing, com a finalidade vazia de anunciar e vender uma imagem ‘ESG’, com propagandas enganosas, muitas vezes com interesses recônditos, voltados, por exemplo, à recuperação de sua reputação empresarial já abalada pelo cometimento de irregularidades e infrações anteriores, ou para evitar simplesmente a fuga de capitais e de consumidores.

34 RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE DA PETROBRÁS. Gerência de Planejamento e Desempenho em Responsabilidade Social. Coordenação de Avaliação e Relato de Sustentabilidade. Rio de Janeiro/RJ, 2020. *In*: <https://sustentabilidade.petrobras.com.br/src/assets/pdf/Relatorio-sustentabilidade-2020-Petr%C3%B3leo-Brasileiro%20SA.pdf>. Acesso em 02/10/21. Pp. 39-42.

35 Os investimentos são orientados por 5 (cinco) diretrizes: “(a) fortalecimento das instituições parceiras, com engajamento dos colaboradores; (b) alinhamento com o Plano Estratégico, considerando as questões socioambientais relevantes para os investidores; (c) mensuração de resultados para o negócio, sociedade e meio ambiente, otimizando os recursos financeiros; (d) contribuir para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, atuando sinergicamente com políticas públicas; (e) apoio ao relacionamento comunitário e contribuir para a redução dos riscos socioambientais”. *In*: <https://petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/socioambiental/>. Acesso em 02/10/21.

Todo o comportamento oportunista e contraditório deverá ser repudiado, coibindo-se o denominado “*ESGwashing*”³⁶. Pugna-se pela aplicação horizontal dos direitos fundamentais, com assunção dos deveres de diligência, informação, transparência, boa-fé e lealdade. No caso específico da Petrobrás, a preservação das comunidades tradicionais, impactadas por conta da sua atuação, antes de ser uma obrigação legal, consubstancia-se num dever moral e ético. Os valores ‘ESG’ deverão se operacionalizar gradativamente, consolidando-se aos poucos, de forma perene e intergeracional, para as presentes e futuras gerações.

Com efeito, as atividades empreendidas pela Petrobrás, sobretudo as relacionadas à prospecção de petróleo e à exploração de gás natural, causam substanciais mudanças nos modos de vida da comunidade diretamente atingida, gerando impactos negativos na saúde, no bem-estar, na autoestima e até mesmo nas aspirações das pessoas envolvidas.

“ Os valores ‘ESG’ deverão se operacionalizar gradativamente, consolidando-se aos poucos, de forma perene e intergeracional, para as presentes e futuras gerações. ”

Nota-se a existência de um permanente conflito de uso do espaço marítimo e terrestre, havendo restrições de circulação nas áreas destinadas às instalações de dutos, ruídos excessivos, bem como riscos de vazamento de óleo, que não raro impactam significativamente o meio ambiente, vindo a atingir, por exemplo, a pesca artesanal, principal meio de vida das comunidades locais ribeirinhas³⁷.

A proteção dos direitos das comunidades tradicionais demanda a adoção de padrões específicos e procedimentos complexos, com destaque para o licenciamento ambiental³⁸, para

36 Utilizamos o termo ‘*ESGwashing*’ em referência à expressão “*greenwashing*”, que significa “lavagem verde” ou “branqueamento verde”. Trata-se de uma conduta praticada por parte de algumas organizações empresariais, através da utilização de técnicas de marketing, com a finalidade exclusiva de criar uma imagem positiva perante a opinião pública, em matéria de responsabilidade ambiental, ocultando os impactos negativos gerados por suas atividades. É um instrumento que maquia os produtos e prestação de serviços, tentando passar a falsa ideia de que são ambientalmente corretos, ecoeficientes e que advêm de processos sustentáveis, induzindo, inclusive, o consumidor a erro.

37 Há também aspectos positivos na exploração de tais atividades, compreendendo a geração de tributos, de royalties e de postos de trabalho, com disponibilização de energia para o desenvolvimento econômico. RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE DA PETROBRÁS. Gerência de Planejamento e Desempenho em Responsabilidade Social. Coordenação de Avaliação e Relato de Sustentabilidade. Rio de Janeiro/RJ, 2020. In: <https://sustentabilidade.petrobras.com.br/src/assets/pdf/Relatorio-sustentabilidade-2020-Petr%C3%B3leo-Brasileiro%20SA.pdf>. Acesso em 02/10/21, p. 227.

38 O processo de licenciamento ambiental compreende a análise dos potenciais riscos socioeconômicos e impactos ambientais na região. Para aqueles impactos considerados como negativos, são desenvolvidas e implementadas medidas de monitoramento, atenuação, mitigação ou compensação ambiental. Para os impactos tidos como positivos são definidas ações direcionadas à sua maximização. RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE DA PETROBRÁS. Gerência de Planejamento e Desempenho em Responsabilidade Social. Coordenação de Avaliação e Relato de Sustentabilidade. Rio de Janeiro/RJ, 2020. In: <https://sustentabilidade.petrobras.com.br/src/assets/pdf/Relatorio-sustentabilidade-2020-Petr%C3%B3leo-Brasileiro%20SA.pdf>. Acesso em 02/10/21.

a gestão dos riscos³⁹ socioambientais e econômicos nas operações estruturais e nos projetos de investimentos, bem como para a realização de descomissionamentos⁴⁰, desinvestimentos⁴¹, remoções e reassentamentos.

Para que tais objetivos, acima mencionados, sejam atingidos, deverão ser realizados diagnósticos por equipes multidisciplinares e profissionais para conhecimento da realidade e peculiaridades locais, assim como das necessidades dos moradores da região. Todo este processo é voltado para a mitigação dos riscos e dos impactos socioambientais, com vistas a assegurar a incolumidade física e psicológica das pessoas interessadas, com preservação da vida, da saúde e do meio ambiente.

A preservação das comunidades tradicionais passa, também, pela inclusão comunitária, pela geração de trabalho e renda, através da criação de novas frentes e oportunidades de produção de bens e prestação de serviços, bem como pelo resgate pleno da cidadania, mitigando vulnerabilidades sociais, e fortalecendo o protagonismo das comunidades locais, através da valorização da sua própria cultura.

Todos os impactos negativos decorrentes das atividades realizadas na região das comunidades tradicionais deverão ser minimizados, por intermédio de práticas coordenadas de conservação ambiental, uso sustentável dos recursos naturais, preservação da biodiversidade, educação ecológica, bem como da concessão de autonomia e respeito aos povos indígenas, não sem reforçar os vínculos de aproximação e de confiança com a comunidade, por intermédio do diálogo permanente, da transparência e coerência das ações planejadas, sem jamais afastar o discurso da prática, sob pena de o valor 'ESG' transformar-se em *ESGwashing*⁴².

39 A respeito da gestão de riscos, asseveram Alessandro Octaviani e Irene Patrícia Nohara que: "(...). Existem técnicas para se averiguar o grau de riscos que uma organização aceita correr, dado que existem riscos que são inevitáveis e outros que podem ser estrategicamente evitados. Na gestão de riscos, a ideia não é tentar suprimi-los, mas sim estabelecer o grau de exposição da organização a riscos vistos como razoáveis, considerando o contexto institucional e a circunstância vivenciada no momento da análise. A organização deve identificar a estratégia que irá adotar em relação aos riscos mapeados e avaliados. Para que haja essa identificação, geralmente se equacionam duas variáveis: (1) probabilidade de ocorrência de determinados eventos; e (2) o grau de consequência dos impactos dos eventos. São ponderados, basicamente, probabilidade e impacto, sendo necessário agregar à gestão de riscos análises qualitativas, quantitativas ou a combinação de ambas. (...)" (OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, pp. 182-183.

40 O descomissionamento consiste em uma desativação, realizada ao final do ciclo de vida de um sistema de produção de petróleo e gás, sempre quando esgotadas todas as oportunidades de extensão de produção de um campo. Tal atividade deverá provocar o menor impacto possível, sob o ponto de vista ambiental, social, técnico, de riscos operacionais e econômicos. RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE DA PETROBRÁS. Gerência de Planejamento e Desempenho em Responsabilidade Social. Coordenação de Avaliação e Relato de Sustentabilidade. Rio de Janeiro/RJ, 2020. In: <https://sustentabilidade.petrobras.com.br/src/assets/pdf/Relatorio-sustentabilidade-2020-Petr%C3%B3leo-Brasileiro%20SA.pdf>. Acesso em 02/10/21, pp. 233-236.

41 Desinvestimento consiste no ato de retirar investimento ou capital de uma empresa, vendendo parte ou o total de sua participação acionária. No caso de desinvestimento de ativos, os critérios adotados na seleção de potenciais compradores deverão ser rigorosos, com vistas a garantir a capacidade técnica, financeira e operacional, a fim de o negócio não sofrá solução de continuidade. RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE DA PETROBRÁS. Gerência de Planejamento e Desempenho em Responsabilidade Social. Coordenação de Avaliação e Relato de Sustentabilidade. Rio de Janeiro/RJ, 2020. In: <https://sustentabilidade.petrobras.com.br/src/assets/pdf/Relatorio-sustentabilidade-2020-Petr%C3%B3leo-Brasileiro%20SA.pdf>. Acesso em 02/10/21, pp. 233-236

42 RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE DA PETROBRÁS. Gerência de Planejamento e Desempenho em Responsabilidade Social. Coordenação de Avaliação e Relato de Sustentabilidade. Rio de Janeiro/RJ, 2020. In: <https://sustentabilidade.petrobras.com.br/src/assets/pdf/Relatorio-sustentabilidade-2020-Petr%C3%B3leo-Brasileiro%20SA.pdf>. Acesso em 02/10/21, p. 228.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por finalidade analisar o exercício de função social das empresas estatais, em especial na vertente das políticas de ESG, de acordo com as regras constitucionais e legais que tratam dessas entidades da administração pública indireta.

Após o desenvolvimento do estudo, podemos afirmar a possibilidade de as empresas estatais se envolverem em ações desse tipo, uma vez que, além da autorização do art. 27 da Lei das Estatais, trata-se de atuação que vem ganhando cada vez mais espaço entre as empresas privadas, dentro da configuração de um capitalismo que valoriza não apenas a obtenção do lucro empresarial, mas também os impactos positivos que as entidades possuem na coletividade.

Assim, além do exercício da atividade para as quais foram criadas, as empresas estatais exercem função social por ações voltadas para mitigar alterações ambientais e sociais, bem como pela estipulação de mecanismos de governança corporativa que elevem a transparência e o bom funcionamento da companhia.

Como exemplo dessas ações, analisamos o Programa Petrobras Socioambiental, pelo qual a estatal brasileira atua em comunidades tradicionais como meio de mitigar os impactos sociais e ambientais de sua atuação típica, mostrando-se como importante atuação de empresa estatal no âmbito do ESG.

A análise dessa política da empresa estatal permite afirmar que esse programa foi incorporado às políticas implementadas pela empresa, uma vez que integra o seu Planejamento Estratégico e consta do Relatório de Sustentabilidade da companhia, enquanto compromisso com o Pacto Global das Nações Unidas. e as ações dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), integrantes da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Nessa linha, o acompanhamento da implementação dessa política ao longo dos anos é fundamental para demonstrar se os recursos financeiros e humanos investidos pela Petrobras gerará efetivos benefícios à sociedade, podendo efetivamente ser considerada uma ação de ESG praticada pela empresa estatal brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Paulo Osternack. Lei das Estatais: espectro de incidência e regras de governança. In JUSTEN FILHO, Marçal. (Org.). *Estatuto Jurídico das Empresas Estatais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 59-70.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas Estatais. O regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2ª ed., 8ª tir. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARBIERI, José Carlos; **CAJAZEIRA**, Jorge Emanuel Reis. *Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável: da teoria à prática*. São Paulo: Saraiva, 2016.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CYRINO, André Rodrigues. Até onde vai o empreendedorismo estatal? Uma análise econômica do art. 173 da Constituição. In ARAGÃO, Alexandre Santos de (coord.). *Empresas públicas e sociedades de economia mista*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 47-75.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNAÇÃO CORPORATIVA. (IBGC). *Boas práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista*. São Paulo, IBGC, 2015, Série Cadernos de Governança, p. 13. In: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes>. Acesso em 02/10/21.

ISSA, Rafael Hamze. *Implementação de políticas de fomento por empresas estatais: entre missão econômica e objetivos subsidiários*. Tese (Doutoramento). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020, 277 f.

OCTAVIANI, Alessandro; **NOHARA**, Irene Patrícia. *Estatais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. *Empresas na sociedade: sustentabilidade e responsabilidade social*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. *A Evolução do ESG no Brasil*, abril, 2021, p. 20. In: <https://www.pactoglobal.org.br/pg/esg> (<https://conteudos.stilingue.com.br/estudo-a-evolucao-do-esg-no-brasil>).

PINTO JUNIOR, Mário Engler. *Empresa Estatal. Função Econômica e Dilemas Societário*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE DA PETROBRÁS. Gerência de Planejamento e Desempenho em Responsabilidade Social. Coordenação de Avaliação e Relato de Sustentabilidade. Rio de Janeiro/RJ, 2020. In: <https://sustentabilidade.petrobras.com.br/src/assets/pdf/Relatorio-sustentabilidade-2020-Petr%C3%B3leo-Brasileiro%20SA.pdf>

TACHIZAWA, Takeshy. *Gestão ambiental e responsabilidade social corporativa: os paradigmas do novo contexto empresarial*. São Paulo: Atlas, 2019.





Taxa sobre Resíduos Sólidos Domiciliares – TRSD/Ambiental

A Sustentabilidade Financeira do Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos Domiciliares para a Região do Circuito das Águas-SP

Vinícius Pagani de Melo

Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas - CISBRA. Amparo - São Paulo
– Brasil. vinicius@cisbra.eco.br

RESUMO

Este trabalho apresenta uma ferramenta de cobrança para o custeio dos serviços de coleta e manejo dos resíduos sólidos domiciliares juntamente com um programa de “depósito-reembolso” que visa o pagamento de um crédito para o agente que destinar de forma ambientalmente correta seus resíduos recicláveis/reutilizáveis na região atendida pelo Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas - CISBRA. A Taxa sobre Resíduos Sólidos – TRSD/Ambiental foi concebida para responder à maior parte das problemáticas financeiras e ambientais dos municípios na questão da gestão dos resíduos sólidos domiciliares. Parte-se da base teórica e conceitual disponível na literatura especializada e dos dados e informações dos municípios consorciados sobre a geração de Resíduos Sólidos Domiciliares – RSD, custos operacionais da prestação dos serviços de coleta e disposição final, área e função social das economias. A taxa sobre resíduos sólidos preenche os três critérios propostos (eficiência financeira, efetividade financeira e praticabilidade) para o cumprimento da sustentabilidade financeira do manejo e disposição final de resíduos sólidos domésticos pretendida pela Lei Federal nº 14.026/2020 – Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

PALAVRAS-CHAVE: Taxa. Resíduos Sólidos. Saneamento. Sustentabilidade. Novo Marco.

ABSTRACT

This work presents a billing tool for the cost of collection and management services for household solid waste, together with a “deposit-refund” program that aims to pay a credit to the agent who disposes of their recyclable/reusable waste in an environmentally correct manner in the region served by the Intermunicipal Consortium for Basic Sanitation of the Circuito das Águas Region - CISBRA. The Solid Waste Tax – TRSD/Environmental was designed to respond to most of the financial and environmental problems of municipalities in the matter of household solid waste management. It starts from the theoretical and conceptual basis available in the specialized literature and from the data and information from the consortium municipalities on the generation of Solid Household Waste - RSD, operating costs for the provision of collection and final disposal services, area and social function of the economies. The solid waste tax meets the three proposed criteria (financial efficiency, financial effectiveness and practicability) for the fulfillment of the financial sustainability of the management and final disposal of domestic solid waste intended by Federal Law nº 14.026/2020 – New Sanitation Framework.

KEYWORDS: Rate. Solid Waste. Sanitation. Sustainability. New Mark.



1. INTRODUÇÃO

O crescimento populacional e a expansão da economia registrados nas últimas décadas vêm acarretando graves problemas de degradação dos recursos naturais em todo o planeta. Como o atual modelo econômico conduziu a um novo padrão de consumo, a sociedade se depara com uma nova e crescente geração de resíduos e os problemas a ela relacionados.

Tal cenário, além de exacerbar a complexidade referente ao manejo e à disposição de resíduos sólidos, tem causado problemas de ordem social (associados à pobreza) e ambiental (escassez crescente de recursos naturais, contaminação do solo, água e ar). Esses reflexos podem ser classificados na literatura econômica como “externalidades negativas”.

Segundo Daly (2004, p.222), uma externalidade ocorre quando uma atividade ou transação realizada por alguma parte causa perda ou ganho involuntário ao bem-estar de outra parte, não ocorrendo qualquer compensação pela alteração nesse bem-estar. Assim, quando o agente poluidor não desembolsa determinada compensação por esses impactos, ele não leva em consideração esses custos sociais na sua decisão de prosseguir poluindo.

Na perspectiva econômica apresentada por Mankiw (2001, p.211), o governo pode corrigir essas falhas de mercado adotando impostos corretivos que podem induzir decisores privados a considerar os custos sociais que surgem a partir de uma externalidade negativa. Neste sentido, a proposição de uma taxa que altere os incentivos de maneira que as pessoas considerem os efeitos de suas ações pode ser considerada uma internalização de uma externalidade.

O Brasil, por suas dimensões continentais e diversidade geográfica, apresenta situações bastante distintas quanto à geração e à disposição final de resíduos sólidos. Segundo dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE – (2020), a geração *per capita* de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU – cresceu 8,87%, saltando de 348,3 para 379,2 (kg/hab/ano), na comparação entre os anos de 2010 e 2019.

Quanto à disposição final, pouco avanço foi percebido nesta última década na relação entre destinação adequada (aterro sanitário) e destinação inadequada. Ainda segundo dados da associação, em 2010, 43,2% do RSU gerado no Brasil foi disposto inadequadamente em lixões e em aterros controlados. Em 2019, esse percentual foi reduzido em apenas 2,7%, totalizando 40,5%, com 23% ainda destinados aos lixões. Um resultado bastante modesto, considerando que a Política Nacional dos Resíduos Sólidos – PNRS –, aprovada pela Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, apresentou uma meta ambiciosa de erradicação de aterros irregulares até 2014.

Segundo Bacchi e Fonseca (2016, p. 171), a PNRS disciplinou os diversos tipos de manejo, ressaltando a necessidade de um conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

A PNRS deriva da Lei Nacional de Saneamento Básico - LNSB, Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Esta última, até 2020, previa em seu art. 29 que os serviços públicos de saneamento básico (entre eles aqueles relacionados aos resíduos sólidos) teriam a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços. A remuneração pela cobrança dos serviços foi assegurada na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço.

A morosidade da gestão pública em solucionar os problemas do saneamento básico no país, que, em muitas ocasiões, foi justificada pela escassez de recursos financeiros para realização de investimentos, despertou o interesse de políticos ligados à iniciativa privada para a aprovação de um novo marco do saneamento. Um novo dispositivo legal com a missão de tornar o setor mais atrativo e com menos riscos para investidores, sejam eles nacionais ou estrangeiros.

Seguindo essa proposta hermenêutica, a PNSB foi alterada pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que instituiu o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, alterando diversos aspectos da legislação de modo a incentivar o crescimento dos investimentos no setor e

a melhoria de indicadores de cobertura de serviços de água e esgoto e, porventura, aqueles ligados aos resíduos sólidos.

A Lei nº 14.026/2020 promoveu também alterações específicas no texto da PNRS. Entre as principais mudanças, fixou o período máximo de dez anos para a revisão dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, além da eliminação progressiva dos lixões até 2024 – de acordo com o porte da cidade. Neste sentido, os municípios que não aprovaram planos municipais ou intermunicipais de gestão integrada devem providenciar disposição final ambientalmente adequada dos resíduos até o fim de 2020.

A Lei nº 14.026/2020 estabeleceu ainda que, caso ainda não o faça, a gestão municipal deve assegurar a sustentabilidade econômico-financeira do sistema de manejo de RSU por meio de cobrança, dando nova redação ao art. 29 da LNSB. A expressão “sempre que possível” da lei de 2007 deu lugar ao assertivo:

Art. 29 - Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração de cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário (...)

Assim, em razão da Lei nº 14.026/2020, a cobrança de tributos para subsidiar o sistema de limpeza e manejo que era exceção na LNSB passou a ser regra.

Para garantir a efetivação da cobrança, o instrumento estabeleceu que a falta de dispositivo de remuneração no prazo de 12 meses (prorrogado, em alguns casos, até dezembro de 2021) configurará renúncia de receita ao gestor público. Tal exigência provocou uma corrida contra o tempo dos municípios para regularização.

O novo marco legal manteve o município como titular dos serviços públicos de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos e responsável pela organização e pela prestação, direta ou indireta (por concessão), além de estipular a Agência Nacional das Águas, agora Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, como instituição responsável pela regulação desses serviços. Avança ao inserir entre seus princípios o da prestação regionalizada como modelo de redução de custos teoricamente alcançado por meio de ganhos de escala.

Desta premissa adentramos na realidade da região do Circuito das Águas Paulista, objeto de análise deste trabalho, que tem o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas – CISBRA – como planejador e fiscalizador, entre outras responsabilidades, da limpeza urbana e manejo de RSU.

O CISBRA é composto por doze municípios: Águas de Lindóia, Amparo, Lindóia, Monte Alegre do Sul, Morungaba, Pedra Bela, Pinhalzinho, Serra Negra, Socorro, Toledo/MG, Tuiuti e Vargem, totalizando 237.737 habitantes (IBGE, 2021).

Segundo dados do CISBRA (2021) e do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico – SNIS – (2019), a geração per capita de RSD dos municípios desta região foi reduzida de 258,98 para 249,57 kg/ano/hab., o que representa uma queda de 3,63% na geração de lixo quando comparados os dados de 2013 com os de 2019. Parte deste resultado deve-se à implantação de políticas voltadas à coleta seletiva, uma vez que esse quantitativo não é somado às estatísticas de destinação final, e à educação ambiental, que foram realizadas tanto pelas cidades quanto pelo consórcio.

Quanto à disposição final, em 2020, os municípios consorciados destinaram seus resíduos para três aterros sanitários: Bragança Paulista/SP (distante 63,30 km do transbordo do CISBRA), Paulínia/SP (103 km) e Rio das Pedras/SP (145 km), todos fiscalizados pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB – e classificados como “adequados” no Índice da Qualidade de Aterros – IQR – (CETESB, 2020).

Em 2019, a despesa total dos municípios consorciados com serviços de manejo de RSU apurados através de informações do CISBRA (2021) e do SNIS (2019) foi de R\$ 22,2 milhões. Do total, R\$ 14,9 milhões foram destinados ao pagamento de coleta e destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares – RSD.

Quanto à cobrança, apenas cinco municípios do CISBRA declaram ao SNIS (2019) que cobram taxas e tarifas dos usuários pelos serviços de coleta regular, de transporte e de destinação final de RSD: Morungaba, Pinhalzinho, Serra Negra, Tuiuti e Vargem, todas em linhas específicas junto ao IPTU e que foram aprovadas antes da vigência do novo marco legal. O total da receita arrecadada com essa cobrança é irrisória, R\$ 2,77 milhões – representando 12,5% do total gasto com RSU e 18,5% com RSD da região. Percebe-se, por esses resultados, que os municípios do consórcio coadunam da experiência de não arrecadarem o suficiente para garantir a sustentabilidade econômico-financeira preconizada pela Lei nº 14.206/2020.

A fim de sanar este problema, este trabalho propõe a implementação da Taxa sobre Resíduos Sólidos Domiciliares – TRSD/Ambiental, concebida para responder à maior parte das problemáticas ambientais e financeiras dos municípios do CISBRA quanto à gestão dos resíduos sólidos.

A TRSD/Ambiental é um modelo de taxa para a cobrança sobre serviços de coleta e manejo de RSD. Sua fórmula paramétrica pondera o dinamismo do setor, pois o valor dela resultante reflete as oscilações de despesas, geração, população e economias. Isso significa que, por exemplo, uma redução da disposição de resíduos *per capita* resulta na queda do valor do tributo, quando mantidas as demais variáveis.

O instrumento serve-se ainda do sistema de “depósito-reembolso”, em que o usuário “embolsa” créditos pela entrega de materiais reutilizáveis/recicláveis em pontos pré-determinados pelo município – ECOPONTOS. Ou seja, para cada quantidade de material entregue nos pontos de coleta ele receberá um crédito a ser abatido da própria taxa no futuro.

Como veremos, a TRSD/Ambiental serve como uma cobrança, por meio de taxa, pela prestação dos serviços de manejo de RSD prestados pelo município, ou por ele colocado à disposição dos contribuintes e como instrumento de política ambiental, apresentando um conjunto de princípios e metas que visam reduzir os impactos da ação do homem sobre o meio ambiente.

1. TRSD/AMBIENTAL COMO MODELO DE COBRANÇA PARA A REGIÃO DO CIRCUITO DAS ÁGUAS

Por equalizar a função do custo do RSD por economia/ano com a geração de resíduos, número de coleta disponíveis e função social do imóvel e ainda sugerir um sistema de depósito-reembolso que recompense boas práticas, a TRSD/Ambiental contempla os diversos aspectos que envolvem as principais questões para a gestão de resíduos: jurídico, financeiro, ambiental e social.

Partindo pelos aspectos jurídicos, assevera que o sujeito passivo da TRSD/Ambiental é o proprietário, o titular de domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, de imóvel abrangido por quaisquer dos serviços de coleta, seja na área urbana ou rural (uma vez que as cidades que compõem o CISBRA disponibilizam coleta na zona rural).

A adoção da taxa como espécie tributária remete à Súmula 545 do STF:

Preços de serviços públicos (tarifas) e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.

De acordo com o artigo 145 da Constituição Federal de 1988, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios podem instituir taxas, em razão de exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos divisíveis e específicos prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Assim, o pagamento da taxa não é voluntário como aquele preconizado pelo sistema tarifário.

O fato gerador da taxa não é um fato do contribuinte, mas um fato do Estado. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a quem aproveita certa atividade

(SABBAG, 2011, p.415). Por ser tributo, é compulsória e por isso pode ser cobrada mesmo que não exista a efetiva utilização do serviço, bastando unicamente a sua disponibilidade. Deve, porém, ser instituída por lei e seus aumentos só podem ser cobrados no primeiro dia do ano posterior à publicação da lei e depois de decorridos noventa dias da data em que tiver sido publicada a lei que as instituiu ou reajustou.

Por tais características, as taxas têm como grande objetivo o ressarcimento do Estado pelo custo da atividade estatal desempenhada. O valor de tal tributo deve, assim, ter algo proporcional ou aproximado ao custo da efetiva atividade estatal desempenhada (CASTELANNI, 2011, p.51).

Seguindo pelos pressupostos da Economia da Poluição, que estuda a internalização dos custos de controle e a cobrança pelo uso de um bem ambiental, no sentido de induzir o agente poluidor a usá-lo mais moderadamente (CANEPA, 2010, p.79), a TRSD/Ambiental se apresenta com potencial de induzir mudanças no comportamento do usuário, sendo capaz de garantir a sustentabilidade financeira e ambiental aos sistemas de gestão.

Quanto aos seus efeitos sobre o comportamento do usuário, A TRSD/Ambiental está inserida nos critérios de avaliação de um instrumento econômico que são relacionados por Buckland e Zabel (1998, p. 263):

- a) Eficiência Econômica: para garantir a alocação eficiente do recurso, o preço deve refletir o custo marginal da provisão do serviço e a cobrança deve ter capacidade de incorporar as externalidades derivadas do uso;
- b) Impacto Ambiental: função da capacidade do instrumento de influenciar o comportamento dos poluidores e consumidores;
- c) Aceitabilidade: como o instrumento é aceito e recebido pelos que serão impactados por ele.

“...a TRSD/Ambiental se apresenta com potencial de induzir mudanças no comportamento do usuário, sendo capaz de garantir a sustentabilidade financeira e ambiental aos sistemas de gestão.”

Os mesmos autores listam critérios relativos à eficiência, à efetividade e à aplicabilidade que podem ser perfeitamente visualizados na TRSD/Ambiental, sejam eles:

- a) Eficiência financeira: relativa aos custos de transação decorrentes dos encargos gerados para as autoridades responsáveis por sua aplicação e para os usuários;
- b) Efetividade financeira: a função da capacidade de gerar receitas para o financiamento de atividades necessárias ao alcance dos objetivos para os quais o sistema de gestão foi montado;
- c) Praticabilidade: relativa a quão direto é o instrumento para atingir seus objetivos.

Moraes (2009, p.104) relaciona outros seis princípios que a gestão deve observar ao criar uma política ambiental e que são contemplados pela TRSD/Ambiental:

- 1) Princípio do Poluidor-Pagador: prevê que poluidor é quem deve arcar com o custo de aceitação dos padrões ambientais exigidos pelas agências reguladoras;
- 2) Princípio do Usuário-Pagador; determina que os beneficiários devem pagar pelo custo total de utilização dos serviços relacionados, junto com os custos e perdas para as futuras gerações;
- 3) Princípio do Precaucionário: motiva que os padrões e regulamentações devem ser aplicados nos casos em que existam riscos de danos ambientais irreversíveis;
- 4) Princípio da Subsidiariedade: afirma que as decisões sejam tomadas pelas autoridades que estão mais próximas da população envolvida. É o caso da TRSD/Ambiental e das demais taxas que dependem das aprovações se dão por meio legislativo;
- 5) Princípio da Equidade Intergeneracional: é o princípio central da definição de desenvolvimento sustentável. Citando o Relatório de Brundtland¹, “é a necessidade da atual geração em satisfazer suas necessidades sem comprometer a necessidade das futuras gerações”.

O sistema de depósito-reembolso inserido na TRSD/Ambiental pode ser teoricamente percebido como uma combinação entre um imposto e um subsídio: um imposto incidente sobre o preço do produto ou serviço e um subsídio que é creditado ao agente que realizar a disposição final adequada de seus resíduos.

Neste caso, foi criado um dispositivo para incentivar o usuário a fazer a separação e a entrega voluntária de materiais recicláveis em pontos administrados pelo setor público, creditando a ele um valor monetário de acordo com a quantidade de resíduos entregue. O valor a ser pago por este material reflete parcela do custo de coleta de disposição, de modo a proporcionar ganhos de oportunidade ao município.

Na questão social, os materiais reciclados recebidos nos pontos de entrega poderão ser encaminhados gratuitamente, por meio de convênios firmados por chamamento público, para cooperativas e associações de catadores que negociarão e receberão os valores de mercado

provenientes de seu trabalho. Em outras palavras, o lixo que geraria despesa ao município passará a gerar economia e renda.

Segundo estudo de composição gravimétrica, que avalia as características físico-químicas dos resíduos, realizado em 2016 pelo CISBRA, existe um grande potencial de reaproveitamento do material da região. Conforme demonstrado no gráfico 1 abaixo, 19,3 toneladas de resíduos com potencial para reciclagem estão sendo destinados sem tratamento aos aterros sanitários

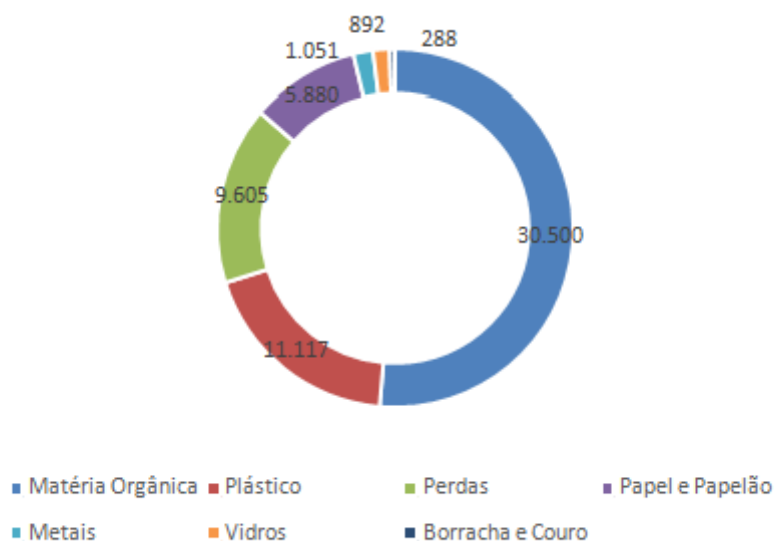


Gráfico 1: Composição gravimétrica (em kg) dos resíduos gerados na Região do Circuito das Águas

Fonte: CISBRA (2021)

Como será demonstrado a seguir, a fórmula paramétrica da TRSD/Ambiental considera, além das matrizes de custos, diferenças como a área de imóvel e sua função social e os dias de coleta disponíveis para diferenciar usuários, cobrando valores menores para aqueles menos favorecidos.

2. METODOLOGIA TRSD/AMBIENTAL

Para fins de cobrança da TRSD/Ambiental, o serviço público de coleta de resíduos sólidos abrange as seguintes atividades: coleta regular de lixo proveniente de atividades domésticas, lixo proveniente de atividades comerciais e de prestação de serviços e o lixo não perigoso, proveniente de indústrias. Todos condicionados em recipientes de capacidade não superior a cem litros.

Segundo definição da Lei nº 12.305/2010, a TRSD/Ambiental aceita as seguintes classes:

- a) Resíduos Sólidos Domésticos: resíduos domiciliares, originários de atividades domésticas em residências;
- b) Resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: aqueles gerados nessas atividades, com exceção daqueles provenientes das áreas relacionadas à saúde, construção civil e atividades agrossilvopastoris;
- c) Resíduos industriais não perigosos: aqueles gerados nos processos produtivos e instalações industriais não classificados como perigosos.

A cobrança ocorre por meio de “cobrança variável”, ou seja, o gerador pagará pelos serviços de manejo de RSD em função da frequência da coleta e do volume gerado (agregado). Além do mais, foram trabalhados dados de custos e geração, análise gravimétrica de resíduos e obtenção de índices populacionais, de número de economias e área e função de imóveis das cidades que integram o CISBRA.

A formulação da TRSD/Ambiental é dada pela seguinte equação:

$$\text{TRSD/Ambiental} = (\text{IE}) \left[\frac{\text{S} + \text{U}}{3} \right] - \text{reciclagem}$$

Onde:

IE = Indicador “Custo de RSD por economia/ano” dado por:

$$\text{IE} = \frac{\text{Custo Operacional Total Anual}}{\text{Economias}}$$

Custo Operacional Total Anual representa os custos com a coleta, transporte, tratamento e destinação final.

Economias é quantidade de unidades usuárias

S= Serviço prestado ao usuário:

$$S = \left(\left(\frac{\text{Geração anual de resíduos do município (kg)} / 365}{\text{população}} \right) / 2 \right) \times \text{n}^\circ \text{ de coletas semana}$$

U= Utilização do imóvel (residencial, comercial, industrial e suas áreas)

reciclagem= depósito-reembolso

Como exemplo tomamos como base as informações das cidades consorciadas ao CISBRA, cuja população total segundo o IBGE (2021) é de 237.737 habitantes. De acordo com informações prestadas ao SNIS (2019), existem na região 81.096 economias ativas de água que geraram 59,33 toneladas de RSD a um custo do serviço de R\$ 14,96 milhões/ano. A tabela com os indicadores relacionados a esses dados é apresentada a seguir:

INDICADORES ESTATÍSTICOS		Total
População	IBGE 2021	237.737
Economias (número de unidades usuárias)	SNIS 2019	81.096
Geração de resíduos (ton/ano/média16)	CISBRA 2021	59.332
Custo Operacional Total – ano	SNIS 2019	R\$ 14.956.318,47
Gastos com RSD por habitante/ano (R\$)		62,91
Custo do RSD (R\$/Kg)		0,252
Geração de RSD por hab. (Kg/dia)		0,684
Número de habitantes por economia		2,932
RSD gerado por economia (dia)		2,004
Custo RSD por economia (ano)		184,43

Tabela 1: Indicadores Estatísticos (IE) para formulação da Taxa de Resíduos Sólidos (TRSD)

Fonte: IBGE (2021), SNIS (2019), CISBRA (2021)

O “Indicador estatístico – IE” é a média do custo operacional em relação ao número total de economias do município. Dele surgirá o valor médio pago pelos usuários se os custos forem igualmente divididos entre os imóveis. Entretanto, para que se garanta a distinção entre os diferentes perfis de usuários, a fórmula da TRSD/Ambiental conta com outros dispositivos para parametrizar essas diferenças.

O fator de serviços denominado de “Serviço ao Usuário – S” é calculado a partir da geração diária *per capita* de resíduos sólidos e da quantidade de coletas semanais disponíveis para dada economia. O “S”, então, é crescente em relação à quantidade de serviços ofertados. Em outras palavras, um usuário para o qual a coleta seja realizada uma vez por semana contará com um fator menor e, conseqüentemente, uma taxa reduzida em relação a outro com disponibilidade de quatro ou cinco coletas. A geração de resíduos, por sua vez, é analisada de forma agregada, ou seja, quanto maior a produção total de RSD do município maior será a taxa.

Aplicando a fórmula “S”, temos:

SERVIÇO AO USUÁRIO	Quantidade	Fator
Número de coletas por semana	1	0,3419
Número de coletas por semana	2	0,6838
Número de coletas por semana	3	1,0256
Número de coletas por semana	4	1,3675
Número de coletas por semana	5	1,7094
Número de coletas por semana	6	2,0513
Número de coletas por semana	7	2,3931

Tabela 2: “S” da Taxa de Resíduos Sólidos (TSRD/Ambiental)

A “Utilização do Imóvel – U” representa, neste trabalho, a função social do imóvel e sua área construída. O fator para cada faixa e utilização é arbitrado e varia de acordo com o porte do imóvel. Neste exemplo elas assumem os seguintes fatores:

UTILIZAÇÃO DO IMÓVEL	Fator
Terreno	0,2500
Área: indiferente	
Residencial 1	0,5000
Área: (0-143,00m ²)	
Residencial 2	1,0000
Área: (143,01 - 350,00m ²)	
Residencial 3	2,0000
Área: (351,01-720m ²)	
Residencial 4	4,0000
Área: (>720,00m ²)	
Comércio Pequeno Porte	1,0000
Área: (0-300,00m ²)	
Comércio Médio Porte	2,0000
Área: (300,01 - 1.500,00m ²)	
Comércio Grande Porte	3,0000
Área: (>1.500,01m ²)	

Indústria Pequeno Porte	3,0000
Área: (0- 1.000,00m ²)	
Indústria Médio Porte	6,0000
Área: (1.000,01-3.000,00m ²)	
Indústria Grande Porte	0,0000
Área: (>3.000,01m ²) – não abrangido	
Condomínio Residencial Pequeno Porte	10,0000
Unidades habitacionais: 0-10	
Condomínio Residencial Médio Porte	40,0000
Unidades habitacionais: 11-40	
Condomínio Residencial Grande Porte	100,0000
Unidades habitacionais: >41	
Filantrópico	1,0000
Todos	
Público Estadual/Federal	10,0000
Todos	

Tabela 3: Fator de Utilização da Economia para formulação da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD/Ambiental)

Percebe-se na tabela 3 que não foi estabelecido um fator para Indústria de Grande Porte. Neste caso se enquadra este usuário como grande gerador. O artigo 141 da Lei nº 13.478 de 2002 define Grandes Geradores de Resíduos Sólidos (RGG) como os estabelecimentos comerciais que geram mais de 200 litros de lixo por dia. Isso possibilita que qualquer usuário, de qualquer classe, seja reclassificado caso identificado que sua geração diária supere esse limite.

A Lei nº 11.445/2007 prevê que, desde que previsto nas normas de regulação, grandes usuários poderão negociar suas tarifas com os prestadores dos serviços mediante contrato específico, ouvido previamente o regulador. Com isso, o instrumento legal da TRSD/Ambiental prevê a cobrança de RGG por meio de tarifa com contrato específico.

“ **A Lei nº 11.445/2007 prevê que, desde que previsto nas normas de regulação, grandes usuários poderão negociar suas tarifas com os prestadores dos serviços mediante contrato específico, ouvido previamente o regulador.** ”

Na figura 1, a TRSD/Ambiental aborda a questão financeira da operacionalização da coleta, a geração de resíduos e os serviços prestados ao usuário, a função social do imóvel e sua área e o crédito por depósito-reembolso como medida de educação ambiental como veremos adiante.

$$\begin{array}{c}
 \text{Serviços} \quad \text{Função} \\
 \text{Financeiro} \quad \text{Social} \quad \text{Ambiental} \\
 \begin{array}{c}
 | \quad | \quad | \\
 \hline
 \text{TRSD/Ambiental} = (\text{IE}) \left[\frac{\text{S} + \text{U}}{3} \right] - \text{reciclagem}
 \end{array}
 \end{array}$$

Figura 1: Esquematização da fórmula da TRSD por função.

A cobrança com depósito-reembolso implica a troca de resíduos sólidos secos recicláveis por descontos na própria TRSD/Ambiental. A proposta tem por objetivo incentivar a população a separar os materiais e entregá-los em Pontos de Entrega Voluntária - PEV onde receberão vales-descontos para abatimento do imposto do ano seguinte, contribuindo de forma significativa na questão da educação ambiental, geração de renda e redução da degradação do meio ambiente.

A variável “reciclagem” indica o total a ser descontado da TRSD/Ambiental. O item é precificado para fins de desconto, de acordo com o valor do custo pago para destinação final do quilo de material. Neste caso, o CISBRA detém um contrato no valor de R\$ 132,00 a tonelada do resíduo disposto no aterro. Com isso, o valor do quilo a ser reembolsável ao usuário pela entrega de um quilo de material para a ação ambiental da TRSD é de R\$ 0,13. O usuário deve acumular seus créditos durante até um ano. Eles então serão abatidos do valor do tributo no exercício seguinte.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com base nas informações e na aplicação da fórmula paramétrica, obtêm-se os seguintes valores mensais da TRSD/Ambiental para cada categoria de usuário:

Coletas semanais							
Tipo de Imóvel	1	2	3	4	5	6	7
Terreno	3,03	4,78	6,54	8,29	10,04	11,79	13,54
Residencial 1	4,31	6,06	7,82	9,57	11,32	13,07	14,82
Residencial 2	6,87	8,63	10,38	12,13	13,88	15,63	17,38
Residencial 3	12	13,75	15,5	17,25	19	20,75	22,51
Residencial 4	22,24	23,99	25,75	27,5	29,25	31	32,75
Comércio Pequeno	6,87	8,63	10,38	12,13	13,88	15,63	17,38
Comércio Médio	12	13,75	15,5	17,25	19	20,75	22,51
Comércio Grande	17,12	18,87	20,62	22,37	24,13	25,88	27,63
Indústria Pequena	17,12	18,87	20,62	22,37	24,13	25,88	27,63
Indústria Média	32,49	34,24	35,99	37,74	39,5	41,25	43
Indústria Grande	-	-	-	-	-	-	-
Condomínio Pequeno	52,98	54,73	56,48	58,24	59,99	61,74	63,49
Condomínio Médio	206,67	208,42	210,17	211,92	213,68	215,43	217,18
Condomínio Grande	514,05	515,8	517,55	519,3	521,06	522,81	524,56
Filantrópico	6,87	6,87	6,87	6,87	6,87	6,87	6,87
Público Estadual	52,98	52,98	52,98	52,98	52,98	52,98	52,98

Tabela 4: Valor unitário mensal da taxa (em R\$) por tipo de imóvel e coletas semanais

Conforme dados do SNIS (2019), cerca de 90% das economias da região do CISBRA são classificadas como “residenciais”. Partindo desta premissa, assume-se a seguinte distribuição, obtendo as seguintes projeções por faixa, de acordo com os valores apresentados pela tabela 4.

Tipo de Imóvel	%	Unidades	2col. (5%)	3col. (70%)	6col. (25%)	R\$
Terreno com ligação de água	1,00	811	41	568	203	R\$ 6.293,88
Residencial 1	50,80	41197	2060	28838	10299	R\$ 372.491,86
Residencial 2	25,00	20274	1014	14192	5069	R\$ 235.244,59
Residencial 3	8,00	6488	324	4541	1622	R\$ 108.514,53
Residencial 4	2,00	1622	81	1135	405	R\$ 43.746,76
Comércio Pequeno	5,00	4055	203	2838	1014	R\$ 47.048,92
Comércio Médio	1,50	1216	61	852	304	R\$ 20.346,47
Comércio Grande	1,00	811	41	568	203	R\$ 17.718,85
Indústria Peq	2,50	2027	101	1419	507	R\$ 44.297,12
Indústria Media	0,50	405	20	284	101	R\$ 15.091,22
Indústria Grande	0,00	0	0	0	0	R\$ 0,00
Condomínio Pequeno	1,00	811	41	568	203	R\$ 46.800,58
Condomínio Médio	0,50	405	20	284	101	R\$ 85.718,28
Condomínio Grande	0,50	405	20	284	101	R\$ 210.354,27
Público Municipal (isento)	0,00	0	0	0	0	R\$ 0,00
Filantropico	0,10	81	4	57	20	R\$ 837,12
Público Estadual	0,10	81	4	57	20	R\$ 3.747,95
Total		80.691	4.035	56.483	20.173	R\$ 1.258.252,41

Tabela 5: Receita mensal estimada por categoria

Cabe destacar que este modelo representa a realidade aproximada de cada município quanto à classificação dos imóveis. Caberá a administração de cada um deles realizar o levantamento dos dados sobre as economias locais e suas áreas construídas. Em cidades com grande número de terrenos e poucas indústrias a receita poderá declinar (em certos casos, até se tornar negativa em relação aos gastos totais). Nesses casos, um ajuste no parâmetro U realocará a curva da receita até que seja dado o equilíbrio com as despesas.

Dado o custo operacional de R\$ 14,9 milhões anuais espera-se, com o modelo da TRSD/ Ambiental, uma receita anual próxima de R\$ 15,0 milhões (conforme restará demonstrado na tabela 8), alcançado assim a sustentabilidade econômico-financeira pretendida pela Lei nº 14.026/2020. Cabe agora a análise da taxa inserindo os cálculos relativos ao seu sistema de depósito-reembolso.

A caracterização gravimétrica dos resíduos do CISBRA estima um potencial de geração de 1.631 toneladas de resíduos recicláveis por mês geradas entre as cidades consorciadas. O projeto da TRSD/Ambiental reembolsará R\$ 0,13 pelo quilo de material entregue pelos usuários no PEV que, como explicado, é o reflexo do preço pago pelo município para aterramento de um quilo de resíduo.

Atualmente, o contrato do CISBRA para este tipo de serviço é de R\$ 132,00 a tonelada (R\$ 0,132 por quilo). É perfeitamente cabível o reembolso, uma vez que, ao receber o material no PEV, o município não pagará essa despesa ao aterro sanitário. A tabela 7 apresenta os valores de mercado de cada tipo de material e o valor que a administração municipal concederia de desconto na TRSD/Ambiental pelo recebimento.

Materiais recebidos pelo ECOPONTO / TRSD	Valor de Mercado	Crédito depósito-reembolso pelo KG do resíduos
Papéis, Papelão, Jornal e outros recicláveis	0,50	0,13
Plásticos Duros, Plásticos Filme, PET e outros recicláveis	0,83	0,13
Alumínio	5,00	0,13
Metais Ferrosos	6,70	0,13
Vidros recicláveis	0,10	0,13

Tabela 6: Demonstrativo – Potencial para TRSD/Ambiental

Segundo a tabela 6, o consórcio receberá com o programa de coleta voluntária da TRSD/Ambiental os seguintes materiais: papéis (papel branco, papelão, jornal, sacarias, arquivo etc.); plásticos (todo o tipo); alumínio; metal (todo tipo) e vidro, de acordo com os preços indicados na segunda coluna.

O consórcio, como detentor desse material, poderá administrá-lo da maneira que melhor contemple seu planejamento. Em um primeiro momento pode, por exemplo, destinar tais resíduos às cooperativas de coleta seletiva e incrementar as rendas locais. Após, conforme existam avanços tecnológicos e institucionais, poderá vender o material no mercado para custear a operacionalização de um Centro de Triagem automatizado.

Materiais	Kg/mês	R\$ Mercado	R\$ Pago p/ TRSD	Agregado mensal para políticas públicas
Papéis, Papelão, Jornal, Tetra-Pak e outros papéis	5.880	R\$ 2.939,90	R\$ 764,37	R\$ 2.175,53
Plásticos Duros, Plásticos Filme, PET e outros plásticos	11.113	R\$ 9.223,70	R\$ 1.444,68	R\$ 7.779,02
Alumínio	202	R\$ 1.008,64	R\$ 26,22	R\$ 982,42
Metais Ferrosos	848	R\$ 5.684,60	R\$ 110,30	R\$ 5.574,30
Vidros	891	R\$ 89,12	R\$ 115,85	-R\$ 26,74
Borracha e Couro	288	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total	19.222	R\$ 18.945,96	R\$ 2.461,42	R\$ 16.484,54

Tabela 7: Demonstrativo – Potencial para TRSD/Ambiental

Na tabela 7, tem-se o potencial de geração, reembolso e geração de renda mensal por categoria de resíduo no CISBRA após as valorações apresentadas na tabela 6. Percebe-se a grande diferença entre o valor de mercado dos materiais e o valor reembolsável pela TRSD/Ambiental. Ela, além de estimular a geração de renda para catadores e cooperados, não inviabiliza a arrecadação da TRSD/Ambiental, pois o desconto reflete os custos que os municípios arcariam com a destinação final em aterro sanitário.

Com isso, o resultado global da TRSD/Ambiental incluindo o dispositivo de depósito-reembolso é:

	+	Arrecadação TRSD (mensal)	R\$ 1.258.252,41		
Demonstrativo Mensal	-	Abatimento Máximo TRSD/Ambiental	R\$ 2.461,42		
	=	Saldo	R\$ 1.255.790,99		
	+	Materiais Recicláveis/Valor Social	R\$ 18.945,96		
	-	Custo de Operação ECOPONTO	R\$ 20.000,00		
	=	Resultado	R\$ 1.254.736,95		
Anual	+	Arrecadação TRSD	R\$ 15.099.028,96		
	-	Custo Total	R\$ 14.956.318,47		
	=	Resultado	R\$ 142.710,49	0,945	%
	+	Resultado TRSD/Ambiental	R\$ 15.056.843,39		
	-	Custo Total	R\$ 14.956.318,47		
	=	Resultado	R\$ 100.524,92	0,668	%

Tabela 8: Demonstrativo de Resultados

“ Com menos resíduos encaminhados aos aterros, supõe-se que aconteça redução nos custos de manejo, refletindo nas despesas futuras. ”

Cabe destacar que a TRSD/Ambiental pode alimentar um ciclo de redução da disposição final e manejo que podem resultar no abatimento do valor da taxa nos anos seguintes. Com menos resíduos encaminhados aos aterros, supõe-se que aconteça redução nos custos de manejo, refletindo nas despesas futuras.

Esse por fim será o dispositivo de reajuste da TRSD/Ambiental. Por ser composta basicamente por índices de geração e estatística, a taxa varia de um ano para outro de acordo com as variações de geração e crescimento dos municípios. Neste caso, se a população de uma cidade cresce enquanto a geração diminui, o valor da taxa cai, se mantidas todas as demais variáveis.

Cabe destacar que alguns municípios possuem projetos para compostagem de resíduos orgânicos. Neste trabalho não foram atribuídos valores financeiros pelo depósito-reembolso de material orgânico, tarefa que dependerá da análise de cada caso. Sugere-se que, no caso do material orgânico, seja atribuído um valor de desconto para os cidadãos que realizarem a compostagem em suas residências.

Assim, o resultado da tabela 8 indica que, mesmo após a inclusão do dispositivo do depósito reembolso, a TRSD/Ambiental obtém resultados positivos, mantendo a sustentabilidade econômico-financeira do sistema requerida pela Lei nº14.206/2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cada ano a gestão dos serviços que envolvem o manejo de resíduos sólidos torna-se mais complexa. Ora devido ao aumento no valor das terras para construção de novos aterros, causada na maioria das vezes por menor disponibilidade de espaço nos grandes centros, ora devido aos custos de coleta, disposição e controle cada vez mais elevados.

São desafios que, aliados à perspectiva de que o setor público é incapaz de, sem a inclusão da iniciativa privada, alcançar as metas ambiciosas para a universalização do saneamento básico pretendidas pela Lei nº 11.445/2007, conduziram às mudanças introduzidas pela Lei nº 14.026/2020 (Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico).

Esta preconiza desde 2020 a participação de agentes privados como prestadores dos serviços de saneamento (com destaque neste trabalho àqueles relacionados ao manejo de resíduos sólidos), obrigando a criação de taxas e/ou tarifas que objetivam, à primeira vista, tornar o setor financeiramente e ambientalmente sustentável. No íntimo de sua proposta, a Lei nº 14.206/2020 almeja, com os tributos, criar receitas diretamente vinculadas às despesas com serviços de manejo de lixo, o que proporcionará mais segurança para investimentos e possibilidade de expansão para as empresas deste setor.

Quanto às condições ambientais, o novo marco trouxe poucas alterações à Lei Federal de Resíduos Sólidos, mantendo os princípios de não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final adequada dos resíduos sólidos. A modelagem de um novo imposto, como o apresentado neste trabalho, deve estimular também a sustentabilidade ambiental e a internalização da externalização.

Neste contexto, a TRSD/Ambiental atende os objetivos almejados pela legislação vigente, pois sua fórmula assegura o equilíbrio entre receitas e despesas provenientes da gestão do manejo de resíduos sólidos, considerando para isso relações diretamente previstas como a frequência de coleta e as características das edificações (área e função social). Além do mais, tem o potencial de reduzir o montante de resíduos destinados aos aterros por meio de seu mecanismo de depósito-reembolso que assegura descontos para os municípios que praticam a reciclagem.

O dinamismo é outro fator positivo deste modelo, uma vez que ele é diretamente impactado pelas oscilações de custo, índices populacionais e geração de resíduos na região do consórcio ou do município. Tendo isso, por exemplo, quando mantidas as demais variáveis, uma queda na quantidade de lixo destinado aos aterros refletirá na redução do valor da taxa. O mecanismo da TRSD/Ambiental é autoajustável e não necessita, portanto, da aplicação de índices anuais de reajustes (IPCA, INPC, por exemplo).

Não menos importante, a taxa possui valores módicos nas suas faixas mais baixas, com valores inferiores a meio por cento do valor do salário-mínimo para *residenciais 1* com apenas uma coleta semanal (condição de muitos imóveis rurais da região). Isso é alcançável pois a frequência das coletas e a progressividade do fator de área e função social do imóvel redistribuem os valores médios e geram cobranças mais elevadas para aqueles que possuem maior disponibilidade de serviços e presunção de maior patrimônio.

Por fim, apesar de a TRSD/Ambiental ser um modelo de cobrança originalmente previsto para a região do Circuito das Águas Paulistas atendida pelo CISBRA, ele pode ser replicável para qualquer outro consórcio ou município do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2020**. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama-2020/>. Acessado em: 01 de outubro de 2021.

BACCHI M.O.S; FONSECA D.F. **A regulação dos Resíduos Sólidos in Regulação do Saneamento Básico: 5 anos de experiência da ARES-PCJ**. Organizadores: Oliveira C.R; Brochi D.F; Gravina C.R. 1ª Edição. São Paulo: Essencial Idea Publish 2016.

BUCKLAND, J. e ZABEL, T. **Economic and Financial Aspects of Water Management Policies**. In: CORREAF, N. (ed.). *Selected Issues in Water Resources Management in Europe 1*. A. A. Rotterdam: Balkema, p. 261-352, 1998.

CANEPA, E.M. **Economia da Poluição, in Economia do Meio Ambiente**. Organizador May P. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CASTELLANI, F. F. **Direito Tributário**. 3 ed. Ver e atual. São Paulo: Saraiva, 2011

CETESB. **Série Relatórios: Inventário Estadual de Resíduos Sólidos 2020**. Disponível em: www.cetesb.sp.gov.br. Acessado em: 19 de setembro de 2021.

CISBRA. Disponível em: www.cisbra.eco.br Acessado em: 10 de julho de 2021.

DALY, H; FARLEY J. **Economia Ecológica**. Lisboa: Instituto Piaget, 2004

IBGE. Disponível em: www.ibge.br. Acessado em 25 de setembro de 2021.

MANKIW, N.G. **Introdução à Economia: princípios de macro e microeconomia**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

MORAES, O.J. **Economia Ambiental: Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável**. 1ª Edição. São Paulo: Centauro, 2009.

SABBAG, E. **Manual de Direito Tributário – 3ª ed**. São Paulo, Saraiva, 2011.

SNIS. **Série Histórica**. Disponível em: <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>. Acessado em: 12 de setembro de 2021.





Gestão Pública Municipal na Elaboração de Políticas Públicas Ambientais

O Caso de Monte Alto-SP

Fábio Gabriel Nascibem

Doutorando em Ensino de Ciências e Matemática-PECIM/UNICAMP. Mestre em Ensino de Ciências e Matemática-PECIM/UNICAMP. Licenciado em Química pela UNESP/ Campus Araraquara. Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente de Monte Alto-SP. Campinas-SP, Brasil. fnascibem@yahoo.com.br

Alessandra Aparecida Viveiro

Doutora em Educação para a Ciência pela UNESP Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, Campinas-SP, Brasil. alessandraviveiro@gmail.com

Oswaldo Gonçalves Junior

Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV. Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, Campinas-SP, Brasil. ogjunior@unicamp.br

RESUMO

O Poder Público municipal tem como desafio realizar uma boa gestão ambiental, inclusive formulando políticas públicas para concretizar projetos envolvendo a atração de particulares na gestão do bem comum. O objetivo do artigo foi o de descrever o processo vivido por Monte Alto - SP na concretização de iniciativa pública de estímulo para a criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN). Metodologicamente, são descritos os passos envolvendo o arranjo entre diferentes atores públicos e privados, bem como os desdobramentos legais desse percurso. O olhar sobre essa realidade e sobre os processos enfocados permitiu concluir que uma incisiva atuação dos gestores da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, articulados com outros atores sociais, utilizando-se de mecanismos como audiência pública, uma comunicação pública eficiente e diversificada, levou à construção de um projeto de lei contendo incentivos. Aliados ao fator geográfico do município, caracterizado por significativas áreas de proteção permanente, impeditivas para agricultura, especialmente em sua porção de Cerrado, com potencial para RPPN locais, esses aspectos foram preponderantes na construção de medidas bem

sucedidas e que tornam essa experiência um importante caso frente ao panorama geral de degradação ambiental experimentado por boa parte das localidades.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Público Municipal. Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Gestão Ambiental. Legislação Ambiental. Formulação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

The municipal government is challenged to carry out good environmental management, including formulating public policies to implement projects involving the attraction of private individuals in managing the common good. The objective of the article was to describe the process experienced by Monte Alto - SP in the implementation of a public initiative to encourage the creation of Private Reserves of Natural Heritage (RPPN). Methodologically, the steps involving the arrangement between different public and private actors are described, as well as the legal consequences of this path. Looking at this reality and the processes focused on, it was possible to conclude that an incisive action by the managers of the Department of Agriculture and Environment, articulated with other social actors, and using mechanisms such as public hearing, efficient and diversified public communication, led the construction of a bill containing incentives. Allied to the geographical factor of the municipality, characterized by significant areas of permanent protection, impediments to agriculture, especially in its Cerrado (Brazilian Savannah) portion, potential for local RPPN, they were preponderant aspects in the construction of successful measures that make this experience an important case against the general panorama of environmental degradation experienced by most of the localities.



INTRODUÇÃO

Este artigo relata o caso de Monte Alto, município no interior do Estado de São Paulo, Brasil, que, por meio da sua Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, a partir de 2021, realizou ações para incentivo à constituição de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), gerando impactos relevantes na dinâmica ambiental do município.

Uma RPPN é “uma unidade de conservação (UC) de domínio privado, gravada com perpetuidade na matrícula do imóvel, com o objetivo de conservar a diversidade biológica” (SOUZA; CÔRTE; FERREIRA, 2012, p. 13). As RPPN foram criadas pelo Decreto nº. 98.914, de 31 de janeiro de 1990, substituído mais tarde pelo Decreto nº. 1.922/1996, como estratégia para promoção da conservação da natureza, por meio de áreas protegidas, a partir de iniciativas de proprietários particulares (*Ibid.*, 2012).

Em primeiro lugar, fomentar uma política pública para criação de RPPN é um fato pouco corriqueiro, pois a primazia de sua criação depende da livre e espontânea vontade dos proprietários. Entretanto, um município, estado ou federação pode lançar programas voltados para tal, sobretudo quando grande parte do seu patrimônio natural encontra-se em áreas particulares, como é o caso de Monte Alto. O município tem grande relevância hídrica, por estar em um divisor de bacias, e está situado em uma área com muitas Áreas de Proteção Permanente (APP), em razão do relevo acidentado, com muitos morros e serras. Foi neste contexto que a cidade, por meio de sua gestão ambiental, elaborou um programa de incentivos à criação de RPPN e disparou ações e articulações diretas, junto com proprietários rurais e outros atores políticos, e em pouco tempo obteve seus primeiros resultados.

A particularidade do caso em questão e sua importância enquanto possível exemplo de ação do Poder Público para estímulo às RPPN constituem o foco de uma pesquisa, em nível de doutorado, ainda em andamento, desenvolvida pelo primeiro autor sob orientação dos demais. Neste artigo, apresentamos o caso em uma perspectiva descritiva, necessária para posterior compreensão dos processos em curso no município.

ASPECTOS HISTÓRICOS E GEOGRÁFICOS DO MUNICÍPIO

Monte Alto é um município de aproximadamente 50 mil habitantes (IBGE, 2020)¹, com área total de 346,950Km², distante cerca de 350Km da capital do Estado de São Paulo. Localiza-se na região norte do Estado, compondo a região metropolitana de Ribeirão Preto, e possui Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) elevado (0,768).

Sua economia é diversificada, tendo um setor agrícola importante, com predomínio de pequenas e médias propriedades rurais. Em solo montealtense, há produção de grande variedade de culturas como cana-de açúcar, cebola, hortaliças, limão, laranja e outras. Antigamente, já foi conhecida como “cidade do mamão”, mas hoje em dia pouco se planta da fruta. Apesar de ter havido crescente interesse dos agricultores pela cana, a agricultura da cidade tem sobrevivido na forma de uma pluricultura. O setor industrial é relevante, contando com multinacionais do setor alimentício, automotivo, de borracha, agrícola, fundição, entre outros. O setor de serviços também cumpre um papel importante.

Localizado em uma região de altitude, está a cerca de 800m acima do nível do mar, em uma região de limite entre os biomas Cerrado e Mata Atlântica, com muitos morros, caracterizando Áreas de Proteção Permanente (APP). Além disso, está presente em uma região com duas bacias hidrográficas, a do Turvo-Grande e a do Mogi-Guaçu, sendo, portanto, de grande relevância hídrica. A cidade está localizada na região geológica da formação bauru, sendo caracterizada por ser um solo de arenito bauru. As rochas sedimentares da cidade são caracterizadas pela aparição de fósseis, principalmente de dinossauros, sendo esse um aspecto socioambiental e cultural de enorme relevância para o município, fomentando a existência do Museu de Paleontologia, um dos mais importantes do Brasil. O Museu conta com inúmeros artefatos, incluindo fósseis de dinossauros, crocodilianos, entre outros. Algumas espécies, inclusive, tiveram a catalogação no Município, como é o caso do *Caipirasuchus montealtensis*².

Por estar em uma região de topografia acidentada, com um solo frágil, de arenito, a cidade tem inúmeros focos de erosão, sendo que no ano de 2005 houve uma boçoroca de grandes proporções, que engoliu 12 casas, no Jardim Paulista. Por ter ocorrido à luz do dia, não houve mortes de moradores, mas tal fato está marcado no imaginário local.

Outro fator histórico-cultural relevante para o município foi a presença do trilho do trem, que compõe o brasão do município, e favoreceu a formação do povoado de Ibitirama, ao redor da estação ferroviária. Inicialmente distrito de Jaboticabal, Ibitirama passou a ser distrito de

1 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/monte-alto.html>. Acesso em: 21 nov. 2021.

2 Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2018/12/12/diversidade-de-fosseis-indica-monte-alto-sp-como-refugio-dos-crocodilos-ha-66-milhoes-de-anos.ghtml>. Acesso em: 21 nov. 2021.

Monte Alto em 1938. Atualmente, o trilho foi extinto, mas o povoado foi perpetuado, atualmente quase sofrendo conurbação junto à área urbana de Monte Alto.

A cidade conta ainda com o distrito de Aparecida do Monte Alto, distante 20Km da malha urbana, fundado em 1926, com cerca de 1000 habitantes. Por lá, existe uma igreja ainda em construção, mas que já recebe visitantes, a Igreja da Montesina. Todos os anos, vários peregrinos fazem o percurso Monte Alto - Aparecida caminhando, como forma de pagamento de promessas e outras motivações de cunho religioso.

Por falar no turismo religioso e no turismo em geral, essa é uma grande potencialidade da cidade, podendo ser uma quarta força econômica. Hoje, Monte Alto é considerado um Município de Interesse Turístico (MIT) e atrai pessoas pelas suas capelas, sendo um percurso oficial para o ciclismo, chamado de Rota das Capelas, com mais de 89Km de extensão, passando por muitas das capelas rurais e urbanas da cidade. As capelas ainda são um importante componente do turismo religioso. Nessa questão, o município conta com o Mausoléu da Menina Izildinha, uma jovem nascida em Portugal. Em Monte Alto, o seu irmão, o Comendador Castro Ribeiro, tinha uma das maiores indústrias alimentícias do Estado, a Castro Ribeiro Agro Industrial (CRAI). Izildinha faleceu em Portugal e a ela passaram a ser atribuídos milagres. Anos mais tarde, seu corpo foi trasladado para o mausoléu existente na cidade de Monte Alto. Atualmente, há um processo de canonização no Vaticano.

As belezas naturais também são alvo importante para o turismo na cidade, pelas serras, cachoeiras e belas vistas em mirantes. Entretanto, essas belezas naturais estão quase sempre em propriedades privadas, exigindo ações do Poder Público para atrair o interesse dos proprietários pela conservação, avançando na governança ambiental.

“ As belezas naturais também são alvo importante para o turismo na cidade, pelas serras, cachoeiras e belas vistas em mirantes. Entretanto, essas belezas naturais estão quase sempre em propriedades privadas, exigindo ações do Poder Público para atrair o interesse dos proprietários pela conservação, avançando na governança ambiental. ”

ASPECTOS FUNDIÁRIOS E AMBIENTAIS DE MONTE ALTO

A partir de janeiro de 2021, uma nova gestão assumiu a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente de Monte Alto³. Uma das primeiras bandeiras da gestão ambiental foi atrair a iniciativa privada, que detém grande parte do parcelamento do solo, logo grande parte do patrimônio natural do município, para uma governança ambiental. O desafio estava posto: como estimular proprietários, por meio de políticas públicas, para iniciativas privadas de conservação.

De todo o grupo de Unidades de Conservação, pelo Código Florestal Brasileiro (BRASIL, 2012), há três tipos de unidades privadas: Reserva Legal, Área de Proteção Permanente situadas em áreas privadas e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN).

Pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) faz-se a definição de outros exemplos de unidades, dispostas em duas categorias: as de tempo integral - mais restritivas e voltadas para a conservação de ecossistemas e espécies ameaçadas, com o uso indireto de seus recursos; e as de Uso Sustentável - que preconizam uma maior permeabilidade de ações, integrando o ecoturismo, pesquisa e Educação Ambiental. São unidades de tempo integral: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre. As unidades de uso sustentável são: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

No caso das RPPN, embora pertençam ao grupo de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, que permite a presença de populações humanas e também maior apropriação e exploração econômica do espaço (FERREIRA; VENTICINQUE; ALMEIDA, 2005, p. 157), houve o veto do inciso III do artigo 21 da Lei Nacional das Unidades Conservação (BRASIL, 2000), que permitia a exploração econômica nas reservas, porque ele abria possibilidade de atividade de mineração. Deste modo, embora classificadas como Uso Sustentável, elas se assemelham ao modelo de Áreas de Proteção em Tempo Integral, que é mais restritivo (LIMA; FRANCO, 2014).

Todas unidades são criadas por meio de um entendimento coletivo da necessidade de proteger uma área, feito por meio de estudos, audiências públicas e a demonstração evidente do interesse ambiental. Em muitos casos, como em Reservas Biológicas, Áreas de Proteção Ambiental ou Refúgios da Vida Silvestre, o processo sempre passa por um convencimento social, sendo que isso pode ser complexo e moroso, pois impacta muitas propriedades e toda uma comunidade, que é diretamente impactada pela mudança de hábitos. As RPPN, de outro modo, partem da manifesta vontade do proprietário, como parte determinante do processo, o que favorece sua criação.

³ O primeiro autor deste artigo foi convidado a assumir a função de Secretário de Meio Ambiente e Agricultura na gestão municipal 2021-2024.

Considerando também que as APP e Reservas Legais são compulsórias, e levando em conta a maior facilidade em obter êxito, enquanto política pública, optou-se pelo incentivo à criação das RPPN.

Com relação à questão fundiária, Monte Alto possui, em sua grande parte, pequenas e médias propriedades. Para melhor visualização desse fato, foi elaborado um mapa com todos os imóveis rurais disponíveis, utilizando o software QGIS, software livre, a partir dos polígonos disponíveis no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (CAR)⁴. Vale lembrar que nem todas as propriedades estão cadastradas, uma vez que ainda estão em vigência as metas municipais para georreferenciamento. Apesar deste fato, grande parte das propriedades já se encontram devidamente regularizadas, servindo como um bom parâmetro para visualizar a questão fundiária.

De acordo com a tabela de atributos da camada poligonal, há 1289 propriedades rurais. Aplicando recursos estatísticos sobre a camada, no QGIS, notamos que as propriedades montealtinas têm, em média, 25,98 hectares, com uma mediana de 13,61 hectares e desvio padrão de 45,04 para mais ou para menos. O valor mínimo está em 0,0017 hectare, enquanto o máximo, em 759,83 hectares. Com base nisso, notamos que 50% das propriedades têm 13,61 hectares ou menos. A média, em torno de 25 hectares, demonstra que as propriedades têm, em sua maioria, extensões pequenas ou médias.

Avançando em direção aos atributos ambientais, de acordo com o CAR, há 352 nascentes na região. Grande parte da hidrografia, inclusive nascentes, ocorre dentro das propriedades particulares, o que requer atenção quanto à conservação.

O Município possui grande responsabilidade hídrica, uma vez que, ao Norte, compõe a bacia do Turvo-Grande, e a nascente do rio Turvo está em Monte Alto. Mais ao Sul, há nascentes e o sistema da bacia do Mogi-Guaçu, composto aqui pelos rios Gambá e Córrego Rico. No extremo oeste, há ainda o Rio da Onça. Ainda há um fator muito relevante, que aumenta a responsabilidade, que é o fato de o Córrego Rico e seus afluentes abastecerem em grande parte o município de Jaboticabal e adjacências. Em outras palavras, caso se tenha uma má gestão hídrica da bacia, pode-se acarretar desabastecimento da cidade vizinha. Dada sua hidrografia, e também o relevo acidentado da região, com muitos morros e serras, as Áreas de Proteção Permanentes são muito representativas, com um total de 2.666 hectares preservados, dados pelas matas ciliares, cristas e topos de morros.

No caso da Reserva Legal (RL), outro mecanismo compulsório de conservação privada, é necessário examinar em qual bioma a municipalidade se encontra. Por Monte Alto estar em uma área de Cerrado que não compõe estados da Amazônia Legal, a legislação pede que se mantenha 20% da cobertura vegetal; o mesmo vale para a Mata Atlântica (BRASIL, 2012). Deste modo, 20% das áreas rurais devem observar a manutenção de RL. No município, são cadastrados no CAR, até o momento, 2.321 hectares de reservas legais. Assim, é possível perceber que praticamente toda vegetação nativa acompanha as APP (matas ciliares e morros), bem como as áreas de Reserva Legal. Isso é mais um fator que mostra a participação privada, uma vez que não há, até o momento, unidades de conservação municipais, estaduais ou federais no

4 Disponível em: <https://www.car.gov.br/>.

município, de modo que não há, praticamente, áreas públicas protegidas. A Figura 1 apresenta um mapa, sobrepondo as Reservas Legais, Áreas de Proteção Permanente e a vegetação nativa, contrastando com áreas rurais particulares, mostrando que elas se confundem e se somam.

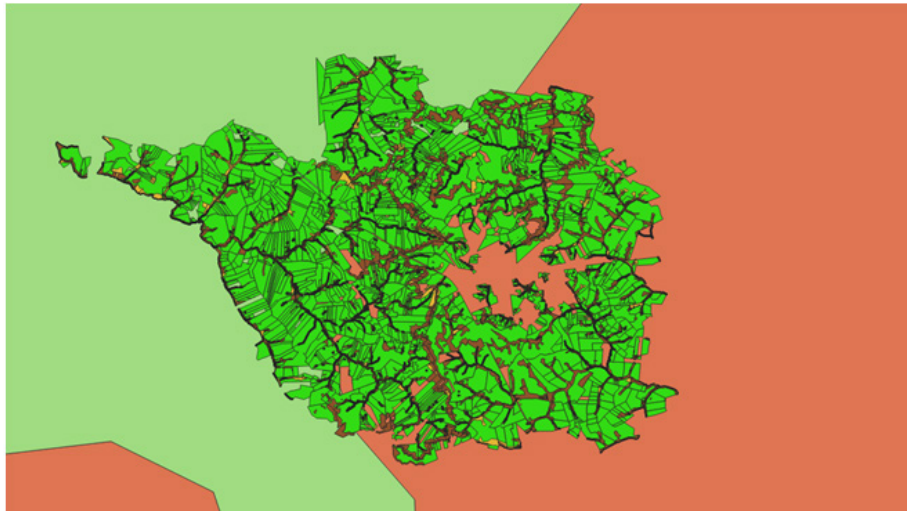


Figura 1- Vegetação nativa total versus propriedades particulares.

Fonte: autores. Criado com QGIS.

O que se pode notar é que praticamente toda vegetação nativa se encontra em domínios particulares e acompanha a hidrografia constante no município. As RPPN parecem um modelo atrativo para a conservação desses recursos, trazendo benefícios mútuos para município e proprietários. Para visualizar melhor a imagem, é apresentada representação do fatiamento do território municipal pelos biomas, trazendo além disso a informação de uso e ocupação do solo para o município (Figura 2):

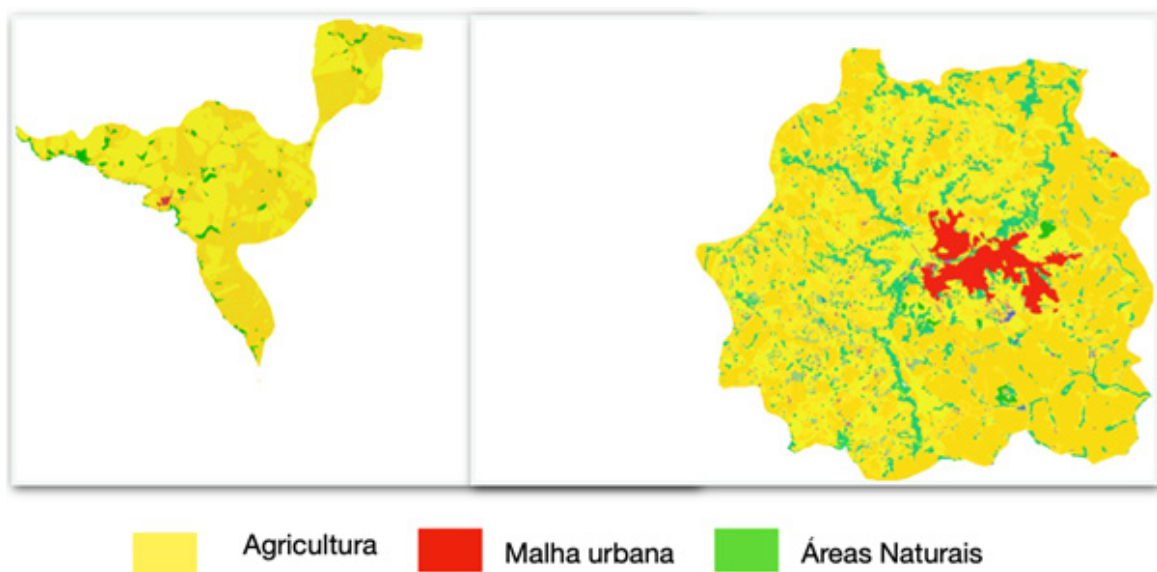


Figura 2 - Ocupação do solo em área de Mata Atlântica (esq.) e Cerrado (dir.).

Fonte: autores. Criado com QGIS.

O que se percebe é que grande parte do solo está destinado a práticas agrícolas. O Cerrado resguarda muitas áreas naturais, em sua grande maioria com APP, devido a ele estar permeado por áreas serranas e de chapadas. Enquanto isso, o limite da Mata Atlântica é mais plano, estando mais sujeito à agricultura. Corroborando essa afirmativa, o mapa a seguir apresenta o recorte da malha do município contrastado com a topografia (Figura 3).

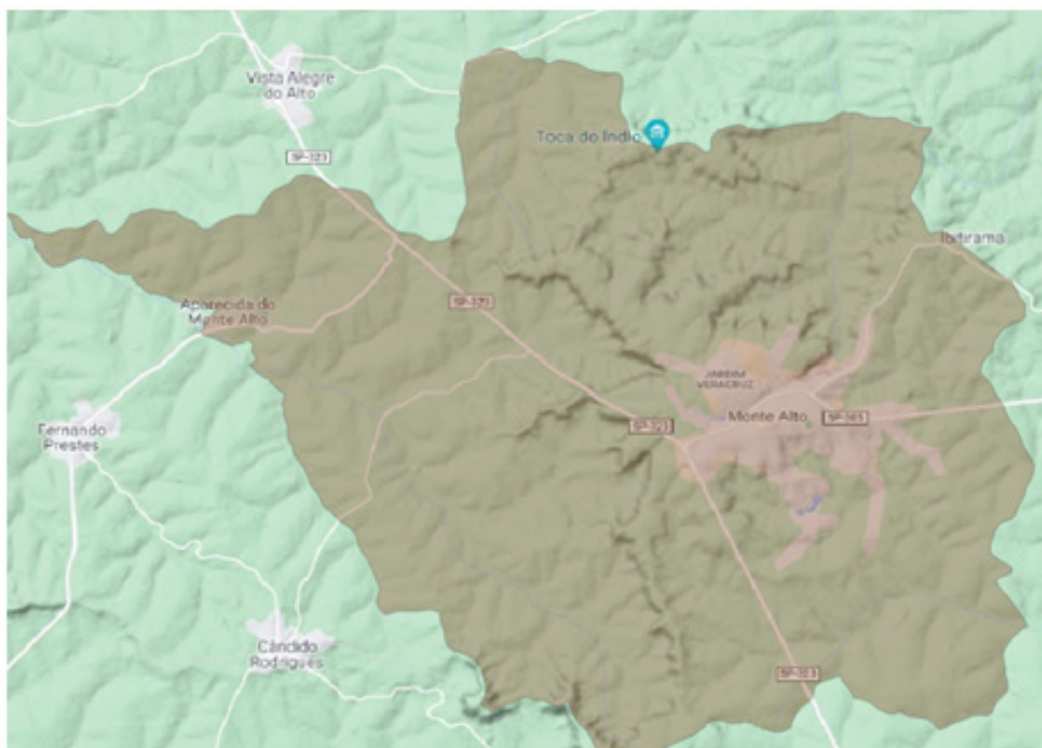


Figura 3 - Malha urbana contrastado com a topografia.

Fonte: autores. Criado com QGIS.

Essa imagem mostra que o extremo oeste, área de Mata Atlântica, está em uma região muito mais plana que a porção de Cerrado, o que explica o porquê de ela estar mais sujeita à agricultura, enquanto o Cerrado se encontra mais preservado, devido às suas APP. E deste modo, baseado nas evidências, avançar na governança dos recursos naturais, bem como explorar os potenciais educativos, perpassa por considerar políticas públicas a partir da atração de proprietários rurais.

O PODER PÚBLICO COMO FOMENTADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS COM FOCO NA GESTÃO E EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Uma audiência pública para sensibilizar proprietários em torno do projeto

Utilizando as estruturas da Prefeitura Municipal, foram identificados os proprietários que possuíam cascatas em suas áreas. A seguir, alguns desses foram convidados a conhecer o projeto de incentivo à criação de RPPN do Poder Executivo, na sede da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente.

Com o interesse de alguns, negativa de outros, bem como a indicação de outras pessoas com um perfil ambientalista - caracterizado por um interesse desperto pelo tema ou por transformar suas práticas em ações mais sustentáveis -, muitas dúvidas pairavam sobre o que seria uma Reserva Particular, bem como sobre incentivos, benefícios e obrigações. Um grupo no aplicativo *WhatsApp* foi criado para estabelecer contatos com os proprietários, que foram chamados também para intensificar as conversas acerca do projeto, na sede da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente.

A partir disso, a Secretaria resolveu, na pessoa de seu Secretário, promover um evento, no dia 10 de março de 2021, de forma semi-presencial, contando com dois blocos: a) um bloco que trouxesse um panorama sobre as obrigações, o que é permitido e o que não é dentro de uma RPPN e como proceder ao reconhecimento (participaram desse um bloco membro da Confederação Nacional de RPPN, um membro da Federação das Reservas Ecológicas Particulares do Estado de São Paulo (FREPESE), e um representante da autarquia estadual Fundação Florestal); e b) um bloco que discutiu as atividades permitidas no âmbito de RPPN, sendo elas: a Conservação e Recuperação da área, a Educação Ambiental, o Ecoturismo e a Pesquisa Científica (neste bloco, participaram dois pesquisadores da Universidade Estadual de Campinas e um representante do Serviço Social do Comércio - Administração Regional no Estado de São Paulo (SESC-SP), entidade com sólida experiência na constituição de uma RPPN em sua unidade de Bertoga). No evento, puderam participar cinco proprietários, além de técnicos da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente. Além disso, o evento teve a transmissão pelo canal da Prefeitura Municipal no *YouTube* e ficou disponível para acesso de outros possíveis interessados. Como resultado, os proprietários saíram dispostos a estudar, retomar os debates, além de pensar reivindicações para que pudessem aderir ao Programa Municipal de RPPN de Monte Alto.

Desdobramentos

A partir do evento de discussão sobre o projeto, as negociações da parte do poder público para com os proprietários foram retomadas. Uma lei que trouxesse à tona os anseios dos proprietários foi pensada como forma de garantir, para as futuras gerações, os incentivos e benefícios, e que isso estivesse além, inclusive, de mudanças de governos.

Do total dos proprietários que participaram do evento, três sinalizaram interesse em prosseguir com o envio de documentação preliminar, que seria: o georreferenciamento da propriedade (seu cadastro no CAR), bem como a assinatura de um termo de interesse. Paralelamente, a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente firmou um convênio com o projeto Reservas Privadas do Cerrado⁵, cuja participação se insere em fomentar a criação de RPPN no bioma do Cerrado. Como Monte Alto tem grande porção de seus limites nesse bioma, das três propriedades inseridas no piloto, duas estavam oficialmente constituídas no bioma, podendo participar dos benefícios do projeto.

Deste modo, essas duas RPPN receberam incentivos para averbação e criação do memorial descritivo, que consiste na delimitação territorial da RPPN dentro da propriedade. A outra propriedade, que se encontra no bioma Mata Atlântica, tem como proprietária uma Usina de beneficiamento de insumos de cana-de-açúcar. Para a Usina, representada pelo seu conselho diretivo, foi endereçada uma carta convite, explicitando os benefícios mútuos de reconhecer a área de reserva legal em RPPN. Ainda sobre a Usina, no dia 3 de Maio de 2021, uma reunião foi realizada, em ambiente virtual, com a presença do Secretário de Meio Ambiente - pela parte da Prefeitura -, e do engenheiro florestal e do responsável pelo departamento jurídico - pela parte da Usina. Foram explanados os pontos que tocam aspectos jurídicos, como deduções fiscais e tributárias, além dos benefícios mútuos, bem como as responsabilidades. Um ponto importante que cativou a empresa foi o fato de as RPPN melhorarem a imagem pública da Usina, além de oferecerem uma oportunidade de melhorar a segurança no local. Por exemplo, motociclistas costumam passar pela área do cânion, que seria destinada para RPPN, para fazer trilhas, motivo pelo qual a empresa já fora autuada pela Polícia Ambiental. Principalmente por esses dois fatores, o projeto passou a ter potencial naquele local.

Pensando na criação de uma lei, um dos proprietários encaminhou, via Central de Atendimento do Cidadão, portal direto de reivindicações junto ao Poder Público, um requerimento contendo um conjunto de pontos essenciais para que se tornasse viável a criação de RPPN da parte dos proprietários rurais. Em posse do documento, a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente formulou a minuta da lei, que passou pelas instâncias da Secretaria de Finanças e Orçamento, para avaliação do impacto financeiro, e da Secretaria dos Negócios Jurídicos, que avaliou a legalidade. Em ambas as secretarias, a minuta passou por pequenas alterações e seguiu o trâmite, sendo protocolada para análise na Câmara Municipal.

5 Para informações, acesse: <https://reservasprivadasdocerrado.com.br>.

A lei de criação de RPPN de Monte Alto

A criação de uma lei municipal para subsidiar o processo de criação de RPPN, bem como institucionalizar incentivos, foi um processo decisivo para vencer resistências e estimular a criação das reservas.

Um dos problemas apontados, e que poderia inviabilizar a criação de reserva, é o fato de as RPPN serem eternas. Embora também seja esse um grande potencial ambiental, muitos proprietários hesitam antes de aderir, sendo apontadas dificuldades como: a) a possível desvalorização em caso de interesse de venda do imóvel; b) o fato de se arrepender e não poder utilizar a área para a agricultura; ou c) apesar de terem interesse na conservação, não conseguirem renda suficiente para se manter explorando turismo, Educação Ambiental ou quaisquer outras atividades permitidas.

Ter um programa de pagamento por serviços ambientais, um fundo para subsidiar projetos das RPPN, um pacote de incentivos, deduções de impostos e programas turísticos é o que pode ser o fiel da balança para suprir essa resistência inicial.

Pensando nisso, Monte Alto lançou um arrojado programa, costurando apoios, incentivos e delimitando etapas para a criação de RPPN em seu território. Um conjunto de documentos auxiliares foram empregados para trazer luz à necessidade das RPPN no município e sensibilizar os atores envolvidos, como os vereadores, que deveriam aprovar a lei.

Assim sendo, uma carta foi endereçada pelo Gabinete da Prefeita e pela Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente aos vereadores, com os argumentos para a aprovação da lei. Dentre os argumentos apresentados, estavam: i) que é menos custoso fomentar a criação de RPPN do que investir na desapropriação de áreas; ii) que uma vez criadas, as RPPN são fortes atrativos turísticos; iii) possuem um grande potencial educativo, podendo constituir-se como espaços educadores.

Paralelamente, após a audiência pública, diversas reuniões foram realizadas entre os proprietários interessados e os gestores ambientais do município. Foram explicitados os benefícios mútuos da criação das reservas: para o município, a possibilidade de ter um programa de Educação Ambiental bem estruturado em diferentes espaços e a possível exploração turística; para os proprietários, a possibilidade de pagamentos por serviços ambientais, deduções de impostos, benefícios operacionais – como acesso a máquinas, preferencial acesso à brigada municipal de combate a incêndios, entre outros.

Um importante momento ocorreu no dia 30 de abril de 2021, quando a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente – representada pelo Secretário –, juntamente com o Secretário de Desenvolvimento Econômico e Marketing, outra Secretaria diretamente interessada no evento, convidaram dois edis para articulação da aprovação do projeto de lei. Cada um dos edis representava uma bancada da Câmara Municipal: um alinhado com a base governista e outro mais independente. Após arguição da minuta, feita pelo departamento de meio ambiente, o projeto foi elogiado. A sensação dos presentes naquele momento foi que o projeto não teria dificuldades de ser aprovado pelas comissões e no plenário.

E assim, no dia 4 de maio de 2021, foi expedido ofício pela Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, solicitando do Gabinete da Prefeita o protocolo do projeto de lei das RPPN junto à Câmara Municipal, para que este pudesse passar pelo trâmite das comissões até chegar ao plenário. Deste modo, no dia 7 de maio, o projeto foi protocolado para tramitação. A lei trouxe um conjunto de regras visando regulamentar a criação das RPPN, definir responsáveis pelas etapas, encargos e obrigações das partes envolvidas, bem como definir um conjunto de apoios e incentivos. É importante frisar que o processo foi marcado por um teor participativo, trazendo os diferentes atores para discussão. Muitos dos incentivos levaram em conta requerimentos, conversas informais e pedidos dos proprietários interessados.

Seguindo o processo de análise, no dia 10 de maio de 2021, o projeto foi despachado pelo Presidente da Câmara Municipal, para ser lido no expediente da sessão do mesmo dia e seguir para o parecer da assessoria jurídica do Poder Legislativo, e para o expediente das seguintes



Fonte: https://br.freepik.com/fotos-gratis/pequena-cabana-com-telhado-de-telha-preta-cercada-por-campos-verdes_19964016.htm#query=campo&position=27&from_view=search

comissões: Justiça e Redação; Comissão de Saúde, Educação, Cultura, Lazer e Turismo; Finanças, Orçamento, Obras e Serviços Públicos; e Uso, Ocupação, Parcelamento do Solo e Meio Ambiente. O parecer jurídico da consultoria prestada ao Poder Legislativo foi expedido no dia 14 de maio do mesmo ano, aprovando a sequência do projeto, mencionando apenas um olhar criterioso sobre eventual renúncia de receitas, uma vez que os benefícios de incentivo à criação das RPPN incidem sobre a arrecadação de impostos. Apesar dessa ressalva, o entendimento do Poder Executivo, por meio de sua Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, era de que os benefícios ambientais, bem como o retorno financeiro aos proprietários e à municipalidade, compensariam eventuais perdas de receita.

Sequente ao parecer jurídico, o Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente e o Secretário dos Negócios Jurídicos estiveram presentes na Câmara Municipal, no dia 17 de Maio de 2021, para arguição do projeto de lei. A arguição se sucedeu de modo a elucidar os principais pontos do projeto: o entendimento do que é uma RPPN, seu mecanismo legal de criação, como se dará a fiscalização quanto às metas inerentes à Reserva e seus serviços prestados, e o ponto mais sensível, que são os arcabouços de incentivos.

“ A arguição se sucedeu de modo a elucidar os principais pontos do projeto: o entendimento do que é uma RPPN, seu mecanismo legal de criação, como se dará a fiscalização quanto às metas inerentes à Reserva e seus serviços prestados, e o ponto mais sensível, que são os arcabouços de incentivos. ”

No tocante ao mecanismo legal de criação, foi elucidado que as três instâncias da federação podem proceder ao reconhecimento: Município, Estado ou a União. No caso de Monte Alto, a escolha por proceder ao reconhecimento de RPPN em âmbito estadual motivou-se pelo fato de o município poder receber o ICMS ecológico, de acordo com a Lei nº 17.348, de 12 de março de 2021 (SÃO PAULO, 2021). A respeito do processo de fiscalização foi dito que os proprietários possuem até cinco anos seguintes ao ato oficial de reconhecimento para elaborarem o Plano de Manejo, que contém as metas, vocação e outras questões inerentes ao funcionamento da Reserva. Foi indicado por vereadores que se possa elaborar um mecanismo pelo qual, anualmente, o proprietário comprove o andamento de suas atividades, por meio de relatórios encaminhados ao Poder Executivo. Tal fato poderá ser incluído por emenda nas comissões ou por decreto.

A respeito da renúncia de receita, foi esclarecido aos ilustres edis que, primeiramente, há retornos, por meio do consumo, turismo e da alíquota do ICMS ecológico; em segundo lugar, a lei prevê dedução do IPTU em caso de a propriedade estar em área urbana, mas que, até

aquele momento, nenhuma propriedade dentre as catalogadas se enquadrava nessa situação. Nesse caso, somente o ITR, que é um imposto federal, seria deduzido. Outros impostos e taxas de serviços previstas pareciam muito menos onerosos comparados ao Poder Público comprar e desapropriar áreas para o mesmo ganho ambiental.

Como consequência dos esclarecimentos prestados, o projeto obteve a aprovação das comissões de Justiça e Redação, com reconhecimento de sua constitucionalidade. Por se tratar de um plano voltado para Educação Ambiental aliado com à conservação das belezas naturais, obteve-se aprovação de mérito na Comissão de Saúde, Educação, Cultura, Lazer e Turismo, reconhecendo a importância do projeto.

O passo seguinte foi dado na Comissão de Uso, Ocupação, Parcelamento do Solo e Meio Ambiente, talvez a mais importante, dada a natureza do projeto. Para prestar melhores esclarecimentos a respeito dos ganhos ambientais, o Secretário foi convidado para ir à reunião da Comissão, no dia 31 de maio de 2021, a convite do vereador-presidente. Ficou decidido entre os presentes que a Comissão iniciaria estudos para aprofundar o conhecimento do tema, além de promover a deliberação.

Houve, logo em seguida, uma série de questionamentos da parte do Sindicato Patronal Rural. O presidente e a procuradora jurídica do Sindicato acionaram a Comissão de Uso, Ocupação, Parcelamento do Solo e Meio Ambiente, a fim de questionar o projeto de lei.

Foi então que, ao se depararem com os questionamentos, a prerrogativa da Comissão expediu um ofício à Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, para esclarecimentos. Foram nove questões, levantando pontos sobre a metodologia escolhida, o fato de não ter sido procurado diretamente o Sindicato para formulação do projeto de lei, os critérios de seleção das propriedades, aspectos sobre a segurança pública e se havia um plano de turismo. As questões acerca de conceitos de Reserva Legal, APP, RPPN e suas semelhanças e diferenças também se fizeram presentes. Outra questão dizia respeito ao receio de que a municipalidade pudesse retirar o direito à propriedade da parte do produtor, tendo sido esclarecido ao Sindicato que uma RPPN não visa transferir a propriedade para o domínio público, sendo apenas medidas relativas ao incentivo para a conservação e recuperação de áreas. Havia ainda a preocupação com um possível aumento de criminalidade, devido à atração de turistas. Em resposta, foi informado que caberia ao proprietário da RPPN autorizar ou não a entrada de turistas, podendo ser realizadas ações de ecoturismo ou Educação Ambiental apenas sob consentimento do proprietário, podendo este optar apenas pela conservação da área.

Tendo apresentado todas as respostas a contento, enviadas na forma do ofício da Senhora Prefeita Municipal para a Câmara Municipal, apenas uma questão foi merecedora de cuidados especiais. A procuradora do Sindicato questionou sobre a necessidade de uma

audiência pública, necessária no trâmite de aprovação de uma unidade de conservação, segundo a lei federal sobre o Sistema Nacional das Unidades de Conservação (BRASIL, 2000). A Comissão de Meio Ambiente fez contato informal com a Secretaria Municipal para tratar sobre a questão. Foi informado que a decisão da Secretaria foi a de proceder aos reconhecimentos das RPPN localizadas no município por meio da Fundação Florestal, de esfera estadual, para que a municipalidade pudesse receber o ICMS ecológico. Sendo assim, o Estado de São Paulo é quem deveria promover as audiências. Ainda assim, para que o Sindicato fosse contemplado em suas demandas, foi apresentada a emenda aditiva (que será tratada na seção “Desfecho na Câmara Municipal” deste artigo), que foi aprovada. Deste modo, o projeto de lei foi aprovado pela Comissão de Meio Ambiente e seguiu para a Comissão de Finanças e Orçamento.

Acontecimentos paralelos importantes à tramitação da lei

Enquanto o projeto de lei seguia o seu curso, houve alguns acontecimentos importantes, no que diz respeito à adesão de proprietários para criação de RPPN.

Simbolicamente, o dia 5 de junho de 2021, Dia Mundial do Meio Ambiente, foi o marco escolhido para a criação da primeira RPPN de Monte Alto. Na futura RPPN, os representantes do projeto Reservas Privadas do Cerrado, que financiaram a feitura do memorial descritivo, estiveram para assinatura dos termos, que foram enviados para a Fundação Florestal, iniciando, assim, o trâmite da criação dessa RPPN. Com extensão de 5 hectares, a RPPN tem vocação para a Educação Ambiental devido ao fato de os proprietários serem entusiastas da permacultura. Além disso, há uma nascente do Córrego Rico dentro da área. Há também uma trilha para observação de fauna e flora, além de um restaurante fora dos limites da Reserva. Todo o conjunto poderá, futuramente, atrair turistas, bem como escolas para atividades de Educação Ambiental.

No mesmo fim de semana, os consultores foram conhecer outro local, cujo proprietário estava interessado em criar uma RPPN, com vocação para o ecoturismo. Ele afirmou que o modelo das RPPN veio ao encontro da sua expectativa de aliar o turismo com a preservação ambiental. Sua propriedade possui uma grande área de mata e algumas cachoeiras do Córrego do Gambá, da Microbacia do Córrego Rico, havendo dentro dos limites da RPPN uma grande área de mata, além de 30% de área a recuperar, que é o limite legal. Nessa área, passível de recuperação, está um fragmento de mata ciliar do Córrego do Gambá.

O proprietário explicou que vendeu esse trecho da propriedade, porém, com a devastação promovida pelo comprador, que foi autuado pelo Ministério Público, a área voltou para suas mãos, tendo ele assumido o ônus judicial, processo que vem se arrastando ao longo dos

anos. A proposta de uma criação de RPPN, indicou o proprietário, seria a oportunidade ideal de demonstrar boa-fé e sanar o débito com a Justiça. Deste modo, ele estava convicto de transformá-la em RPPN e promover a urbanização da área, pois esta se encontra em território de expansão urbana, o que permitiria o asfaltamento ao redor da Reserva, usufruindo assim da estrutura urbana e da isenção de pagamento de IPTU como benefício pelo ganho ambiental, turístico e educativo.

Para sua completa atração ao projeto, foi incluído o artigo 35, com os seguintes dizeres:

Art. 35. Propriedades com RPPNs em área de expansão urbana, caso passe por urbanização, estarão isentas do IPTU, desde que mantenham sua área original quando da urbanização.

Parágrafo único. Em caso de fracionamento posterior do imóvel, apenas a fração na qual a RPPNs estiver localizada fará jus ao benefício previsto no *caput*.

Com o avanço do projeto, o proprietário deu entrada no INCRA e no setor tributário da Prefeitura, para fins de urbanização da área.

Ainda de acordo com o projeto apresentado em conversa informal na Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, realizada no dia 6 de julho de 2021, a sua ideia seria fazer uma pousada em área fora da RPPN, uma área de camping e um restaurante. A área toda deve ser desmembrada em onze matrículas individuais, cada qual com um pequeno mosaico de Reserva. A proposta é que a RPPN seja denominada como Portal da Serra.



Fonte: https://br.freepik.com/fotos-gratis/vista-aerea-de-vastas-fazendas-com-uma-estrada-secundaria-no-meio_17464000.htm#query=campo&position=19&from_view=search

Projeto ganhando repercussão regional

À medida que o projeto foi ganhando corpo e crescendo, angariando apoios e proprietários interessados, foi tomando uma proporção regional. Primeiramente, em abril e maio de 2021, houve reuniões da Promotoria Pública da Comarca de Monte Alto com a Secretaria de Meio Ambiente, além de reuniões estendidas, com a presença: do Corpo de Bombeiros; da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP Campus Jaboticabal; de outros municípios da região, representados por prefeitos ou secretários de Meio Ambiente (Jaboticabal, Taquaritinga, Vista Alegre do Alto, Pirangi, Cândido Rodrigues, Taiuva, Taiapu e Fernando Prestes); Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB); promotores das cidades limítrofes a Monte Alto; e outros interessados, com propósito inicialmente de prevenção a queimadas. Considerando que a cidade possui muitas áreas de proteção permanente, houve interesse do Ministério Público de realizar um acompanhamento e pactuar planos conjuntos.

Interessada na preservação da biodiversidade, a Promotoria Pública questionou se havia unidades de conservação na cidade que pudessem entrar no bojo do plano de contingência a queimadas. A resposta dada foi no sentido de que havia processo de criação de RPPN, algo que levou a Promotoria a buscar informações, tomando conhecimento de que o projeto de lei estava em análise no legislativo municipal, já havendo adesão de proprietários.

Com isso, na reunião estendida, a Promotoria sugeriu que os outros municípios limítrofes também engendrassem projetos de criação de RPPN. Foi em razão disso que, em 5 de julho de 2021, a Secretaria de Meio Ambiente de Taquaritinga entrou em contato para solicitar informações e adquirir a íntegra do projeto, para adaptação à realidade local.

Além disso, ainda em junho, o coordenador técnico do projeto Reservas Privadas do Cerrado entrou em contato com a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente interessado em agendar uma visita para conhecer as futuras RPPN. Deslocando-se de Campo Grande - MS, mobilizou a assessoria de imprensa do projeto para coletar informações e dar destaque nacional para o caso de Monte Alto. Em 26 de julho de 2021⁶, foi publicada uma matéria dando ênfase à participação do Poder Público como sendo efetiva para concretização das Reservas Particulares na cidade.

Uma das questões mais importantes nessa visita foi a ideia de fazer uma reunião com atores diversos: Conselho Municipal em Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), Administração Direta (Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, Gabinete e outros potenciais interessados), indústrias, agricultores, Sindicato Rural, Ministério Público, entre outros. A reunião tem por finalidade a discussão da sustentabilidade, especialmente a questão hídrica do município, que

6 Disponível em: <https://reservasprivadasdocerrado.com.br/blog/monte-alto-sp-demonstra-interesse-na-criacao-de-rppns>. Acesso em: 21 nov. 2021

requer cuidados. Especialmente, Monte Alto é nascente de duas bacias – a do Turvo-Grande, através do Rio Turvo, e Mogi-Guaçu, cujo Córrego Rico e seus afluentes, que nascem na cidade, são afluentes do Rio Mogi. Sobretudo, as águas de Monte Alto estão secando, e os efeitos são sentidos em cidades vizinhas, como em Jaboticabal. Diante de tamanha responsabilidade, a atração dos entes privados é essencial.

Nesse sentido, Monte Alto vem mobilizando atores sociais para discussão da pauta, cuja estratégia é atrair especialmente as empresas multinacionais para criação de um Pagamento pelos Serviços Ambientais, prestados pelos agricultores, para conservarem os recursos hídricos. Isso tem se pautado na perspectiva de que as empresas possuem programas de sustentabilidade pautados nos valores do ESG (*Environmental, Social and Corporate Governance*), e ainda que, para atração de recursos advindos de fundos estrangeiros, bolsas de valores e congêneres, a preocupação das empresas com o meio ambiente é fundamental.

“ À medida que o projeto foi ganhando corpo e crescendo, angariando apoios e proprietários interessados, foi tomando uma proporção regional. ”

Desfecho na Câmara Municipal

O projeto voltou à Comissão de Justiça e Redação, para análise do aditivo que insere a obrigação de o município fazer audiência pública caso reconheça RPPN municipais. A emenda foi aprovada no dia 24 de junho de 2021, seguindo e sendo aprovada por todas as comissões subsequentes pelas quais o projeto já havia tramitado.

Partiu-se então à competência da Comissão de Finanças e Orçamento, logo após o recesso, transcorrido ao longo do mês de julho. No dia 16 de agosto, obteve o parecer final em todas as comissões, sendo marcada para 23 de agosto sua apreciação no pleno, com votação em dois turnos, por se tratar de uma lei complementar. Aprovado por unanimidade desde o primeiro turno de votação, pôde ser apreciado em segundo turno no mesmo dia. Sendo assim, ainda em 23 de agosto, houve a elaboração do texto final do projeto de lei, que foi encaminhado para sanção e promulgação a partir da Prefeitura Municipal, o que ocorreu em 1º de setembro, conforme publicado em Diário Oficial.

Foi então que, por essa soma de esforços e articulações, a RPPN Trilhas do Cerrado entrou em fase de consulta pública, a partir de 4 de setembro de 2021, com o prazo de 20 dias para manifestações. A Prefeitura de Monte Alto, a partir de sua Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, respondeu incentivar e, portanto, não se opôs à sua criação. Atualmente, os

interessados aguardam a publicação do ato de reconhecimento para prosseguimento dos trâmites, conforme disposto no Decreto Estadual nº. 51.150/2006 (SÃO PAULO, 2006). A Figura 4 ilustra a localização e o polígono da RPPN Trilhas do Cerrado.



figura 4.1



figura 4.2

Figura 4 - A RPPN Trilhas do Cerrado. (4.1 Mapa da malha urbana com destaque para RPPN; 4.2 Mapa ampliado com destaque para RPPN).

Fonte: Google Maps. Polígono criado com QGIS. Acesso em: 21 nov. 2021.

Assim sendo, até o presente momento, tem-se o cenário de uma RPPN em processo de reconhecimento e outra cujo proprietário está em fase de reunião da documentação para iniciar o reconhecimento.

A política pública das RPPN no desenho institucional

A Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente é responsável, de acordo com a Lei Complementar Municipal 456/2019 (MONTE ALTO, 2019), que disciplina a disposição de cargos e atribuições, pela gestão ambiental – que inclui a gestão das águas, da biodiversidade, dos resíduos e da Educação ambiental –, gestão da agricultura e a salvaguarda de animais.

Nesse arranjo institucional, o projeto das RPPN está diretamente vinculado a duas políticas públicas de gestão ambiental. Primeiramente, as escolas municipais, estaduais e particulares incluirão as RPPN como espaços educadores. Isso gera, para os proprietários, um Pagamento por Serviço Ambiental (PSA), previsto na lei das RPPN. Assim, as RPPN se inserem como um fator essencial para a Educação Ambiental, dado seu potencial por meio do contato com o meio natural, biótico – com a fauna e a flora – e abiótico – serras, trilhas, nascentes e afins –, e com as culturas que permeiam a relação humana dos moradores da cidade com o seu meio.

Além disso, por meio da condução da Secretaria, no mês de agosto de 2021, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, presidido pelo Secretário da pasta, aprovou, com ressalvas e atualizações, o Plano Municipal de Recuperação de Cerrado e Mata Atlântica. Esse plano, travado desde 2019, previa que fossem recuperados oito hectares dos biomas da cidade por ano. Embora tenha conduzido um estudo com bases científicas, e previsto a criação de RPPN no Município de Monte Alto, o plano de 2019 levou pouco em consideração que a característica da cidade tem uma questão fundiária muito particular, sendo o solo muito parcelado e com muitas pequenas propriedades. A gestão municipal teria dificuldade em recuperar nos parâmetros previstos sem considerar a participação dos entes privados na conservação. Outro fator é que as APP, por óbvio, já estão legalmente protegidas. Sendo assim, a gestão da pasta propôs o olhar para as reservas legais e RPPN. Posterior à aprovação da Câmara Municipal quanto ao plano, a exemplo do que ocorreu com a lei das RPPN, por meio de decreto, serão costuradas as ações complementares. As RPPN virão à tona como elemento central do processo de recuperação, dentro dos 30% de área que lhe compete recuperar.

Para as Reservas Legais, o dispositivo pensado é o da Servidão Florestal, previsto em nosso Código Florestal. No caso brasileiro, é permitido que propriedades com excesso de Reserva Legal possam receber um pagamento por serviço ambiental prestado a um outro proprietário com deficiência, a partir de um valor combinado entre as partes. A prefeitura, ao incentivar essa prática, torna possível um PSA. Além disso, estimula o reconhecimento de Reserva Legal no CAR, estimulando uma prática ambiental dentro do município. Dentro desse arranjo institucional, percebe-se que as RPPN ganham um contorno central para a política ambiental municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O protagonismo dos gestores da pasta do meio ambiente, seja articulando, procurando atores, fazendo audiência pública, endereçando cartas, construindo um projeto de lei com incentivos, tirando dúvidas, foi um fator central para concretização do projeto das RPPN. Um ponto decisivo foi quando o Sindicato Rural questionou e se colocou como oposição ao projeto junto à Câmara. A resposta na forma de ofício e a articulação junto aos vereadores demonstraram que o projeto não era temerário para os agricultores da cidade, condição que fez com que o projeto voltasse a tramitar.

Autores têm demonstrado essa relação em que o Poder Executivo demanda significativamente da agenda do Legislativo, sendo autor de diversas leis, enquanto o Legislativo tenta demonstrar independência em pautas polêmicas e na votação de vetos, uma vez que a imagem pública conta muito aos vereadores (SILVA, 2017; BARBOSA, 2015). Verificamos esse fato em Monte Alto, em que o Poder Executivo, no caso das RPPN, foi autor, demandando a agenda, havendo tensão quando se ameaçou a imagem pública, haja vista a reação do Sindicato Rural, tendo sido necessária atuação do Executivo demonstrando que o projeto era importante para o bem comum.

Outra questão que parece central é que todas as RPPN interessadas estão localizadas em área de Cerrado, o bioma marcado pelas serras e declividades, sendo demarcado pela presença de APP. Certamente, a Mata Atlântica, mais plana, está mais sujeita à agricultura. Deste modo, o fator geográfico do município pareceu essencial para a formatação e concretização do projeto.

Os estudos sobre o caso estão em continuidade, procurando levantar elementos para uma análise mais aprofundada, investigando-se limitações e possibilidades para atuação do Poder Público no fomento a políticas públicas ambientais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, A. R. Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos Projetos de Leis em Salvador. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Político*, v. 4, n. 7, jan-jun 2015, p. 86-115.

BRASIL. *Lei nº. 12.651, de 25 de Maio de 2012*: Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. *Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000*: Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Brasília - DF: Senado Federal, 2000.

FERREIRA, L. V.; VENTICINQUE, E.; ALMEIDA, S. O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, p. 157-166, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142005000100010>. Acesso em: 21 nov. 2021.

LIMA, P. C. A. de; FRANCO, J. L. de A. As RPPNs Como Estratégia Para a Conservação da Biodiversidade: o caso da chapada dos veadeiros. *Sociedade & Natureza*, v. 26, n. 1, p. 113-125, jan. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sn/v26n1/0103-1570-sn-26-1-0113.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

MONTE ALTO. Lei Complementar nº. 456, de 19 de março de 2019. Estabelece nova estrutura administrativa e reorganiza os quadros de cargos em comissão e funções de confiança do Poder Executivo do Município de Monte Alto/SP. *Diário Oficial do Município*, Monte Alto-SP, n. 330, 20 mar. 2019. Disponível em: <https://www.montealto.instaridc.com.br/portal/diario-oficial/ver/376>. Acesso em: 21 nov. 2021.

MONTE ALTO. Lei Complementar nº. 501, de 1 de setembro de 2021. Institui no Município de Monte Alto a Categoria de Manejo de Unidade de Conservação de Proteção Integral denominada Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, estabelecendo estímulo e incentivo à sua implementação, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Monte Alto-SP, n. 930, 1 set. 2021. Disponível em <https://www.montealto.instaridc.com.br/portal/diario-oficial/ver/989/>. Acesso em: 21 nov. 2021.

SÃO PAULO. *Decreto Estadual nº. 51.150, de 3 de outubro de 2006*. Dispõe sobre o reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, no âmbito do Estado de São Paulo,

institui o Programa Estadual de Apoio às Reservas Particulares do Patrimônio Natural. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2006/decreto-51150-03.10.2006.html>. Acesso em: 21 nov. 2021.


SÃO PAULO. *Lei nº 17.348, de 12 de março de 2021*. Altera a Lei nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. São Paulo: Gabinete do Governador, 2021. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2021/lei-17348-12.03.2021.html>. Acesso em: 21 nov. 2021.

SOUZA, J. L.; CÔRTE, D. A. de A.; FERREIRA, L. M. *Perguntas e respostas sobre reserva particular do patrimônio natural*. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio, Coordenação Geral de Criação, Planejamento e Avaliação de Unidades de Conservação, CGCAP, 2012. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/perguntaserespostasrppn.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.

SILVA, E. A. *A Relação Executivo-Legislativo No Plano Municipal: uma comparação entre Londrina e Maringá (2013-2016)*. 2017. 135 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo-SP, 2017.

YUNG, L.; BELSKY, J. M. Private Property Rights and Community Goods: negotiating landowner cooperation amid Changing ownership on the Rocky Mountain Front. *Society & Natural Resources*, v. 20, n. 8, p. 689-703, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/08941920701216586>. Acesso em: 21 nov. 2021.





Exercício da Cidadania, Participação e Controle Social

Análise do Portal de Transparência da Cidade de Santos-SP

Cristina Schmidt Silva Portéro

Universidade de Mogi das Cruzes - UMC, Mogi das Cruzes-SP, Brasil, cris_schmidt@uol.com.br

Ronaldo Vieira Lima

Universidade de Mogi das Cruzes - UMC, Mogi das Cruzes-SP, Brasil, ronaldolima@santos.sp.gov.br

RESUMO

Este artigo apresenta o resultado da análise do portal da transparência do município de Santos-SP, considerando as exigências previstas no marco jurídico da transparência pública e acesso à informação, situação que possibilita o exercício da cidadania, participação e controle social. Metodologicamente, segue abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritiva com levantamento bibliográfico em documental de cunho jurídico sobre a transparência, o acesso à informação e a política de participação social. Para tanto, foi desenvolvido um instrumento de coleta à luz do marco jurídico da transparência para orquestrar o processo de levantamento, análise e verificação das informações, informações, o que possibilitou verificar que o município de Santos-SP cumpre com 95% das exigências legais. No entanto, observou-se que a complexidade e característica técnica dos dados podem prejudicar a compreensão por parte de população leiga, pois objetivam atender as leis e o trabalho dos órgãos de fiscalização e controle, o que pode inibir ou afastar os cidadãos das arenas públicas de participação.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência. Acesso à Informação. Participação e Controle Social. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article presents the result of the analysis of the transparency portal of the municipality of Santos-SP, considering the requirements foreseen in the legal framework of public transparency and access to information, a situation that enables the exercise of citizenship, participation and social control. Methodologically, it follows a qualitative approach of an exploratory and descriptive nature with a bibliographic survey, a legal document on transparency, access to information and the policy of social participation. Therefore, a collection instrument was developed in the light of the legal framework of transparency to orchestrate the process of surveying, verifying and analyzing the information, making it possible to verify that the municipality of Santos-SP complies with 95% of the legal requirements. However, it was observed that the complexity and technical characteristics of the data can impair the understanding of the lay population, as they aim to comply with the laws and the work of the inspection and control organizations, which can inhibit or remove the citizens from the public environment of participation.

KEYWORDS: Transparency. Access to Information. Participation and social control. Public Policy.



INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta o resultado da análise do portal da transparência do município de Santos-SP no tocante às exigências previstas no marco jurídico que sustenta a transparência e o acesso à informação pública, ambiente que possibilita o exercício da cidadania, participação e controle social, no qual os cidadãos podem se valer de informações públicas para fiscalizar e acompanhar as políticas públicas de seu interesse.

Para atingir este objetivo, buscou-se suporte em protocolos de observação, coleta e análise das informações publicadas no portal da transparência de Santos-SP, tendo sido possível verificar o atendimento ou não das exigências legais previstas no marco jurídico da transparência e acesso à informação. Inclusive, identificaram-se iniciativas locais que foram implementadas com o propósito de estimular a participação da sociedade nas ações do governo, sob a ótica de fiscalização e controle social.

Observou-se que as seguintes iniciativas lideradas pelo governo local tiveram o propósito de ampliar a transparência, participação social e mitigar problemas locais e, desta maneira, colaborar com a implementação da política de transparência: Escola da Transparência Municipal, Ouvidoria Jovem, Aluno Ouvidor, Mediação Santista, Orçamento Participativo Amplo e o Conselho Municipal de Transparência Institucional, Fiscalização Administrativa e Controle Social de Santos (SANTOS-SP, 2018a).

À luz da legalidade, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º (dos direitos e garantias fundamentais), inciso XIV assegura a todos o acesso à informação, enquanto os incisos XXXIII e XXXIV garantem o direito de receber informações dos órgãos públicos e o direito de petição, sustentando o princípio da publicidade (BRASIL, 1988). Para regulamentar esses direitos, o Governo Federal sancionou a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000a), a Lei Complementar nº 131/2009 – Lei da Transparência (BRASIL, 2009) e a Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011), as quais integram o marco legal da transparência e acesso à informação.

Neste passo, a sociedade contemporânea exige que o governo renove os instrumentos de transparência, interação e participação. Assim, o ciberespaço deve se apresentar como um ambiente livre, democrático, universal e propício para o debate virtual, no qual o cidadão pode se valer das informações publicadas nos sítios eletrônicos para monitorar, controlar e acompanhar as políticas públicas executadas pelo governo. A disponibilização e o acesso às informações públicas em portais de transparência são potencializados pela evolução tecnológica e o uso da rede mundial de computadores (internet) pela abrangência, acessibilidade ubíqua e possibilidade de gestão, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas.

Guiada por essa necessidade, a Controladoria Geral da União – CGU criou em 2004 o Portal da Transparência do Governo Federal, com o objetivo de prevenir a corrupção e aumentar a transparência mediante a publicação de dados e informações da administração pública federal na internet, possibilitando a participação popular, acompanhamento e monitoramento das ações do governo federal (CGU, 2004). Desse modo, a população necessita de informações fidedignas para o exercício da cidadania, seja no ambiente virtual ou presencial, as quais precisam ser inteligíveis, objetivas e íntegras, a fim de que os cidadãos não tenham a necessidade de recorrer a manuais técnicos ou legislação para sua análise ou interpretação.

No entanto, óbices de cunho técnico, administrativo ou burocrático podem prejudicar o cumprimento desse princípio, mas os órgãos que possivelmente negarem o acesso à informação devem se orientar pelo caráter de exceção e buscar a devida sustentação legal. Deve-se, inclusive, justificar a negativa sob o princípio da proporcionalidade, ou seja, equilibrar o ato negatório com embasamento jurídico e as ações restritivas do feito (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 116).

Adicionalmente, Michener, Contreras e Niskier (2018) entendem que a opacidade pode ser valorizada por alguns políticos locais (estados ou municípios) pois as iniciativas que buscam fortalecer a política de transparência representam uma ameaça, uma vez que a informação tem poder para atingir os governos mais suscetíveis às críticas. Porém, a estratégia para combater esse mau exemplo de agente público seria a participação plural por meio da imprensa, órgãos de fiscalização e controle e principalmente da sociedade.

“...a população necessita de informações fidedignas para o exercício da cidadania, seja no ambiente virtual ou presencial, as quais precisam ser inteligíveis, objetivas e íntegras, a fim de que os cidadãos não tenham a necessidade de recorrer a manuais técnicos ou legislação para sua análise ou interpretação.”

Em contraponto ao exposto anteriormente, tem-se que o princípio da LAI é garantir o acesso à informação, em que o sigilo é a exceção e a transparência é a regra, utilizando-se os recursos de tecnologia da informação – TI para garantir o amplo acesso à sociedade. Reitera-se que nesta pesquisa, objetiva-se analisar se as informações publicadas estão em conformidade com a legislação vigente, inclusive investigar ações, programas e políticas que tenham o propósito de estimular a participação da população nas ações do governo local.

Desta forma, esta pesquisa tem por objetivo analisar se as exigências legais vinculadas à transparência estão sendo cumpridas pelo município de Santos-SP, seja pela disponibilização espontânea de informações (ativa), bem como pela divulgação de procedimentos para acesso aos demais dados não publicados na internet (passiva), ações integradas que possibilitam a participação da sociedade nos programas de governo, em especial o controle e participação social.



Fonte: <https://pixabay.com/pt/illustrations/sucesso-curva-m%c3%a3o-dedo-mulher-1093891/>

1. MUNICÍPIO DE SANTOS-SP

Localizado no litoral do Estado de São Paulo e a 72 quilômetros da capital paulista, Santos conta com 432.957 habitantes segundo o Censo 2018 do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), e ocupa o 5º lugar no ranking de qualidade de vida dos municípios brasileiros, conforme Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) aferido pela Organização das Nações Unidas (ONU). Ademais, abriga o maior porto da América Latina por onde passa mais de ¼ (um quarto) de toda carga que entra e sai do Brasil, estando na 17ª posição de cidade mais rica do país, sendo a maior cidade do litoral de São Paulo (SANTOS-SP, 2019a).

Em relação à transparência, em 2016 o portal “Cidade Aberta” de Santos-SP foi considerado um dos melhores portais de transparência do Estado de São Paulo pelo Ministério Público Federal (MPF). De acordo com o Ranking Nacional da Transparência (RNT), a cidade obteve o primeiro lugar geral do Estado de São Paulo, compartilhado com outros seis municípios paulistas, sendo que a nota máxima (10) foi conquistada por apenas 120 cidades entre as 5.567 avaliadas em todo o país (MPF, 2015).

No ano de 2018, o portal da transparência de Santos também foi submetido à avaliação da metodologia Escala Brasil Transparente (EBT) - Avaliação 360º liderada pela Controladoria Geral da União (CGU), ficando na 37ª posição do ranking geral sendo que foram avaliados 691 entes federativos: todos os estados, as capitais e os municípios com mais de 50 mil habitantes (CGU, 2018).

Estas informações corroboram para escolha de Santos-SP como lócus deste estudo e, inclusive, subsidiaram a pesquisa bibliográfica, o documental e o método de análise do portal da transparência desta cidade frente às exigências legais. Acredita-se que o resultado deste artigo possa servir como referencial para novas pesquisas que envolvam transparência municipal e quiçá servir de inspiração para gestores públicos, pois foi possível verificar que o município cumpre com 95% das obrigações jurídicas.

2. TRANSPARÊNCIA

O acesso às informações públicas possibilita o exercício da cidadania através do acompanhamento, fiscalização e monitoramento das ações do governo, sendo que a criação dos portais de transparência teve como grande objetivo fazer com que administração pública prestasse contas à sociedade. O alicerce jurídico da transparência e acesso à informação pública está sustentado nos artigos 5º e 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e está igualmente distribuído na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000a), na Lei Complementar nº 131/2009 – Lei da Transparência (BRASIL, 2009) e na Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011).

A LRF foi o ponto de partida para descortinar a opacidade nas administrações públicas, pois obrigou os administradores públicos a sistematizar, organizar e compatibilizar as receitas e despesas, ou seja, buscar o equilíbrio das contas públicas. Esta legislação regulamentou parte do artigo 163 da Constituição Federal, incluído no Capítulo II, que trata das finanças públicas. De forma ampla, constitui-se como o principal instrumento jurídico de regulação das contas públicas, com definição dos deveres e responsabilidades dos gestores públicos em relação ao trato com o dinheiro público (BRASIL, 2000a).

A Lei da Transparência acrescentou dispositivos à LRF no que se refere à disponibilização de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira e sobre o lançamento e recebimento de receitas com imediata disponibilização dessas informações na internet (portais de transparência), pavimentando o caminho para o exercício da cidadania, controle e participação social (BRASIL, 2009).

A LAI tem como princípio o acesso à informação, tendo o sigilo como exceção e a transparência como regra. Os recursos de tecnologia da informação e comunicações (TIC) podem colaborar no que se refere ao acesso à informação de maneira ativa, seja diretamente nos portais de transparência dos órgãos públicos ou por meio de pedidos encaminhados por meio do Sistema de Informação do Cidadão (SIC), na forma passiva (BRASIL, 2011).

A LAI, na condição de lei com abrangência nacional, tem aplicação em todos os entes da federação brasileira: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Com foco nos municípios, a aplicação da LAI exigiu regulamentação por meio de legislação própria, com transparência ativa das competências e estrutura organizacional, repasses ou transferências de recursos financeiros, receitas e despesas, informações sobre procedimentos licitatórios, dados gerais sobre programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, com informações disponíveis em tempo real na internet (BRASIL, 2011).

O município de Santos regulamentou a LAI por meio do Decreto nº 6.243, de 26 de outubro de 2012, no qual foram estabelecidos os procedimentos para transparência e acesso às informações geradas pela Administração Municipal, inclusive com aplicação aos órgãos que integram a administração direta, indireta, como autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e as demais entidades controladas pelo Poder Executivo Municipal (SANTOS-SP, 2012).

2.1 Escala Brasil Transparente

A Escala Brasil Transparente (EBT) é um instrumento criado pela CGU, para avaliar e monitorar a transparência pública e o acesso à informação exercido pelos estados e municípios brasileiros, com base nas exigências legais previstas na Lei de Acesso à informação e em outros dispositivos jurídicos. À luz desta ferramenta, no período de 2015 a 2017, foram realizadas três avaliações com foco na transparência passiva e os resultados foram publicados no portal da CGU (CGU, 2015).

Neste contexto e com o intuito de aperfeiçoar o método utilizado nas avaliações citadas anteriormente, a CGU desenvolveu a EBT - Avaliação 360°, cuja principal mudança foi a inclusão da transparência ativa - para verificação das publicações relativas às receitas e despesas, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, obras públicas e outras informações públicas (CGU, 2018).

Em relação à transparência ativa - que se refere à publicação de informações proativamente na internet, a CGU (2018) esclarece que os avaliadores consultaram os sites e portais de transparência dos entes federados e verificaram a publicação das informações, com suporte das exigências descritas no Quadro 1 a seguir:

	Detalhamento	Informação Localizada (S/N)	Pontuação	Percentual
ATIVA	Estrutura Organizacional		3.60	3,60%
	Receitas		4.00	4,00%
	Despesas		12.00	12,00%
	Licitações		9.00	9,00%
	Contratos		5.80	5,8
	Obras Públicas		2.60	2,60%
	Servidores Públicos		4.00	4,00%
	Despesas com diárias		4.00	4,00%
	Regulamentação da LAI		2.50	2,50%
	Relatório Estatístico		2.00	2,00%
	Base de dados abertos		0.50	0,50%

Transparência Ativa		50	50%
PASSIVA	Detalhamento	Informação Localizada (S/N)	Pontuação Percentual
	Existência de SIC		9.00 9,00%
	Funcionamento do SIC		41.00 41,00%
Transparência Passiva		50	50%
TOTAL		100	100%

Quadro 1 - EBT Avaliação 360°

Fonte: (CGU, 2018).

Como o objetivo geral desta pesquisa é analisar se o município de Santos-SP cumpre com as exigências previstas no marco jurídico da transparência pública e acesso à informação, buscaram-se outras avaliações que a cidade tenha sido submetida para sustentar o resultado alcançado pelo método adotado neste estudo. Assim, verificou-se que Santos-SP foi submetida à avaliação da metodologia EBT - Avaliação 360° no ano de 2018, ficando na 37ª posição do ranking geral e com a nota 9.33, sendo que à época foram avaliados 691 entes federativos: todos os estados, as capitais e os municípios com mais de 50 mil habitantes (CGU, 2018).

“ Assim, verificou-se que Santos-SP foi submetida à avaliação da metodologia EBT - Avaliação 360° no ano de 2018, ficando na 37ª posição do ranking geral e com a nota 9.33, sendo que à época foram avaliados 691 entes federativos: todos os estados, as capitais e os municípios com mais de 50 mil habitantes (CGU, 2018). ”

2.2 Ranking Nacional da Transparência

O Ranking Nacional da Transparência (RNT) é iniciativa liderada pela Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal (MPF), cujo objetivo principal é avaliar se os estados e os municípios estão cumprindo com os ditames legais previstos nas leis de transparência e acesso à informação, adotando-se, se for o caso, medidas judiciais ou extrajudiciais para aqueles que estiverem em débito com as leis (MPF, 2016).

Neste passo, o MPF realizou duas avaliações em 2015 e 2016 com intervalo de 120 dias entre as edições, cujos resultados estão publicados no portal do projeto e subsidiaram a expedição de mais de 3.000 recomendações aos entes avaliados que apresentaram deficiências no cumprimento de suas obrigações legais, sendo que estas providências contribuíram para a elevação do índice nacional de transparência em 33%. Com base no resultado da segunda avaliação, constatou-se que nem todas recomendações foram cumpridas, culminando na proposta de 2.109 ações civis públicas para forçar que os gestores públicos displicentes cumpram a legislação em vigor (MPF, 2016).

O questionário apresentado no Quadro 2 a seguir, foi aplicado pelas unidades do MPF espalhadas no país, documento elaborado com base na ação nº 4 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) e teve a participação de diversos atores ligados aos órgãos de controle e fiscalização (MPF, 2015).

Nº	Pontos Avaliados	Fundamentação Legal	Resposta	Pontos	%
			(S/N)		
TRANSPARÊNCIA ATIVA					
1	O ente possui informações sobre Transparência na internet?	Art. 48, II, da LC 101/00; Art. 8º, §2º, da Lei 12.527/11.		2	2%
2	O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	Art. 8º, §3º, I, da Lei 12.527/11.		2	2%
RECEITA					
3	Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	Art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10.		10	10%

DESPESA					
4	As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: Valor do empenho.	Art. 7º, Inc. I, alíneas “a” e “d”, do Decreto nº 7.185/2010.		4	4%
	Valor da liquidação			3	3%
	Valor do Pagamento			4	4%
	Favorecido			4	4%
5	O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:	Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011.		4	4%
	Íntegra dos editais de licitação.			3	3%
	Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente).				
	Contratos na íntegra			3	3%
6	O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?	Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea “e”, do Decreto nº 7.185/2010		1	1%
	Modalidade			1	1%
	Data				
	Valor				
	Número/ano do edital				
	Objeto				

RELATÓRIOS					
7	O site apresenta: As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior.	Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11.		2	2%
	Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses.			3	3%
	Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses.			3	3%
	Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.			2	2%
8	O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.		2	2%

TRANSPARÊNCIA PASSIVA					
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO – SIC					
9	Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial.	Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11.		1	1%
	Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?				
	Há indicação do órgão?			1	1%
	Há indicação de endereço?			1	1%
	Há indicação de telefone?			1	1%
	Há indicação dos horários de funcionamento?			1	1%
SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC					
10	Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	Art.10º, §2º, da Lei 12.527/11		8	8%
11	Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	Art. 9º, I, alínea “b” e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011.		7	7%
12	A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	Art.10º, §1º, da Lei 12.527/11.		5	5%

DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO					
13	No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11		2	2%
14	O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11.		2	2%
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA					
15	Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência a exemplo do Art. 7º, §2º, VI, do Decreto 7.724/2012 e Decisão STF no RE com Agravo ARE 652777.		10	10%
16	Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência.		5	5%

Quadro 2 - Instrumento de avaliação de transparência

Fonte: (MPF, 2016)

No ano de 2015, a cidade de Santos-SP também foi submetida à 1ª avaliação do RNT e obteve a nota 8.7, ficando classificada na 6ª posição perante os 645 municípios do Estado de São Paulo e na 94ª posição do Ranking Nacional ante os 5.568 municípios brasileiros. Em 2016, na segunda avaliação do RNT, obteve a nota 10, ficou classificada na 1ª posição (empatada com outras 7 cidades do Estado de São Paulo) e ficou na 1ª posição do Ranking Nacional (empatada com outros 124 municípios brasileiros) (MPF, 2016).

2.3 Análise da transparência

O método adotado neste estudo analisou as exigências legais previstas no marco jurídico da transparência e acesso à informação, no que se refere a disponibilização espontânea de informações (ativa) no portal da transparência do município de Santos-SP, bem como a divulgação de procedimentos para acesso às demais informações não publicadas na internet (passiva), a fim de verificar a sua relação com a política de participação social, sob a ótica da fiscalização, controle e estímulo à participação da sociedade nas ações do governo.

2.3.1 Instrumento de coleta

O processo foi guiado pelo instrumento de coleta que contém 61 (sessenta e um) itens baseados no questionário da ação nº 4 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) e no “check-list” da Controladoria Geral do Estado de Tocantins (CGETO, 2019). As variáveis deste documento foram agrupadas por similaridade de exigência à luz do arcabouço jurídico da transparência e acesso à informação, com estruturação dos campos que permitiram tipificá-las e associá-las com as exigências previstas no marco legal, a saber:

Variável de investigação	Fundamentação legal
Detalhamento das despesas	- Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a) - Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011)
Detalhamento das receitas	- Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a)
Informações Financeiras	- Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a)
Procedimentos sobre licitações	- Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) - Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011)
Sítio eletrônico	- Lei nº 9.755/1998 (BRASIL, 1998) - Resolução CGI.br/RES/2008/008/P (CGI, 2008) - Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011) - Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988)
Cumprimento da LAI	- Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011)
Regulamentação da LAI	- Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011) - Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a)

Quadro 3 - Variáveis de investigação

Fonte: Elaborado pelo autor

Com auxílio de protocolos de observação, coleta e análise das informações publicadas no portal da transparência de Santos-SP foi possível verificar a ocorrência ou não das exigências legais previstas no marco jurídico da transparência e acesso à informação. Em seguida foi realizada associação com os conceitos da política de participação social, a fim de identificar iniciativas que tenham o propósito de estimular a participação da sociedade civil nas ações do governo local, sob a ótica de fiscalização e controle.

A ENCCLA foi criada em 2003 com o objetivo de promover a articulação interinstitucional e multidisciplinar para formulação de políticas públicas e soluções de combate aos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, conta a participação de diversos órgãos de controle dos poderes: executivo, legislativo e judiciário, bem como do Ministério Público da esfera federal e estadual. O trabalho é concretizado nas chamadas Ações, as quais são elaboradas e pactuadas anualmente pelos seus membros (ENCCLA, 2003).

Neste contexto, a Ação nº 4/2015 foi coordenada pela CGU e tem como objetivo criar estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança para cumprimento da LAI - Lei nº 12.527/2011, seja pela transparência ativa e passiva, também conta com a participação de diversos órgãos colaboradores, com destaque ao MPF pela divulgação do Ranking Nacional da Transparência – RNT, o qual está descrito no item 2.2 (ENCCLA, 2015).

2.3.2 Resultado da coleta

A coleta de dados ocorreu no período entre setembro e novembro/2019, em fontes primárias coletadas no portal da transparência de Santos-SP, a fim de analisar se a municipalidade cumpre com todas as exigências previstas na legislação em estudo, principalmente no que se refere à disponibilização espontânea de informações (ativa), bem como a divulgação de procedimentos para acesso às demais informações não publicadas (passiva) por meio do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC).

O resultado detalhado consta do Apêndice “A”, mas a tabela 1) consolida os dados agrupados da coleta realizada no Portal da Transparência do município de Santos, sendo que dos 61 itens exigidos na legislação em vigor apenas 3 não foram encontrados à época da coleta (setembro a novembro/2019), os quais se referem ao tópico “Sítio Eletrônico” e integram o rol de informações que devem ser disponibilizadas no portal da transparência de maneira ativa, conforme quadro 4):

Detalhamento das despesas	Detalhamento das receitas	Informações Financeiras	Procedimentos sobre licitações	Sítio eletrônico	Regulament. da LAI	Cumprimento da LAI	TOTAL
8	6	7	3	24	7	3	58
0	0	0	0	3	0	0	3
8	6	7	3	27	7	3	61
100%	100%	100%	100%	89%	100%	100%	95%

Tabela 1 – Resultado da coleta agrupado por exigências legais

Fonte: elaborado pelo autor

Assunto	Orientação	Amparo Legal
Documentos classificados e desclassificados	Deve constar no site, anualmente, o rol dos documentos classificados em cada grau de sigilo e os desclassificados. O ente também deve manter exemplar da publicação para consulta pública em sua sede e manter extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.	- Lei nº 12.527/11 (Art. 30, inc. I e II e §§1º e 2º).
Patrimônio público	Informação pertinente à administração do patrimônio público (móveis e imóveis).	- Lei nº 12.527/11 (Art. 7º, inc. VI).
Formatos utilizados para a estruturação das informações	Devem ser divulgados, em detalhes, os formatos utilizados para estruturação da informação.	- Lei nº 12.527/11 (Art. 5º) - LRF (Art. 48, inc. II) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 6º, caput e parágrafo único e art. 7º, caput)

Quadro 4 – Itens não encontrados

Fonte: elaborado pelo autor

Já o Gráfico 1 abaixo também demonstra este resultado em valores percentuais, sendo que 95% dos itens exigidos em lei foram encontrados no Portal da Transparência de Santos. Apenas 3 itens não foram encontrados, o que representa 5% do total dos itens pesquisados.

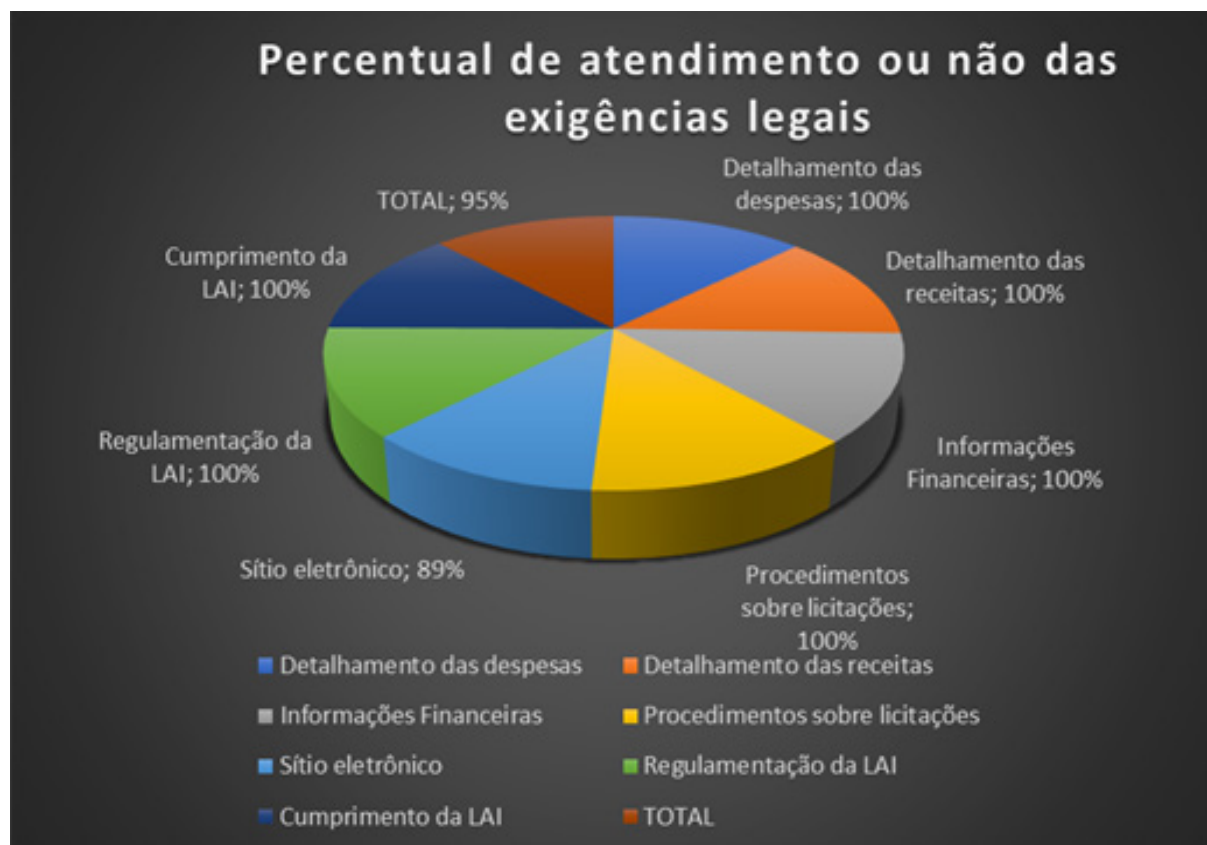


Gráfico 1 – Percentual das exigências legais

Fonte: elaborado pelo autor

O resultado alcançado pelo município de Santos-SP corrobora com Raupp e Pinho (2013), que pressupõem que quanto maior for o porte populacional de uma cidade maior será a proporção da sua capacidade técnica e financeira de implementar portais eletrônicos estruturados e mais transparentes. Inclusive, comparando este resultado com outras avaliações a que o município foi submetido: EBT 360º e RNT, e respeitando-se os métodos, período de coleta e demais especificidades inerentes aos processos avaliativos, observa-se que é comum a verificação da conformidade jurídica sobre transparência ativa e passiva. Desta forma, o quadro 5 a seguir demonstra os itens que foram avaliados:

Itens avaliados	EBT 360 ^o	RNT	Esta pesquisa
Transparência Ativa	Sim	Sim	Sim
Transparência Passiva	Sim	Sim	Sim
Boas práticas de transparência	Sim	Sim	Não foi aplicado
Forma verificação	Pontuação	Percentual (%)	Atende ou não
Data de coleta	2018	2015 e 2016	2019

Quadro 5 – Itens avaliados na transparência e acesso à informação

Fonte: elaborado pelo autor

No entanto, registre-se que a metodologia adotada nesta pesquisa não avaliou as boas práticas de transparência, pela ausência de previsão legal no marco jurídico e devido ao risco de subjetividade que as variáveis poderiam induzir. Desta forma, buscou-se analisar objetivamente o atendimento ou não aos itens previstos na legislação, sem atribuição de pontuação pois a abordagem do problema é qualitativa.

2.4 Iniciativas

O método adotado nesta pesquisa também possibilitou identificar iniciativas lideradas pelo governo local que tenham o propósito de ampliar a transparência, o acesso à informação e a participação da população em políticas públicas no âmbito local.

Em 2017, foi implantado o projeto Escola da Transparência Municipal, vinculado à Ouvidoria, Transparência e Controle – OTC com a missão de ampliar a transparência dos dados públicos e garantir capacitação aos gestores e munícipes para aperfeiçoamento do controle social e acesso à informação. Desta forma, há oferta de cursos, atividades, seminários e palestras com exposição de temáticas inerentes à transparência e participação social para agentes públicos, lideranças comunitárias e a população em geral. Este programa tem por objetivo, ainda, fomentar ações que visem facilitar, estimular, aprimorar e ampliar os acessos ao portal da transparência do município, em cooperação com instituições de ensino e em parceria com escolas governamentais (SANTOS-SP, 2017a).

No mesmo ano, a Prefeitura instituiu o Programa “Ouvidoria Jovem” também coordenado pela OTC e em parceria com o Conselho Municipal da Juventude de Santos, para articular e estimular a participação de jovens vinculados aos centros e diretórios acadêmicos, atléticas, grêmios estudantis e comunidades, visando ampliar a oferta de canais de comunicação da Ouvidoria, Transparência e Controle e também facilitar o acesso aos serviços da ouvidoria (SANTOS-SP, 2017b).

Nesta linha, este programa abriu caminho para o projeto “Aluno Ouvidor” – também liderado pela OTC em parceria com a Secretaria Municipal de Educação com o objetivo de selecionar um aluno de cada escola municipal para exercer a função de ouvidor. Este projeto tem como propósito estimular e promover o protagonismo juvenil entre os estudantes. O aluno escolhido tem a responsabilidade de ouvir os demais colegas da escola com suas demandas, reclamações e elogios, em seguida encaminhá-las à Ouvidoria para as devidas providências (SANTOS-SP, 2017c).

Na primeira edição, em 2017, o projeto mobilizou 16 escolas municipais para a eleição do aluno ouvidor e do ouvidor adjunto de cada unidade de ensino. Participaram alunos do 6º ao 9º ano do ensino fundamental totalizando 32 discentes. Na segunda edição, que ocorreu em 2018, a iniciativa envolveu estudantes de 18 escolas, sendo que duas salas de aula do 5º ano das unidades de ensino realizaram sessões de mediações para solução pacífica de conflitos.

“ Em 2017, foi implantado o projeto Escola da Transparência Municipal, vinculado à Ouvidoria, Transparência e Controle – OTC com a missão de ampliar a transparência dos dados públicos e garantir capacitação aos gestores e munícipes para aperfeiçoamento do controle social e acesso à informação. ”

Em 2018, a Prefeitura também implementou o Programa “Mediadora Pública de Santos – Mediadora Santista”, vinculado à OTC com o objetivo de ampliar a realização de mediações de conflitos e controvérsias entre cidadãos e o Poder Público Municipal, inclusive reduzir o tempo de resposta, aumentar a resolutividade das ocorrências e melhorar a eficiência dos serviços públicos prestados, sendo que os acordos e termos de compromisso provenientes dessas mediações são disponibilizados no Portal da Transparência (SANTOS-SP, 2019b).

Já o Orçamento Participativo – OP tem a finalidade de ampliar e estimular a participação da população na elaboração do orçamento público por meio de audiências públicas, em que normalmente o poder público apresenta uma lista de propostas e recebe sugestões da sociedade para inclusão nas peças orçamentárias. Porém, segundo a OTC, essa prática nem sempre traduz a vontade e/ou necessidade coletiva, pois acaba indicando outras obras que não fazem parte da lista indicada, sendo recorrente o pedido de serviços de manutenção e zeladoria que não integram o plano de investimentos, pois são despesas de custeio (SANTOS-SP, 2018b).

Para mudar essa realidade, foi instituído por meio do Decreto nº 8.020/2018, o Orçamento Participativa Amplo – OPA o objetivo de fazer com que a necessidade da coletividade seja de fato contemplada nas peças orçamentárias, sendo que o instrumento de mudança foi a

inclusão do sistema da Ouvidoria como canal de participação e controle social do Orçamento Municipal (SANTOS-SP, 2018b).

Desta forma, o munícipe, ao acionar a Ouvidoria para registrar uma ocorrência como pedido de recapeamento de rua, substituição da iluminação pública, entre outros, tem a opção de incluir a ocorrência no OPA. Caso não seja possível o atendimento por insuficiência de recursos ou falta de recursos financeiros em dotação orçamentária específica, a solicitação é incluída no Plano de Prioridades e Necessidades – PPN, e este documento é anexado ao Projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA para votação no Legislativo e sanção do Executivo para integrar o planejamento dos órgãos municipais envolvidos (SANTOS-SP, 2018c).

Para divulgação, transparência e controle social, o instrumento legal determina que, sempre no mês de setembro, a OTC deve divulgar no portal da transparência do município a prestação de contas, relatórios e estatísticas de todas as manifestações da coletividade registradas no sistema de Ouvidoria, com detalhamento das prioridades e necessidades por bairro, região e assunto. O calendário das ações e etapas do OPA também deve ser publicado no Diário Oficial do Município e divulgado nos meios de comunicação. Os resultados do OPA devem ser disponibilizados em formatos que permitam salvar e compartilhar os documentos, facilitando a fiscalização, monitoramento e controle social (SANTOS-SP, 2018b).

Em 2018, foi criado o Conselho Municipal de Transparência Institucional, Fiscalização Administrativa e Controle Social de Santos – CMT – por meio da Lei nº 3.481/2018. Este Conselho tem caráter consultivo, fiscalizador, propositivo e deliberativo sobre diretrizes e ações das políticas de transparência, fomento e controle social, devendo ainda zelar pelo acesso às informações de interesse público. Deve, ademais, propor mecanismos atinentes ao presente contexto, informar o poder público sobre eventuais descumprimentos de regras de transparência, atuar como instância de articulação e mobilização com a sociedade civil para acompanhamento de políticas públicas de transparência e acesso à informação, inclusive propondo ações de combate às práticas de corrupção na administração pública (SANTOS-SP, 2018a).

Observa-se que as iniciativas identificadas, na condição de ações vinculadas às políticas de transparência, acesso à informação e participação social, estão de acordo com as legislações inerentes aos temas pesquisados e acompanham as orientações e diretrizes emanadas pelos órgãos de fiscalização e controle. Desenvolvidas para mitigar problemas locais, podem servir de modelo para outros municípios, uma vez que buscam estreitar as relações entre governo e sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar se as exigências previstas no embasamento jurídico da transparência pública são cumpridas pelo município de Santos-SP e identificar iniciativas, atores, recursos e processos que possam contribuir com a implementação dessa política no âmbito local.

Inicialmente é importante ressaltar que a transparência pública brasileira está fortalecida por uma legislação robusta que exige da administração pública nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) organização, sistematização, procedimentos bem definidos, integrados e consolidados para cumprir os ditames legais com base no princípio da eficiência, transparência e acesso às informações públicas.

Neste aspecto, a descentralização de poder e a delegação de competência administrativa previstas no modelo de federalismo brasileiro orientam que a implementação da política pública de transparência e acesso à informação com abrangência nacional deve primar pela sua adequação e customização antes as especificidades locais para mitigar problemas inerentes ao processo em questão.

Assim, a Controladoria Geral da União (CGU) na condição de órgão central responsável por supervisionar, monitorar e acompanhar a implementação dessa política, tem assumido seu papel em apoiar os atores envolvidos, por meio de diretrizes, cartilhas de orientação, seminários, cursos, eventos e demais iniciativas para que as instituições tenham pleno êxito na aplicação das leis de transparência e acesso à informação.

Desta forma, as ferramentas, técnicas e soluções desenvolvidas para disponibilizar informações nos portais de transparência, bem como as iniciativas identificadas para estimular a participação e interação dos cidadãos com o poder público têm clara relevância para o presente contexto, pois tecnologia, processo, legislação e ações integradas podem contribuir para a implementação da política de transparência.

Tipificada como política pública administrativa, a transparência tem como propósito amplo a garantia de acesso à informação para o exercício da cidadania e participação democrática da sociedade civil por meio do controle, avaliação, acompanhamento e fiscalização de políticas e serviços públicos, seja de forma ativa diretamente no portal de transparência ou passiva com uso do Sistema de Informações ao Cidadão (SIC).

Sociedade, estado, técnicos e pesquisadores também compreendem que o processo de transparência pública pode ajudar na avaliação, fiscalização, gestão e monitoramento de políticas públicas, porém é necessário que o cidadão conheça seus direitos e compreenda as informações.

No entanto, observa-se que estas informações buscam atender o cunho jurídico e o trabalho dos órgãos de fiscalização e controle externos: Tribunal de Contas, Ministério Público, Poder Legislativo etc., inibindo a participação do cidadão-comum por exigir conhecimento técnico, jurídico e administrativo do ordenamento da administração pública.

Neste caminho, é necessário que haja formação permanente oferecida pelo governo para qualificar a população na compreensão, análise e uso dos dados governamentais disponíveis em seus sítios eletrônicos. A participativa coletiva da sociedade nas ações do governo fortalece a democracia, sendo necessário buscar soluções criativas para incentivar e facilitar a participação social neste palco.

A metodologia permitiu verificar o atendimento ou não dos aspectos previstos na legislação, sendo que 95% dos itens exigidos foram encontrados no Portal da Transparência de Santos. Esse processo também possibilitou a identificação de iniciativas locais que foram implementadas para apoiar as políticas de transparência, acesso à informação e participação social. Neste palco, destaca-se a Escola da Transparência Municipal - programa que tem o propósito de formar, envolver e integrar servidores, gestores e a população local por meio de atividades, cursos, seminários e palestras.

“ Tipificada como política pública administrativa, a transparência tem como propósito amplo a garantia de acesso à informação para o exercício da cidadania e participação democrática da sociedade civil por meio do controle, avaliação, acompanhamento e fiscalização de políticas e serviços públicos...”

Como contribuição para a administração pública em geral, os resultados são relevantes para que os gestores públicos possam analisar e medir o nível de transparência de suas administrações, quiçá inspirar novos projetos, programas, ações ou soluções para ampliar o acesso às informações públicas e assim possibilitar maior participação da sociedade nas ações do governo.

A disponibilização espontânea de informações públicas nos portais de transparência mantidos pelos municípios, sustentada pela legislação vigente e com apoio das ferramentas de tecnologia da informação tem peso considerável sobre os processos de gestão, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas exercido pela sociedade, mas é necessário que tais informações sejam acessíveis e compreensíveis a todos.

Devido à importância da política de transparência para o fortalecimento da sociedade, os agentes públicos devem primar pela publicação ativa de informações nos portais de transparência com linguagem fácil e acessível a todos. Devem, inclusive, ampliar os canais de participação, manifestação e debate para facilitar a comunicação e interação entre os atores envolvidos. Desta forma, os gestores públicos poderão conhecer as demandas da população e poderão planejar as ações necessárias para implementação das políticas públicas com maior eficácia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 maio. 2019.

BRASIL. **Lei no 8.666, de 21 de junho 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Lei no 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm>. Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar no 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 18 maio. 2019a.

BRASIL. **Lei no 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10028.htm>. Acesso em: 4 jul. 2018b.

BRASIL. **Lei Complementar no 131/2009 - Lei da Transparência**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 18 maio. 2019.

BRASIL. **Lei no 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 18 maio. 2019.

CGETO. **Check-list orienta municípios a se adequarem às leis da Transparência e Acesso à Informação.** Disponível em: <<https://www.cge.to.gov.br/noticia/2015/10/8/checklist-orienta-municipios-a-se-adequarem-as-leis-da-transparencia-e-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 23 maio. 2019.

CGI. **Resolução CGI.br/RES/2008/008/P.** Disponível em: <<https://www.cgi.br/resolucoes/documento/2008/008/>>. Acesso em: 6 maio. 2021.

CGU. **Portal da transparência do Governo Federal.** Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 20 maio. 2019.

CGU. **Escala Brasil Transparente.** Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

CGU. **Ranking EBT - Avaliação 360° -Mapa Brasil Transparente.** Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000004#ranking>.

CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, Vítor César Silva. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014.

ENCCLA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).** Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

ENCCLA. **Ação no 4/2015 - ENCCLA.** Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2015>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 610–629, 2018.

MPF. **ENCCLA - 2015 — 5a Câmara - Combate à corrupção.** Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/enccla/enccla-2015>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

MPF. **Mapa da transparência — Portal de Combate à Corrupção.** Disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

NIC.BR. **Resolução CGI.br/RES/2008/008/P, de 28 de novembro de 2008. Procedimentos para registro de nomes de domínio.** Disponível em: <<https://cgi.br/resolucoes/documento/2008/008/>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. DE. Os Vereadores Prestam Contas em Portais Eletrônicos? um Estudo Comparativo entre Municípios do Estado da Bahia e de Santa Catarina. **Administração Pública e Gestão Social**, p. 89–97, 2013.

SANTOS-SP. **Decreto no 6.243, de 26 de outubro de 2012. Regulamenta a lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso xxxiii do caput do art. 5o, no inciso ii, do § 3o, do art. 37 e no § 2o, do art. 216, da constituição federal.** Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=4080&tid=80>>. Acesso em: 21 maio. 2019.

SANTOS-SP. **Institui o projeto Escola da Transparência Municipal.** Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=6472&tid=105>>. Acesso em: 28 dez. 2019a.

SANTOS-SP. **Ouvidoria Jovem.** Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=6672&tid=105>>. Acesso em: 24 dez. 2019b.

SANTOS-SP. **Aluno Ouvidor.** Disponível em: <<https://www.santos.sp.gov.br/?q=portal/aluno-ouvidor>>. Acesso em: 25 dez. 2019c.

SANTOS-SP. **Cria o Conselho Municipal de Transparência Institucional, Fiscalização Administrativa e Controle Social de Santos – CMT.** Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=7144&tid=116>>. Acesso em: 29 jan. 2020a.

SANTOS-SP. **Orçamento Participativo.** Disponível em: <<https://www.santos.sp.gov.br/?q=portal/orcamento-participativo>>. Acesso em: 21 dez. 2019b.

SANTOS-SP. **Decreto no 8.020, de 15 de fevereiro de 2018, institui o Programa Orçamento Participativo Amplo - OPA do Município de Santos.** Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=6759&tid=118>>. Acesso em: 21 dez. 2019c.

SANTOS-SP. **Informações de Santos-SP.** Disponível em: <<https://www.santos.sp.gov.br/?q=portal/indicadores>>. Acesso em: 7 dez. 2019a.

SANTOS-SP. **Mediação Municipal.** Disponível em: <<https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/mediacao-resolve-80-dos-conflitos-em-santos>>. Acesso em: 29 jan. 2020b.

APÊNDICE “A” – INSTRUMENTO DE COLETA

1. Detalhamento das despesas

Exigência: A informação disponível no portal da transparência deve apresentar o detalhamento das despesas: por data, número e valor do empenho, liquidação e pagamento; número do processo de execução; classificação orçamentária; identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento; procedimento licitatório realizado; descrição do bem fornecido ou serviço prestado; unidade gestora.

Amparo legal: Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a) e Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

Resultado da coleta: A ferramenta disponibilizada no site da Prefeitura de Santos permite consultar as despesas por data específica ou período pré-definido, apresentando como resultado as fases: empenhado, liquidado ou pago; ao selecionar uma despesa específica é possível verificar o número do processo de execução da despesa e a classificação no que se refere à unidade orçamentária, função, subfunção, natureza e a fonte dos recursos que financiaram o gasto. Exemplo: unidade orçamentária: saúde; subfunção: assistência hospitalar e ambulatorial, natureza: material de consumo.

Foi possível também ter acesso ao nome ou razão social do fornecedor beneficiário da despesa, com apresentação do nº de CPF (pessoa física) ou nº de CNPJ (pessoa jurídica). Há possibilidade de consulta às licitações por áreas de interesse, modalidade, número, ano, fase e busca das palavras que constam do objeto licitatório. Os contratos firmados também estão disponíveis para consulta: por fornecedor, objeto, nº contrato, processo administrativo, tipo de serviço (aquisição de bens e materiais de consumo, locações, obras e serviços de engenharia, prestação de serviços, serviços técnicos especializados etc.), e por modalidade de licitação (concorrência, pregão eletrônico, tomada de preços, chamamento público, credenciamento, convite, dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação etc.).

A ferramenta também permite verificar as despesas de todos os atos praticados pelas unidades gestoras (saúde, educação, cultura etc.) no decorrer da execução, no momento de sua realização, bem como a disponibilização dos dados referentes ao número de processo, ao bem fornecido ou serviço prestado, pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e ao procedimento licitatório realizado. Permite, ainda, o agrupamento por: fornecedor, fonte e natureza da despesa e por unidade organizacional que realizou a despesa.

2. Detalhamento das receitas

Exigência: Data da posição; unidade gestora; natureza da receita; valor da previsão; valor do lançamento; valor de arrecadação; parâmetros necessários para acompanhar a receita municipal em tempo real.

Amparo legal: Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a).

Resultado da coleta: Possibilita a consulta por data; por unidade gestora (Prefeitura, Fundações, Autarquias, Poder Legislativo etc.); natureza da receita (IPTU, ISSQN, taxas etc.); valor da previsão; valor do lançamento; valor arrecadado; há possibilidade de exportar todos os campos para uma planilha eletrônica.

3. Informações financeiras

Exigência: Plano Plurianual (PPA) vigente; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente; Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) vigente.

Amparo legal: Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a) e Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

Resultado da coleta: Foi disponibilizado consulta ao Plano Plurianual (PPA) vigente; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente; Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) vigente. Estes documentos foram disponibilizados em formato (.pdf) com links (atalhos) específicos para compartilhamento, inclusive foi possível localizá-los com utilização da ferramenta de busca com uso de palavras-chave.

4. Procedimentos sobre licitações

• **Exigência:** Informações concernentes a procedimentos licitatórios; resumo dos instrumentos de contrato ou seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior; relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta e indireta.

• **Amparo legal:** Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) e Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

• **Resultado da coleta:** O portal “Licita Santos” aglutina todas informações sobre licitações, onde as pessoas podem realizar pesquisas pelos seguintes campos:

- Modalidade de licitação: pregão eletrônico, concorrência, tomada de preços, etc.; data da licitação; número/ano da licitação; título: identificação resumida; área: bens duráveis, serviços, etc.; apresenta possibilidade de ampliação do campo de informações; descrição: informações detalhadas; número de processo: apresenta as etapas de elaboração da licitação; número Banco do Brasil: identificação da licitação exclusiva à modalidade pregão eletrônico no site do banco; fazer o download do edital completo; dados da comissão de licitação.

- Áreas de interesse: busca na lista de atividades econômicas por ramo; modalidade da licitação: refere-se à forma de seleção da aquisição; por número; permite localizar a licitação com dados numéricos atribuídos em sistemas distintos; por fase: “abertura” - são aquelas que ainda não ocorreram. “Em andamento” - são os procedimentos licitatórios com data superior ao da abertura; através da habilitação do campo filtro será possível realizar consulta por: número/ano: esse dado permite a individualização e rápida localização da informação procurada; palavras ou termos: vocábulos ou expressões relacionadas ao assunto, as quais ampliam a possibilidade de busca; nº de processo: apresenta as etapas de elaboração da licitação; nº Banco do Brasil: identificação da licitação exclusiva à modalidade pregão eletrônico no site do banco do Brasil.

Consta a informação que é possível baixar aplicativo na loja da “Google Play” e fazer a seguintes consultas/interações: marcar uma licitação como “favorita”, após a inscrição da empresa no aplicativo; acompanhar as aberturas de propostas das licitações que ocorrerão nos próximos 30 dias; consultar as licitações que já ocorreram; inserir os dados de sua empresa para receber avisos de licitações referentes a seu ramo de atividade; receber SMS (mensagem curta de texto) no celular no dia anterior ao da licitação que foi selecionada como “favorita”; visualizar os documentos necessários para o cadastro de fornecedores; ler cartilha sobre licitações.

5. Sítio eletrônico

Exigência: O domínio do Portal da Transparência deve seguir o padrão “município.uf.gov.br” e também deve possuir registro no site “Contas Públicas” do Governo Federal; deve ser disponibilizado arquivo para download da LAI e sua respectiva regulamentação; indicação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico e eletrônico (e-SIC); constar link ou banner que direcione para o canal que permita ao cidadão solicitar informações com possibilidade de acompanhamento de toda tramitação; documentos classificados e desclassificados e cada grau de sigilo; apresentar relatório estatístico contendo os números de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes;

Possibilitar consulta aos programas, ações, projetos e obras; lista nominal de todos os servidores (efetivos, comissionados e contratados) e seus respectivos cargos/funções e remunerações e vantagens pecuniárias; competências dos órgãos/entidades com estrutura organizacional, endereços, telefones, horários de atendimento ao público; divulgar os repasses ou transferências de recursos financeiros; disponibilizar os links para o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) e para o Sistema de Gestão de Convênios Estadual;

Informação pertinente à administração do patrimônio público (móveis e imóveis); resultado de inspeções, auditorias, e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo; perguntas frequentes da sociedade; conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; manter atualizadas as informações disponíveis para acesso, indicando a data da informação;

Na seção “Fale Conosco” deve constar a indicação de local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (exemplo, aumento da fonte, opção de tela colorida ou preto e branco etc.);

Possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (excel, word, pdf, writer, calc etc.), de modo a facilitar a análise das informações; formatos utilizados para a estruturação das informações; divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; conter indicação de local e instruções que permitam a comunicação eletrônica ou por telefone com o órgão, entidade detentora ou responsável pelo portal.

Amparo legal: Constituição Federal de 1988 - Art. 37, caput e §1º (BRASIL, 1988); Lei nº 8.666/1993(BRASIL, 1993); Lei nº 9.755/1998(BRASIL, 1998); Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a); Lei nº 10.028/2000 (BRASIL, 2000b); Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011); Resolução CGI.br/RES/2008/008/P (NIC.BR, 2008).

Resultado da coleta: Os dados coletados no Portal de Transparência de Santos revelam que o município cumpre com a grande maioria das exigências legais previstas no arcabouço jurídico da transparência e acesso à informação, exceto sobre a divulgação do patrimônio público (móveis e imóveis), formatos utilizados para estruturação das informações e a classificação do cada grau de sigilo dos documentos à época da observação e coleta, ou seja, entre setembro a novembro/2019.

De maneira geral, observa-se que a maioria as informações disponibilizadas são de cunho técnico e linguagem de difícil compreensão, o que acaba por prejudicar a participação dos cidadãos, nota-se ainda que estas informações objetivam atender as leis vigentes e o trabalho dos órgãos de fiscalização e controle.

6. Regulamentação da LAI

• **Exigência:** Conforme orientação da CGU descrita no manual específico e por força de determinação legal preconizada na Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011), os municípios brasileiros devem regulamentar por meio de decreto municipal com os aspectos mínimos que possibilitem o pleno exercício do direito de acesso à informação sem destoar os ditames já calçados na legislação federal (CGU, 2013).

• **Amparo legal:** Inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II, do § 3º, do art. 37 e no § 2º, do art. 216, da Constituição Federal de 1988 e Lei nº 12.527/2011 - Art. 9º, inc. I e art. 10, §2º (BRASIL, 2011).

• **Resultado da coleta:** O município de Santos regulamentou a LAI por meio do Decreto nº 6.243, de 26 de outubro de 2012, onde foram estabelecidos os procedimentos para transparência e acesso às informações geradas pela Administração Municipal, inclusive com aplicação aos órgãos que integram a administração: autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Poder Executivo Municipal (SANTOS-SP, 2012).

Em atendimento à determinação legal, a Prefeitura também criou o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) eletrônico e físico, ambos vinculados à Ouvidoria, Transparência e Controle (OTC), que permite aos cidadãos o envio de pedidos de acesso às informações públicas de forma eletrônica ou presencial, os quais permitem que os solicitantes acompanhem seus pedidos conforme os prazos legais.



Como Publicar Artigos na Revista Cadernos

SUBMISSÃO DE ARTIGOS

Como parte do processo, os autores devem verificar a compatibilidade da submissão com os itens a seguir, tendo em vista que a não observação das normas implicará devolução dos artigos.

- A contribuição deve ser original, inédita e não estar sendo avaliada para publicação em outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”, conforme orientações adiante no passo a passo do procedimento de encaminhamento.

- Deverá haver compatibilidade com a temática da Revista Cadernos, observando-se as peculiaridades em caso de edição especial.

- O arquivo da submissão deverá estar em formato tipo Word (*.doc ou .docx).

- As URLs para as referências devem ser informadas quando possível.

- O texto deverá estar em espaço simples.

- Deve-se usar a fonte Times New Roman em tamanho 12 para o corpo/texto. Citações, legendas e notas de rodapé em tamanho 10.

- As figuras e tabelas devem estar inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

- O texto deve seguir os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/information/authors>.

ENCAMINHAMENTO

Só serão aceitas obras de autores cadastrados no site dos Cadernos, com o preenchimento do formulário online.

Todas as submissões serão feitas através do site dos Cadernos.

São cinco passos rápidos:

Início: Neste passo, você deve conhecer e concordar com as condições de publicação. Leia e selecione a Seção que você acredita ser mais adequada para seu artigo e marque as caixas de seleção. Neste momento, também, você pode colocar seus comentários para o editor. Salve e continue.

Transferência do manuscrito: Neste passo, você escolhe o componente do artigo – normalmente, o texto do artigo – e envia o texto do arquivo (sempre em formato tipo Word - .doc ou .docx). É possível também transferir arquivos complementares para este artigo (por exemplo, uma ilustração que servirá de capa do artigo). Salve e continue.

Inclusão de metadados: Nesse passo, você deve incluir o título, um resumo e as palavras-chave do seu artigo. As palavras chaves devem estar separadas por ponto. Se necessário, pode incluir nesse passo outros contribuidores (autores) do seu artigo.

Confirmação: Você pode voltar e conferir todos os passos anteriores. Tudo OK? Salve e continue.

Próximos passos: Agora, é aguardar enquanto seu artigo passa por nosso processo de avaliação. Você receberá informações por e-mail.

O processo de publicação

1. O artigo é enviado.
2. O artigo passa por um processo de avaliação. Neste processo, pode haver aprovação, rejeição, um pedido de correção ou melhoria ou, ainda, a recomendação para que seja submetido para outra publicação.
3. Sendo aprovado, o artigo vai para formatação e publicação. Neste processo, pode haver ainda mais pedidos de correção para o autor ou pedidos de complementação do artigo.
4. O artigo é programado para publicação.
5. O artigo é publicado.

INFORMAÇÕES GERAIS

A desconsideração das normas apresentadas implicará a não aceitação do trabalho.

A partir da aceitação, avaliadores selecionados em função da área de especialidade analisarão o artigo de acordo com os parâmetros científicos em vigor. A equipe editorial repassará o parecer ao candidato assim que terminar o processo de avaliação; se o parecer for favorável, mas com ressalvas, o autor receberá os comentários do avaliador a fim de propor novamente seu artigo.

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista Cadernos não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico. A publicação resguarda os direitos autorais, na forma da lei.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores. Os artigos publicados poderão ser divulgados em outros canais, desde que citada a Revista Cadernos, ano, número e data de publicação como primeiro veiculador do trabalho.

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

ENDEREÇOS DO TCE-SP

Prédio-Sede e Anexo I

Endereço: Av. Rangel Pestana, 315 - Centro

CEP: 01017-906 - São Paulo - SP

Telefone: (11) 3292-3266

Anexo II

Endereço: Rua Venceslau Brás, 183 - Centro

CEP: 01016-000 - São Paulo - SP

Telefone: (11) 3292-3266



Unidade Regional 1

Araçatuba

Endereço: Av. Café Filho, 402 - Jardim Icaray

CEP: 16020-550 - Araçatuba - SP

Telefone: (18) 3609-9700

Unidade Regional 5

Presidente Prudente

Endereço: Rua José Cupertino, 179 - Jardim Marupiara

CEP: 19060-090 - Presidente Prudente - SP

Telefone: (18) 3226-5060

Unidade Regional 2

Bauru

Endereço: Rua José Francisco Augusto, 5-4 - Jardim Godoi

CEP: 17021-640 - Bauru - SP

Telefone: (14) 3109-2350

Unidade Regional 6

Ribeirão Preto

Endereço: Rua Adolfo Zéo, 426 - Ribeirânia

CEP: 14096-470 - Ribeirão Preto - SP

Telefone: (16) 3995-6800

Unidade Regional 3

Campinas

Endereço: Av. Carlos Grimaldi, 880 - Jardim Conceição

CEP: 13091-000 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3706-1700

Unidade Regional 7

São José dos Campos

Endereço: Av. Heitor Vila Lobos, 781 - Vila Ema

CEP: 12243-260 - São José dos Campos - SP

Telefone: (12) 3519-4610

Unidade Regional 4

Marília

Endereço: Rua Professor Francisco

Morato, 381 - Jardim São Geraldo

CEP: 17501-020 - Marília - SP

Telefone: (14) 3592-1630

Unidade Regional 8

São José do Rio Preto

Endereço: Av. José Munia, 5.400 - Chácara Municipal

CEP: 15090-500 - São José do Rio Preto - SP

Telefone: (17) 3206-0800

Unidade Regional 9**Sorocaba**

Endereço: Rua Marco Francisco Garcia
Chiuratto, 180 - Jardim Saira
CEP: 18085-840 - Sorocaba - SP
Telefone: (15) 3238-6660

Unidade Regional 10**Araras**

Endereço: Av. Maximiliano Baruto, 471 -
Jardim Universitário
CEP: 13607-339 - Araras - SP
Telefone: (19) 3543-2460

Unidade Regional 11**Fernandópolis**

Endereço: Rua Maria Batista, 209 - Boa Vista
CEP 15.600-000 - Fernandópolis - SP
Telefone: (17) 3465-0510

Unidade Regional 12**Registro**

Endereço: Rua Goro Assanuma, 259, Vila Tupy
CEP 11.900-000 - Registro - SP
Telefone: (13) 3828-7220

Unidade Regional 13**Araraquara**

Endereço: Rua Dr. Euclides da
Cunha Viana, 551 – Jd. Santa Mônica
CEP: 14.801-096 - Araraquara - SP
Telefone: (16) 3331-0660

Unidade Regional 14**Guaratinguetá**

Endereço: Av. Doutor Ariberto Pereira da Cunha, 1302
Bairro Portal das Colinas
CEP - 12515-241 – Guaratinguetá - SP
Telefone: (12) 3123-2260

Unidade Regional 15**Andradina**

Endereço: Rua Pereira Barreto, 1681 - Centro
CEP - 16901-022 - Andradina - SP
Telefone: (18) 3721-7800

Unidade Regional 16**Itapeva**

Endereço: Rua Leovigildo de Almeida Camargo, nº 143,
Jardim Ferrari - CEP 18405-100 - Itapeva - SP
Telefone: (15) 3524-4800

Unidade Regional 17**Ituverava**

Endereço: Rua Dom Pedro I, 520 – Jardim Morada do Sol
CEP 14500-000 – Ituverava – SP
Telefone: (16) 3839-0943 / 3839-0376

Unidade Regional 18**Adamantina**

Endereço: Rua Josefina Dall'Antonia Tiveron, 180 –
Centro - Adamantina – SP - CEP-17800-000
Telefone: (18) 3502-3260

Unidade Regional 19**Mogi Guaçu**

Endereço: Rua Catanduva, 145
Jardim Planalto Verde - Mogi Guaçu - SP
CEP 13843-193
Telefone: (19) 3811-8300 / 3811-8339

Unidade Regional 20**Santos**

Endereço: Av. Washington Luiz, 299
Boqueirão – Santos – SP
CEP 15055-001
Telefone: (13) 3208-2400



ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS

Presidente Washington Luís

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Direção

Bibiana Helena Freitas Camargo

Equipe

Alessandro César Finardi

Bruna Castilho Marques

Bruno Horota Horioka

Cinthya Harumi Yabasse

Fatima Aniceto Rodrigues dos Reis

Gabriela Giardino Costa Bernardino

Ivan Moncoski Mangano

José Luiz Ribeiro Vignoli Filho

Jurema Fernandes Alves

Marconi Cavalcante Benck

Maria Luíza Costa Pascale

Marina Guglielmetti Ashcar

Maurício de Freitas Bento

Patrick Raffael Comparoni

Rosmary Donadio Tavares

Suane Jesus Aragão

Victor Jung

Edição nº 8.

Esta é uma publicação da Escola Paulista de Contas Públicas “Presidente Washington Luís” do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

cadernos@tce.sp.gov.br

ISSN: 2595-2412