

# Simetria

Ano V - Nº6 - 2020

Revista da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo



**Vigilância governamental e Covid-19:  
rastreamento e privacidade**

**Medidas adotadas pelos Tribunais  
de Contas na pandemia**

**Burocracia e políticas públicas:  
os dilemas da democracia**



## **ISO 9001**

**Presidente** João Antonio da Silva Filho

**Vice-presidente** Roberto Braguim

**Conselheiro-corregedor (eleito)** Eduardo Tuma

**Conselheiro** Domingos Dissei

**Conselheiro** Maurício Faria

## Expediente

### Conselheiro-dirigente

Maurício Faria

### Diretor-presidente

Maurício Piragino

### Chefe de Gabinete

Marcos Barreto

### Conselho Editorial

João Antonio da Silva Filho, Maurício Faria, Newton de Lucca, André Guilherme Lemos Jorge, João Henrique Storópoli, Maurício Piragino, Angélica Fernandes, Moacir Marques da Silva, Florestan Fernandes Jr.

### Equipe Editorial

Adriana Manolio, Djair Galvão Freire, Gilson Piqueras Garcia, Nelson G. Nascimento, Rosane Segantin Keppke

### Projeto gráfico, produção e editoração

Pluricom Comunicação Integrada®

### Imagem de capa

iStock by Getty Images

### Impressão

Associação Educacional Nove de Julho

### ISSN

2526-9887 (on-line)  
526-4486 (impressa)

### Submissão de artigos e edições anteriores

escoladecontas.tcm.sp.gov.br/  
revista-simetria

### Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130  
Vila Clementino — CEP: 04027-000  
São Paulo — SP  
Tel.: 11 5080-1387  
escoladecontas@tcm.sp.gov.br

## Sumário

Publicação cujo objetivo é difundir estudos realizados em diversas áreas de pesquisa, vinculadas ao Direito Público, ao Controle Externo, ao Controle Social, à Gestão Pública e às Políticas Públicas.

- 2 Carta ao(à) leitor(a)
- 4 Pareceristas desta edição
- 6 A Prefeitura de São Paulo e a pandemia de Covid-19: Uma abordagem inovadora para o planejamento e as compras públicas  
Marian Salles Gomes Bellamy, Ricardo Ferreira Santos, Eduardo Emílio Lang Di Pietro e Vitor Levy Castex Aly
- 17 Vigilância governamental e a pandemia da Covid-19: Aplicativos de rastreamento de contato e privacidade de dados  
Sofia Bordin Rolim
- 33 Utilização dos recursos excedentes àqueles necessários à execução do programa de investimentos previstos em Operação Urbana Consorciada  
Egle dos Santos Monteiro, Maria Fernanda Pessatti de Toledo e Newton Antônio Pinto Bordin
- 41 Relatos sobre algumas das medidas adotadas pelos Tribunais de Contas no momento da pandemia provocada pelo novo coronavírus — Covid-19  
Juliana Cristina Luvizotto
- 55 A (des)articulação entre os entes federativos no enfrentamento à Covid-19 em âmbito federal e paulista  
Marília Romão Capinzaiki, Michele Moreira Mendonça e Sandra Oliveira Monteiro
- 73 Burocracia e políticas públicas no Brasil: Os dilemas da democracia no contexto da pandemia  
Katia Saisi
- 93 Análise de arranjos institucionais e desafios de coordenação no contexto da Covid-19: Estudo de caso dos municípios de São Paulo e Blumenau  
Julia Arias Lara Leite, João Vítor Krieger, Saul de Carvalho Isaías, Cinthia Assis e Cibely Martins
- 114 Expectativa e realidade: Um estudo da situação das obras do Ministério da Educação em municípios do estado do Pará  
Tany Ingrid Sagredo Marin
- 128 Portal SME: Uma abordagem a partir da consulta pública do Programa Mais Educação São Paulo  
Magali Seravalli Romboli e Samira Saleh
- 139 O federalismo brasileiro e os problemas do exercício da competência constitucional comum  
José Eduardo Sabo Paes, André Luiz de Matos Gonçalves, Napoleão de Souza Luz Sobrinho e Júlio Edstron S. Santos
- 160 Da propriedade pública como função: Um ensaio sobre as dificuldades existentes para a exploração eficiente do patrimônio público  
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho e Alexandra Fuchs de Araújo
- 174 Análise do instrumento urbano Cota de Solidariedade, instituído no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014)  
Lucas Almeida Oliveira dos Santos

## Articles

- 192 São Paulo City Hall and the Covid-19 Pandemic: an Innovative Approach to Public Planning and Purchasing  
Marian Salles Gomes Bellamy, Ricardo Ferreira Santos, Eduardo Emílio Lang Di Pietro and Vitor Levy Castex Aly
- 203 Government Surveillance Amid the Covid-19 Pandemic: Contact Tracing Apps and Issues of Data Privacy  
Sofia Bordin Rolim

# **Carta ao(à) leitor(a)**

# C

ara leitora, caro leitor,

Chegamos à sexta edição da nossa **Revista Simetria**. Esta é uma edição especial por duas razões. A primeira é que estamos direcionando-a para ser uma revista indexada. Já nesta edição todos os artigos passaram por avaliadores pareceristas.

A segunda razão é o lançamento acontecer nesse período *sui generis*, em que estamos colhendo os frutos de nosso descaso com a Mãe-Terra. A pandemia ocasionada por um vírus foi capaz de mudar a vida de absolutamente todas as pessoas que habitam o planeta. A vida de cada um ficou restrita, ameaçada e empobrecida. E não foi só economicamente. Perdemos pessoas, atividades, encontros e abraços. Perdemos a liberdade de ir e vir com segurança e isto é obra de nós mesmos, quando naturalizamos a destruição do meio ambiente, o descaso à vida humana, a falta de empatia com o outro diverso e a ganância por lucro a qualquer custo.

Entramos num contexto peculiar que exige que as gestões públicas sejam mais ágeis, eficazes e eficientes. Esta edição, portanto, não poderia deixar de ter artigos que tratem do panorama da pandemia de 2020 sob diversos enfoques: desde os dilemas da democracia chegando à desarticulação dos entes federativos, passando pelo papel dos Tribunais de Contas e como alguns municípios lidaram com essa situação emergencial. Temos dois textos em português com versão na língua inglesa, um que mostra o uso de aplicativos de rastreamento de contatos durante a pandemia, em um contexto de vigilância governamental e autoritarismo digital crescentes e, um segundo, que debate as ações de planejamento acertadas na gestão da cidade de São Paulo.

A nossa missão, que visa contribuir para a qualificação da gestão pública, permeia de forma consistente a presente edição. Isso está nos artigos que debatem o campo mais institucional do Estado – o federalismo brasileiro e a função da propriedade pública, assim como os que abordam pontos importantes de políticas públicas: a questão da realidade *versus* a expectativa das obras na área da educação, uma análise do Portal da Secretaria Municipal de Educação na perspectiva do programa Mais Educação São Paulo, o Plano Diretor Estratégico na questão da “cota da solidariedade” e também a Operação Urbana Consorciada.

No próximo ano – 2021 – teremos o início de um novo período administrativo municipal e o relevante papel que o Controle Externo pode ter na melhoria das políticas públicas nos leva a buscar cada vez mais a contribuição da ciência, pois ainda são muitos os desafios de nossa cidade e do nosso país.

Por fim, fica o agradecimento pelo empenho de todas as pessoas que construíram esta edição, principalmente Rosane Keppke e Gilson Garcia.

Boa leitura!

**Xixo/Maurício Piragino**

*Diretor-presidente da Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP*

**Pareceristas da  
Revista Simetria  
Edição nº 6 – 2020**

**Alessandra Mara Cornazzani Sales**

Mestra em Direito Político e Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie

**Alvaro Theodor Herman Salem Caggiano**

Doutor em Direito do Estado – Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

**Antonia Conceição dos Santos**

Mestra em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

**Christianne de Carvalho Stroppa**

Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

**Danilo André Fuster**

Mestre em Gestão de Políticas e Organizações Públicas pela Universidade Federal de São Paulo

**Denise Mancera Salgado**

Mestra em Ciência da Informação pela Universidade de São Paulo

**Dimitri Fabricio Carvalho Rodermel**

Mestre em Habitação, Planejamento e Tecnologia pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo

**Fredy Henrique Miller**

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro

**Gisela Coelho Nascimento**

Mestra em Engenharia Civil – Hidráulica pela Universidade de São Paulo

**Helen Cristina Steffen**

Mestra em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos

**Ivan Arauz**

Mestre em Engenharia Civil – Hidráulica pela Universidade de São Paulo

**José Jair Marques Junior**

Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo

**Juliana Cristina Luvizotto**

Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo

**Luis Eduardo Morimatsu Lourenço**

Mestre em Filosofia pela Universidade de São Paulo

**Luiza Correia Hruschka**

Mestra em Administração – Gestão de Pessoas pela Universidade Metodista

**Marcelo Veiga**

Mestre em Filosofia do Direito e do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

**Maria Fernanda Pessatti de Toledo**

Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

**Mariana Mencio**

Doutora em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

**Mariana Uyeda Ogawa**

Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

**Pedro Henrique Andrade Silva**

Master Speacialisé Direito Empresarial ESCP (Paris, França)

**Rosano Pierre Maieto**

Mestre pela Universidade Nove de Julho

**Silvio Gabriel Serrano Nunes**

Doutor em Filosofia pela Universidade de São Paulo

**Suelem Lima Benicio**

Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC

**Tarcisio Hugo Neris**

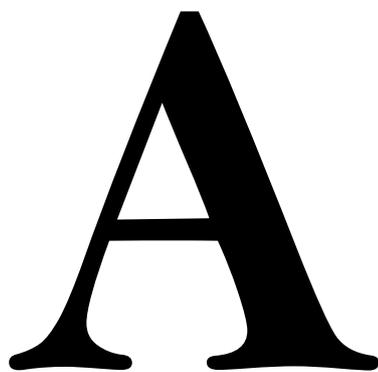
Mestre em Habitação, Planejamento e Tecnologia pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo

**Valdir Godoi Buqui Netto**

Mestre em Humanidades, Direitos e outras Legitimidades pela Universidade de São Paulo

**Wagner Dal Medico**

Mestre em Educação, Administração e Comunicação pela Universidade São Marcos



# Prefeitura de São Paulo e a pandemia de Covid-19: uma abordagem inovadora para o planejamento e as compras públicas

## Marian Salles Gomes Bellamy

Analista de Políticas Públicas da Prefeitura de São Paulo, mestranda na Faculdade de Saúde Pública da USP, especialista em Finanças pela FIA, graduada em Relações Internacionais na USP e pesquisadora do CEBRAP

## Ricardo Ferreira Santos

Engenheiro Civil (UFBA), especialização em Gestão Estratégica de Negócios (Mackenzie), auditor municipal de controle interno (CGM-SP) e atualmente chefe de gabinete MF (TCMSP)

## Eduardo Emílio Lang Di Pietro

Auditor de Controle Externo do TCMSP. Graduado em Engenharia Civil e Direito (Mackenzie) e Administração (FGV). Especialista em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas; cursando MBA em PPPs (FESPSP/ London School of Economics). Ex-diretor da Escola de Governo

## Vitor Levy Castex Aly

Engenheiro Civil, mestre em Engenharia Urbana e Construção Civil pela EPUSP, professor assistente do Departamento de Engenharia Civil da EPUSP e secretário Municipal de Infraestrutura e Obras da PMSP

**Resumo:** A Prefeitura Municipal de São Paulo promoveu diversas ações durante a pandemia de Covid-19 a fim de mitigar os efeitos da crise sanitária para a população. As ações no campo de planejamento e aquisições mostraram-se efetivas e inovadoras em diversos aspectos. Tendo em vista a perspectiva de ocorrência de possíveis novas pandemias, torna-se relevante analisar essa experiência a fim de identificar e reconhecer ações acertadas do poder público, assim como permitir o aprimoramento de uma atuação futura.

**Palavras-chave:** Covid-19. Pandemia. Planejamento. Aquisições. Inovação e poder público.

**Abstract:** The Municipality of São Paulo has promoted various actions to mitigate the Covid-19 pandemics effects' on the population. These actions took place in the field of policy planning and acquisitions and were effective and innovative in many aspects. It's relevant to analyze this experience considering the possible future occurrence of other pandemics, in order to identify successful initiatives as well as to perfect future actions.

**Keywords:** Covid-19. Pandemics. Planning. Acquisitions. Innovation and public sector.

## 1 Introdução

Na segunda quinzena de março, a cidade de São Paulo decretou situação de emergência (Decreto Nº 59.283 de 16 de março de

2020) devido à pandemia do novo coronavírus e adotou como principal medida de contenção da pandemia o distanciamento social. Tal decisão se baseou nas melhores práticas internacionais referentes à pandemia pelo novo Sars-CoV-2, bem como nas recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS). Tal ação inicial seguiu ainda as diretrizes do Comitê Estadual de Contingência da Covid-19, representando o alinhamento destes dois entes federativos (Estado e Município) que permanece durante todo o enfrentamento dessa crise sanitária, ainda inacabada. Ademais, tal posicionamento demonstrou também a necessidade de alinhamento das políticas públicas locais às experiências e diretrizes internacionais, a fim de resguardar da melhor forma a saúde e a vida da população diante de uma situação nova, crítica e inesperada.

Como noticiado, a pandemia teve início na China, mais precisamente em Wuhan, em fins de dezembro de 2019, quando os primeiros casos de uma pneumonia, cuja origem não podia ser explicada, foram detectados e, graças a uma metodologia de vigilância e identificação sanitária desenvolvida na China (ZHU, LI, 2020), após a deflagração da Sars em 2003, o novo coronavírus foi constatado: Sars-CoV-2. A partir dessa célere resposta chinesa, percebe-se a relevância de aprender com as epidemias/pandemias que ocorrem, a fim de aprimorar os protocolos de resposta, tanto na área epidemiológica, conforme observado, quanto para as políticas públicas de maneira geral.

Em 30 de janeiro, a OMS declarou emergência internacional de saúde pública. De início, a disseminação do vírus atingiu a Ásia e a Europa chegando ao Brasil com mais intensidade no fim de março de 2020. Dado o caminho percorrido pela doença e os dois meses de “vantagem” que o Brasil obteve na disseminação global da pandemia, fez sentido o espelhamento para a cidade de São Paulo de algumas práticas internacionalmente adotadas – principalmente o isolamento social.

Conforme a teoria do escritor

norte-americano David Quammen, apresentada em seu livro *Contágio: Infecções de Origem Animal e a Evolução das Pandemias*, entende-se que a pandemia vivenciada pelo coronavírus Sars-CoV-2 não é a primeira e não será a última. No entanto, apesar de não ser a primeira experiência de crise sanitária, foi a que mais impactou a economia e mais demandou a atuação estatal, desde a promulgação da Constituição de 1988. A existência do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil – que possui como princípios a universalização, a equidade e a integralidade, além de se estruturar também por meio de princípios organizativos de regionalização, hierarquização, descentralização, comando único e participação – foi de fundamental relevância para garantir um bom padrão de atendimento em toda a sua rede de serviços capilarizada em todo o território. A existência do SUS, criado pela Constituição de 1988, é uma das razões pelas quais foi possível fazer frente à pandemia mesmo em um contexto de desalinhamento político entre os entes federativos (em especial, um cenário de negação da crise por parte do governo federal).

Tendo em vista a perspectiva da ocorrência de novas pandemias, além da necessidade de fortalecer a estrutura do SUS, também se mostra relevante identificar as práticas exitosas do setor público, assim como eventuais necessidades de melhoria, de maneira que o poder público responda com ainda mais assertividade a futuros contextos sanitários emergenciais. Esse, inclusive, já havia sido um posicionamento da OMS em 2009 após o surto de Influenza, quando Nahoko Shindo recomendou<sup>1</sup>: “É vital para a comunidade global de saúde absorver o que ocorreu com a epidemia de 2009 e aprender com isso.” Ela alertou que se isso não fosse feito logo, os países perderiam a memória do que ocorreu: “precisamos consertar o que não deu certo para que possamos enfrentar futuras ameaças similares de forma mais adequada.”

Dessa forma, o presente estudo, elaborado com base em um Relato de Experiência

prática, propõe-se a analisar aspectos observados durante a atuação de um Grupo de Trabalho temporário criado para auxiliar no planejamento, nas aquisições e obras da Prefeitura Municipal de São Paulo durante os três meses iniciais da crise – abril, maio e junho – da pandemia de Covid-19. A partir desta experiência, pretende-se identificar a capacidade adaptativa da Administração Pública Municipal na condução das políticas públicas de saúde e infraestrutura no contexto da pandemia a fim de fomentar uma reflexão sobre as ações públicas futuras em contextos emergenciais. Pretende-se, ainda, analisar em que medida os mecanismos tradicionais de planejamento e aquisições do setor público precisaram ser remodelados em um contexto de emergência, além da necessidade de manutenção e reformas de equipamentos públicos para fazer frente às demandas surgidas nesse contexto.

A experiência contou com um grupo composto por três servidores públicos municipais concursados nas áreas de gestão pública, controle interno e controle externo. A atuação foi possível graças à sinergia entre o Controle Externo e a Gestão Pública, unidos para promover ações transversais e intersetoriais. Adicionalmente, foi necessário estabelecer um diálogo constante entre duas secretarias municipais: Infraestrutura Urbana e Saúde.

A seleção dos servidores para esse Grupo de Trabalho considerou as necessidades identificadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo – conhecimentos em engenharia, saúde pública, compras públicas – e, ainda, a voluntariedade para atuar de forma presencial num contexto de risco em que o teletrabalho era predominante nas áreas administrativas do poder público.

Ainda nesse contexto, ressalta-se a relevância da avaliação de políticas públicas que se apresenta cada vez mais como um aspecto fundamental na gestão pública. Dessa forma entende-se pertinente efetuar uma avaliação de alguns mecanismos de políticas públicas, em

especial acerca de eventual necessidade de flexibilização desses mecanismos e incorporação de novas formas de atuação do poder executivo, frente a um contexto de exceção ocasionado por uma emergência sanitária.

## 2 Metodologia

Esse estudo de caso foi elaborado como um relato de experiência de um Grupo de Trabalho com a participação dos quatro autores deste artigo, servidores públicos municipais, designados para atuar na Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), no gabinete do secretário Vitor Aly, integrante do Grupo de Trabalho Emergencial da Covid-19. Esses servidores foram convidados a fazer parte desse Grupo de Trabalho e contribuir no planejamento de ações frente à pandemia, tanto na temática de compra de equipamentos quanto de realização de reformas de equipamentos públicos de saúde. O grupo trabalhou durante três meses conjuntamente e presencialmente no gabinete da SIURB.

Tal atuação permitiu o contato com uma realidade distinta da realidade de planejamento, aquisições e reformas comumente vivenciada na área pública devido a diversos fatores específicos de um contexto de emergência sanitária. A partir dessa experiência o grupo identificou alguns pontos de Administração Pública e de Direito Administrativo que precisam ser revisitos assim como as vantagens de uma atuação mais transversal que incluía também atores da academia e da sociedade civil. Esse artigo trata do relato sobre essa experiência e do registro desses aprendizados.

## 3 Planejamento: teoria e prática

Os conceitos tradicionais de planejamento conforme preconizados pela Teoria de Administração Pública definem planejar como: “interpretar a missão organizacional e estabelecer os objetivos da organização, bem como os meios necessários para a realização desses objetivos

com o máximo de eficácia e eficiência.” (CHIAVENATO, 2004, p. 209)

O planejamento na Administração pode ser categorizado em Planejamento Estratégico, Planejamento Tático e Planejamento Operacional (CHIAVENATO, 2004), sendo o primeiro definido por Peter Drucker como:

o processo contínuo de, constantemente e com o mais amplo conhecimento possível do futuro contido: fazer escolhas atuais que envolvam riscos, os quais, quanto mais planejados forem, menos ameaças representarão; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução de tais escolhas e, por meio de uma retroalimentação organizada e globalizante; medir os resultados e as metas dessas decisões em confronto com as expectativas fixadas.

Já o Planejamento Tático é apresentado por Chiavenato como um planejamento de médio prazo, sendo um desdobramento do planejamento estratégico para as áreas internas da organização. E o planejamento operacional é de mais curto prazo e ainda mais específico, focado em operações executadas mais cotidianamente na organização, de acordo com Chiavenato.

O setor público também se vale desses princípios teóricos e possui como instrumentos de planejamento, entre outros, os planos setoriais (Plano Municipal de Educação, Plano Municipal de Saúde etc.), planos orçamentários (Plano Plurianual), o Plano Diretor, o Programa de Metas.

No entanto, em um contexto de emergência sanitária tais ferramentas/instrumentos usualmente empregadas tanto no setor público quanto no setor privado se mostram insuficientes frente à necessidade de planejamento ágil em um contexto de incertezas.

A necessidade de adquirir os insumos adequados na quantidade correta, de criar leitos de enfermagem e de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), de suspender a realização de

procedimentos clínicos eletivos, de promover reformas nos equipamentos de saúde e laboratórios não pôde ser adequadamente planejada com base nos modelos de planejamento tradicionais da Teoria da Administração. Da mesma forma, os produtos comumente oferecidos por empresas de consultoria para aprimorar o planejamento de aquisições na área pública – sistemas, controle de estoques, demanda – mostraram-se inadequados, pois os métodos de previsão de demanda e aquisições clássicos se baseiam em análises históricas. Contudo, em um cenário totalmente novo em que prever a demanda potencial é essencial para que as políticas de saúde respondam adequadamente às necessidades do cenário, fazendo as aquisições, reformas e criando leitos de forma que toda a população afetada pela pandemia possa ser devidamente atendida, é necessário que o poder público adote ferramentas da Academia, mais especificamente simulações epidemiológicas (NORONHA, 2020).

Epidemiologia é o estudo da ocorrência, distribuição e determinantes de eventos relacionados à saúde em populações específicas, e a aplicação desse conhecimento para controle de problemas de saúde (PORTA, 2014). Sendo assim, por meio de modelagem matemática, a epidemiologia pode dar indicativos do comportamento da curva epidêmica no caso da Covid-19 a fim de subsidiar as decisões do poder público acerca da aquisição de insumos e da criação de leitos hospitalares.

A Prefeitura adotou esse curso de ação ao constituir o Comitê Técnico-Científico Covid-19 por meio da Portaria 170/2020 SMS G de 2 de abril, posteriormente substituída pela Portaria 240/2020 SMS G. Fazem parte deste Comitê professores de universidade públicas de ponta responsáveis por elaborar modelagens de cenários epidemiológicos possíveis e prováveis a fim de subsidiar as ações do Executivo na contenção da epidemia de Covid-19. O Grupo Técnico de Assessoramento em Epidemiologia

e Modelagem Matemática modelou a necessidade de leitos estimada de acordo com os cenários projetados. O cenário mais preocupante era o de crescimento exponencial da demanda por leitos, ou seja, da curva epidêmica. O mesmo grupo técnico modelou também um cenário de crescimento atenuado da demanda, denominado de modelo logístico. A partir desses cenários projetados, foram estimadas as necessidades de leitos regulares para internação e também de leitos de UTI. A discrepância no número de casos estimados de síndrome aguda respiratória hospitalizados entre os cenários projetados era de aproximadamente 63%.

Ademais, da mesma forma que foi necessário modelar a projeção do número de casos de síndrome aguda respiratória para estimar a necessidade de leitos hospitalares, também foi necessário prever a quantidade de óbitos a fim de estimar os insumos e demandas do serviço funerário. O intuito era prever a demanda e evitar a situação vista em outros lugares, como por exemplo, Nova York, onde covas coletivas precisaram ser abertas às pressas, além de possibilitar que o poder público providenciasse os mais diversos insumos necessários nessa área, desde os mais óbvios como caixões até os mais inusitados como câmaras frias<sup>2</sup>.

A fim de possibilitar mais precisão nas modelagens que subsidiaram as decisões, aquisições e políticas adotadas, foi desenhada uma parceria para incentivar e se utilizar dos resultados de uma pesquisa amostral desenvolvida em parceria pela academia e setor privado. A pesquisa foi coordenada por Beatriz Tess, da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, e envolveu também a Escola Paulista de Medicina, a Faculdade de Saúde Pública da Universidade Federal de São Paulo, além de atores privados como o grupo Fleury, o Ibope Inteligência e a ONG Instituto Semeia<sup>3</sup>. A decisão pela elaboração de pesquisa própria da cidade de São Paulo, em contrapartida à associação da cidade em uma pesquisa nacional se deveu a uma leitura de cenário política, que observou

muitas fragilidades na capacidade de articulação do governo federal durante a crise sanitária. Tal percepção foi acertada, pois apesar de não parecer a decisão mais adequada de um ponto de vista técnico, a pesquisa nacional foi inviabilizada semanas depois pelo Ministério da Saúde.

Já a pesquisa no âmbito municipal foi muito bem sucedida e contribuiu para promover ainda mais assertividade nas modelagens e, por conseguinte, nas políticas adotadas, inclusive de isolamento social. De tal forma que a decisão sobre o retorno às aulas no município também se dará parcialmente respaldada por um inquérito sorológico realizado na rede municipal de ensino.

#### **4 O que é inovação no setor público em um contexto de pandemia?**

Inovação costuma ser fortemente associada à tecnologia e ao setor privado (SCHUM-PETER, 1939), no entanto, inovar pode ser conceituado como “colocar o novo em ação, efetivando mudanças incrementais ou radicais como resultado da intencionalidade humana – em regra, partindo de algum componente coletivo” (CUNHA *et al.*, 2017) e, a partir dessa perspectiva mais abrangente, é possível fazer uma reflexão sobre o que representou inovação no contexto da pandemia de Covid-19 na municipalidade de São Paulo.

A autora Tharsila Maynardes D. Fari-niuk (2020) discute inovação e o conceito de *smart cities*, durante o contexto da pandemia, em seu artigo “Smart cities e pandemia: tecnologias digitais na gestão pública de cidades brasileiras”. Ela elaborou dez categorias sobre o uso de ferramentas digitais na pandemia para abordar o tema: “educação/capacitação à distância, ferramentas digitais de apoio aos hospitais/à saúde, reforço de informação à população por via digital, disseminação cultural via digital, monitoramento de aglomeração via dados de geolocalização, serviços municipais, atendimento tributário on-line, hackathon.” Tais categorias

são interessantes na medida em que se analisam ferramentas digitais, e a cidade de São Paulo fez uso de diversas dessas ferramentas durante a pandemia. Contudo, deve-se ressaltar que nem toda ferramenta tecnológica agrega valor em um contexto emergencial.

Faz-se necessário uma avaliação criteriosa a fim de evitar o dispêndio de energia e de recursos públicos em ferramentas cujo funcionamento depende de alterações bruscas de rotinas e incorporação de novas atividades com baixa geração de valor. Num cenário de insegurança e instabilidade, como em uma pandemia, muitos serviços digitais e propostas de ferramentas são ofertadas ao setor público, e uma análise célere e ao mesmo tempo criteriosa é imprescindível. Por exemplo, muitas propostas de aplicativos de rastreamento da epidemia foram ofertadas pelo setor privado, entretanto, além da preocupação com o sigilo de dados, em especial de dados clínicos, deve haver uma análise sobre a tempestividade da ferramenta proposta e da resolutividade que ela apresenta.

No caso da identificação de casos de Covid-19 – objetivo de algumas ferramentas propostas à municipalidade – a dificuldade de identificação de casos pelo poder público no início da pandemia se devia a uma escassez de testes disponíveis em razão da necessidade de importação do produto e de uma escassez mundial na oferta desses insumos. Um aplicativo ou qualquer outra ferramenta digital seria pouco efetiva frente à raiz do problema. Ainda com relação a esse tema, mesmo após resolvido o percalço inicial na aquisição de insumos (testes), a forma mais efetiva de rastreamento dos casos era pelos próprios sistemas de informação existentes na Prefeitura e no poder público, ainda que fosse possível aprimorá-los para o contexto específico da pandemia. A criação de um mecanismo paralelo cuja fonte de informação não fosse automatizada e integrada com os sistemas públicos já existentes dificilmente agregaria valor.

O artigo de Sakellarides apresenta dois *mindsets* distintos sobre a pandemia, sendo as

questões epidemiológicas enquadradas numa lógica mais autoritária, centralizadora e normativa, que prescreve protocolos a serem seguidos.

No entanto, sob o prisma da gestão pública, pode-se argumentar, tendo em vista a experiência paulistana, que a incorporação do ferramental epidemiológico aos instrumentos institucionais de planejamento e aquisições, não se apresenta como forma prescritiva de atuação, mas sim subsidia com elementos técnicos as decisões de políticas públicas. Ademais, o próprio mecanismo institucional de operacionalização da incorporação desse conhecimento científico mostra-se distinto de uma perspectiva normativa e atua de forma flexível e inovadora no setor público. Representa, em realidade, um avanço sobre os mecanismos tradicionais de planejamento e revela-se uma forma eficaz de parceria com a academia. Da mesma forma, mostra-se inovador para a própria academia disponibilizar seus quadros especializados para atuarem de forma mais efetiva e célere frente a demandas reais do setor público e da população em um contexto de emergência sanitária.

Para além destes aspectos inovadores, cabe destacar a atuação transversal observada no período. A Administração Pública tende a atuar de forma setorial: o orçamento é setorializado, os instrumentos usuais de planejamento (Planos Municipais, PPA, Programa de Metas) são setorializados, as carreiras são setoriais, e tais instrumentos dificultam uma atuação inter-setorial do poder público, apesar de haver razoável consenso sobre a relevância desse modelo de atuação nas políticas públicas (MONNERAT; SOUZA, 2014). O contexto da pandemia trouxe mais esta inovação – aqui entendida em seu conceito amplo (CUNHA *et al.* 2017) – e propiciou o fortalecimento de uma atuação inter-setorial. Um exemplo disso<sup>4</sup> foi o diálogo estabelecido entre a Saúde e a Educação, contando com os seguintes atores: Secretaria Municipal de Educação, Diretoria Regional de Educação, Unidade Educacional, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Assistência e

Desenvolvimento Social e Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania por meio do estabelecimento de Grupos de Trabalho a fim de definir o protocolo sanitário de volta às aulas. Esta não é a primeira nem a única atuação conjunta intersecretarial, no entanto, esse tipo de atuação e ainda mais ocorrida de forma orgânica e efetiva, ainda é minoritária no âmbito da Administração Municipal.

## 5 Inovação e as compras públicas

Diante do cenário caótico já retratado nesse artigo e da rápida disseminação da doença no município, criou-se a necessidade premente de que a Secretaria Municipal de Saúde fizesse, em prazos reduzidos, a aquisição de diversos insumos, bem como a contratação de hospitais de campanha, ampliação dos leitos existentes, reformas dos equipamentos públicos, dentre outros. Adicionalmente, a pandemia causou ainda outros impactos a serem vencidos pela Administração Pública, como o enfrentamento dessa contingência com restrição de mão de obra pela Prefeitura, uma vez que grande parte dos seus funcionários possuíam algum dos fatores de risco, e, por se tratar de situação completamente inovadora para a Administração Pública Municipal, a conjuntura exigia rápida e eficiente mobilização.

Nesse contexto de escassez de mão de obra e de excesso de demandas, o secretário de Saúde solicitou apoio ao secretário de Infraestrutura e Obras na realização de uma das fases do processo de compras públicas - a pesquisa de preço - para a aquisição de equipamentos de proteção individual, respiradores e equipamentos de UTI, bem como para a adaptação dos laboratórios do município, a fim de possibilitar a realização de exames de PCR (para detecção da Proteína C-reativa) e sorológicos, e a reforma de hospitais para a ampliação de leitos, dentre outros.

Nesse cenário, as formas de contratações usuais, sob prisma da Lei 8.666/1993 (Lei Geral das Licitações), não se mostravam capazes

de atender às necessidades da Administração, principalmente pelo grande rito burocrático previsto na lei, prazos obrigatórios para garantir a publicidade e a competitividade e a não previsão de pagamentos antecipados ou uso de formas de pagamento com garantia, como carta de crédito ou conta garantia (*escrow account*).

Quanto aos equipamentos solicitados, embora relacionados à área de saúde, possuíam fabricantes distintos e, em sua maior parte, fora do Brasil, uma vez que o mercado nacional não possuía capacidade produtiva suficiente para atender a demanda do mercado interno. Tal situação expôs, ainda, a fragilidade da política industrial nacional, que não contempla alguns setores estratégicos da indústria de equipamentos médicos, nem de produção básica (por exemplo, luvas médicas), nem de farmacêuticas. Além disso, a quantidade de insumos demandada no momento de pico da crise também diferia das condições normais, dificultando até o fornecimento internacional, resultando em uma verdadeira “corrida” pelos equipamentos e insumos.

Nesse sentido, o horizonte da pandemia ocasionou uma altíssima demanda, em especial nos meses de março/abril, gerando, como consequência, a falta de equipamentos, preços exorbitantes (quando comparados aos preços anteriormente praticados), “pirataria” de carga entre países. Ainda, diante da velocidade com que o cenário de disponibilidade de equipamentos se alterava, bem como o desconhecimento de quão severa seria a pandemia, a Administração deparou-se com uma situação inédita, qual seja, a exigência de pagamentos antecipados por parte dos fabricantes para garantir o fornecimento do produto, com pouca garantia de que as fábricas iriam cumprir os prazos estabelecidos. As manchetes veiculadas nos meios de comunicação demonstram esse cenário de instabilidade no mercado de equipamentos e insumos médicos:

“China cancela compra de respiradores pela Bahia, e carga fica retida nos EUA<sup>59</sup>”

“Coronavírus: EUA são acusados de ‘pirataria’ e ‘desvio’ de equipamentos que iriam para Alemanha, França e Brasil” “Alemanha centraliza compra de equipamentos para enfrentar pandemia” “Holanda ordena recall de máscaras de proteção da China” “Covid-19: Cade investiga aumento abusivo de preços de produtos”<sup>9</sup>

Assim, após analisar as práticas dos outros entes federativos (municípios, estados), bem como de outros países, a melhor forma encontrada para a aquisição de tais equipamentos, diante da grande quantidade de produtos que a Cidade precisava e dos altos preços praticados, foi por meio de uma compra no exterior, nos fabricantes que ainda possuíam os produtos, utilizando uma *trader* brasileira como intermediária, uma vez que tais empresas são especializadas em comércio exterior e na gestão de diversos contratos para fornecimento. Ademais a organização da logística no país de origem para envio ao Brasil era fundamental, tendo em vista, inclusive, as restrições de mobilidade internacional ocasionadas pela pandemia.

Nessa temática de aquisições públicas, a inovação foi lidar com esse cenário adverso a fim de encontrar amparo legal e institucional que contemplassem à situação concreta. Destacam-se nesse âmbito algumas legislações identificadas: no âmbito federal foi aprovada a Proposta de Emenda Constitucional 10/20 conhecida como PEC do “orçamento de guerra”. Essa emenda permite a contratação, por processos simplificados, de pessoal temporário, de obras, de serviços e de compras relacionados exclusivamente ao enfrentamento da situação de calamidade pública e enquanto ela perdurar. Além da simplificação processual-administrativa, a emenda também permite a criação e a ampliação das despesas desde que não de forma permanente, por atos do Poder Executivo e por propostas legislativas. Ainda no âmbito federal destaca-se a Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020, que converteu em lei a Medida Provisória

nº 926. O art. 4º dessa lei trata especificamente de flexibilização nos processos de aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública.

No âmbito estadual também foi publicada extensa legislação no período a fim de contemplar a situação de calamidade vivenciada pela sociedade. Com relação à atuação do poder público para enfrentamento da crise, destaca-se o Decreto Nº 64.928, de 8 de abril de 2020, que determina:

Art. 1º Enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto estadual nº 64.879, de 20 de março de 2020, ficam as aquisições de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da pandemia decorrente da COVID-19 (Novo Coronavírus) dispensadas da observância do disposto no “caput” do artigo 2º do Decreto nº 32.117, de 10 de agosto de 1990, alterado pelo Decreto nº 43.914, de 26 de março de 1999.

§ 1º A dispensa prevista no «caput» deste artigo restringe-se às licitações e contratações diretas realizadas durante a vigência do estado de calamidade pública.

§ 2º O pagamento das aquisições referidas no «caput» poderá ser efetuado à vista mediante assinatura do termo de contrato, com manifestação técnica específica e parecer do Gabinete do Procurador Geral do Estado para o caso concreto.

Ressalta-se essa autorização para pagamento à vista de bens e equipamentos essenciais, mediante assinatura contratual, tal procedimento subverte o processo habitual de aquisição do setor público, que permite o pagamento apenas após a entrega do bem e/ou serviço, após a fase contábil denominada de liquidação. No entanto, o processo habitual de aquisição não contemplava as necessidades da população no momento e nem as restrições de fornecimento observadas no contexto emergencial, por isso a necessidade dessa alteração legal.

No âmbito municipal foram editadas diversas medidas legislativas, com destaque para o Decreto N° 59.283, de 16 de março de 2020. Esse foi o decreto que declarou a situação de emergência no município e, apesar de ele trazer algumas inovações nos processos de aquisições de bens e serviços em seu art. 2º, elas ainda se mostraram tímidas, pois não houve autorização clara para aquisições no exterior por meio de pagamento antecipado. Se por um lado isso resguarda o erário, por outro, isso inviabiliza algumas aquisições necessárias durante a pandemia:

Art. 2º Para o enfrentamento da situação de emergência ora declarada, ficam estabelecidas as seguintes medidas:

I - poderão ser requisitados bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa;

II - nos termos do art. 24, da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, fica autorizada a dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência.

§ 1º As contratações emergenciais realizadas com fundamento no inciso II deste artigo poderão ser ajustadas com prazo de pagamento da obrigação que assegure o fornecimento de insumos e/ou medicamentos, mesmo que inobservada a estrita ordem cronológica das datas de exigibilidades das obrigações, vedado o seu pagamento antecipado. (Incluído pelo Decreto n° 59.362/2020)

§ 2º De forma excepcional, poderá ser aceito o pagamento antecipado das obrigações decorrentes de contratações emergenciais realizadas com fundamento no inciso II deste artigo, desde que seja prestada pelo contratado garantia integral e idônea por uma das modalidades previstas no artigo 56 da Lei Federal n° 8.666, de 21 de junho de 1993, e o fornecedor seja o único apto a fornecer o insumo e/ou medicamento, mediante parecer técnico conclusivo. (Incluído pelo Decreto n° 59.362/2020).

Em contrapartida, a Lei N° 17.335, de 27 de março de 2020, mostrou-se inovadora e proveu o arcabouço legal-institucional necessário para a manutenção dos contratos públicos administrativos de prestação de serviços, resguardando dezenas de milhares de empregos e garantindo a manutenção de serviços essenciais.

A legislação apresentada é apenas uma pequena parcela de todo o arcabouço que precisou ser revisto a fim de contemplar o cenário vivenciado, tanto em termos orçamentários, quanto de instrumentos de planejamento, quanto em termos de aquisições de bens e serviços e de realização de obras/reformas necessárias.

## 6 Considerações finais

Conforme apresentado, a crise sanitária, social e econômica desencadeada pela pandemia de Covid-19 demandou do setor público agilidade, flexibilidade e capacidade de adaptação (RODRIGUES *et al.*, 2020). Nesse contexto, os instrumentos tradicionais de planejamento, logística e aquisições utilizados na área pública mostraram-se insuficientes. A partir dessa percepção, foram usados outros mecanismos interinstitucionais para o planejamento e a ação públicos, como a formação de Comitês de Gestão da crise sanitária com a participação de especialistas da academia, Grupos de Trabalho Intersetoriais, flexibilizando uma atuação pública usualmente pautada na hierarquia, setorialização e formação de parcerias público privadas em detrimento de parcerias entre atores públicos.

Ademais, não foram apenas os mecanismos de atuação que foram flexibilizados, mas também as ferramentas que foram utilizadas: modelagem epidemiológica para o planejamento de reformas e para embasar a realização de aquisições e mais, a fim de obter maior precisão nas modelagens, utilização e apoio à realização de pesquisa amostral (inquérito sorológico) por atores públicos e privados (FMUSP, Ibope, Fleury etc.) provocando também uma atuação mais ágil de outra esfera do setor público: a academia. Os instrumentos de compras

e pagamento também precisaram se adaptar a um cenário de escassez de insumos que se tornaram essenciais no contexto da pandemia em quantidades muito acima da demanda histórica para determinados itens como equipamentos de proteção individual (EPIs), itens funerários (caixões, sacos), insumos laboratoriais como *rayon*, testes sorológicos, entre outros. Além do número reduzido de *players* com potencial para atender à demanda, eles eram em sua maioria atores internacionais, o que demandou análises especializadas de logística, de idoneidade dos possíveis parceiros comerciais e de formas de viabilização do pagamento.

Tal atuação por parte do setor público se mostra inovadora dentro de uma perspectiva

abrangente do conceito de inovação – entendida como uma forma diferente de executar processos e políticas – e, mais do que isso, trata-se de uma inovação que gera valor. Uma inovação que perpassa a mera utilização de tecnologia, mas faz uso dela em conjunto com outro instrumental e com outros atores a fim de possibilitar uma atuação efetiva e baseada em evidências por parte do poder público. Tendo em vista a perspectiva de epidemias/pandemias futuras é essencial absorver esses novos instrumentos na dinâmica da Administração Pública, assim como refletir sobre outros instrumentos, protocolos, processos e atores relevantes com potencial de contribuir em cenários similares futuros.

## Referências

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria Geral da Administração**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

FARINIUK, Tharsila Maynardes Dallabona. Smart cities e pandemia: tecnologias digitais na gestão pública de cidades brasileiras. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 860-873, agosto, 2020.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília, 2017.

LI Q, GUAN X, WU P, *et al.* Early transmission dynamics in Wuhan, China, of novel coronavirus-infected pneumonia. **New England Journal of Medicine**, England. 2020; 382:1199-1207.

MONNERAT, G. L., SOUZA, R. G. de. Política social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. **Revista SER Social**. Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan/jun. 2009.

NORONHA, Kenya Valeria Micaela de Souza *et al.* Pandemia por COVID-19 no Brasil: análise da demanda e da oferta de leitos hospitalares e equipamentos de ventilação assistida segundo diferentes cenários. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, e00115320, 2020.

OBSERVATÓRIO COVID-19. **Vulnerabilidade estrutural dos hospitais e cemitérios e crematórios da cidade de São Paulo à COVID-19**: relatório técnico. São Paulo, 2020.

PANIZZON, Mateus; COSTA, Camila Furlan da; MEDEIROS, Igor Baptista de Oliveira. Práticas das universidades federais no combate à COVID-19: a relação entre investimento público e capacidade de implementação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 635-649, agosto, 2020.

PEREIRA, P. A. P. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. de. (Org.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014. p. 21-39.

PORTA M. **A dictionary of epidemiology**. 6th ed. New York: Oxford University Press, 2014.

QUAMMEN David. **Contágio - Infecções de Origem Animal e a Evolução das Pandemias**. Companhia das Letras, 2020.

RODRIGUES, Vinícius Picanço et al. Pandemic responses in vulnerable communities: a simulation-oriented approach. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1111-1122, agosto, 2020.

SCHUMPETER J. A. (1939), **Business Cycles**. New York, NY: McGraw-Hill, 1939.

WU, D.; WU, T.; LIU, Q.; YANG, Z. The SARS-CoV-2 outbreak: What we know. **International Journal of Infectious Diseases**, v. 94, p. 44-48, maio 2020.

WU P, HAO X, LAU EHY, *et al.* Real-time tentative assessment of the epidemiological characteristics of novel coronavirus infections in Wuhan, China, janeiro 2020. **Eurosurveillance** 2020; p. 25.

ZHU N, ZHANG D, WANG W, *et al.* A novel coronavirus from patients with pneumonia in China, 2019. **New England Journal of Medicine**, England. 2020; 382:727-733.

## Notas

1. Versão original em inglês: "It's vital for the global health community to take in what happened during the 2009 outbreak and learn from it," says Dr Nahoko Shindo from the World Health Organization's (WHO) Global Influenza Programme. She warns that if this is not done soon, countries will lose momentum and the memory of what happened will fade. "We need to fix the things that didn't work so that we can tackle similar threats better in future."
2. Disponível em: <https://jornaloexpresso.wordpress.com/2020/04/25/prefeitura-de-sao-paulo-tem-lista-macabra-de-compras>. Acesso em: 4 nov. 2020
3. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/segunda-fase-de-mapeamento-da-covid-19-em-sao-paulo-e-iniciada.shtml>. Acesso em: 13 out. 2020.
4. Disponível em: <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao>.
5. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52166245>. Acesso em set. 2020.
6. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52166245> Acesso em set. 2020.
7. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/alemanha-centraliza-compra-de-equipamentos-para-enfrentar-pandemia/a-52959082>. Acesso em: set. 2020.
8. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/holanda-ordena-recall-de-m%C3%A1scaras-de-prote%C3%A7%C3%A3o-da-china/a-52950301>. Acesso em: set. 2020.
9. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/holanda-ordena-recall-de-m%C3%A1scaras-de-prote%C3%A7%C3%A3o-da-china/a-52950301>. Acesso em: set. 2020.

# Vigilância governamental e a pandemia da Covid-19: Aplicativos de rastreamento de contato e privacidade de dados

**R**esumo: O presente artigo se propõe a examinar o uso de aplicativos de rastreamento de contatos durante a pandemia da Covid-19, em um contexto de vigilância governamental e autoritarismo digital crescentes. Através de uma perspectiva de proteção de dados, consideramos atributos-chaves desses aplicativos, como sua arquitetura de sistema e gerenciamento de dados, examinando as principais implicações para a privacidade. Exploramos brevemente alguns dos métodos de vigilância empregados ao redor do mundo e refletimos sobre suas implicações para as liberdades individuais e a democracia. Por fim, nós examinamos os resultados de uma revisão sistemática sobre a eficácia do rastreamento de contato automatizado para a prevenção da propagação do novo coronavírus.

**Palavras-chave:** Proteção de dados. Vigilância governamental. Rastreamento de contato. Privacidade. Autoritarismo digital.

**Abstract:** This article aims to examine the use of contact tracing apps during the Covid-19 pandemic in a context of rising government surveillance and digital authoritarianism. Through a data protection perspective, we will consider key attributes of these softwares such as system architecture and data management, and examine their main privacy implications. We briefly explore some of the surveillance methods employed around the world and reflect on its implications for individual freedoms and democracy. At last, we examine the findings of a systematic review

**Sofia Bordin Rolim**

Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e servidora do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

of the effectiveness of automated contact-tracing for preventing the spread of the novel coronavirus.

**Keywords:** Data protection. Government surveillance. Contact tracing. Privacy. Digital authoritarianism.

## 1 Os dados importam: vigilância e autoritarismo digital

Em 2018, o escândalo de dados da Cambridge Analytica (CA) revelou como, através do Facebook, a empresa vinha coletando dados dos usuários sem seu consentimento e os utilizando para influenciar o voto das pessoas e os resultados das eleições. Um aplicativo de propriedade da CA foi oferecido no Facebook a milhares de usuários, que foram pagos para responder a uma pesquisa online e consentiram que seus dados fossem coletados para “fins acadêmicos”. Embora a Política da Plataforma da rede social proíba a coleta de dados de amigos dos usuários para fins comerciais ou publicitários<sup>1</sup>, a CA foi capaz de coletar dados de 87 milhões de usuários do Facebook, embora apenas 270 mil pessoas tenham baixado o aplicativo.<sup>2</sup> Essa informação foi então usada para microsegmentação (*microtargeting*) política online, removendo o debate político da esfera pública e impondo, assim, uma ameaça de manipulação e supressão eleitoral, e também facilitando a disseminação de desinformação.<sup>3</sup> O caso da Cambridge Analytica desvelou não apenas um único caso de coleta ilegal e uso político de dados, mas também expôs como os governos e a sociedade civil têm pouco controle e conhecimento sobre a forma como as empresas privadas coletam, armazenam e compartilham os dados dos cidadãos.

O debate sobre como a *Big Tech*<sup>4</sup> se beneficia economicamente, e até estrutura seus modelos de negócios com base na coleta agressiva dos dados de seus usuários, tem ocupado especialistas em privacidade, ativistas de direitos

digitais, filósofos políticos e cientistas sociais preocupados com o declínio democrático, e até mesmo economistas liberais, empresários e advogados que defendem o fim das *Big Four*, argumentando que o monopólio sufoca a inovação e a competição.<sup>5</sup> Para Shoshana Zuboff, professora da Escola de Negócios da Universidade de Harvard, nos Estados Unidos, a abordagem contemporânea da *Big Tech* e das empresas privadas em relação aos dados do usuário instituiu uma “nova ordem econômica que reivindica a experiência humana como matéria-prima gratuita para práticas comerciais ocultas de extração, previsão e vendas”<sup>6</sup>, que ela nomeia *capitalismo de vigilância*. Zuboff desvenda como, através do *machine learning*, os dados são usados para fabricar produtos de previsão – isto é, previsões do comportamento futuro do usuário – que são extremamente lucrativos. Na busca competitiva por dados comportamentais cada vez mais preditivos, as empresas perceberam a eficiência de direcionar o comportamento do consumidor para resultados que garantam lucros ainda maiores. Isso produziu uma mudança “na qual os processos automatizados não apenas conhecem nosso comportamento, mas também moldam nosso comportamento em escala”<sup>7</sup>.

Ainda, a ameaça do autoritarismo digital – o uso da vigilância digital para rastrear e suprimir dissidência política – está presente em países situados em diferentes pontos do espectro democrático.<sup>8</sup> De acordo com a *Freedom House*, a pandemia da Covid-19 acelerou um processo já acentuado de declínio da liberdade na internet em todo o mundo:

[...] autoridades [governamentais] citaram a covid-19 para justificar a expansão dos poderes de vigilância e a implantação de novas tecnologias antes vistas como demasiadamente intrusivas. A crise de saúde pública criou uma oportunidade para a digitalização, coleta e análise dos dados mais íntimos das pessoas, sem proteções adequadas contra

abusos. Governos e entidades privadas estão aumentando seu uso de inteligência artificial (IA), vigilância biométrica e ferramentas de big data para a tomada de decisões que afetam os direitos econômicos, sociais e políticos dos indivíduos. Crucialmente, os processos envolvidos frequentemente tem carecido de transparência, de supervisão independente e possibilidades de reparação. Essas práticas aumentam a perspectiva de um futuro distópico em que empresas privadas, agências de segurança e cibercriminosos tenham acesso fácil não apenas a informações confidenciais sobre os lugares que visitamos e os itens que compramos, mas também a nossos históricos médicos, padrões faciais e de voz, e até mesmo nossos códigos genéticos.<sup>9</sup>

Nos tópicos a seguir, abordaremos esse processo de aumento da vigilância e coleta de dados especificamente no que diz respeito ao desenvolvimento e promoção de aplicativos que dependem de monitoramento de localização para rastrear casos de possível exposição ao vírus Sars-CoV-2.

## 2 O surgimento da Covid-19 e o rastreamento de contatos

Em dezembro de 2019, médicos e pesquisadores de Wuhan, capital da província de Hubei, na China central, se esforçavam para identificar a origem da doença semelhante à pneumonia que rapidamente infectara dezenas de residentes da cidade.<sup>10</sup> Em 3 de janeiro de 2020, o Instituto Nacional de Controle e Prevenção de Doenças Virais identificou o primeiro genoma completo do vírus posteriormente designado como Sars-CoV-2<sup>11</sup> nas amostras de fluidos de um paciente<sup>12</sup>; 16 dias depois, havia 198 casos confirmados em Wuhan, com casos reportados no Japão, Coreia do Sul, Tailândia e em outros lugares da China.<sup>13</sup>

Em 5 de janeiro, 121 contatos próximos dos pacientes infectados haviam sido identificados e colocados sob observação médica;<sup>14</sup>

antes do final do mês, um rigoroso bloqueio (*lockdown*) foi estabelecido em Wuhan, que ficou completamente isolada do resto do país.<sup>15</sup> Em 30 de janeiro de 2020, quando pacientes com o vírus haviam sido diagnosticados em 18 países para além da China, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o novo surto de coronavírus uma emergência de saúde pública de interesse internacional sob o Regulamento Sanitário Internacional.<sup>16</sup> À medida que mais informações sobre o vírus e sua doença foram sendo descobertas, a rápida identificação de casos e o rastreamento de contatos logo se tornaram estratégias essenciais para uma política de saúde pública. Com um período médio de incubação de 3 a 9 dias<sup>17</sup> e evidência de transmissão pré-sintomática,<sup>18</sup> isolar indivíduos potencialmente infectados antes que eles continuem a disseminar a doença tornou-se um desafio complexo para autoridades de saúde pública e governos em todo o mundo.

São muitos os desafios do rastreamento de contatos “analógico”. Primeiramente, o processo de conduzir entrevistas individuais é demorado e, em contextos nos quais o número de casos diários está aumentando, pode rapidamente sobrecarregar as autoridades de saúde. Em segundo lugar, as informações prestadas pelos entrevistados sobre os locais que visitaram e as pessoas com quem estiveram em contato em um determinado período de tempo estão sujeitas a imprecisões diversas por conta de lapsos de memória.<sup>19</sup> Ainda, por motivos variados, as pessoas podem mentir ou omitir informações sobre seu paradeiro e encontros, ou podem não querer se apresentar para realizar uma entrevista de rastreamento de contatos. A Coreia do Sul foi confrontada com esse desafio em maio de 2020, quando um surto do vírus no bairro boêmio de Itaewon, em Seul, em bares e clubes conhecido por atender a população LGBTQ+, infectou mais de 200 pessoas.<sup>20</sup> Devido ao estigma enfrentado por essa comunidade, muitos sul-coreanos ficaram relutantes em fazer o teste

de Covid-19 e relatar que haviam estado nos estabelecimentos noturnos do bairro, receosos que isso pudesse levar a especulações sobre sua sexualidade. O prefeito de Seul garantiu o anonimato de todos aqueles que solicitassem teste em conexão com o *cluster* de Itaewon, mas a população permaneceu apreensiva com a possibilidade de violações de privacidade.<sup>21</sup>

Tornou-se cada vez mais evidente a importância da detecção rápida de novos casos nos primeiros momentos de um surto, para evitar que *clusters* de pequena escala evoluíssem para um cenário de transmissão comunitária sustentada. De acordo com a OMS, a “vigilância, equipes de resposta rápida e investigação de casos” é um dos principais pilares na preparação e planejamento da resposta à Covid-19.<sup>22</sup> Enquanto milhares de pessoas foram contratados para trabalhar como rastreadoras de contatos,<sup>23</sup> muitos países também recorreram à tecnologia e vigilância em busca de uma solução. Aplicativos de rastreamento de contatos desenvolvidos para smartphones irão rastrear a localização de seus usuários e prometem alertá-los quando eles entrarem em contato próximo com alguém infectado pelo vírus; assim, indivíduos potencialmente expostos poderiam rapidamente realizar o teste de contaminação e prevenir contágio posterior.

### 3 Aplicativos de rastreamento de contatos e questões de privacidade

Aplicativos de rastreamento de contatos já foram lançados por dezenas de países ao redor do mundo, com arquiteturas e abordagens variadas para privacidade de dados. Enquanto a maioria dos países têm tentado encorajar seus cidadãos a instalarem os softwares, governos com inclinações mais autoritárias tornaram seu download obrigatório. Algumas das principais questões de privacidade a serem consideradas são a possibilidade de que terceiros obtenham acesso às Informações de Identificação Pessoal (IIP) e localização dos cidadãos, e as maneiras

com que esses dados podem ser usados pelos governos quando a pandemia acabar, ou para outros fins que não o controle epidemiológico. Abordaremos, resumidamente, alguns aspectos sobre arquitetura de sistema e gerenciamento de dados para indicar possíveis implicações para a privacidade dos usuários.

A essência do rastreamento de contato automatizado são os dados de localização, que são coletados por meio de uma série de tecnologias diferentes que podem identificar a localização absoluta ou relativa do usuário. Os sistemas baseados em dados de localização absoluta (coletados por meio de localização GPS, pontos de acesso a WiFi ou torres de celular) monitoram o movimento dos usuários constantemente e são amplamente considerados mais intrusivos em termos de privacidade pessoal; entretanto, embora ofereçam uma visão ampla dos padrões de mobilidade dos indivíduos, os dados gerados podem não ser suficientemente precisos para determinar um contato próximo para fins epidemiológicos. Por outro lado, dados de localização relativa obtidos por meio do emparelhamento de dois dispositivos com tecnologia *Bluetooth* podem oferecer informações mais precisas, mas exigem que uma grande porcentagem da população instale o aplicativo para serem eficazes.<sup>24</sup> Além disso, a estimativa da distância pode variar a depender do nível de potência da transmissão do sinal *Bluetooth*, que varia em telefones diferentes; ainda, os padrões de transmissão de um mesmo dispositivo podem ser afetados pelo uso de uma capa de proteção do aparelho, ou pela orientação da antena do celular.<sup>25</sup> Sobre a eficiência dos aplicativos de rastreamento de contato em relação à estimativa de proximidade, Ahmed *et al.* concluíram que:

Afirmações sobre uma precisão “garantida” na ordem de 1 metro por qualquer aplicativo atual devem, portanto, ser consideradas com algum ceticismo. [...] com as técnicas usadas pelos aplicativos atuais para estimativa de proximidade, ainda haveria muitos falsos

positivos e falsos negativos. A estimativa de proximidade pode indicar um contato próximo quando o contato real está distante, ou indicar erroneamente que está distante quando está próximo. Da mesma forma, um contato próximo percebido pela estimativa de distância nem sempre se traduz em um cenário de exposição, pois pode haver uma parede ou obstrução entre os dois indivíduos (por exemplo, dois apartamentos adjacentes), ou o contato pode ser ocorrido em um espaço ao ar livre, onde as chances de infecção são mais baixas. No entanto, obter falsos positivos não é tão desastroso, resultando apenas em testes adicionais para esses casos falsos. Os falsos negativos são um problema mais significativo, pois são considerados uma oportunidade perdida de registrar contato com um caso positivo.<sup>26</sup>

Os tipos de arquitetura de sistema mais comumente adotados para a coleta desses dados são as abordagens centralizada, descentralizada e híbrida, que exploraremos brevemente. A principal característica da arquitetura centralizada é o servidor central que armazena informações de Identificação Pessoal criptografadas, gera identificações temporárias que preservam a privacidade (TempID) para cada dispositivo registrado, realiza análise de risco e notifica contatos próximos de um indivíduo infectado.<sup>27</sup> Os dados armazenados pelo servidor central, portanto, incluem informações pessoais dos usuários como seus nomes, números de telefone, faixa etária e CEP, bem como as suas TempIDs e também os contatos próximos de cada um dos casos positivos.<sup>28</sup> Um ataque ao servidor, portanto, pode colocar em risco a privacidade de todos os usuários e seus respectivos contatos.<sup>29</sup>

A arquitetura descentralizada visa prevenir vazamentos de dados evitando o acúmulo de responsabilidades em um único servidor. Nesse modelo, as atribuições são deslocadas para o dispositivo pessoal do usuário, que irá gerar um identificador anônimo e processar as

notificações de exposição e a análise de risco.<sup>30</sup> Nesse cenário, os únicos dados armazenados pelo servidor são as *seeds* (ou “sementes”) enviadas voluntariamente por usuários diagnosticados com o vírus.<sup>31</sup> Os smartphones, no entanto, tendem a ser menos seguros do que um servidor, e o usuário fica vulnerável a ter o seu dispositivo roubado ou ser coagido a conceder a terceiros acesso aos dados armazenados. Além disso, ataques maliciosos podem conseguir desanonimizar a informações pessoais dos usuários e, baixando as *seeds* enviadas ao servidor, identificar os usuários positivos para a Covid-19, se invasores obtiverem acesso a dados coletados a partir de informações de contexto de um canal paralelo.<sup>32</sup>

Por fim, o modelo híbrido compartilha as tarefas entre o servidor e o dispositivo do usuário: enquanto a geração e o gerenciamento dos identificadores temporários permanecem descentralizados, o processo de rastreamento em si (ou seja, análise de risco e notificação) é realizado pelo servidor.<sup>33</sup> Os dados armazenados pelo servidor incluem a identificação do dispositivo, *tokens* de encontro privado recebidos voluntariamente de casos positivos, metadados de casos positivos e *tokens* de encontro privado carregados por outros usuários para que o servidor realize uma análise de risco.<sup>34</sup> Contra o risco de desanonimização, o sistema híbrido “adota métodos avançados adicionais de aprimoramento de privacidade, como compartilhamento de segredo, problema decisional de Diffie-Hellman (DDH) e interseção de conjunto privado”.<sup>35</sup>

Os aplicativos de rastreamento de contatos atualmente em desenvolvimento, ou já em uso, fizeram escolhas variadas no que se refere à arquitetura do sistema e outros recursos. Aplicativos como *TraceTogether*, implantado pelo governo de Singapura; *CovidSafe*, lançado pelo governo da Austrália; o aplicativo francês *Stop-Covid*; e *Aarogya Setu*, cujo download foi tornado obrigatório pelo governo indiano para certos segmentos da população<sup>36</sup>, são todos

baseados na arquitetura centralizada.<sup>37</sup> Por outro lado, o sistema de notificação de exposição desenvolvido pela Apple e pelo Google adota um modelo descentralizado, assim como o aplicativo israelense *HaMagen*.<sup>38</sup>

Outra questão relevante é a falta de transparência verificada na grande maioria dos aplicativos de rastreamento de contatos ativos atualmente, para os quais Ahmed *et al* sugerem duas abordagens principais. Primeiramente, o código fonte do aplicativo deve ser aberto e sujeito a revisões periódicas e auditorias externas e, em segundo lugar, a realização de uma Avaliação de Impacto na Proteção de Dados deve ser um requisito básico para todos os aplicativos em funcionamento.<sup>39</sup>

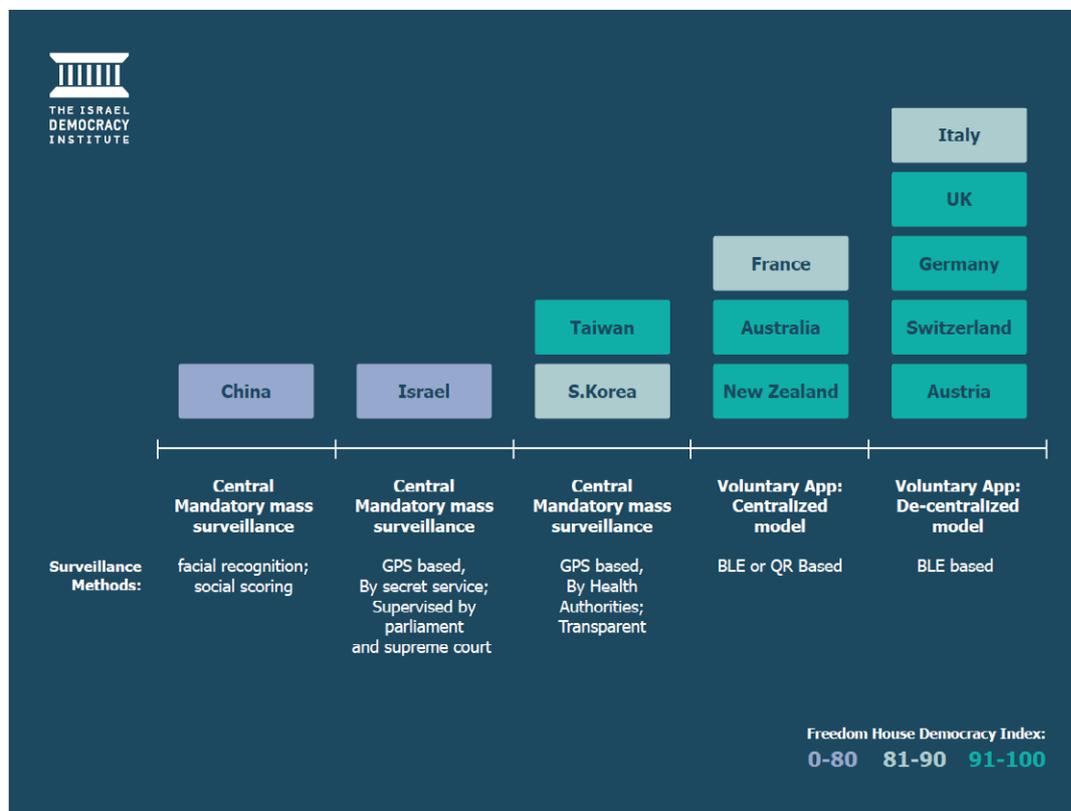
#### 4 Métodos de vigilância e ameaças à privacidade do usuário

Embora qualquer tipo de coleta e armazenamento de dados apresente algum grau de

risco para a privacidade de dados e liberdades individuais devido à impossibilidade de eliminar totalmente ameaças de vazamentos, ataques maliciosos ou uso indevido, é evidente que as ferramentas de vigilância empregadas por alguns países excedem a quantidade de monitoramento necessária para fins estritamente epidemiológicos. Abaixo, reproduzimos um gráfico produzido por Tehilla Shwartz Altshuler e Rachel Aridor Hershkovitz, pesquisadoras do Israel Democracy Institute, que lista uma variedade de métodos de vigilância, classificados de mais intrusivos a menos, adotados por vários países, apontando como esses estados se classificam no Índice de Democracia da *Freedom House*.

O gráfico apresenta variações, indo desde a vigilância centralizada, obrigatória e em massa da China, onde provedores de telecomunicações compartilham dados de usuários com autoridades e câmeras de reconhecimento facial identificam

Gráfico 1 – Índice de Democracia da *Freedom House*



Fonte: Israel Democracy Institute<sup>40</sup>

pedestres e medem sua temperatura corporal à distância, até os aplicativos descentralizados desenvolvidos por estados europeus, mais estritamente limitados pela legislação de proteção de dados, onde a coleta de dados de localização deve ser vinculada por consentimento ou anonimato.<sup>41</sup> A Coreia do Sul e Taiwan, apesar de serem relativamente bem classificados pela *Freedom House*, implantaram métodos extensivos de vigilância e coletaram dados de localização de maneira obrigatória. A experiência anterior com epidemias como a Sars e a gripe suína deixou um legado de legislação específica para epidemias que, em Taiwan, “autoriza o serviço de saúde a realizar amplos estudos epidemiológicos e impor sanções àqueles que se recusarem a cooperar com ele”<sup>42</sup> e, na Coreia do Sul, “autoriza que as pessoas se recussem a participar de uma investigação epidemiológica, mas [as sujeita] a sanções se essa recusa não for justificada”<sup>43</sup>. Em relação ao sistema chinês de vigilância em massa, o filósofo Byung-Chul Han observa:

A consciência crítica diante da vigilância digital é praticamente inexistente na Ásia. Já quase não se fala de proteção de dados, incluindo Estados liberais como o Japão e a Coreia. Ninguém se irrita pelo frenesi das autoridades em recopilar dados. Enquanto isso a China introduziu um sistema de crédito social inimaginável aos europeus, que permitem uma valorização e avaliação exaustiva das pessoas. Cada um deve ser avaliado em consequência de sua conduta social. Na China não há nenhum momento da vida cotidiana que não esteja submetido à observação. Cada clique, cada compra, cada contato, cada atividade nas redes sociais são controlados. Quem atravessa no sinal vermelho, quem tem contato com críticos do regime e quem coloca comentários críticos nas redes sociais perde pontos. A vida, então, pode chegar a se tornar muito perigosa. Pelo contrário, quem compra pela Internet alimentos saudáveis e lê jornais que apoiam o regime ganha pontos. Quem tem pontuação suficiente obtém um visto de viagem e créditos baratos. Pelo contrário,

quem cai abaixo de um determinado número de pontos pode perder seu trabalho. Na China essa vigilância social é possível porque ocorre uma irrestrita troca de dados entre os fornecedores da Internet e de telefonia celular e as autoridades. Praticamente não existe a proteção de dados. No vocabulário dos chineses não há o termo “esfera privada”.<sup>44</sup>

Em Israel, embora o aplicativo Ha-Magen seja oferecido para download de forma voluntária, o país destacou o *Shin Bet*, seu serviço de segurança doméstica, para rastrear e monitorar a localização de indivíduos, sem seu consentimento, a fim de conter o contágio do vírus. O programa de rastreamento de contatos, que depende da vigilância de telefones celulares, foi interrompido em abril de 2020 pela Suprema Corte do país, que identificou graves violações aos direitos de privacidade.<sup>45</sup> Embora o governo israelense tenha argumentado que as medidas de emergência eram necessárias e que um aplicativo seria inútil para rastrear a comunidade ultraortodoxa do país, que não possui smartphones, a decisão legal determinou que uma alternativa compatível com a privacidade deveria ser produzida.<sup>46</sup> Dois meses depois, o *Knesset*, o Parlamento de Israel, aprovou uma lei autorizando o *Shin Bet* a continuar o rastreamento.<sup>47</sup> O país carece de uma legislação moderna de proteção à privacidade e tem uma “tendência inerente” de recorrer às forças de segurança em situações de emergência<sup>48</sup>, o que aumenta a ameaça que a vigilância governamental representa para as liberdades individuais. Entre os países avaliados, agências de inteligência estavam envolvidas na coleta e rastreamento de dados apenas em Israel e na China.<sup>49</sup>

Altshuler e Hershkovitz refletem sobre as motivações e consequências da vigilância em massa empregada por Israel e outros países com tendências autoritárias:

Países como China e Rússia viram a pandemia como uma oportunidade de ouro para expandir os poderes coercitivos do Estado sobre os cidadãos e usar a tecnologia para identificar, rastrear, adquirir conhecimento e intimidar. Quando a pandemia acabar, eles encontrarão outra desculpa e a vigilância intensificada continuará. Em Israel, também, a insistência obstinada dos tomadores de decisão no uso contínuo do GSS [General Security Service, ou Serviço de Segurança Geral] e rejeição das alternativas corroboram as afirmações sobre a ladeira escorregadia cujo fundo é imprevisível. Além disso, Israel se encontra na companhia de democracias iliberais como a Polônia, Turquia, Bulgária e Hungria, que exploraram o coronavírus para privar as pessoas de seus direitos civis e ignorar seus parlamentos e tribunais.<sup>50</sup>

Além disso, graves falhas de segurança e vigilância altamente intrusiva foram identificadas em outros países. Uma pesquisa recente da Anistia Internacional analisou aplicativos de rastreamento de contatos da Europa, Oriente Médio e Norte da África e realizou uma análise detalhada de softwares da Argélia, Bahrein, França, Islândia, Israel, Kuwait, Líbano, Noruega, Catar, Tunísia e Emirados Árabes Unidos, classificando-os quanto ao respeito pela privacidade dos usuários. A organização internacional destacou a ameaça representada pelas ferramentas de vigilância altamente invasivas empregadas pelos aplicativos *BeAware Bahrain*, desenvolvidos pelo governo bareinita, *Shlonik*, implantados pelo Kuwait, e *Smittestopp*, o aplicativo oficial de rastreamento de contatos da Noruega, todos os quais rastreiam a localização dos usuários em tempo real através do monitoramento GPS carregado em um servidor centralizado.<sup>51</sup> Recentemente, o governo norueguês interrompeu o uso do *Smittestopp*.<sup>52</sup>

A Anistia Internacional também identificou uma grave violação de segurança no aplicativo catari *EHTERAZ*, que “teria permitido

que invasores cibernéticos acessassem informações pessoais altamente confidenciais, incluindo nome, identidade nacional, estado de saúde e dados de localização de mais de um milhão de usuários”<sup>53</sup>; após o alerta, o governo corrigiu a falha. A organização criticou os governos por apressar a implantação de aplicativos de rastreamento de contatos que “costumam ser mal projetados e carecem de proteção de privacidade”<sup>54</sup>, ecoando as preocupações expressas por pesquisadores e ativistas de privacidade de dados em todo o mundo.

## 5 Sobre a efetividade dos aplicativos de rastreamento de contatos

Pesquisadores do University College London conduziram uma revisão sistemática<sup>55</sup> para avaliar a efetividade de sistemas de rastreamento de contato automatizados e parcialmente automatizados no controle da disseminação da Covid-19. A revisão sistemática foi publicada online em agosto de 2020 e identificou 4.036 estudos, 110 dos quais foram revisados e 15 dos quais foram incluídos na análise final e avaliação de qualidade. Os indicadores primários e secundários da revisão foram o número ou proporção de contatos (ou casos subsequentes) identificados, e indicadores de controle de surto, adesão, uso de recursos, relação custo-eficácia e lição aprendida.<sup>56</sup> Neste tópico, exploraremos suas principais descobertas.

Primeiramente, os estudos de modelagem mostraram que a eficácia do rastreamento de contato automatizado, como aquele realizado por aplicativos, depende de dois fatores. O primeiro é a adesão por uma parcela grande da população, que deve baixar os softwares e permitir que coletem seus dados; sobre o percentual necessário para garantir a eficácia, as estimativas dos estudos variam entre 56% e 95% da população. O segundo fator é a capacidade de assegurar que pessoas potencialmente expostas sejam postas em isolamento a tempo.<sup>57</sup> Os pesquisadores observam que eventos de falsos

positivos e falsos negativos podem ser influenciados por fatores como o uso de equipamentos de proteção individual, níveis de ventilação e separação por telas ou paredes não identificadas pela tecnologia de monitoramento de localização. São necessários mais dados do mundo real para avaliar a extensão do efeito desses fatores.<sup>58</sup>

Em relação à efetividade das arquiteturas de sistema, Braithwaite *et al.* indicam que:

Os sistemas descentralizados de rastreamento de contatos automatizado se beneficiam do suporte da Apple e do Google, o que significa que a interoperabilidade entre países com tais aplicativos é provavelmente mais direta do que entre países que usam sistemas centralizados. No entanto, um estudo relatou que os sistemas centralizados avaliam o risco de transmissão com mais precisão (reduzindo o número de pessoas em quarentena), permitem uma melhor otimização, são menos suscetíveis a informes falsos e são avaliados mais prontamente.<sup>59</sup>

Os pesquisadores fazem referência a estudos acadêmicos sobre os riscos em que o rastreamento automatizado de contatos pode incorrer se os dados forem violados ou usados indevidamente, incluindo um aumento da vigilância e erosão da confiança pública, mas alertam que considerações de privacidade e compensações entre privacidade e utilidade não estão no escopo da revisão sistemática.

Além disso, diferentes estudos levantam preocupações sobre a exclusão digital, embora essas questões não estejam bem quantificadas atualmente. Especialmente em países de baixa renda, os grupos vulneráveis que podem estar em maior risco de infecção pela Covid-19 também podem ter menos probabilidade de possuir smartphones do que a população em geral. Os aplicativos de rastreamento de contato seriam, portanto, menos capazes de reduzir os riscos de transmissão

nesses círculos, potencialmente ampliando seus riscos.<sup>60</sup> Embora apontem para a escassez de estudos empíricos sobre o rastreamento de contatos totalmente automatizado, os autores não identificaram nenhuma evidência empírica da efetividade do rastreamento de contato automatizado em relação à identificação de contatos ou redução da transmissão. Isso não quer dizer, é claro, que os aplicativos de rastreamento de contatos ou outras formas de rastreamento automatizado de contatos *não* sejam efetivos; mas, simplesmente, que sua efetividade potencial ainda não foi comprovada cientificamente.

Os pesquisadores listam indagações essenciais que devem ser investigadas por cientistas e ponderadas por formuladores de políticas públicas antes de implantar aplicativos de rastreamento de contatos. Essas questões incluem:

[...] se as preocupações em torno da aceitabilidade e privacidade do público foram tratadas de forma adequada, com consulta pública apropriada; como um sistema automatizado será integrado com outras estratégias de rastreamento de contato e controle de doenças, em consulta com especialistas em saúde pública; e, talvez o mais importante, se é provável que [o sistema automatizado de rastreamento de contatos] seja eficaz, econômico e equitativo nesse contexto.<sup>61</sup>

Além disso, se tais aplicativos ou sistemas forem implantados, é essencial que eles sejam avaliados rigorosamente, “inclusive por meio de estudos prospectivos em grande escala com dimensões técnicas, de efetividade e de equidade”, bem como que sejam realizados “estudos qualitativos para melhorar a compreensão sobre as principais questões sociais e dimensões comportamentais do uso do aplicativo e adesão.”<sup>62</sup>

## 6 Conclusão

Neste artigo, examinamos o contexto

atual de crescente vigilância governamental e autoritarismo digital. O capitalismo de vigilância, formulação de Shoshana Zuboff, nos ajuda a entender como os dados e informações pessoais são usados não apenas para prever nossos desejos e necessidades, mas para direcionar o comportamento do usuário para resultados mais lucrativos para as empresas. Além disso, o autoritarismo digital é uma perigosa tendência em ascensão entre os governos, especialmente entre as democracias mais fragilizadas. O monitoramento e a vigilância são frequentemente usados para conter a dissidência e perseguir oponentes políticos, e outras ferramentas tecnológicas são empregadas para prever e tomar decisões em torno de questões sociais, políticas e econômicas relevantes sem a transparência ou consentimento apropriado. No contexto da pandemia do coronavírus, surgiu a necessidade do rastreamento de contatos para prevenir a transmissão do vírus e, frente aos desafios colocados pelo rastreamento de contatos manual ou analógico, os governos têm buscado soluções automatizadas. Uma vez que o processo de rastreamento automatizado de contatos é baseado no monitoramento de localização, essas ferramentas trazem graves implicações para a privacidade dos dados do usuário e para as liberdades individuais.

Examinamos alguns importantes aspectos dos aplicativos de rastreamento de contato, como a arquitetura de sistema e gerenciamento de dados, e oferecemos algumas considerações sobre efetividade e implicações de privacidade. A impossibilidade de produzir uma estimativa de proximidade suficientemente precisa é consistentemente apontada como um grande obstáculo. Baseando-nos em um estudo de Tehilla Shwartz Altshuler e Rachel Aridor Hershkovitz, comentamos sobre a variedade de métodos

de vigilância empregados por estados que ocupam diferentes posições no Índice de Democracia da *Freedom House*. Enquanto leis mais rígidas sobre privacidade de dados tendem a desencorajar uma vigilância mais intrusiva na Europa, países como China e Rússia aumentaram a vigilância e o monitoramento durante a pandemia, intensificando as ameaças às liberdades e privacidade individuais. Países como Coreia do Sul e Taiwan também adotaram métodos de vigilância obrigatórios, enquanto Israel recorreu ao seu serviço de segurança nacional para rastrear e monitorar a localização de seus cidadãos, apesar de uma decisão da Suprema Corte que ordenou a suspensão do programa devido a graves violações aos direitos de privacidade.

Uma revisão sistemática conduzida por pesquisadores do University College London, publicada em agosto de 2020, examinou milhares de estudos sobre rastreamento automatizado de contatos para conter a disseminação da Covid-19 e não encontrou qualquer evidência empírica de sua efetividade, até o momento. Mais estudos são necessários para melhor compreendermos o impacto dessas políticas. Qualquer tipo de coleta e armazenamento de dados de localização representará algum grau de risco para a privacidade de dados, e a pressa com que muitos governos implementaram novas tecnologias de monitoramento e vigilância agrava muito esses riscos. Entendemos que mais investimentos em rastreamento automatizado de contatos e suas tecnologias de vigilância e monitoramento não devem ser realizados enquanto sua efetividade para fins epidemiológicos não for clara e a ameaça imposta para a privacidade do usuário, liberdades individuais e fortalecimento democrático for visível e bem documentada.

## Referências

AHMED, Nadeem; MICHELIN, Regio A.; XUE, Wanli; RUJ, Sushmita; MALANEY, Robert; KANHERE, Salil S.; SENEVIRATNE, Aruna; HU, Wen; JANICKE, Helge; JHA, Sanjay K. A Survey of COVID-19 Contact Tracing Apps. **IEEE Access**, v. 8, p. 134577 - 134601, 2020.

ALTSHULER, Tehilla Shwartz; HERSHKOWITZ, Rachel Aridor. **Digital contact tracing and the coronavirus: Israeli and comparative perspectives**. Brookings. 2020a. Disponível em [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/FP\\_20200803\\_digital\\_contact\\_tracing.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/FP_20200803_digital_contact_tracing.pdf)

ALTSHULER, Tehilla Shwartz; HERSHKOWITZ, Rachel Aridor. **How Israel's COVID-19 mass surveillance operation works**. Brookings. 2020b. Disponível em <https://www.brookings.edu/techstream/how-israels-covid-19-mass-surveillance-operation-works/>

AMNESTY INTERNATIONAL. **Bahrain, Kuwait and Norway contact tracing apps among most dangerous for privacy**. 16 jun 2020. Disponível em <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/bahrain-kuwait-norway-contact-tracing-apps-danger-for-privacy/>

AMNESTY INTERNATIONAL. **Norway: Halt to COVID-19 contact tracing app a major win for privacy**. 15 jun 2020. Disponível em <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/norway-covid19-contact-tracing-app-privacy-win/>

AMNESTY INTERNATIONAL. **Qatar: Contact tracing app security flaw exposed sensitive personal details of more than one million**. 26 mai 2020. Disponível em <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/05/qatar-covid19-contact-tracing-app-security-flaw/>

BORGESIU, Frederik J. Z.; MÖLLER, Judith; KRUIKEMEIER, Sanne; Ó FATHAIGH, Ronan; IRION, Kristina; DOBBER, Tom; BODO, Balazs; DE VREESE, Claes. Online Political Microtargeting:

Promises and Threats for Democracy. **Utrecht Law Review**, v. 14, n. 1, p. 82 - 96, 2018.

BRAITHWAITE, Isobel; CALLENDER, Thomas; BULLOCK, Miriam; ALDRIDGE, Robert W. Automated and partly automated contact tracing: a systematic review to inform the control of COVID-19. **Lancet Digital Health**, v. 2, n. 11, nov 2020, p. 607- 621.

CADWALLADR, Carole; GRAHAM-HARRISON, Emma. **Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach**. The Guardian. 17 mar 2018. Disponível em <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>

GORBALENYA, Alexander E.; BAKER, Susan C.; BARIC, Ralph S. et al. The species Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus: classifying 2019-nCoV and naming it SARS-CoV-2. **Nature Microbiology**, v. 5, n.3, p. 536-544, mar 2020.

GALLOWAY, Scott. **The Four: The Hidden DNA of Amazon, Apple, Facebook, and Google**. New York: Random House, 2017, 448 p.

HAN, Byung-Chul. **O coronavírus de hoje e o mundo de amanhã, segundo o filósofo Byung-Chul Han**. El País Brasil. Mar 2020. Disponível em <https://brasil.elpais.com/ideas/2020-03-22/o-coronavirus-de-hoje-e-o-mundo-de-amanha-segundo-o-filosofista-byung-chul-han.html>

HE, Xi; LAU, Eric H.Y.; WU, Peng; et al. Temporal dynamics in viral shedding and transmissibility of COVID-19. **Nature Medicine**, v. 26, p. 672-675, abr 2020.

HIGGINS, Julian; THOMAS, James (Eds.). **Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions**. 2nd ed., New Jersey: Wiley-Blackwell, 2019, 728 p.

KIM, Nemo. **South Korea struggles to contain new outbreak amid anti-gay backlash.** The Guardian. 11 mai 2020. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2020/may/11/south-korea-struggles-to-contain-new-outbreak-amid-anti-lgbt-backlash>

LAPOWSKY, Issie. **Facebook Exposed 87 Million Users to Cambridge Analytica.** Wired. 4 abr 2018. Disponível em <https://www.wired.com/story/facebook-exposed-87-million-users-to-cambridge-analytica/>

POLYAKOVA, Alina; MESEROLE, Chris. **Exporting digital authoritarianism: The Russian and Chinese models.** Brookings, 2019. Disponível em [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/08/FP\\_20190827\\_digital\\_authoritarianism\\_polyakova\\_meserole.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/08/FP_20190827_digital_authoritarianism_polyakova_meserole.pdf)

PRIVACY INTERNATIONAL. **India's contact tracing app will be voluntary in theory but mandatory in practice.** Abr 2020. Disponível em <https://privacyinternational.org/examples/3769/indias-contact-tracing-app-will-be-voluntary-theory-mandatory-practice>

PRIVACY INTERNATIONAL. **Israel's coronavirus surveillance is an example for others - of what not to do.** Mai 2020. Disponível em <https://privacyinternational.org/long-read/3747/israels-coronavirus-surveillance-example-others-what-not-do>

QIN, Amy; WANG, Vivian. **Wuhan, Center of Coronavirus Outbreak, Is Being Cut Off by Chinese Authorities.** New York Times. 24 jan 2020. Disponível em <https://www.nytimes.com/2020/01/22/world/asia/china-coronavirus-travel.html>

SIMMONS-DUFFIN, Selena. **States Nearly Doubled Plans For Contact Tracers Since NPR Surveyed Them 10 Days Ago.** NPR. 7 mai 2020. Disponível em <https://www.npr.org/sections/health-shots/2020/04/28/846736937/we-asked-all-50-states-about-their-contact-tracing-capacity-heres-what-we-learned>

SIORDIA JR, Juan A. Epidemiology and clinical features of COVID-19: A review of current literature. **Journal of Clinical Virology**, v. 127, jun 2020.

TANG, Qiang. Privacy-Preserving Contact Tracing: current solutions and open questions. **arXiv:2004.06818**, p. 1 -18, 2020.

TAN, Wenjie; ZHAO, Xiang; MA, Xuejun et al. Notes from the Field: A Novel Coronavirus Genome Identified in a Cluster of Pneumonia Cases — Wuhan, China 2019-2020. **China CDC Weekly**, v. 2, n. 2, p. 61 - 62, jan 2020.

TEACHOUT, Zephyr. **Break 'Em Up: Recovering Our Freedom from Big Ag, Big Tech, and Big Money.** New York: All Points Books, 2020, 320 p.

THE 2019-NCOV OUTBREAK JOINT FIELD EPIDEMIOLOGY INVESTIGATION TEAM; LI, Qun. Notes from the Field: An Outbreak of NCIP (2019-nCoV) Infection in China — Wuhan, Hubei Province, 2019-2020. **China CDC Weekly**, v. 2, n. 5, p. 79 - 80, jan 2020.

THE KOREA HERALD. **Itaewon cluster grows to 237, six-stage transmission confirmed.** 25 mai 2020. Disponível em <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200525000683>

TINDALE, Lauren; COOMBE, Michelle; STOCKDALE, Jessica E.; et al. Evidence for transmission of COVID-19 prior to symptom onset. **eLife**, v. 9, jun 2020

ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism.** New York: PublicAffairs, 2019, 704 p.

WONG, Julia Carrie; SOLON, Olivia. **US government demands details on all visitors to anti-Trump protest website.** The Guardian, 2017. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/14/donald-trump-inauguration-protest-website-search-warrant-dreamhost>

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Pneumonia of unknown cause – China.** 2020a. Disponível em <https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unknown-cause-china/en/>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV)**. 2020b. Disponível em [https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

WORLD HEALTH ORGANISATION. **COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan: Operational Planning Guidelines To Support Country Preparedness And Response**. 2020c. Disponível em [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-19-sprp-unct-guidelines.pdf?sfvrsn=81ff43d8\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-19-sprp-unct-guidelines.pdf?sfvrsn=81ff43d8_4)

## Notas

- 1 CADWALLADR, Carole; GRAHAM-HARRISON, Emma. Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach. **The Guardian**. 17 mar. 2018.
- 2 LAPOWSKY, Issie. Facebook Exposed 87 Million Users to Cambridge Analytica. **Wired**. 4 abr 2018.
- 3 BORGESIU, Frederik J. Z.;MÖLLER, Judith; KRUIKEMEIER, Sanne; Ó FATHAIGH, Ronan; IRION, Kristina; DOBBER, Tom; BODO, Balazs; DE VREESE, Claes. Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy. **Utrecht Law Review**, v. 14, n. 1, p. 82 - 96, 2018.
- 4 As empresas dominantes no setor de tecnologia da informação, muitas vezes referidas como *Big Four / Five* em referência à Amazon, Google, Facebook, Apple e às vezes Microsoft.
- 5 GALLOWAY, Scott. **The Four: The Hidden DNA of Amazon, Apple, Facebook, and Google**. New York: Random House, 2017, 448 p. and TEACHOUT, Zephyr. **Break 'Em Up: Recovering Our Freedom from Big Ag, Big Tech, and Big Money**. New York: All Points Books, 2020, 320 p.
- 6 Tradução nossa. No original: "new economic order that claims human experience as free raw material for hidden commercial practices of extraction, prediction, and sales". ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism**. New York: PublicAffairs, 2019, p. 1.
- 7 Tradução nossa. No original: "in which automated machine processes not only know our behavior but also shape our behavior at scale". Ibidem, p. 8.
- 8 POLYAKOVA, Alina; MESEROLE, Chris. **Exporting digital authoritarianism: The Russian and Chinese models**. Brookings, 2019. and WONG, Julia Carrie. Sobre autoritarismo digital nos Estados Unidos, ver SOLON, Olivia. **US government demands details on all visitors to anti-Trump protest website**. The Guardian, 2017.
- 9 Tradução nossa. No original: "[...] authorities cited COVID-19 to justify expanded surveillance powers and the deployment of new technologies that were once seen as too intrusive. The public health crisis has created an opening for the digitization, collection, and analysis of people's most intimate data without adequate protections against abuses. Governments and private entities are ramping up their use of artificial intelligence (AI), biometric surveillance, and big-data tools to make decisions that affect individuals' economic, social, and political rights. Crucially, the processes involved have often lacked transparency, independent oversight, and avenues for redress. These practices raise the prospect of a dystopian future in which private companies, security agencies, and cybercriminals enjoy easy access not only to sensitive information about the places we visit and the items we purchase, but also to our medical histories, facial and voice patterns, and even our genetic codes." SHAHBAZ, Adrian; FUNK, Allie. **Freedom on the Net 2020: The Pandemic's Digital Shadow**. Freedom House.
- 10 WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Pneumonia of unknown cause – China**. 2020a.
- 11 GORBALENYA, Alexander E.; BAKER, Susan C.; BARIC, Ralph S. et al. The species Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus: classifying 2019-nCoV and naming it SARS-CoV-2. **Nature Microbiology**, v. 5, n.3, p. 536–544, mar 2020.
- 12 TAN, Wenjie; ZHAO, Xiang; MA, Xuejun et al. Notes from the Field: A Novel Coronavirus Genome Identified in a Cluster of Pneumonia Cases — Wuhan, China 2019–2020. **China CDC Weekly**, v. 2, n. 2, p. 61 - 62, jan 2020.

- 13 THE 2019-NCOV OUTBREAK JOINT FIELD EPIDEMIOLOGY INVESTIGATION TEAM; LI, Qun. Notes from the Field: An Outbreak of NCIP (2019-nCoV) Infection in China — Wuhan, Hubei Province, 2019–2020. **China CDC Weekly**, v. 2, n. 5, p. 79 - 80, jan 2020.
- 14 Op. cit. WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020a.
- 15 QIN, Amy; WANG, Vivian. **Wuhan, Center of Coronavirus Outbreak, Is Being Cut Off by Chinese Authorities**. New York Times. 24 jan 2020.
- 16 WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Director-General’s statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV)**. 2020b.
- 17 SIORDIA JR, Juan A. Epidemiology and clinical features of COVID-19: A review of current literature. **Journal of Clinical Virology**, v. 127, jun 2020.
- 18 TINDALE, Lauren; COOMBE, Michelle; STOCKDALE, Jessica E.; et al. Evidence for transmission of COVID-19 prior to symptom onset. **eLife**, v. 9, jun 2020 and HE, Xi; LAU, Eric H.Y.; WU, Peng; et al. Temporal dynamics in viral shedding and transmissibility of COVID-19. **Nature Medicine**, v. 26, p. 672–675, abr 2020.
- 19 AHMED, Nadeem; MICHELIN, Regio A.; XUE, Wanli; RUJ, Sushmita; MALANEY, Robert; KANHERE, Salil S.; SENEVIRATNE, Aruna; HU, Wen; JANICKE, Helge; JHA, Sanjay K. A Survey of COVID-19 Contact Tracing Apps. **IEEE Access**, v. 8, p. 134577 - 134601, 2020.
- 20 THE KOREA HERALD. **Itaewon cluster grows to 237, six-stage transmission confirmed**. 25 mai 2020.
- 21 KIM, Nemo. **South Korea struggles to contain new outbreak amid anti-gay backlash**. The Guardian. 11 maio 2020.
- 22 WORLD HEALTH ORGANISATION. **COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan: Operational Planning Guidelines To Support Country Preparedness And Response**. 2020c.
- 23 SIMMONS-DUFFIN, Selena. **States Nearly Doubled Plans For Contact Tracers Since NPR Surveyed Them 10 Days Ago**. NPR. 7 maio 2020.
- 24 TANG, Qiang. Privacy-Preserving Contact Tracing: current solutions and open questions. **arXiv:2004.06818**. 2020, p. 6.
- 25 Op. cit. AHMED, Nadeem *et al*, p. 134586.
- 26 Tradução nossa. No original: “Claims of “guaranteed” accuracy of order 1m by any current app should therefore be considered with some scepticism. [...] with the techniques used by current apps for proximity estimation, there would still be many false positives and false negatives. The proximity estimate may indicate close contact, whereas the actual contact is far off or erroneously indicates that it is far off when it is nearby. Similarly, a close contact as perceived by distance estimation does not always translate into an exposed case as there may be a wall/obstruction between the two individuals (e.g., two adjacent apartments), or the contact has occurred in open space where chances of infection are lower. However, getting false positives is not as disastrous, as they only result in additional tests for these false cases. False negatives are a more significant issue as these are considered a missed opportunity to register contact with a positive case.” *Ibid.*, p. 134586.
- 27 Op. cit. AHMED, Nadeem *et al*, p. 134584.
- 28 *Ibid.*
- 29 *Ibid.*, p. 134585
- 30 p. 134580 - 134582
- 31 p. 134584
- 32 *Ibid.*, p. 134585
- 33 p. 134580-134583
- 34 p. 134584

- 35 Ibid., p. 134585. Para mais informações sobre os referidos métodos adicionais de aprimoramento de privacidade, ver SHAMIR, A. 'How to share a secret. Commun, ACM, v. 22, n. 11, p. 612–613, Nov. 1979.; BONEH, D. 'The decision diffie-hellman problem. Algorithmic Number Theory. Berlin: Springer, p. 48–63, 1998; e DE CRISTOFARO, E.; TSUDIK, G. Practical private set intersection protocols with linear complexity. Proc. Int. Conf. Financial Cryptogr. Data Secur. Springer, pp. 143–159, 2010.
- 36 PRIVACY INTERNATIONAL. **India's contact tracing app will be voluntary in theory but mandatory in practice.** abr 2020.
- 37 Op. cit. AHMED, Nadeem *et al*, p. 134590-134592.
- 38 Ibid., p. 13492 - 134594.
- 39 Ibid., p. 13497.
- 40 ALTSHULER, Tehilla Shwartz; HERSHKOWITZ, Rachel Aridor. **Digital contact tracing and the coronavirus: Israeli and comparative perspectives.** Brookings. 2020a.
- 41 Op. cit. ALTSHULER, Tehilla Shwartz; HERSHKOWITZ, Rachel Aridor, 2020a, p. 7.
- 42 Ibid, p. 8.
- 43 Ibid.
- 44 HAN, Byung-Chul. **O coronavírus de hoje e o mundo de amanhã, segundo o filósofo Byung-Chul Han.** El País Brasil. Mar. 2020.
- 45 PRIVACY INTERNATIONAL. **Israel's coronavirus surveillance is an example for others - of what not to do.** Mai 2020.
- 46 ALTSHULER, Tehilla Shwartz; HERSHKOWITZ, Rachel Aridor. **How Israel's COVID-19 mass surveillance operation works.** Brookings. 2020b.
- 47 STAFF, Toi. **Knesset passes law authorizing Shin Bet tracking of virus carriers until January.** The Times of Israel. Jul. 2020.
- 48 Op. cit. ALTSHULER, Tehilla Shwartz; HERSHKOWITZ, Rachel Aridor, 2020a, p. 9.
- 49 Ibid., p. 13.
- 50 Tradução nossa. No original: "Countries such as China and Russia saw the pandemic as a golden opportunity to expand the state's coercive powers over citizens and to use technology in order to identify, track, acquire knowledge, and intimidate. When the pandemic dies down, they will find some other excuse, and the heightened surveillance will continue. In Israel, too, the decisionmakers' obstinate insistence on continued use of the GSS [General Security Service] and rejection of alternatives corroborate the claims about the slippery slope whose bottom is unpredictable. In addition, Israel finds itself in the company of illiberal democracies such as Poland, Turkey, Bulgaria, and Hungary, which exploited the coronavirus in order to strip people of their civil rights and to ignore their parliaments and courts". Op. cit. ALTSHULER, Tehilla Shwartz; HERSHKOWITZ, Rachel Aridor. 2020a. p. 16 - 17.
- 51 AMNESTY INTERNATIONAL. **Bahrain, Kuwait and Norway contact tracing apps among most dangerous for privacy.** 16 jun 2020.
- 52 AMNESTY INTERNATIONAL. **Norway: Halt to COVID-19 contact tracing app a major win for privacy.** 15 jun 2020.
- 53 AMNESTY INTERNATIONAL. **Qatar: Contact tracing app security flaw exposed sensitive personal details of more than one million.** 26 mai 2020.
- 54 Ibid.
- 55 De acordo com o Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions (2011), as revisões sistemáticas "tentam reunir todas as evidências empíricas que se enquadram em critérios de elegibilidade pré-especificados para responder a uma questão de pesquisa específica. Elas usam métodos explícitos e sistemáticos que são selecionados com o objetivo de minimizar o viés, fornecendo, assim, resultados mais confiáveis a partir dos quais conclusões podem ser tiradas e decisões, tomadas". Tradução nossa.

56 BRAITHWAITE, Isobel; CALLENDER, Thomas; BULLOCK, Miriam; ALDRIDGE, Robert W. Automated and partly automated contact tracing: a systematic review to inform the control of COVID-19. **Lancet Digital Health**, v. 2, n. 11, nov 2020, p. 607- 621.

57 Ibid.

58 Ibid., p. 618.

59 Ibid., p. 619.

60 Ibid.

61 Tradução nossa. No original: “whether concerns around public acceptability and privacy have been adequately addressed, with appropriate public consultation; how an automated system will be integrated with other contact-tracing and disease control strategies, in consultation with public health experts; and, perhaps most importantly, whether it is likely to be effective, cost-effective, and equitable in that context”. Ibid.

62 Ibid.

# Utilização dos recursos excedentes àqueles necessários à execução do programa de investimentos previstos em Operação Urbana Consorciada<sup>1</sup>

## Egle dos Santos Monteiro

Mestra em Direito do Estado (PUC/SP).  
Professora de Direito Administrativo (PUC/SP).  
Assessora Jurídica Chefe no TCM/SP. Advogada em São Paulo

## Maria Fernanda Pessatti de Toledo

Mestra em Direito Constitucional (PUC/SP).  
Professora na Escola de Gestão e Contas do TCM/SP e assessora Jurídica do TCM/SP.  
Advogada em São Paulo

## Newton Antônio Pinto Bordin

Bacharel em Direito (PUC/SP). Assessor Jurídico do TCM/SP. Advogado em São Paulo

**R**esumo: O artigo analisa as operações urbanas consorciadas nos termos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), com os autores discorrendo sobre os recursos obtidos pela administração pública mediante a alienação de certificados de potencial adicional de construção (CEPACs). Fazendo uso de interpretação teleológica e sistemática da legislação brasileira, os autores concluem que esses recursos, quando superarem o montante necessário para a implantação do programa de intervenções estabelecido para a operação urbana, podem ser direcionados a outras regiões do município, desde que a utilização deles seja feita de forma compatível com o Estatuto da Cidade.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade. Operações urbanas consorciadas. CEPACs. Recursos excedentes.

**Abstract:** The article analyses the consortia for urban operations under the terms of the Brazilian Urbanistic Law Framework (Federal Law n. 10.257/01), having the authors discussed the resources obtained by the public administration through the sale of certificates of additional construction potential (CEPACs). Using teleological and systematic interpretation of Brazilian legislation, they conclude that the resources that exceed the needs for the implementation of the intervention program in the urban operation can be directed to other regions of the municipality, provided that it occurs in a compatible manner to the Urbanistic Law Framework.

**Keywords:** Brazilian Urbanistic Law Framework. Funding of consortia for urban operations. CEPACs. Exceeding resources.

## 1 Introdução

Passados quase 20 anos da inclusão do instituto das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) entre os instrumentos da Política Urbana, pelo Estatuto da Cidade, remanescem críticas a respeito dos efeitos de sua aplicação em face das diretrizes e princípios da política de desenvolvimento urbano veiculados pelo Estatuto, além de alguns aspectos jurídicos ainda carecerem de delimitação, especialmente quanto às etapas de encerramento dessas operações e destinação de eventuais recursos excedentes.

A discussão sobre as OUCs teve destaque no início da pandemia do coronavírus, quando, por solicitação de demanda advinda do Grupo Especial de Acompanhamento das Medidas de Combate e de Enfrentamento à Covid-19, formado no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TM CSP), os autores deste artigo se depararam com a necessidade de aprofundamento na matéria.

A rigor, ao analisarmos, naquele momento, a possibilidade de utilização, em tese, de recursos excedentes oriundos da OUC-Faria Lima (OUC-FL) em finalidades distintas daquelas estabelecidas no Plano de Investimentos, sem a obrigatoriedade de restituição integral dos valores à conta vinculada à operação, realizamos análise crítica do instituto que nos parece aplicável às demais OUCs existentes no país – especialmente quando os recursos arrecadados *superam* o montante necessário para a implementação do Plano de Investimentos.

Para a elaboração da análise, também foram necessárias considerações sobre a arrecadação de recursos mediante oferta *pública* de *Certificados de Potencial Adicional de Construção* (CEPACs) emitidos no âmbito de operações urbanas consorciadas, nos termos do art. 34 do Estatuto da Cidade<sup>2</sup> (Lei Federal nº 10.257/01).

## 2 Das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs)

### 2.1 Considerações introdutórias

As OUCs são instrumentos de política urbana preordenados a realização de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, em determinado perímetro.

Alexandre Levin (2014) classifica as OUCs como instrumentos de direito urbanístico concertado, na medida em que são realizadas com a participação da iniciativa privada, que as financia.

De fato, os limites fixados pela lei de zoneamento para o parcelamento, uso e ocupação do solo são flexibilizados, mediante o pagamento de contrapartida financeira ao município. Os recursos oriundos das contrapartidas, por sua vez, devem ser utilizados no perímetro das OUCs, para promover as transformações urbanísticas definidas na respectiva lei e para compensar o adensamento resultante da aludida flexibilização.

Como instrumento da política urbana definido pelo Estatuto das Cidades, as OUCs estão adstritas ao objetivo do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como vinculadas às diretrizes e princípios da política urbana, em especial, aos princípios da reserva do plano, vale dizer, compatibilidade das OUCs com as diretrizes do Plano Diretor Estratégico (PDE); da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; da recuperação pelo poder público dos investimentos que resultaram na valorização dos imóveis urbanos; da gestão democrática das cidades.

Como apontado inicialmente, o instrumento encerra alguma polêmica, tendo em vista os objetivos da política urbana veiculados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

Se de um lado tem-se o problema da escassez de recursos públicos mitigado por um

processo de requalificação urbanística realizado por meio de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada; de outro, verifica-se a existência de severas críticas no sentido de que há uma dependência da adesão às OUCs por esse setor, de forma que a aplicação do instrumento é marcada por um processo decisório dominado por atores específicos – mercado imobiliário –, que irá determinar o êxito da operação urbana, a depender da região em que for lançada.

Ademais, a excessiva verticalização da área, com infraestrutura insuficiente, e o processo de gentrificação são constantemente apontados como resultados negativos das OUCs.

## 2.2 Contornos legais das OUCs

O conceito legal de operação urbana consorciada consta do §1º do art. 32 do Estatuto da Cidade, que estabelece:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º *Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental* (grifamos).

O §2º do referido dispositivo estabelece as diferentes intervenções que podem ser previstas nas OUCs:

Art. 32. (...)

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;  
II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III – a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.

As OUCs devem ser instituídas por *leis específicas*, que devem apresentar o *plano* da operação, no qual devem ser dispostas diferentes temáticas, como as finalidades almejadas, as formas de controle e o estudo *prévio* de impacto de vizinhança. Essas medidas estão arroladas no art. 33 do Estatuto da Cidade, que também possibilita que se exija dos “particulares” cobrança de *contrapartida*, nos seguintes termos:

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I – definição da área a ser atingida;
- II – programa básico de ocupação da área;
- III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV – finalidades da operação;
- V – estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI – *contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei*;
- VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil;
- VIII – natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei.

§ 1º *Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.*

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada (grifamos).

É por meio do acima referido inciso VI que se permite ao Poder Público e aos particulares interessados o estabelecimento de *contrapartidas* no âmbito das OUCS, o que, da perspectiva dos agentes privados (proprietários, usuários permanentes e investidores privados), representa a possibilidade de usufruírem das modificações urbanísticas autorizadas pelo mencionado §2º do art. 32 do Estatuto da Cidade – sendo os CEPACs um dos meios de formalização desse ajuste.

### 3 Dos CEPACs: contrapartida e vinculação

Nos termos do Estatuto da Cidade, a contrapartida aos agentes privados representada pelos CEPACs é a possibilidade de conversão em direito de construir na área da OUC<sup>3</sup>, temática evidenciada pelo §1º do art. 34 do Estatuto da Cidade:

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º *Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação* (grifamos).

Da perspectiva do Poder Público, o Estatuto da Cidade também estabelece regras para a administração pública quanto à destinação dos recursos advindos da alienação desses *Certificados*, o que reforça a natureza de *contraprestação* que possuem.

Nesse aspecto, destaque-se que o acima referido §1º do art. 33 do Estatuto da Cidade *vincula* a utilização dos recursos obtidos por meio dos CEPACs *na própria OUC*:

Art. 33. (...)

§ 1º *Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada* (grifamos).

Ora, trata-se de vinculação<sup>4</sup> quanto: (1) à *área* de utilização dos recursos obtidos; (2) à *destinação material* do numerário, que deve ser aplicado em conformidade com o plano aprovado – e com o prospecto da oferta pública.

### 4 Da atuação da Comissão de Valores Mobiliários

A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) exercerá competência fiscalizatória na hipótese de os CEPACs serem alienados por meio de *oferta pública*, uma vez que consideramos referidos certificados como autênticos valores mobiliários, nos termos da Instrução nº 401/2003<sup>5</sup>.

Além disso, o art. 11 de referida Instrução apresenta os elementos que devem constar do Prospecto da oferta pública de CEPACs, incluindo-se, *e. g.*, o detalhamento das intervenções previstas, com prazos de execução e custos estimados, bem como o quantitativo total dos certificados que podem ser emitidos<sup>6</sup>.

Disso resultam várias obrigações ao Poder Público, com o objetivo de se manter a credibilidade (i) das informações de investimentos relacionadas ao mercado de capitais, ainda que tenham risco inerente à atividade; e (ii) da própria CVM como órgão central de regulamentação e de fiscalização do mercado de valores mobiliários. Nesse aspecto, exige-se do Poder Público proponente da oferta pública de CEPACs que:

Art. 7º Para a atualização das informações

durante o período de validade do registro da OPERAÇÃO, o Município deverá, através do Prefeito ou de seu Representante: (...)

II – comunicar imediatamente à CVM e ao mercado a existência de estudos, projetos de lei ou quaisquer iniciativas que possam modificar o plano diretor ou aspectos da OPERAÇÃO;

III – divulgar, ampla e imediatamente, qualquer ato ou fato relevante relativo às operações dos CEPAC de modo a garantir aos investidores acesso a informações que possam, direta ou indiretamente, afetar o valor de mercado dos CEPAC ou influir em suas decisões de adquirir, permanecer ou alienar esses valores mobiliários.

A CVM também determina que seja contratada instituição responsável pela *fiscalização da utilização dos recursos obtidos com a distribuição pública de CEPACs*, nos seguintes termos:

Art. 9º *O Município deverá contratar instituição integrante do sistema de distribuição registrada na CVM, que não poderá ser a instituição intermediária prevista no artigo 18, para exercer a função de fiscalizar o emprego dos recursos obtidos com a distribuição pública de CEPAC, exclusivamente nas intervenções das operações urbanas consorciadas, bem como acompanhar o andamento das referidas intervenções e assegurar a suficiência e veracidade das informações que serão periodicamente prestadas pelo Município ao mercado (grifamos).*

Destacamos também que o art. 11<sup>7</sup> da referida Instrução apresenta os elementos que devem constar do Prospecto da oferta pública de CEPACs, incluindo-se, *e. g.*, o detalhamento das intervenções previstas, com prazos de execução e custos estimados, bem como o quantitativo total dos certificados que *podem ser* emitidos<sup>8</sup>.

Verifica-se, nesse contexto, que a distribuição pública de CEPACs atrai a fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários e, consequentemente, diversos aspectos da legislação

brasileira de mercado de capitais, de forma *complementar* à normativa estabelecida pelo Estatuto da Cidade.

## 5 Do encerramento das Operações Urbanas e da destinação dos recursos excedentes

Para a análise deste tópico, importa realçar, de início, que, embora o Estatuto da Cidade seja silente quanto ao encerramento das OUCs, o *Plano Diretor Estratégico Paulistano* estabelece que a lei específica da operação urbana deverá dispor sobre regras de transição do regime jurídico, aplicáveis ao final do período de implementação das transformações urbanísticas pretendidas, nos seguintes termos:

Art. 141. A lei específica que regulamentar cada Operação Urbana Consorciada deve atender aos objetivos e diretrizes estabelecidos nesta lei e conter no mínimo: (...)

XVI – regras de transição do regime jurídico da operação urbana consorciada para o regime jurídico ordinário da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, aplicáveis ao final de cada Operação Urbana Consorciada.

Nessa perspectiva, a existência de recursos não utilizados, apurados *ao final da implementação* das transformações pretendidas pela OUC, poderia ser disciplinada no período de transição de regimes jurídicos.

Ocorre que, *ainda na vigência da OUC*, a legislação de regência analisada<sup>9</sup> *não distingue* os recursos disponíveis em conta vinculada quanto à *suficiência* para a execução do programa de investimentos. Isso porque parece ser possível classificá-los como recursos (i) *necessários* à execução do programa de investimentos; e (ii) *excedentes* em relação a essas finalidades.

Para a discussão a seguir, importa consignar nosso entendimento de que recursos “excedentes” seriam aqueles que extrapolam os montantes necessários para a plena implementação do programa de investimentos planejado

para a OUC – esses, sim, recursos “necessários”. Nossa discussão – e crítica – *não é* quanto aos recursos *necessários*, mas sim quanto aos *excedentes* eventualmente constatados<sup>10</sup>.

Sobre esse aspecto, por meio de *interpretação teleológica*, seria possível defender a utilização dos recursos *excedentes* em outras áreas, na medida em que a política de desenvolvimento urbano objetiva o pleno desenvolvimento da função social da cidade (“caput” do art. 182 da Constituição Federal<sup>11</sup>), o que impede, ao nosso sentir, que tais recursos sejam aplicados em infraestrutura não necessária à área da respectiva OUC.

A rigor, nessa perspectiva, os recursos *excedentes* sequer seriam considerados *vinculados* ao programa de investimentos estabelecido para a OUC.

Com efeito, a constatação de recursos *excedentes* significa que o Poder Público executou/tem meios de executar as contrapartidas oferecidas aos agentes privados no âmbito da OUC, compensando-se, portanto, o aumento do adensamento da área e os impactos disso na infraestrutura urbana.

Ocorre que a natureza urbanística do instituto<sup>12</sup> e a natureza dos recursos arrecadados mediante a alienação de CEPACs<sup>13</sup> determina, ao nosso sentir, a destinação dos recursos *excedentes* à área da OUC segundo as diretrizes e princípios do Estatuto da Cidade, razão pela qual defendemos a sua *vinculação* a investimentos de infraestrutura urbana no município.

De nossa perspectiva, exigir-se que os recursos *excedentes* sejam aplicados *apenas* na região da OUC – que, na hipótese, estaria com os recursos *necessários* à plena implementação do plano de investimentos devidamente assegurados – desvirtuaria a finalidade urbanística do instituto, que, no limite, deve ater-se às diretrizes do Estatuto da Cidade, em especial, ao direito a cidades sustentáveis; à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; e à necessidade de atendimento

ao interesse social, nos empreendimentos e nas atividades relacionadas ao processo de urbanização; e com o princípio fundamental do direito à vida.

De outra parte, consignamos que não nos parece que a aplicação de recursos *excedentes* de OUC superavitária em outras finalidades se caracterizaria como dano ao investidor/adquirente de CEPACs, uma vez que:

1. os recursos necessários à execução do programa de investimentos permaneceriam vinculados à OUC;
2. remanesce a característica do CEPAC como valor mobiliário passível de ser transacionado no mercado secundário; e,
3. é mantido o direito do adquirente de vincular o CEPAC a imóvel localizado na área da OUC.

Além disso, cabe trazer a lume precedente ocorrido no município de São Paulo, quando, por meio do Parecer nº150/14, a Procuradoria Geral do Município (PGM) autorizou a utilização de recursos em outras áreas da cidade, quando referentes a compensações ambientais.

Outro viés relevante para o presente estudo diz respeito à natureza dos recursos oriundos dos CEPACs. Classificados como “outras despesas de capital”, devem ser utilizados com despesas da mesma natureza, o que vai ao encontro do nosso entendimento, no sentido de que os recursos *excedentes* – e apenas estes – a despeito de poderem ser utilizados fora da área das OUCs, continuam tendo a sua utilização vinculada ao incremento da infraestrutura urbana do município.

## 6 Considerações finais

O presente estudo, deflagrado por ocasião das discussões do Grupo Especial de Acompanhamento das Medidas de Combate e de Enfrentamento à Covid-19, formado no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TMCSF), propiciou o conhecimento de hipótese, ao que parece, não vislumbrada

pelo legislador, quando da disciplina do instrumento das OUCs, qual seja, a possibilidade de existência de *recursos excedentes* àqueles necessários a compensação da flexibilização das regras de parcelamento, uso e ocupação do solo, para o perímetro da OUC, prevista no Plano de Investimentos.

Tal situação nos levou a uma ponderação do instituto em face dos objetivos e diretrizes da política urbana definidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, de forma que não nos parece que a utilização dos *recursos excedentes* no perímetro da OUC atenda ao princípio da função social das cidades.

Desta forma, a partir de uma interpretação

teleológica e sistemática das normas de direito urbanístico, defendemos a utilização destes recursos excedentes na infraestrutura urbana do município, vale dizer, fora do perímetro da OUC.

Defendemos, por fim, que a utilização destes recursos seja realizada em consonância com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que apresenta um plano de ação para a erradicar as desigualdades sociais no âmbito global, com especial ênfase para a ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis<sup>14</sup> – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

## Referências

BRASIL. **Lei nº 10.257/01 de 10 de julho 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11.7.2001 e retificado em 17.7.2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 30 out. 2020.

LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística**. 2011-2014. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2014.

SÃO PAULO (SP). **Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 1.8.2014. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano\\_diretor/index.php?p=201105](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano_diretor/index.php?p=201105). Acesso em: 30 out. 2020.

TESOURO NACIONAL. **MCASP** – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Brasília: Secretaria do Tesouro Transparente, 8ª edição, 2018.

## Notas

1 O presente artigo reflete, única e exclusivamente, o entendimento pessoal dos autores sobre a matéria.

2 Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

3 O Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo permite que os CEPACs sejam utilizados também para a modificação de uso do solo, nos termos da lei específica que instituir OUC – cf. art. 143 c/c art. 139 do PDE.

4 Essa vinculação é reforçada pelas sanções previstas para a destinação diversa desses recursos, equiparando-se a ato de

improbidade administrativa, nos seguintes termos do Estatuto da Cidade:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando: (...)

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei (grifamos);

5 Art. 2º Constituem valores mobiliários, sujeitos ao regime da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, os Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC, emitidos por Municípios, no âmbito de Operações Urbanas Consorciadas, na forma autorizada pelo art. 34 da Lei nº 10.257, de 10 de janeiro de 2001, quando ofertados publicamente.

6 Art. 11. O Prospecto deve apresentar, pelo menos:

II – a descrição detalhada das intervenções previstas no âmbito da OPERAÇÃO, bem como os seus respectivos prazos de execução e custos estimados, observado o disposto nos parágrafos 2º e 3º do artigo 14;

III – prazo previsto para execução da OPERAÇÃO;

IV – a quantidade total de CEPAC que poderão ser emitidos na OPERAÇÃO; (...)

7 Art. 11. O Prospecto deve apresentar, pelo menos:

II – a descrição detalhada das intervenções previstas no âmbito da OPERAÇÃO, bem como os seus respectivos prazos de execução e custos estimados, observado o disposto nos parágrafos 2º e 3º do artigo 14;

III – prazo previsto para execução da OPERAÇÃO;

IV – a quantidade total de CEPAC que poderão ser emitidos na OPERAÇÃO; (...)

8 Referida Instrução também dispõe acerca das infrações e penalidades relacionadas à utilização de CEPACs objeto de distribuição pública, nos seguintes termos: Art. 19. Considera-se infração grave, para efeitos do §3º do art. 11 da Lei nº 6.385 de 7 de dezembro de 1976, sem prejuízo da multa de que trata o §1º do mesmo artigo e do disposto na Instrução da CVM relativa aos registros de distribuição pública.

I – a afirmação inverídica acerca da destinação dos recursos obtidos com a alienação de CEPAC, bem como qualquer tipo de omissão no exercício da fiscalização e acompanhamento da intervenção por parte da instituição contratada pelo Município, na forma do artigo 11 desta Instrução;

II – o descumprimento das disposições contidas nos artigos 7º, incisos II e III, 9º e 18;

9 OUC Faria Lima.

10 A rigor, parece que, no país, somente a OUC-FL apresenta recursos classificáveis como excedentes em relação àqueles necessários à plena implementação do programa de investimentos – o qual ainda não foi totalmente implementado.

11 Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

12 No estudo que serviu de base para este artigo, em que analisamos situação concreta, consideramos também possível, em razão da excepcionalidade do contexto de combate à pandemia do *coronavírus*, a destinação dos recursos *excedentes* a finalidades não urbanísticas, condicionando-se que, por ser medida excepcional, seria indispensável a apresentação de sólida justificativa e a demonstração de dificuldades reais do gestor (cf. arts. 20 e 22, “caput”, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB).

13 Trata-se de “outras receitas de capital”, cf. MCASP (8ª. Ed.), item 2.9.9.8.01.1.0.

14 Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

# R elatos sobre algumas das medidas adotadas pelos Tribunais de Contas no momento da pandemia provocada pelo novo coronavírus – Covid-19<sup>1</sup>

**R**esumo: O presente artigo visa relatar algumas das medidas adotadas pelos Tribunais de Contas, especificamente o Tribunal de Contas da União, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo, tanto em seu âmbito interno quanto externo, para o exercício de suas atividades de controle da Administração Pública durante o enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus – Covid-19. Especialmente por meio de consulta a documentos normativos, documentos produzidos pelos próprios Tribunais de Contas e entidades relacionadas à sua gestão, e considerando a matriz de competências estabelecidas constitucionalmente para a atuação das Cortes de Contas e demais legislações do setor, pretende-se investigar e descrever quais foram as ações adotadas pelos Tribunais de Contas durante o período de calamidade pública decorrente da pandemia, quais medidas foram adotadas para acompanhar a atuação dos gestores, verificar se já foram alcançados resultados com tais atuações, tendo em vista o contexto teórico normativo que ronda a atuação das Cortes atualmente no Brasil.

**Palavras-chave:** Pandemia. Covid-19. Controle externo. Tribunal de Contas. Gestão pública.

**Abstract:** The aim of this article is describing the measures taken by Brazil Audit Courts in view of the Covid-19 pandemic, especially the Federal Audit Court, the São Paulo State Audit

**Juliana Cristina Luvizotto**

Assessora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo.  
Mestra e doutora em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Court and the São Paulo Municipality Audit Court. Analyzing law statements, legal forms and documents produced during this period, in accordance with Brazil Federal Constitution, this article contributes to investigate and describe the adjusted tasks of Audit Courts to take account of changed and changing circumstances with specific focus on the Covid-19 crisis. It also intends to follow the results of this tasks in Public Administration and discuss these actions considering the theoretical normative debate on the subject in Brazil.

**Keywords:** Pandemic. Covid-19. External Control. Audit Courts. Public management.

## 1 Introdução

Em 30 de janeiro de 2020 a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que o surto da Covid-19, causado pelo novo coronavírus, constitui uma emergência de saúde pública de importância internacional, que é o mais alto nível de alerta da Organização e, em 11 de março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia.

O Brasil não tardou a ser um dos países que teve transmissão comunitária da Covid-19. Diante da gravidade da doença e do risco de colapso do sistema de saúde, pela falta de vagas em Unidades de Tratamento Intensivo (UTIs) para tratar da moléstia, seja em instituições públicas ou privadas, proliferaram a adoção de medidas legislativas e administrativas para conter a disseminação de casos e atender os pacientes infectados, tanto no âmbito federal, quanto estadual e municipal.

Nesse cenário é oportuno destacar que em 20 de março de 2020 o Congresso Nacional reconheceu, para fins de cumprir a exigência disposta no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2020), o estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6, permitindo assim a suspensão dos prazos para ajuste

de despesa de pessoal e das exigências de cumprimento de resultados fiscais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2020. A medida autorizou o governo federal a elevar os gastos públicos para proteger a saúde e os empregos dos brasileiros, diante da perspectiva de queda de arrecadação<sup>2</sup>.

A necessidade premente de realização de novas contratações e compras públicas<sup>3</sup>, de formação de equipes por meio da contratação de profissionais temporários, de alterações de contratos em vigência, de renegociação de condições em contratos de longo prazo, como os de concessão, além da necessidade de criação de nova infraestrutura, e, ainda, a consequente elevação instantânea de gastos para assegurar a prestação de serviços pelo Poder Público, especialmente no setor de saúde, impeliu que se refletisse sobre a forma de exercício do controle externo, especialmente dos posicionamentos adotados pelos Tribunais de Contas.

Questionou-se se nesta situação seria possível a adoção de medidas apropriadas, ágeis e necessárias para que, nesse tempo, não se permitisse a atuação de eventual particular ou administrador público de má-fé, como se a calamitosa situação fosse uma janela de oportunidade para práticas de corrupção ou desvios de finalidade nos atos da Administração Pública.

Se, a princípio, se avaliou ser impossível fazer qualquer tipo de controle dos atos praticados pela Administração, algumas medidas foram, todavia, no mesmo passo da Administração, adotadas prontamente pelos referidos órgãos de controle externo.

Ousa-se supor que, para mais do que posturas iminentes adotadas na atual situação, estas parecem revelar, também, um caminho a ser objeto de reflexão para a modificação do cenário jurídico brasileiro pelo qual costumava atuar o controle externo.

É possível desde logo frisar o fato de que as medidas adotadas pelos Tribunais de Contas mostraram-se, ao menos neste momento inicial,

na forma de cooperação, incluindo ações de orientação, com a adoção de mecanismos para instruir tanto a população em geral quanto os gestores na adoção de medidas urgentes para atender a pandemia, a suspensão ou prorrogação de prazos, o acompanhamento concomitante das ações adotadas pela Administração Pública. Essa configuração restou bem clara nos planos apresentados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e, também, pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), cuja atuação se desenvolve em uma das principais cidades afetada pela proliferação da doença.

Passa-se neste trabalho a relatar algumas dessas situações, sem, contudo, o intuito de construir um juízo crítico sobre elas, reflexão que poderá ser realizada em situação futura, quando as medidas produzirem os seus efeitos.

## **2 Panorama geral de atuação do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas no enfrentamento da crise desencadeada pela Covid-19**

De início pode-se ressaltar que foram adotadas medidas pelos órgãos de controle para organizar o seu serviço interno, como a realização de sessões de julgamento virtuais ou telepresenciais, a adoção do trabalho remoto pelos servidores dos Tribunais de Contas, a prorrogação de prazos processuais ou de prazos internos<sup>4</sup>. O TCU, por exemplo, parece não ter se mostrado insensível a difícil situação enfrentada pela Administração Pública, tendo prorrogado prazos para entrega de prestações de contas do exercício de 2019 (BRASIL, 2020a).

Também prorrogou o prazo para que autoridades administrativas instaurassem a tomada de contas especial com vistas à apuração de responsabilidades por graves irregularidades ou ilegalidades que resultassem em danos ao erário e promovessem respectivo ressarcimento, possibilitando, portanto, um espaço de tempo mais adequado para o

emprego de tal diligência (BRASIL, 2020b).

Foram adotadas também pelos Tribunais de Contas ações específicas para o exercício do controle, como ações de avaliação preventivas ou concomitantes, as quais, embora já existissem anteriormente, não eram praticadas de forma tão ostensiva, face a, muitas vezes, situações de dúvidas quanto à sua constitucionalidade<sup>5</sup>, forma de atuação ou mesmo de relutância para a sua admissão. Adotou-se, ainda, uma forma de articulação das ações dos gestores públicos com os órgãos de controle.

A manutenção das ações de articulação entre gestores e demais entidades, ainda que de forma genérica, sem incluir especificamente os Tribunais de Contas, também não passaram despercebidas nos mais recentes textos legislativos editados durante a crise. O artigo 3º, § 10º, da Lei nº 13.979/2020 estabeleceu que as medidas de isolamento, quarentena e restrição excepcional e temporária, observada a competência estabelecida nos incisos I e II do § 6º-B do mesmo dispositivo<sup>6</sup>, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador<sup>7</sup>.

Ainda, é oportuno apontar que projetos de lei apresentados para reger as contratações públicas na época da crise, tal como o apresentado pelo Senador Antônio Anastasia (Projeto de Lei nº 2.139/2020<sup>8</sup>), prevê no parágrafo único do artigo 11, a obrigação de encaminhamento para conhecimento do Tribunal de Contas competente dos registros feitos nos processos de contratação no momento da pandemia para o exercício do controle externo<sup>9</sup>. Observa-se que o referido dispositivo, ainda que de forma singular, sem qualquer delimitação quanto à forma de atuação das Cortes de Contas, não excluiu a necessidade de que se dê conhecimento ao controle externo dos referidos gastos públicos.

Instrumentos de planejamento de ação dos Tribunais de Contas foram pensados e desenhados de maneira geral pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), tendo resultado na Resolução Conjunta Atricon/Abracom/Audicon/CNPTC/IRB n° 1, de 27 de março de 2020, pela qual se recomendou a todos os Tribunais de Contas que atuassem de forma colaborativa, colocando-se à disposição dos jurisdicionados e demais poderes, buscando o alinhamento de soluções conjuntas e harmônicas, sobretudo com as autoridades sanitárias, bem como estreitando a interlocução de forma a possibilitar ações de parceria entre si (CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, 2020a).

Recomendou-se, em síntese, uma atuação de forma pedagógica e orientadora, resguardando-se a competência fiscalizatória, sobretudo, por meio da adoção de uma flexibilização temporária na atuação de processos de apuração de responsabilidades em decorrência de possíveis atrasos dos jurisdicionados no cumprimento de suas obrigações regulamentares (CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, 2020b).

Notas técnicas para orientar os Tribunais de Contas sobre setores específicos afetados pelas medidas de isolamento social, como os serviços de educação, também foram editados pelas referidas entidades, como a Nota Técnica CTE-IRB n° 01/2020, com sugestões e recomendações aos Tribunais para mitigarem os impactos negativos gerados pela pandemia (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2020a).

Um projeto mais robusto foi especialmente desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União, tendo por finalidade possibilitar uma

atuação tempestiva de fiscalização, visando contribuir para a efetividade, eficiência e conformidade das aquisições e contratações emergenciais. Além disso, também visou proporcionar maior segurança jurídica ao gestor, conferindo transparência às ações governamentais (BRASIL, 2020c).

Posteriormente as medidas iniciais adotadas pelos Tribunais de Contas e respectivas associações, a Lei n° 14.065, editada em 30 de setembro de 2020, incluiu o artigo 4°-K na Lei n° 13.979, de 2020, dispondo que os órgãos de controle interno e externo deveriam priorizar a análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes dos contratos ou das aquisições realizadas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus. Acrescentou, ainda, que os Tribunais de Contas deveriam atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de respostas a consultas<sup>10</sup>.

Esse aspecto reforçou a necessidade de que a atuação das Cortes de Contas ocorresse de forma a auxiliar e orientar a Administração Pública na realização das despesas para conter os efeitos provocados pela pandemia, debruçando-se não apenas com o objetivo de controlar os principais atos e contratos já firmados para conter a disseminação e o combate à doença.

A seguir passa-se a exemplificar algumas dessas ações que estão incluídas no referido plano e em outros programas desenvolvidos pelos Tribunais de Contas.

### **3 Os programas específicos de atuação dos Tribunais de Contas**

Dentre as ações que podem ser destacadas, cite-se que o TCU lançou o Programa Especial de Atuação no Enfrentamento à Crise da Covid-19 (Coopera) que, segundo informa o próprio órgão, visa apoiar o gestor público e a sociedade neste momento em que ações emergenciais são necessárias para o combate

à pandemia. O plano incluiu diversas medidas tanto de orientação para a Administração Pública, quanto para permitir o acompanhamento das ações dos gestores pelo Tribunal.

O plano foi aprovado em 8 de abril de 2020 pelo Plenário do TCU, tendo como principal ação a implementação do Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 que, conforme se verá adiante, consiste no acompanhamento concomitante de ações adotadas por diversos Ministérios, além da efetivação de parcerias com outros órgãos.

#### **4 O controle concomitante e a criação de grupos de trabalho como forma de permitir a articulação entre governo e órgãos de controle**

O objetivo principal do programa lançado pelo TCU é ampliar a interlocução do Tribunal com gestores federais que deverão adotar atos de gestão emergenciais em face da crise, fornecendo um panorama real das ações governamentais adotadas para o combate à Covid-19 e as suas consequências, para o apontamento de riscos e orientação acerca de problemas potenciais no desenvolvimento das ações por ele pretendidas e que possam comprometer a efetividade das ações emergenciais, assim como evitar o desperdício de recursos públicos.

Dentre as diretrizes que o balizam está o de causar o mínimo de interferência no funcionamento dos órgãos e entidades envolvidos na gestão da crise, não exigindo demandas excessivas dos gestores. Também se pretende, segundo o próprio TCU (2020d), evitar qualquer tipo de solicitação aos gestores nesse período, a menos que eles se prontifiquem a colaborar sem prejuízo de suas demais atribuições.

Já em relação às ações previstas no Coopera está o acompanhamento de todos os órgãos jurisdicionados que estão atuando emergencialmente no combate à Covid-19, não se limitando às ações do Ministério da Saúde. O acompanhamento, nestes casos, seria uma

forma de controle concomitante à realização das ações pelos gestores públicos.

De maneira exemplificada, prevê-se o acompanhamento das providências tomadas pelo Comitê instituído pela Portaria nº 131, de 27/3/2020, do Ministério de Minas e Energia (MME), das ações emergenciais e consequências para o combate à Covid-19 no Setor Elétrico Brasileiro (SEB), da atuação do Banco Central do Brasil (BCB) na mitigação dos efeitos econômico-financeiro decorrentes da Covid-19, bem como dos riscos respectivos das medidas implementadas, das aquisições públicas voltadas ao acompanhamento da Covid-19, entre outras<sup>11</sup>. No enfoque concomitante do controle de ordem federal, encontram-se procedimentos para acompanhamento de 27 ações desenvolvidas no âmbito de oito Ministérios, além da efetivação de parcerias com outros órgãos para apoio as ações e troca de conhecimento e capacitação técnica.

A proposta desse programa especial inclui, ainda, desde a criação de grupo de trabalho, como o de Tecnologia da Informação do Comitê de Crise do Poder Executivo e, ainda, a realização de reuniões estratégicas de alinhamento com gestores, incluindo eventos virtuais (webinários) com vistas à promoção do diálogo com setores impactados pela crise, como o de infraestrutura. Esta última estratégia teria por objetivo debater questões como medidas emergenciais para a saúde do ambiente de negócios, reequilíbrios econômico-financeiros e adaptações contratuais, entre outras.

O TCMSP, por sua vez, no âmbito interno, criou uma Relatoria Especial para dirigir a condução do controle externo em relação às medidas adotadas para combate à Covid-19 e suas consequências, a qual passaria a ser exercida pelo conselheiro-presidente, e instituiu um Grupo Especial de servidores para acompanhamento dessas medidas<sup>12</sup>. O controle, neste caso, seria realizado tanto de forma concomitante quanto *a posteriori*, a depender do determinado pelo relator (SÃO PAULO, 2020a).

A seguir aborda-se de forma mais detalhada a realização dos eventos virtuais pelas Cortes de Contas.

### **5 A realização de reuniões estratégicas dos Tribunais de Contas com os gestores públicos**

Nota-se que neste momento de crise os Tribunais de Contas tentaram aproximar o diálogo com os gestores públicos, adotando medidas como a realização de reuniões virtuais, não apenas para tomarem conhecimento das ações que estavam sendo adotadas, mas também para discutir formas diferentes de atuação entre Cortes de Contas, gestores e particulares.

No primeiro webinar realizado pelo TCU, em 5 de maio de 2020, houve a apresentação das medidas adotadas pelo ministro da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas, explicando as ações adotadas pela referida Pasta para manutenção dos projetos de infraestrutura, continuidade de contratos de concessão etc.

Nesse mesmo evento, refletiu-se sobre providências que poderiam ser necessárias para resolução de conflitos complexos, algumas das quais já eram consideradas anteriormente, mas que ganharam fôlego extra com o período emergencial instalado. Sugeriu-se, por parte dos próprios ministros do TCU, a criação de uma “Câmara de Mediação por Tribunais de Contas” para que pudesse atuar como mediador nos casos de impasse entre Poder Concedente e Concessionários ou, ainda, se idealizou a criação de Câmaras para análise de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro das concessões, com vistas a conferir agilidade a tais procedimentos<sup>13</sup>.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), em linha semelhante, também participou de conferência com representantes do Governo do Estado de São Paulo, da Assembleia Legislativa, do Ministério Público, do Tribunal de Justiça do Estado e da Defensoria Pública para alinhamento institucional frente

as providências de combate à pandemia (SÃO PAULO, 2020b). De forma equivalente e concomitante, adotou ação, face a pedido feito por senador, para apurar possíveis irregularidades na compra de 3 mil respiradores pelo estado, no valor de R\$ 550 milhões de reais, para a utilização na rede pública de saúde paulista (SÃO PAULO, 2020c).

Já o TCMSP passou a integrar uma forma mais direta de diálogo com o Poder Executivo, integrando uma Câmara Técnica que inclui representantes da Prefeitura, membros da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas, denominada “Câmara de Integração Institucional”, tendo por finalidade monitorar, analisar, discutir e opinar quanto às medidas a serem adotadas para minimizar os impactos decorrentes da situação de emergência e do estado de calamidade pública resultantes da pandemia da Covid-19, bem como de seus impactos. A referida Câmara foi instituída por meio do Decreto Municipal nº 59.313, de 27 de março de 2020 (SÃO PAULO, 2020d).

Além da Relatoria Especial já mencionada anteriormente e do Grupo Especial de acompanhamento das medidas adotadas, o TCMSP criou, ainda, dois grupos de ordem técnica para auxiliar a realização dos trabalhos pela referida Relatoria: um destinado a análise das ações promovidas pela Prefeitura, prestando assessoramento à Relatoria Especial instituída para acompanhar os atos de combate à pandemia; e outro de acompanhamento de receitas e despesas orçamentárias. O primeiro grupo técnico teve por finalidade a análise das temáticas suscitadas no âmbito da Câmara de Integração Institucional citada, a promoção da consolidação dos resultados das fiscalizações realizadas pela auditoria, com o levantamento de informações para atuação célere e colaborativa perante a Câmara de Integração e a promoção de pesquisas sobre as ações e normatizações de controle externo sobre a matéria. Já o segundo grupo técnico teve por missão acompanhar a

evolução das finanças municipais enquanto perdurasse a situação de emergência e calamidade pública, monitorar a evolução e tendência das principais receitas municipais em comparação com o previsto para 2020 e com o realizado nos anos anteriores, verificar a evolução das disponibilidades de caixa de recursos livres e vinculados, analisar a razoabilidade e oportunidade dos investimentos, acompanhar as medidas de postergação de despesas como dívidas e precatórios, propor medidas para minimizar os impactos sociais e econômicos.

## **6 A elaboração de resoluções, notas técnicas e cartilhas para auxiliar na orientação da administração pública**

A elaboração de resoluções, notas técnicas e cartilhas para orientação de gestores também é uma das providências que tem sido adotadas pelos órgãos de controle.

Nesse sentido, o TCU organizou um manual contendo a jurisprudência do órgão relativa à destinação e utilização de recursos públicos em situações emergenciais, no qual consta a possibilidade de prorrogação de contratos emergenciais em prazos superiores a 180 dias ou, ainda, a prorrogação excepcional dos contratos de fornecimento de medicamentos firmados mediante dispensa, por motivo de emergência (BRASIL, 2020e).

Pode-se também citar, nesse aspecto, que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo elaborou, de forma semelhante, um relatório que foi encaminhado à Prefeitura, Câmara Municipal e diversos órgãos de controle do país, como os demais Tribunais de Contas e a Atricon, com a síntese das análises e sugestões feitas pelo Grupo Especial de Acompanhamento das Medidas de Combate à Covid-19. O documento reuniu informações, dados, análises e questionamentos, tendo projetado cenários de como a pandemia poderia evoluir no município, a depender das medidas adotadas pelo Poder Público. O documento ofereceu, ainda, reflexões

finais como forma de contribuição para ações nas áreas de saúde, assistência social, serviço funerário, medidas anticíclicas e equilíbrio fiscal, transparência dos gastos relacionados à Covid-19 e recursos excedentes da Operação Urbana Faria Lima (SÃO PAULO, 2020e).

Para além dessas medidas, é possível ainda mencionar que notas técnicas elaboradas pelos grupos de trabalho de acompanhamento concomitante das ações da Administração têm produzido informações importantes para os gestores públicos. Nesse sentido, tem-se como exemplo a última Nota Técnica emitida pelo TCMSP (Nota Técnica nº 05/2020), elaborada pelo Grupo Técnico de Acompanhamento de Receitas e Despesas Orçamentárias. Neste documento, confirmou-se uma projeção de relevante sobra de recursos livres em caixa ao final do exercício de 2020, prevendo-se a existência de recursos suficientes para quitar as obrigações de curto prazo, o que se constitui num documento técnico que permite ao gestor avaliar a continuidade de suas ações ou a adoção de outras, sendo, por isso, instrumento que muito pode contribuir para uma gestão responsável e eficiente pela Administração Pública (SÃO PAULO, 2020f).

## **7 A adoção e recomendação de incorporação de medidas de transparência de gastos**

Medidas para orientar e conferir transparência dos gastos públicos relacionadas ao enfrentamento da pandemia, como forma de permitir maior controle social e, ao mesmo tempo, induzir gestores ao cumprimento das regras de licitações e contratos, inclusive para observância das normas recentemente publicadas para o atendimento da pandemia, também foram reforçadas pelos Tribunais de Contas.

Destaque-se que tais ações nesse momento, tanto na forma ativa quando de indução, para além de fomentarem a disposição para criar maior confiança na atuação do gestor público,

também permitem outros proveitos. A transparência, numa necessária situação que demanda compras rápidas, pode servir como referencial para que outros gestores realizem essas aquisições, resultando, por exemplo, na maior facilidade para demonstrar a razoabilidade de preços, permitindo, assim, apoio mútuo entre esses gestores.

Nesse sentido, pode-se citar o Comunicado da Secretaria Diretoria Geral nº 18/2020, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que indicou aos gestores públicos os elementos necessários para realizar a referida transparência das aquisições de bens e contratações de serviços (SÃO PAULO, 2020g).

Na tentativa de conferir diretamente a transparência das atividades tomadas para o enfrentamento da pandemia, de forma ativa, os Tribunais de Contas criaram “hotsites”, com a finalidade de centralizar todas as informações relacionadas tanto as ações da Administração Pública, quanto do controle exercido pelos Tribunais de Contas. Nesse sentido, encontram-se aproximadamente 28 sítios eletrônicos desenvolvidos e lançados pelos Tribunais, cujos endereços podem ser encontrados na página do Instituto Rui Barbosa (2020b), que podem contribuir com informações para permitir controle social e indução de condutas de administradores.

O TCMSP, por meio da sua ferramenta Informações e Relatórios de Interesse Social (IRIS), disponível no sítio eletrônico do TCMSP, permitiu o acesso aos dados relativos às contratações desenvolvidas pela Prefeitura do Município para o combate à epidemia da Covid-19<sup>14</sup>.

Todavia, foi objeto de recomendação pela referida Corte, no relatório que foi encaminhado à Prefeitura, Câmara Municipal e diversos órgãos de controle do país, para que a Administração Municipal organizasse – de forma sistematizada e destacada das demais despesas – os gastos relacionados ao combate ao coronavírus.

A sugestão para que seja disponibilizada uma página de internet própria contendo todas as informações relacionadas ao combate da pandemia, em especial as relacionadas à utilização de recursos, pode impactar positivamente para garantir confiança nas ações adotadas pelo gestor público nestas circunstâncias<sup>15</sup>.

Por fim, o painel do Coopera, elaborado pelo TCU, trouxe a transparência aos processos em trâmite na Corte relacionados à fiscalização dos atos para o combate à Covid-19, o que permite o conhecimento dos procedimentos e medidas realizadas pelo órgão de controle nesta conjuntura.

## 8 Considerações finais

No Brasil, o guia que parece balizar a conduta dos Tribunais de Contas nesta época de combate à pandemia da Covid-19, ao menos no momento inicial, mostra-se cooperativo, solidário, concomitante e dialógico, tendo por finalidade auxiliar os gestores a tomarem decisões rápidas e qualificadas, indicando possíveis cenários e consequências de medidas adotadas.

Apesar da marca de heterogeneidade que rege os diversos Tribunais de Contas do país, as instituições que congregam altos representantes desses órgãos recomendaram essa postura, como forma de trazer mais uniformidade e previsibilidade da atuação do controle externo.

Essas características foram, ainda, reforçadas com a edição da Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020, que acrescentou o artigo 4º-K a Lei nº 13.979/2020, dispositivo que estabeleceu que os tribunais deveriam atuar para aumentar a segurança jurídica, inclusive por meio de respostas a consultas, que são, em regra, pareceres emitidos para esclarecimento de dúvidas suscitadas na aplicação das disposições legais concernentes à matéria de sua competência, desde que não envolva caso concreto ou ato consumado.

Independentemente de disposições legais, inicialmente inexistentes para o controle externo dos atos e contratos celebrados para

o combate à pandemia, os Tribunais de Contas se rearranjaram internamente: fizeram sessões virtuais, suspenderam prazos, adotaram mecanismos para permitir o trabalho remoto.

No tocante a sua atuação externa, um espírito mais sensível às dificuldades enfrentadas pelos gestores tem demarcado as ações, evitando-se, por exemplo, enviar solicitações aos administradores que necessitem realizar contratações emergenciais, como consta das diretrizes do Plano Especial de Acompanhamento do TCU. Tal conduta pode ser um primeiro passo para afastar a ideia de presunção de ilegitimidade da atuação administrativa<sup>16</sup>, deixando o administrador público decidir antes de alavancar questões que possam delimitar a sua margem de atuação ou, até mesmo, contribuir para a morosidade de sua performance.

A cooperação tem-se dado na forma de elaboração de estudos e trabalhos pelas Cortes de Contas, ora assumindo a forma de Resoluções, Notas Técnicas, Cartilhas. Esses ensaios podem servir como instrumentos para auxiliar gestores na tomada de decisões difíceis e que podem impactar o orçamento público de forma contundente.

Ao perfilar um ânimo menos formal e adversarial, com a promoção de grupos técnicos de trabalho remoto envolvendo poderes, órgãos e entidades, públicos e privados, para alinhamento de estratégias na tomada de decisões e busca de soluções para os problemas atuais, também parece que os Tribunais de Contas adotaram uma estratégia útil e ágil, inserida num contexto em que a consensualidade representa um novo instrumento da Administração Pública, no qual o acordo vem substituir os tradicionais atos de autoridade (DI PIETRO, 2019). Essa postura dialógica pode facilitar o delineamento de caminhos para equacionar situações complexas e que ainda guardam relevante grau de incerteza, como as decorrentes dos contratos de concessão. O atual cenário de dificuldades e de situações-limite provocados pela

pandemia, acompanhado pelos olhos do público, pode mitigar a tomada de posicionamentos que levem a situações de impasse pelas partes.

Além disso, pode-se dizer que tal disposição é capaz de facilitar o conhecimento, pelos órgãos de controle, das reais dificuldades enfrentadas pelos gestores, atendendo aos termos indicados pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro em seu artigo 22, *caput* e respectivos parágrafos e, assim, aumentando a percepção dos entraves existentes em julgamentos futuros.

Ganhou força e importância, em toda esta conjuntura, a realização do controle concomitante, como forma de permitir corrigir rápidos desvios, a fim de garantir maior eficiência na atuação administrativa, não apenas tendo em vista o comedimento para a utilização dos recursos, mas para garantir que estes, tal como utilizados, atingissem de fato os resultados necessários para atender a população<sup>17</sup>. Apesar de este controle ainda ser objeto de muitas controvérsias teórico-doutrinárias e de índole jurisprudencial no Brasil, e até mesmo poder soar como mais permissivo à interferência na atividade administrativa, uma ideia de incorporação dos órgãos de controle no processo decisório acabou sendo suscitada pelos gestores públicos, que insinuaram trazer para o debate as Cortes de Contas no momento em que seriam tomadas as decisões.

Conferir transparência aos gastos públicos, até mesmo diretamente, também foi uma forma encontrada pelo controle externo para induzir e incentivar comportamentos probos e de ajuda mútua entre os gestores. A tão só expectativa do controle gerada por meio desses instrumentos de transparência também pode ser tão benéfica quanto fiscalizar.

Um ponto de vista mais ponderado, com a adoção de mecanismos pedagógicos, que privilegiem uma escuta mais ativa para que depois se possa supervisionar, parece ter permeado os documentos que regem a conduta das Cortes de

Contas, tendo sido deixado de lado, ao menos temporariamente, o principal meio de indução de comportamentos até então utilizado, que era o poder sancionatório.

Há uma expectativa de aprendizado por

todos os lados, que pode deixar um legado para futuras ações. Ainda não se sabe ao certo como, de fato, serão seguidas as diretrizes indicadas. É um tempo oportuno para continuar a experimentar.

## Referências

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº 182, de 19 de março de 2020**. Altera os prazos para o encaminhamento das peças integrantes das prestações de contas do exercício de 2019. Brasília: TCU, 2020a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/covid%2520ou%2520coronavirus/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520CNUMATOINT%2520desc/3/%2520?uuiid=ef802370-8cab-11ea-92bf-cd6f7e468036>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº 185, de 14 abril de 2020**. Altera o prazo máximo estabelecido para a instauração da tomada de contas especial previsto na IN-TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012. Brasília: TCU, 2020b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/covid%2520ou%2520coronavirus/COPIATIPO%253A%2522Decis%25C3%25A3o%2520Normativa%2522/score%2520desc/0/%2520?uuiid=40d17710-0ede-11eb-84ae-cd7b347c7502>. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Em webinar, participantes discutem como enfrentar crise provocada pela pandemia no setor de transportes**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/em-webinar-participantes-discutem-como-enfrentar-crise-provocada-pela-pandemia-no-setor-de-transportes.htm>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento jurisprudencial: destinação e utilização de recursos públicos em situações emergenciais**. Brasília: TCU, 2020e. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/84/D3/30/261E1710C3267917F18818A8/Jurisprudencia%20TCU%20-%20Situacoes%20Emergenciais\\_v2%20\\_1\\_.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/84/D3/30/261E1710C3267917F18818A8/Jurisprudencia%20TCU%20-%20Situacoes%20Emergenciais_v2%20_1_.pdf). Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano de Acompanhamento das Ações de Combate à COVID-19 estimula o controle preventivo**. Brasília: TCU, 2020c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/D5/63/71/05C11710C3271117F18818A8/GA-BPRES%20-%20Questao%20de%20Ordem%20-%20Plano%20Especial%20de%20Acompanhamento%20-%20Covid-19%20.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Proposta de Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à COVID-19 e as suas consequências**. Brasília: TCU, 2020d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/D5/63/71/05C11710C3271117F18818A8/GABPRES%20-%20Questao%20de%20Ordem%20-%20Plano%20Especial%20de%20Acompanhamento%20-%20Covid-19%20.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (Brasil). **Medidas extraídas da discussão de reunião do CNPTC são recomendadas aos TCs para minimizar os efeitos do coronavírus**. [S. l.]: CNPTC, 2020b. Disponível em: <http://cnptc.atricon.org.br/medidas-extraidas-da-discussao-de-reuniao-do-cnptc-sao-recomendadas-para-tcs-para-minimizar-os-efeitos-do-coronavirus/>. Acesso em: 15 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (Brasil). **Resolução Conjunta ATRICON/ ABRACOM/ AUDICON/ CNPTC/ IRB nº 1, de 27 de março de**

2020. Dispõe sobre diretrizes e recomendações quanto às medidas que possam ser adotadas pelos Tribunais de Contas, de modo uniforme e colaborativo com os demais poderes, para minimizar os efeitos internos e externos decorrentes do coronavírus (COVID-19). [S. l.]: CNPTC, 2020a. Disponível em: <http://cnptc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/03/RESOLUÇÃO-CONJUNTA-ATRICON-ABRACOM-AUDICON-CNPTC-e-IRB-N1-DE-27-DE-MARÇO-DE-2020.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Hot Sites dos Tribunais de Contas: combate ao Covid-19**. Curitiba: IRB, 2020b. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/hot-sites-coronavirus/>. Acesso em: 15 out. 2020.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Nota Técnica CTE-IRB nº 01/2020**. Sugestões e recomendações aos Tribunais de Contas brasileiros quanto ao acompanhamento de estratégias, por parte das redes de ensino, para promover o acesso dos seus alunos a equipamentos e recursos tecnológicos digitais, bem como acesso à internet, sobretudo tendo em vista o período de isolamento social e os desafios para o retorno às aulas impostos pela pandemia da Covid-19. Curitiba: IRB, 2020a. Disponível em: [https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd\\_category\\_id=588&wpfd\\_file\\_id=5978&token=d87eb9f65d84e91a8c3937f7277666a4&preview=1](https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=588&wpfd_file_id=5978&token=d87eb9f65d84e91a8c3937f7277666a4&preview=1). Acesso em: 15 out. 2020.

JORDÃO, Eduardo. A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador? **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 209-230, out./dez., 2004.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. *In*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 21-38.

ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. Comunicado SDG nº 18/2020. Transparência dos atos, receitas e despesas destinados ao enfrentamento do Coronavírus. **Diário Oficial do Estado de São Paulo: Poder Legislativo**, São Paulo, v. 130, n. 82, 8 maio 2020g, p. 9-12. Disponível em: [http://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento\\_11\\_4.aspx?link=/2020/legislativo/maio/08/pag\\_0009\\_b841cbca8f7e20443df22a31c1249382.pdf&pagina=9&data=08/05/2020&caderno=Legislativo&paginaordenacao=100009](http://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2020/legislativo/maio/08/pag_0009_b841cbca8f7e20443df22a31c1249382.pdf&pagina=9&data=08/05/2020&caderno=Legislativo&paginaordenacao=100009). Acesso em: 15 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. **TCESP participa de reunião com Chefes de Estado e governador**. São Paulo: TCESP, 2020b. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-participa-reuniao-com-chefes-estado-e-governador>. Acesso em: 14 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. **TCESP vai apurar compra de respiradores pelo governo estadual**. São Paulo: TCESP, 2020c. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-vai-aporar-compra-respiradores-pelo-governo-estadual>. Acesso em: 14 maio 2020.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 59.313, de 27 de março de 2020**. Oficializa a Câmara de Integração Institucional, que objetiva integrar os representantes dos Poderes Constituídos e minimizar os impactos decorrentes da situação de emergência e do estado de calamidade pública resultantes da pandemia da Covid-19. São Paulo: Legislação Municipal, 2020d. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59313-de-27-de-marco-de-2020>. Acesso em: 15 maio 2020.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas. **Considerações para ações de enfrentamento à pandemia**. São Paulo: TCMSp, 2020e. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/DocumentoId?IdFile=dc61d109-d74f-4c37-80eb-0f6612c36186>. Acesso em 14 maio 2020.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas. **Nota Técnica nº 05/2020**. Evolução financeira do município de São Paulo em tempos de pandemia. São Paulo: TCMSP, 2020f. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/DocumentoId?idFile=35944560-4562-4c-69-aa49-c7d4905242d2>. Acesso em: 15 out. 2020.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas. Portaria nº 144, de 19 de março de 2020. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, v. 65, n. 53, 19 mar. 2020a, p. 89. Disponível em: <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=0d3cc1aa4afb30adb1d2555677b-290d1&PalavraChave=PORTARIA%20N%20144/2020>. Acesso em: 15 maio 2020.

## Notas

1 A autora agradece a leitura e as observações feitas ao texto por Maria Fernanda Pessatti de Toledo, assessora integrante da Assessoria Jurídica de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e do conselheiro-substituto Marcos Nóbrega, integrante do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. O texto é uma adaptação do artigo publicado na coletânea de livros organizada por CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARRUDA, Carmen Sílvia L. de; SCHWIND, Rafael Wallbach; ISSA, Rafael Hamze. **Direito em Tempos de Crise – Covid-19**, V. 4. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

2 Na mesma data, no município de São Paulo, uma das principais cidades afetadas pela Covid-19, o estado de calamidade pública foi reconhecido por meio do Decreto Municipal nº 59.291. Em seguida, foram editadas a Lei Municipal nº 17.335, de 27 de março de 2020 e o Decreto Municipal que a regulamentou, sob nº 59.321, de 1º de abril de 2020, sendo que esses diplomas normativos autorizaram e regulamentaram, respectivamente, a adoção de medidas excepcionais no âmbito dos contratos administrativos de prestação de serviços, finanças públicas, entre outras medidas.

3 A Lei Federal nº 13.979/2020 autorizou a dispensa de licitação para que ações céleres e simplificadas dos gestores públicos fossem adotadas para combate à pandemia.

4 Cite-se, por exemplo, a prorrogação dos prazos no âmbito do TCU, por meio da Portaria nº 61/2020, alterada posteriormente pelas Portarias nº 71/2020 e nº 182/2020, as quais prorrogaram por 90 dias o prazo para encaminhamento de peças integrantes de prestação de contas do exercício de 2019. O TCESP, no entanto, não prorrogou ou suspendeu os seus prazos para prestação de contas, conforme Comunicado SDG nº 10/2020, a qual dispôs, contudo, que eventuais dificuldades na prestação de contas decorrente da pandemia da Covid-19 seriam sopesadas levando em conta as situações concretas de cada órgão jurisdicionado. O TCMSP, por sua vez, editou as Portarias nº 147/2020 e 177/2020 suspendendo os prazos processuais e administrativos do TCMSP, o que não incluiu os prazos processuais de providências de natureza cautelar, incluindo processos relativos a licitações e contratações em andamento, o envio de balanços e demonstrativos de prestação de contas das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público municipal e a requisição de documentos para realização de auditorias e demais processos de fiscalização.

5 A constitucionalidade do controle preventivo ou concomitante das Cortes de Contas é questionada pela doutrina pátria. Dentre os autores, vale citar o posicionamento de Eduardo Jordão (2004), que aponta, analisando e comparando os textos das Constituições brasileiras, que até a Carta Constitucional de 1967 a regra era de que o TCU atuasse previamente, de modo que as decisões administrativas que implicassem gastos públicos deviam ser submetidas previamente à autorização Corte de Contas para que produzissem efeitos. Todavia, como informa o autor, a Constituição de 1988 não acolheu a mesma redação da Carta anterior, havendo um silêncio eloquente a respeito que traduz uma opção clara do Constituinte à época em não prosseguir com essa competência preventiva. No mesmo sentido André Rosilho (2019) indica que a legislação conferiu ao TCU poderes cautelares específicos, não lhe tendo sido atribuída a competência geral para sustar procedimentos (como os procedimentos licitatórios) ou para determinar “ad cautelam” outras medidas para além daquelas expressamente previstas na Constituição e nas leis. A jurisprudência do STF também oscila no tocante ao reconhecimento do exercício do controle prévio pelas Cortes de Contas. No julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 547.063, Relator Ministro Menezes Direito, 1ª Turma, j. 07/10/2008, a Corte Constitucional assentou que eventual controle prévio de editais de licitações pelo Tribunal de Contas exigiria previsão legislativa específica que não se verifica no ordenamento pátrio. Especialmente quando este controle preventivo se manifesta baseado no argumento do poder geral de cautela, também não há uniformidade no entendimento do STF, como por exemplo restou assentado na decisão em Medida Cautelar

proferida no Mandado de Segurança nº 35.192/DF, em que o Ministro Dias Toffoli decidiu monocraticamente que a Corte de Contas não pode paralisar tratativas que estão sendo adotadas pela Administração para prorrogação de uma concessão, ante a ausência, dentre outros aspectos, de apontamento de ilegalidade pelo TCU. MC em MS nº 35.192/DF. Relator Ministro Dias Toffoli, j. 20/07/2017.

6 O parágrafo 6º-B do artigo 3º foi inserido pela Medida Provisória nº 926, de 2020, convertida na Lei nº 14.035/2020, de 11 de agosto de 2020, e dispôs que as medidas de restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de entrada e saída do País, locomoção interestadual e intermunicipal, deverão ser adotadas em conjunto pelos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça, da Segurança Pública e da Infraestrutura, mediante recomendação técnica previa e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e do respectivo órgão estadual de vigilância sanitária, nos casos ali definidos.

7 O Decreto que regulamentou a referida lei, Decreto Federal nº 10.282/2020, repetiu a ideia de que as limitações a tais serviços devessem ser previamente articuladas com o poder concedente ou órgão regulador no artigo 3º, § 6º.

8 Projeto de Lei nº 2.139, de 2020. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas contratuais da Administração Pública, no período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19).

9 Art. 11. A adoção das medidas instituídas por esta Lei deverá ser registrada no respectivo processo de contratação, que estará à disposição de qualquer interessado para consulta e deverá ser também divulgado em sítio eletrônico do órgão ou entidade contratante, caso existente. Parágrafo único. O registro das medidas adotadas deverá ser encaminhado ao conhecimento do Tribunal de Contas competente para o exercício do controle externo do respectivo ente federativo responsável pela contratação e para os órgãos integrantes do sistema interno de controle da Administração Pública.

10 Art. 4º-K. Os órgãos de controle interno e externo priorizarão a análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes dos contratos ou das aquisições realizadas com fundamento nesta Lei. Parágrafo único. Os tribunais de contas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas desta Lei, inclusive por meio de respostas a consultas.

11 Acompanhamento das ações adotadas pelo Comitê instituído pela Portaria 131, de 27/3/2020, do MME. Acompanhamento das ações emergenciais de combate à Covid-19 e suas consequências no Setor Elétrico Brasileiro (SEB). Acompanhamento da atuação do Banco Central do Brasil – BCB na mitigação dos efeitos econômico-financeiros decorrentes da Covid-19, bem como dos riscos respectivos das medidas implementadas. Acompanhamento das aquisições públicas voltadas ao enfrentamento da Covid-19.

Acompanhamento acerca das medidas adotadas pelo BNDES para minimizar os danos econômicos provocados pela pandemia de Covid-19. Acompanhamento Ágil das ações de Transformação Digital relacionadas ao combate da Covid-19. Acompanhamento das ações emergenciais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA relativas à produção agrícola e ao abastecimento de alimentos no contexto da Covid-19. Acompanhamento das aquisições públicas de TI voltadas ao enfrentamento da Covid-19. Acompanhamento das medidas adotadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e suas respectivas unidades vinculadas para o combate à crise gerada pelo coronavírus (Covid-19). Acompanhamento das medidas adotadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e suas respectivas unidades vinculadas para o combate à crise gerada pelo novo coronavírus (Covid-19) e às suas consequências, com foco nas ações a serem adotadas no Comitê Rede Conectada MCTIC, instituído pela Portaria-MCTIC 1.153/2020. Acompanhamento das ações relacionadas à Educação Básica, especificamente no que tange ao Pnae, e PDDE, em decorrência da pandemia da Covid-19. Acompanhamento Ágil da função TI na Saúde, com foco nas ações de enfrentamento à Covid-19. Acompanhamento das medidas adotadas pelo Ministério da Saúde (inclusive órgãos e entidades vinculados) para o combate à crise gerada pelo coronavírus (Covid-19). Acompanhamento Especial das medidas de resposta à crise do coronavírus na arrecadação tributária e previdenciária federal. Acompanhamento Especial das medidas de resposta à crise do coronavírus na Previdência Social. Acompanhamento Especial das medidas de resposta à crise do coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda. Painel e cruzamento de dados sobre medidas de resposta à crise do coronavírus nas áreas de Previdência, Assistência Social e Administração Tributária. Acompanhamento das ações previstas na MP 936, de 1º de abril de 2020. Acompanhamento de alterações orçamentárias e impactos fiscais decorrentes das medidas de enfrentamento à crise da Covid-19. Acompanhamento das ações da Previc em virtude dos riscos e consequências do novo coronavírus (Covid-19) para o sistema fechado de previdência complementar. Acompanhamento da atuação dos Bancos Públicos Federais (Caixa, BB, BASA e BNB) na gestão de riscos advindos da Covid-19, bem como na mitigação econômica e social dos seus efeitos. Impacto das medidas de combate à Covid-19 nos contratos de concessões

de rodovias. Renegociação e/ou flexibilização do pagamento dos valores de outorga nas concessões de aeroportos. Diferimento do pagamento das tarifas aeronáuticas. Atuação do Centro de Governo por intermédio das ações do Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19. Segurança do abastecimento de combustíveis durante isolamento decorrente da pandemia. Acompanhamento das contratações atinentes às edificações da área de saúde para ampliação do atendimento emergencial no combate à Covid-19. TCU. Plano de Acompanhamento das Ações de Combate à COVID-19 estimula o controle preventivo. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/plano-de-acompanhamento-das-acoes-de-combate-a-covid-19-estimula-o-controle-preventivo-8A81881F7160FD16017189E8BB7168DB.htm>. Acesso em: 14 maio 2020.

12 A referida Portaria foi posteriormente alterada pela Portaria nº 165, de 6 de abril de 2020 e pela Portaria nº 174, de 18 de abril de 2020. Disponíveis em: <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=9f76e39c976dd1989df4bad77148db0b&PalavraChave=PORTARIA%20N%20165> e <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/CertificadorWrapper.aspx?Ticket=35029360>. Acesso em: 15 maio 2020.

13 Observa-se que a iniciativa também encontrou respaldo do Deputado Federal Arnaldo Jardim, que sugeriu que fossem desenvolvidos instrumentos para que se possa enfrentar a situação e conseguir agilidade, segurança ao gestor, uniformização de procedimentos, com a elaboração de protocolos para nortear ações em Concessões e Parcerias Público-Privadas no contexto da Covid-19 e câmaras específicas para avaliação célere de novos projetos e reequilíbrios de contratos. TCU. Em webinar, participantes discutem como enfrentar crise provocada pela pandemia no setor de transportes. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/em-webinar-participantes-discutem-como-enfrentar-crise-provocada-pela-pandemia-no-setor-de-transportes.htm>. Acesso em: 14 maio 2020. Todavia, não há notícia de que a referida Câmara já tenha sido instaurada.

14 TCMSP. Covid-19. Disponível em: <https://iris.tcm.sp.gov.br/Iris/11771>. Acesso em: 17 maio 2020.

15 Destaque-se que, atualmente, a Prefeitura do Município de São Paulo conta com a referida página na internet divulgando dados, legislação e informações específicas a respeito das medidas adotadas para combater a Covid-19, incluindo as contratações emergenciais, doações recebidas, campanhas institucionais e coletivas on-line. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/transparencia\\_covid19/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/). Acesso em: 15 out. 2020.

16 A ideia de presunção de ilegitimidade de atuação administrativa como principal aspecto a desencadear demandas excessivas de entidades controladoras é apontada por Floriano de Azevedo Marques Neto e Juliana Bonacorsi de Palma (2017) como um desvirtuamento da atividade de controle, fazendo com que os gestores públicos priorizem mais atender às demandas dos controladores do que cumprir com as atividades-fim da Administração Pública.

17 A necessidade de compra de respiradores para combater a pandemia, equipamentos de proteção individual, como máscaras, entre outros, mostrou-se como medida indispensável a ser adotada pelos gestores públicos por todas as esferas da federação para atender o rápido avanço da pandemia.

# A

## (des)articulação entre os entes federativos no enfrentamento à Covid-19 em âmbito federal e paulista

### Marília Romão Capinzaiki

Pós-graduanda do curso de especialização em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas, da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP)

### Michele Moreira Mendonça

Pós-graduanda do curso de especialização em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas, da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP)

### Sandra Oliveira Monteiro

Pós-graduanda do curso de especialização em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas, da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP)

**R**esumo: Este artigo teve por objetivo analisar a articulação e cooperação entre a União, o estado de São de Paulo e o município de São Paulo frente à pandemia de Covid-19 decretada em 2020 com base na legislação sobre o tema, em dados extraídos de sites governamentais, jurisprudências, reportagens de veículos variados, sob a perspectiva do princípio da indissolubilidade da federação em coexistência com a autonomia dos entes federativos possuidores da tríplex capacidade de auto-organização: normatização própria, autogoverno e autoadministração. A análise compreende o período de 4 de fevereiro a 2 de novembro de 2020 e conclui que a falta de organização entre os entes evidencia a complexidade acerca do funcionalismo cooperado do Brasil que para ter sua prática garantida precisou diversas vezes do apoio do poder judiciário e que a pandemia nos deixa como reflexão a urgência de uma reforma administrativa mais profunda nessa dinâmica para garantir a formulação e implantação de políticas públicas que preservem os direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros.

**Palavras-Chave:** Pacto federativo. Organização administrativa brasileira. Federalismo de cooperação. Competências comuns. Políticas públicas.

**Abstract:** This article aimed to analyze the articulation and cooperation between the Union, the State of São Paulo and the municipality of São

Paulo in the face of the Covid-19 pandemic decreed in 2020 based on legislation on the subject, data extracted from government websites, jurisprudence, reports from various vehicles from the perspective of the principle of indissolubility of the federation in coexistence with the autonomy of the federative entities possessing the triple capacity for self-organization: proper regulation, self-government and self-administration. The analysis covers the period from 4<sup>th</sup> February to 2<sup>nd</sup> October 2020 and concludes that the lack of organization among the entities shows the complexity regarding the cooperative civil service in Brazil that, in order to have its practice guaranteed, needed the support of the judiciary several times and that the pandemic leaves us with a reflection on the urgency of a deeper administrative reform in this dynamic to guarantee the formulation and implementation of public policies that preserve the fundamental rights of the Brazilian citizens.

**Keywords:** Federative pact. Brazilian administrative organization. Federalism of cooperation. Common competencies. Public policies.

## 1 Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF) estabelece em seu art. 1º, inciso I, o princípio da indissolubilidade da federação, cujas duas finalidades básicas são: a unidade nacional e a necessidade descentralizadora (MORAES, 2011). Complementado pelo art. 18, prevê que a organização político-administrativa é composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos e possuidores da tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração. Quanto à aplicação do princípio da indissolubilidade, a Lei deve ser interpretada para que não ameace a organização federal por ela instituída, ou ponha em risco a coexistência harmoniosa e solidária entre União, Estados e Municípios (STF, 1996).

A harmonia e solidariedade previstas não escondem as dificuldades de sua concretização. Da assertiva de que diferentes entidades devem responder por questões diversas não se extrai qualquer implicação sobre o modo de repartir essas tarefas. Mesmo com algumas competências compartilhadas, existem várias matérias cuja adequada distribuição está longe de ser consensual, especialmente em relação à implementação das políticas públicas. A polêmica envolve a busca por um ideal político: a forma ideal de divisão de competências, mas é certo que interferências e sobreposições são esperadas; podendo ser mais ou menos comum, mas jamais afastadas por completo.

Se por um lado o federalismo vem de uma Constituição rígida, para que a existência e as competências de cada ente político não estejam subordinadas à vontade dos demais, por outro precisamos entender que as peculiaridades de cada região geram perfis (sociais, econômicos, políticos e culturais) diversos. Assim a cooperação se apresenta como um elemento indispensável para que se evitem políticas contraditórias, desperdício de dinheiro público, duplicação de esforços entre outros.

Buscando aprofundar essa discussão e situá-la diante das ações para a mitigação dos efeitos da atual pandemia de Covid-19, decretada pela OMS em março de 2020, o trabalho irá abordar a organização federativa do Estado brasileiro sob a perspectiva das medidas para enfrentamento da pandemia, com o intuito de debater os dilemas e a coordenação política necessária à implementação de ações no âmbito da divisão de atribuições e competências de cada ente federativo.

Assim, inicialmente, detalharemos o pacto federativo e suas previsões a respeito da distribuição e classificação das competências. Em seguida, daremos um panorama sobre a situação da pandemia de Covid-19 no território brasileiro sob a ótica do pacto federativo, utilizando exemplos de julgados do Supremo Tribunal

Federal (STF) e do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) que referendam a constitucionalidade do pacto federativo bem como alguns exemplos ilustrativos de implementação de medidas de enfrentamento em diferentes esferas de governo, com enfoque mais específico ao estado e município de São Paulo. Dando continuidade a essa discussão, a seção subsequente trará uma análise a respeito dos limites e dilemas que o pacto federativo impõe à implementação de medidas efetivas de enfrentamento à crise de saúde pública causada pelo novo coronavírus e trará uma breve conclusão a respeito das questões abordadas.

## 2 Competências federativas

A repartição de competências entre as unidades federativas ocorre de acordo com o princípio geral da *predominância de interesse* (nacional/União, regional/estado e local/municípios), nas esferas administrativa; legislativa e tributária. Matéria extensa que nos fez optar por trabalharmos a competência legislativa por sua extensão e transversalidade.

Sob a ótica da *extensão*, podemos classificá-las em: (1) exclusivas; (2) privativas; concorrentes (suplementares complementares ou suplementares supletivas)<sup>3</sup> e (3) comuns, cumulativas ou paralelas. Sob a ótica da *transversalidade*, as competências também podem ser (5) verticais, quando várias unidades federativas podem legislar sobre a mesma matéria (art. 24, §2º da CF), e (6) horizontais, quando a competência é restrita à unidade federal e reafirma sua autonomia (art. 25, §1º – competência legislativa do estado e art. 30, I a II – competência legislativa dos municípios).

Na esfera da União, a competência exclusiva é aquela que ao ser atribuída não pode ser delegada a outros entes da federação (art. 21 da CF), enquanto a competência privativa pode ser delegada pela União por meio de Lei Complementar que permita aos estados legislarem sobre questões específicas das matérias privativas da União,

isto é, permite a competência suplementar aos estados (art. 22, p.u. da CF).

Por sua vez, a competência concorrente estabelece matérias que podem ser objeto de lei por mais de um ente federativo. Neste caso, a União limita-se a estabelecer normas gerais que servirão de norte às unidades federativas (art. 24, §1º da CF), ou seja, os estados ou o Distrito Federal, ao legislarem, poderão exercer a competência suplementar/complementar (pormenorizar ou detalhar a norma geral em seu território). Por outro lado, se porventura inexistir norma geral da União, tanto os estados quanto o Distrito Federal poderão exercer competência legislativa plena sobre a matéria ou competência suplementar/supletiva (suprir a falta de norma geral federal).

No entanto, em caso de superveniência de norma geral da União, a lei estadual ou do distrito é suspensa total ou parcialmente (art. 24, § 4º CF). Ressalta-se que a norma geral da União suspende a lei federal ou do distrito. O que significa dizer que se a lei federal vier a ser revogada, a lei estadual ou do distrito volta a ser plena<sup>4</sup>.

Já as competências comuns elencadas no art. 23 da CF reafirmam a necessidade de cooperação das unidades federativas (art. 23, p.u. da CF) quanto às matérias elencadas em seus incisos. Sob esta perspectiva, o direito social à saúde (art. 6º da CF) e de defesa à saúde (art. 24, XII, da CF) encontram-se entre as competências legislativas verticais e concorrentes (art. 24, §2º, e art. 30, II, ambos da CF), além de horizontais e comuns (art. 23, II, da CF). No contexto da pandemia originada pelo novo coronavírus (Covid-19), sob o ponto de vista da competência concorrente e vertical, a Lei 13.979/20 é a norma geral que norteia as legislações suplementares e supletivas dos governos estaduais, do distrito federal e, por tabela, também as municipais.

Dentro da gama de competências, todavia, é perceptível a desigualdade na autonomia

dos entes federativos, como ocorre no caso dos municípios. Fernando Menezes de Almeida, por exemplo, explica que:

“Todavia a afirmação dos municípios como entes autônomos, integrantes da federação, não significa que a Constituição lhes tenha assegurado todos os elementos presentes no regime jurídico da união e no dos estados. Por outras palavras, os municípios, assim como os estados, são autônomos, mas o conteúdo da autonomia de cada qual desses tipos de entes da federação é diferente. E as diferenças são dadas pela própria Constituição (p. ex.: formalmente as leis orgânicas dos municípios não serem tratadas como constituições; não terem os municípios poder judiciário; serem os municípios passíveis de intervenção estadual etc.).<sup>5</sup>”

Em meio à pandemia, a menor autonomia deste terceiro ente, o município, pode ser visualizada, *verbi gratia*, sob o viés orçamentário e a necessidade de criação de consórcios intermunicipais a fim de transpor os problemas locais por ausência de recursos suficientes para as demandas municipais de forma individualizada, como será abordado no subitem 3.1, no subtópico “Queixas dos municípios”, dentro da análise sobre as ações do estado de São Paulo no combate ao novo coronavírus (Covid-19).

### 3 A pandemia de Covid-19 no território brasileiro

Em janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII)<sup>6</sup> devido à alta velocidade de propagação e a letalidade do novo coronavírus (Covid-19), à época considerado como surto. A declaração ocorreu após a confirmação de 7.736 casos da doença na China, e subsequente notificação de 170 mortes em um curto lapso temporal, somando-se a mais 98 casos em 18 países, incluindo 8 casos de transmissão entre pessoas em

quatro países: Alemanha, Japão, Vietnã e EUA.

A maior preocupação da Organização era o potencial risco de propagação da doença para países com sistemas de saúde fracos e despreparados para lidar com o surto. As primeiras determinações da OMS foram: a convocação de todos os países para a implementação de medidas consistentes e baseadas em evidências; o apoio a países com sistemas de saúde precários; a aceleração do desenvolvimento de vacinas, terapias e diagnósticos; o combate a rumores e desinformação; revisão de planos, lacunas e avaliação de recursos necessários para identificação de casos e prevenção à transmissão; compartilhamento de dados, conhecimento e tecnologias; e a disseminação da necessidade de cooperação e de solidariedade entre os povos.

Como primeira medida no enfrentamento à Covid-19, em 04/02/2020, o Brasil declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) por meio da Portaria 188/20 do Ministério da Saúde<sup>7</sup>. A portaria estabeleceu a criação do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) sob responsabilidade da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS) como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional.

Ou seja, após a avaliação do impacto da infecção pela Covid-19 em um contexto global, além da inclusão do tema na agenda pública, criou-se um centro para debater soluções e alternativas com o intuito de decidir não apenas quais as medidas a serem tomadas diante da proximidade de um colapso do sistema de saúde brasileiro, mas também como executá-las de forma coordenada no território.

Em resposta e, em ação coordenada com a União, o estado e o município de São Paulo decretaram o estado de emergência por meio da Portaria 188, de 3 de fevereiro de 2020; Decreto 64.879<sup>8</sup>, de 20 de março de 2020; e Decreto 59.283<sup>9</sup>, de 16 de março de 2020, respectivamente, e iniciaram medidas sanitárias e de

prevenção à propagação da doença por meio da quarentena, do isolamento social, do fechamento de escolas, de serviços não essenciais e do comércio.

Em 11 de março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela OMS como pandemia<sup>10</sup>.

Mediante o agigantamento da crise, a segurança pública, a economia e os direitos trabalhistas entraram na agenda pública como pautas emergenciais a serem debatidas pela União, estados, distritos e municípios e pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Na balança dos freios e contrapesos, a Constituição Federal foi lida sob perspectivas diversas. Os direitos à vida e à saúde colidiram com as liberdades de ir e vir e de expressão, ao se determinar o isolamento social em diversas unidades federativas. Documentos internacionais ratificados perderam seu valor no macrocosmo brasileiro e invadiram o micro por meio de ações sanitárias, de solidariedade e pela atitude de muitos cidadãos de ficar em casa.

Por ato normativo e privativo do presidente da República, são editadas a Medida Provisória 926<sup>11</sup> (sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos no âmbito da Saúde Pública Nacional e enfrentamento da pandemia) e a Medida Provisória 927<sup>12</sup> (sobre flexibilização de normas trabalhistas). As duas, ainda em tramitação no Congresso Nacional. Ambas parcialmente questionadas no Supremo Tribunal Federal quanto à constitucionalidade<sup>13</sup>.

De acordo com a Ação de Inconstitucionalidade 6.341 (Adin 6.341)<sup>14</sup>, as alterações promovidas pela MP 926, no artigo 3º, *caput*, incisos I, II e VI, e §§ 8º, 9º, 10 e 11, da Lei Federal 13.979/20 em desalinho com a competência comum dos entes federativos quanto a ações de vigilância sanitária e epidemiológica de interesses locais (isolamento, quarentena, tráfego veículos e de pessoas) deveriam ser declaradas inconstitucionais por ampliação de competência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária

(Anvisa) e disciplina de matérias que só poderiam constar em Lei Complementar (norma geral).

Em seu relatório, o ministro Marco Aurélio entendeu que a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados constituiria ingerência na tramitação da MP (ainda no Congresso) e que sua decisão deveria “afertar somente a pertinência, ou não, de suspensão da eficácia dos dispositivos”. Ele também avaliou que a edição da MP 926 como correta no tempo e no modo como redigida. Afastou a necessidade de Lei Complementar (de trâmite mais demorado) devido à urgência e necessidade de medidas sanitárias no combate à pandemia. E deferiu por cautela a necessidade de se explicitar, *no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente*. Decisão ratificada pelo plenário do Supremo.

Além da Adin 6.341, também foram ajuizadas no Supremo Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) devido à contraposição da União às medidas de isolamento social e de quarentena adotadas por diversas unidades federativas sob a alegação de que a medida sanitária levaria o Brasil à falência.

As Arguições 668 e 669<sup>15</sup>, promovidas, respectivamente, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos e pela Rede de Sustentabilidade, ocorreram em resposta à campanha publicitária do governo federal “#O Brasil não pode parar” veiculada por meio de um vídeo de 1m27s<sup>16</sup> através das redes sociais. A campanha enumerava trabalhadores autônomos, informais, assalariados e da saúde que não poderiam parar sob o espectro do desabastecimento de insumos, do fechamento de empresas e do aumento do desemprego, contrapondo saúde e economia, em clara oposição ao isolamento social.

A campanha inclusive contradizia medidas sanitárias de contenção da transmissibilidade da Covid-19, já ratificadas na Portaria

454/20<sup>17</sup> do Ministério da Saúde, uma vez que nada mencionou, por exemplo, sobre o necessário isolamento domiciliar de pessoa com sintomas respiratórios e daqueles que com ela residam, por um período de 14 dias.

Ambas as arguições tiveram como objetivo evitar danos a preceitos fundamentais de direito à vida (art. 5º, XIV, CF), à saúde (art. 5º, XXXIII, CF) e à informação da população (art. 6º e 196 CF) e à incidência da prevenção e da precaução (art. 225 CF). E argumentaram, em linhas gerais, que decisão contrária à propagação da campanha publicitária deveria ser rápida e consolidada em ampla proteção da vida sob o risco de que a demora da decisão poderia acarretar a diminuição do engajamento da população ao isolamento social e da gravidade da pandemia à saúde e à vida. Além de alegarem o emprego indevido de recursos públicos escassos em momento de emergência.

Assim, de um lado da balança, o relator das ações, ministro Roberto Barroso, tinha a preocupação e o sustento das famílias. De outro, a quase unanimidade técnico-científica<sup>18</sup> e epidemiológica de que medidas interventivas na sociedade como o isolamento social, o uso de equipamentos de proteção individual (EPI) por profissionais de saúde e a higienização da mão por toda a população seriam as medidas adequadas para evitar o elevado índice de contaminação tal qual em outros países e, consequentemente, evitar o colapso do sistema de saúde, principalmente, em regiões de baixa renda.

No sopeso, e sob a ótica da precaução e prevenção, Barroso também refletiu que qualquer ato ou campanha publicitária, além do dever de respeitar os preceitos fundamentais elencados, deve ter caráter “informativo, educativo ou orientação social” (art. 37, § 1º, CF) de forma a que “atenda aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, que regem a Administração Pública” (art.37, *caput*, CF). O que não era o caso da campanha “#O Brasil não pode parar” não tinha por finalidade “informar, educar, ou orientar socialmente” a população em um

momento em que a demanda de diversas entidades médicas era [e é] o isolamento.

Em que se pese outra Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a ADPF 672<sup>19</sup>, movida pelo Conselho Federal da OAB, qualificou o presidente da República como “agente agravador da crise” no enfrentamento da pandemia por “ações irresponsáveis e contrárias aos protocolos de saúde aprovados pela comunidade científica e aplicada pelos chefes de Estado de todo mundo” e caracterizou como *crucial*, o isolamento social como medida preventiva à contaminação da população, pela Covid-19, nos estados e nos municípios, fundamentada na Lei 13.979/20, no Decreto Legislativo 6/20<sup>20</sup>, nos Decretos presidenciais 10.282/20<sup>21</sup> e 10.292/20<sup>22</sup>, na competência conferida a estados, distritos e municípios (art. 23, II, e art.24, XII, CF) e na independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º CF).

Em respeito ao pacto federativo e ao reconhecimento das competências concorrentes da União, estados e distritos e suplementares no caso dos municípios, o relator da ação no Supremo, ministro Alexandre de Moraes, decidiu que:

[...] não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social [...]

após ressaltar que:

em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os poderes, no âmbito de todos os entes federativos serem essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da

harmonia e independência entre os poderes, que devem ser mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate à pandemia de Covid-19.

Moraes ainda esclareceu que o Poder Judiciário não pode “substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo presidente da República”, mas simplesmente verificar se as decisões do governante são constitucionais, coerentes e lógicas diante de situações concretas.

Nos casos acima elencados, todas as decisões do STF representaram a preservação do Pacto Federativo, da Constituição Federal e vitórias à manutenção da autonomia dos estados, distritos e municípios que adotaram o isolamento social como medida sanitária. Preservaram também o respeito às competências constitucionais (art. 23, II, e art. 24, XII, CF), à independência e à necessidade de harmonia entre os Poderes preceituada no art. 2º CF.

Sob outra perspectiva, o controle de constitucionalidade referente ao resguardo do pacto federativo também foi exercido no STF em sede de Ações Cíveis Originárias. Um exemplo foi a ACO 3.385<sup>23</sup> movida pelo estado do Maranhão contra a União e contra a Intermed Equipamento Médico Hospitalar. Após a aquisição, pelo estado do Maranhão, de 68 ventiladores pulmonares para o atendimento aos doentes em estado grave e resguardo do direito à vida da população maranhense, a União requisitou a posse de todos os equipamentos, além do quadro de pessoal e serviços da empresa.

Em sua decisão, o ministro Celso de Mello resguardou a autonomia dos entes federativos e destacou a ausência de sobreposição de uma unidade federativa sobre outra:

O relacionamento entre as instâncias de poder – União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios – encontra necessário fundamento na Constituição, que traz, nesse contexto, a expressão formal do

pacto federal, cujas prescrições não podem ser transgredidas, sob pena de a autonomia institucional das entidades federadas nulificar-se, com evidente ofensa a um dos princípios essenciais que conformam a organização do Estado Federal em nosso sistema jurídico.

Mello também salientou que a requisição de bens consagrada na Constituição somente pode recair sobre bens particulares (art. 5º, inciso XXV). E, de antemão, refutou a possibilidade de requisição de bens e serviços de pessoas jurídicas públicas com base no art. 3º, VII, Lei 13.979/20<sup>24</sup> (Lei de Enfrentamento à Covid-19) uma vez que tais requisições somente seriam possíveis em estado de Sítio ou em estado de Defesa, impedindo a coerção do estado do Maranhão pela União:

[...] ressalvadas as situações que, fundadas no estado de defesa (CF, art. 136, § 1º, II) e no estado de sítio (CF, art. 139, VII), outorgam, ao Presidente da República, os denominados “poderes de crise”, cujo exercício está sujeito à rígida observância, pelo Chefe do Executivo da União, dos limites formais e materiais definidos pelo modelo jurídico que regula, em nosso ordenamento positivo, o sistema constitucional de crises ou de legalidade extraordinária, [...]

Além disso, o ministro do STF frisou “o desequilíbrio federativo provocado pelo ato da União”, “a onerosidade excessivamente penosa a ser suportada principalmente pelo cidadão” uma vez que se concedesse a posse dos ventiladores à União estaria desconsiderando os gastos do estado do Maranhão e “as dificuldades governamentais de viabilizar [...] a alocação de recursos financeiros, sempre tão limitados, quanto o fornecimentos de determinados bens, como os ventiladores pulmonares, hoje tão dramaticamente escassos” e, conseqüentemente, deixando à deriva a dignidade humana, a saúde e a vida do cidadão maranhense.

No campo das relações entre estados e

municípios, atitudes dissonantes das unidades também acabaram por contrapor a saúde à economia, a despeito de a repartição de competências dos entes federativos ser muito bem delineada no plano formal e a dificuldade de ordenação entre as unidades federativas.

O controle de constitucionalidade relativo ao conflito de competências estadual e municipal, com o fim de resguardo do Pacto Federativo, também foi aplicado no Judiciário do estado de São Paulo<sup>25</sup> por meio de ações civis públicas movidas pelo Ministério Público contra decretos municipais de flexibilização da quarentena em detrimento dos decretos estaduais que a estabeleceram e a prolongaram em todo o estado de São Paulo.

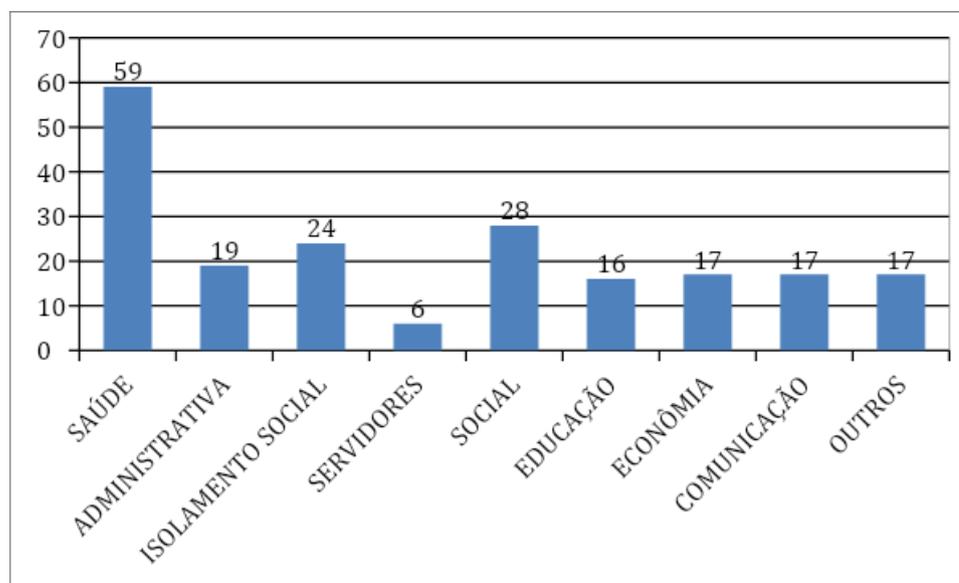
Entre os argumentos que fundamentam decisões de magistrados contrárias aos decretos municipais estão: a competência meramente suplementar do município em relação à legislação estadual (art. 30, II, da CF); a ausência de autonomia irrestrita para legislar sobre a saúde; a sujeição à predominância de interesse regional do isolamento social no estado com base na Lei 8.080/90 (sobre o Sistema Único de Saúde – SUS) e a preponderância do direito social à saúde sobre a liberdade econômica.

Evidenciando-se, ainda uma vez, a falta de coesão das decisões das unidades federativas e a desarmonia e a ausência de cooperação entre as unidades quer seja na verticalidade com base na territorialidade (do maior para o menor quanto do menor para o maior), quer seja na horizontalidade por meio da cooperação entre unidades com o mesmo fim (entre estados ou entre municípios). O que acabou por expor interpretações conflitantes sobre o pacto federativo, a fragilidade das unidades federativas, as tentativas de intervenção e sobreposição da União sobre os demais entes federativos; o baixo orçamento destinado ao Sistema de Saúde e a necessidade de maior harmonia entre os entes federativos.

### 3.1 O estado de São Paulo

O estado de São Paulo, atualmente governado por João Doria, com uma população de 44.269.710 de habitantes, 645 municípios e representante de 31,5% do PIB do país apresentava a seguinte situação epidemiológica em 02/11/20, de acordo com as fontes oficiais<sup>26</sup>: 1.117.725 casos confirmados, 39.346 óbitos, taxa de letalidade de 3,5% e todos os municípios com casos confirmados.

Gráfico 1 – Medidas administrativas do governo do estado por tema



Fonte: Governo do Estado de São Paulo. Ver nota 31. Elaboração própria.

Diante da situação de agravamento da pandemia, desde janeiro de 2020, o Governo do estado de São Paulo tem realizado ações e medidas, nas mais diversas áreas, com o objetivo de combate ao novo coronavírus e controle da Covid-19. Até 2 de novembro, existiam três leis, 64 decretos estaduais<sup>27</sup> e 203 medidas administrativas editadas pelas diversas secretarias do estado, distribuídas por áreas, como demonstrado no gráfico da página anterior<sup>28</sup>:

Apesar disso, o estado foi o primeiro a ter casos confirmados da doença<sup>29</sup> e segue tendo o maior número de casos e mortes confirmadas, carregando o título de epicentro da doença no Brasil. Muitas ações decretadas causaram fortes embates políticos com o chefe do executivo da União e de alguns municípios. Abaixo descreveremos alguns deles:

**O isolamento social:** os decretos estaduais que iniciaram as medidas de isolamento foram promulgados em 13 de março com o fechamento das escolas estaduais e suspensão de eventos públicos que previam aglomeração de pessoas. No entanto, a determinação de quarentena para serviços não essenciais em todos os 645 municípios do estado prevendo o funcionamento somente de serviços essenciais das áreas de saúde, alimentação, abastecimento, segurança, limpeza e bancos foi editada em 24 de março, tendo sido prorrogada por diversas vezes, atualmente colocada até dia 16 de novembro.<sup>30</sup>

A campanha “#O Brasil não pode parar”, os repetidos pronunciamentos do presidente Jair Bolsonaro, assim como sua participação em manifestações com aglomeração de pessoas<sup>31</sup> e a ida ao STF com empresários para pedir o relaxamento das medidas restritivas impostas pelos estados e municípios comprovam sua opinião contrária ao isolamento social<sup>32</sup>.

Em 6 de maio, o governador, durante uma coletiva de imprensa, acusa o presidente de dar um “péssimo exemplo aos brasileiros” no combate ao coronavírus, o que tem estimulando lamentavelmente o relaxamento das pessoas

quanto às medidas de isolamento social.<sup>33</sup>

Apenas para ilustrar o isolamento social, em 13 de março, o índice de adesão ao isolamento no estado foi de 30%, tendo o melhor percentual em 5 de maio (59%) e em 2 de novembro está com 48%.<sup>34</sup>

**Compra e confisco de equipamentos ou insumos pelo governo federal:** após o confisco dos ventiladores adquiridos pelo estado do Maranhão que foi revertida pelo ministro do STF Celso de Melo, o governador João Doria, em videoconferência no dia 25 de março, fez a seguinte declaração: “Ministro Mandetta, não faz nenhum sentido confiscar equipamentos e insumos. Se essa decisão for mantida, informo que tomaremos as medidas necessárias no plano judicial para que isso não ocorra. Não aceitaremos o confisco de qualquer equipamento ou qualquer insumo que seja necessário em São Paulo”<sup>35</sup>. Em 29 de abril, José Henrique Germann, secretário de Saúde do Estado de São Paulo, declara que em tempo recorde foram ativados 1.881 leitos novos de UTI no estado e agora compraram mais 3.000 equipamentos para garantir condições para os profissionais de Saúde e pacientes atendidos pelo SUS<sup>36</sup>. Ao todo, foram realizadas 140 compras emergenciais no valor total de R\$ 912.767.432,45, sendo a maior justamente a compra de ventiladores no valor de R\$ 440.550.000,00<sup>37</sup>.

**Monitoramento do índice de isolamento social por meio da geolocalização dos celulares:** em 9 de abril, o governo estadual estabeleceu parceria com as operadoras de telefonia Claro, Oi, Vivo e TIM para que fornecessem dados específicos de seus clientes, os quais permitiriam gerar um índice diário de isolamento social. Para monitorar a concentração de pessoas em uma região as operadoras percebem quais aparelhos estão conectados às suas antenas e, para medir o deslocamento de um lugar para outro, é verificado se os celulares, em um certo período, se conectaram a diferentes estações

de radiobase. Pouco depois do anúncio dessa parceria do estado, o governo federal também disse ter firmado uma parceria parecida, porém, após a avaliar as críticas, voltou atrás alegando que o risco para a privacidade dos usuários precisa ser mais bem avaliado antes de firmar tal parceria. O questionamento feito era se o fornecimento desse tipo de dado não iria contra a liberdade de ir e vir prevista na Constituição. A Advocacia Geral da União, em 2 de abril, deu parecer favorável a este tipo de monitoramento alegando que o compartilhamento de dados pelas empresas de telefonia “na forma anônima e agregada” para “fins de combate à Covid-19” está de acordo com a legislação brasileira.<sup>38</sup>

**Queixas dos municípios:** são muitas as queixas que partem dos municípios que compõem o estado de São Paulo quanto à falta de apoio e informação. Uma maneira encontrada para que sejam mais rapidamente ouvidos foi levar suas demandas firmando Consórcios Intermunicipais, conseguindo assim maior visibilidade. Apesar da constante divulgação de ampliação da rede estadual, eles ainda reclamam da falta de um plano assistencial, com grade de hospitais públicos de referência e os respectivos números de leitos de internação e UTI por cidade, em especial nas unidades estaduais. Exemplo disso é o Condemat (Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê), que hoje acumula a segunda maior taxa de letalidade por casos confirmados de coronavírus na região metropolitana de São Paulo. Por falta de apoio dos outros entes federativos, o consórcio adquiriu com recurso dos 10 municípios testes para Covid-19 e medicamentos como a Cloroquina para abastecer os hospitais da região. Em entrevista, a coordenadora técnica de saúde do consórcio afirmou que os municípios estão investindo na sua capacidade, mas não estão tendo acesso ao que está sendo feito pelo estado e nem recebido o que é necessário para melhorar a rede de atendimento.<sup>39</sup> Outro consórcio que

está tomando atitudes para tentar atender seus municípios é o do Grande ABC, que já fez a compra de testes de Covid-19 e de cestas básicas, já que os programas estaduais e federais de assistência não devem ser suficientes para atender a todas as pessoas.<sup>40</sup>

#### **Outras ações de relevância adotadas pelo estado de São Paulo:**

- Antecipação da produção de vacinas contra a gripe para 75 milhões de doses em 2020 (27/2). Parceria inédita para vacinação gratuita contra gripe (causada pelo vírus influenza) em 1 mil unidades da rede privada de farmácias e drogarias da capital de São Paulo (18/3).
- Criação do Centro de Contingência da Covid-19 com elaboração de protocolos para diagnóstico, assistência e desenvolvimento de medicamentos e vacinas (3/3).
- Criação de uma rede de testes para a Covid -19 em São Paulo com 17 laboratórios ligados à Universidade de São Paulo (USP), com apoio do Instituto Butantan. (23/3).
- Repasses financeiros para que os municípios montassem Centros de Triage e hospitais emergenciais, além da compra de insumos e atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade social (31/3).
- Repasse de recursos financeiros para Santas Casas.
- Teleconsultoria com especialistas do Hospital das Clínicas para outros médicos da rede (31/3).
- Construção do Hospital de campanha no Complexo do Ibirapuera (7/4).
- Contratação de 1.185 profissionais de saúde (13/4).
- Uso obrigatório de máscaras por passageiros no transporte público de São Paulo: Metrô, CPTM, ônibus

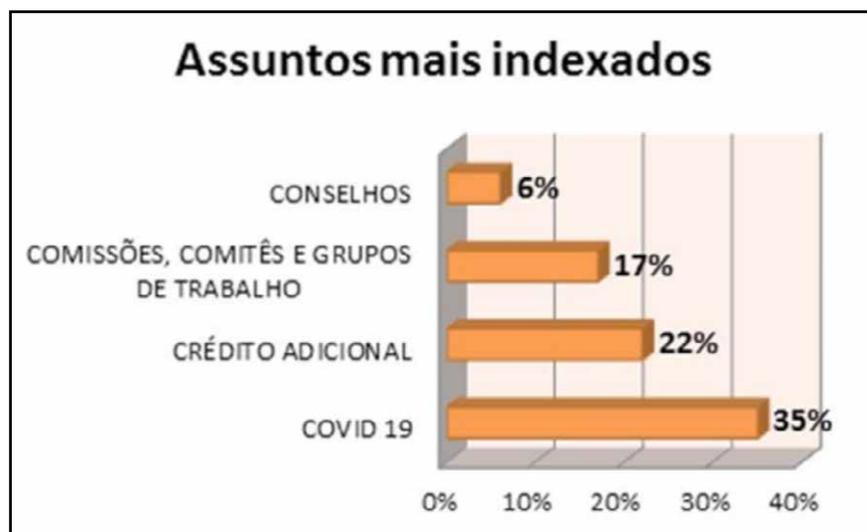
- intermunicipais da EMTU e ônibus rodoviários (29/4).
- Suspensão de cobrança de tarifa social da água para famílias carentes em todo o estado. (19/3)
  - Acordo com as distribuidoras de gás para suspender ações de interrupção de fornecimento de gás de consumidores residenciais e pequenos comércios. A medida também foi aplicada a hospitais e unidades de saúde. (23/3)
  - Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) acata pedido do Governo do Estado de São Paulo e confirma que não vai cortar o fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento dos consumidores por 90 dias. (24/3).
  - Construção de 10 lavatórios no centro da capital (25/3).
  - Ampliação do serviço em todas as unidades Bom Prato no estado, com oferta de jantar e abertura aos finais de semana e feriados. (30/3).
  - Ampliação do programa Vivaleite (1º/4).
  - Distribuição de cestas de alimentos para pessoas em situação de extrema pobreza no estado. (7/4 e 15/4).
  - Medidas para beneficiar caminhoneiros:
    - Suspensão das pesagens nas rodovias estaduais por 90 dias para agilizar as entregas (23/3).
    - Liberação de espaços nos postos de pesagem das rodovias para apoio e descanso de caminhoneiros até 30 de junho (27/3).
    - Liberação do acesso de caminhões aos domingos à tarde na chegada pelas rodovias a São Paulo até 30 de junho (27/3).
    - Criação de e-mail e telefone (abastecimentoseguro@sp.gov.br e 0800 055 5510) para que caminhoneiros

denunciassem fechamentos de serviços essenciais e bloqueios em rodovias (27/3).

- Distribuição de 140 mil kits de alimentação para caminhoneiros pelas concessionárias rodoviárias, em 43 locais espalhados em 19 rodovias concedidas pelo estado, como postos de combustível, praças de pedágio e pontos de pesagem (31/3).
- Formulação e implementação do Plano São Paulo de reabertura econômica (22/4): Após o fim da quarentena, em 10 de maio, haveria retomada gradual de comércio e serviços não essenciais para evitar que a reabertura desordenada provoque aumento do número de casos e de mortes em decorrência da Covid-19. A partir de 11 de maio seria colocado em prática, sob supervisão do Centro de Contingência, um programa em fases que equilibre a orientação da ciência e a abertura gradual do setor produtivo, de acordo com o que os dados científicos indicarem em cada região.<sup>41</sup>

### 3.2 O município de São Paulo

Trabalhando em linha com o governo estadual, e tendo em consideração a distribuição vertical e concorrente das competências em matéria de saúde pública, a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) organizou seus esforços para reforçar a estrutura de saúde pública municipal de forma a enfrentar a pandemia. Essas ações podem ser observadas, no plano formal, a partir das publicações no âmbito da legislação municipal no período de fevereiro e março de 2020, conforme balanço do Portal da Legislação feito no início de abril de 2020 (no total, foram indexadas 244 normas no portal):

**Gráfico 2 – Medidas administrativas do governo municipal por tema**

**Fonte:** Portal da Legislação do Município de São Paulo. Elaboração própria.

A primeira medida marcante foi o Decreto 59.283, de 16 de março, declarando emergência no município. Em 20 de março foi decretado o estado de calamidade pública (Decreto 59.291), com as correspondentes consequências para a dinâmica orçamentária.

No que tange propriamente às ações de saúde pública e vigilância epidemiológica, a PMSP têm adotado, em grande parte, as orientações técnicas emanadas pelo Ministério da Saúde - ou seja, acatado as diretrizes gerais, de competência do governo federal. Isso se refletiu nas diversas normas técnicas publicadas desde fevereiro/2020 e nas mudanças/ajustes de protocolo para atendimento na rede básica de saúde<sup>42</sup>. Ainda no escopo da área de saúde, a PMSP supervisionou a atividade dos Hospitais de Campanha (Pacaembu e Morumbi), atuando na regulação de leitos junto com o governo estadual. Em outros campos de enfrentamento à pandemia, a atuação da administração municipal também tem sido coordenada com o Governo do Estado de São Paulo, como é o caso das medidas de isolamento social<sup>43</sup>.

Em seu Plano de Ação para enfrentamento da Covid-19<sup>44</sup>, a Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo reitera a intenção de

trabalhar em conjunto com o governo estadual:

Como parte das estratégias de enfrentamento, e considerando-se a relevância e magnitude da cidade de São Paulo, a SMS participou dos principais fóruns para discussão e elaboração de estratégias de enfrentamento em conjunto com demais Enfrentamento à Covid-19 Secretaria Municipal da Saúde - SMS 5 atores, como a Secretaria de Estado da Saúde (SES) e o Ministério da Saúde, inclusive presencial e por videoconferência.

Além disso, é possível afirmar que, dentro de suas competências, a PMSP tem agido de forma complementar e localizada para implementar medidas de combate e mitigação dos efeitos da pandemia de Covid-19. Um exemplo disso diz respeito à questão do transporte público e organização das vias públicas: a Prefeitura do município tem agido ativamente para diminuir o fluxo de circulação de pessoas nas vias públicas, operando bloqueios e atuando na conscientização dos passageiros e no reforço da higiene nos ônibus, além de determinar recentemente o uso obrigatório de máscaras pelos passageiros. Tem atuado também para regular o funcionamento dos estabelecimentos

comerciais essenciais de forma minimamente segura, a despeito do posicionamento político do governo federal contrário a este tipo de medida, já discutido acima. Estas ações são condizentes com as determinações do Decreto Estadual 64.881, de 22 de março de 2020, que estipula a quarentena no estado de São Paulo. A estratégia de testagem da população, bem como o planejamento do fornecimento de insumos e suprimentos necessários aos equipamentos públicos de saúde também tem sido conduzido em linha com o governo do estado, tanto em âmbito formal quanto na esfera da implementação, embora esta fase não esteja isenta de atritos e desafios de coordenação e organização.

Mesmo no que tange às consequências socioeconômicas da pandemia, matéria de alcance muito mais amplo, o município também buscou articular soluções dentro de seu rol de competências. Um marco nesse sentido foi a publicação da Lei Municipal 17.335, de 27 de março de 2020, que dispõe sobre autorização de medidas excepcionais no âmbito dos contratos administrativos de prestação de serviços, finanças públicas e outras medidas em face da situação de emergência e estado de calamidade pública decorrentes do coronavírus, no âmbito do município de São Paulo, que condiz com uma atuação econômica anticíclica do governo municipal em sua esfera de domínio. Outra ação realizada foi a criação do Grupo de Trabalho de Acompanhamento e Fiscalização da Lei Aldir Blanc, por meio do Decreto Municipal nº 59.580 que tem o objetivo de pensar nas melhores soluções para a destinação da verba destinada ao município pelo governo federal<sup>45</sup>.

As ações oficiais do Governo do Estado de São Paulo – ao menos no âmbito formal da organização do sistema de saúde pública – tem sido conduzida de modo coordenado com a União, dentro do escopo das competências verticais e concorrentes, dinâmica que também pode ser observada na esfera municipal em relação à estadual. No entanto, saindo do plano

puramente formal e técnico, essa relação é cheia de nuances e complexidade. E, embora a pandemia do novo coronavírus tenha deixado evidente a descoordenação das ações dos entes federativos – conforme exemplos detalhados na seção anterior – expondo a mescla entre competências constitucionais privativas e concorrentes, também foi possível observar casos em que a coordenação prevaleceu, gerando ações harmoniosas.

#### 4 Conclusão

As consequências e dilemas da (falta) de coordenação entre União, estado e município explorados nas seções acima deixam evidente a complexidade que cerca o funcionamento do federalismo cooperativo no Brasil. Mesmo sendo a saúde uma matéria de competência comum entre os entes – explicitada no art.23, II, da Constituição Federal – a distribuição de atribuições e articulação de ações entre eles não se dá de forma automática. A lei complementar mencionada no parágrafo único do mesmo artigo, cuja finalidade é dar diretrizes para que essa cooperação possa ocorrer, nunca foi utilizada. Dessa forma, uma das conclusões que se pode depreender desta análise aponta para o fato de que a mera existência da competência comum para implementar políticas de saúde – e de enfrentamento de uma situação crítica de saúde pública, em geral – não conduz, necessariamente, os entes federados a uma atuação sinérgica.

É fato que o desenho institucional colocado pela Constituição Federal de 1988 deu maior autonomia a estados e municípios, num movimento em direção à descentralização de políticas públicas. Apesar dessa determinação formal, muitas vezes essa autonomia acaba por esbarrar em limites orçamentários e organizacionais pois “não existe autonomia política sem independência financeira e essa não se obtém sem que haja a previsão e a garantia constitucional de recursos próprios e suficientes para a atuação política autônoma de

cada uma das pessoas federadas”<sup>46</sup>. Com isso, a formulação e coordenação de grande parte das políticas públicas, incluindo as políticas de saúde, ficam a cargo da União, de forma mais centralizada. Os desdobramentos recentes da atuação de estados e municípios na mitigação da pandemia de Covid-19 acabam apontando para uma ruptura, em certo grau, com essa lógica.

A atitude vacilante do governo central colocou o país num vazio decisório e empurrou os governadores para a ação<sup>47</sup>. Assim, a atuação facultativa e relativamente autônoma por parte de estados e municípios acabou suplantando o arranjo federativo nesta questão específica, com esses entes passando a ocupar um lugar de maior destaque na condução da crise sanitária. O debate desenvolvido acima buscou evidenciar este paradoxo. É possível destacar ainda que esse deslocamento de protagonismo faz com que a correlação de forças entre os entes passe

a se comportar de maneira cada vez mais imprevisível, ainda que as determinações formais continuem vigentes e válidas do ponto de vista legal.

O cenário de incerteza e insegurança jurídica tem o potencial de tornar a crise sanitária em uma situação prolongada e muito dolorosa. Em uma situação de emergência em saúde pública, a incerteza no exercício das competências comuns e concorrentes gerou sobreposição de ações e conflito entre os diferentes entes, com consequências que podem ser nefastas para a população brasileira. A União, que deveria desempenhar a função de coordenação e financiamento das políticas nacionais, tem atuado de forma a diluir as responsabilidades, além de negar condições e espaço para que estados e municípios exerçam sua autonomia. Nesse sentido, talvez a herança da pandemia para o pacto federativo acabe sendo a urgência de uma reforma mais profunda.

## Referências

- BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Normas gerais sobre saúde: cabimento e limitações**. In.: Programa Nacional de Controle da Dengue. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.saude.mppr.mp.br/pagina-359.html>>., Acesso em: 13 maio 2020.
- MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e Legislação Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- POIRIER, Johanne. Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale: aux confins du droit et du non-droit. In: GAUDREAU-DESBIENS, Jean-François; GÉLINAS, Fabien (Ed.). **Le federalism dans tous ses états: gouvernance, identité et méthodologie/The states and moods of federalism: governance, identity and methodology**. Cowansville: YvonBlais; Bruylant, 2005. (Forum of Federations/Forum des Fédérations).
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª Edição. Revista e atualizada (até a EC 76/13). Editora Malheiros, 2014.
- SIMEON, Richard. Adaptability and change in /federations. **International Social Science Journal**, v. 53, n. 167, p. 145-152, 2001.
- SOARES, Marina. **Competência Legislativa Municipal: A expressão “interesse local” e complexidade da repartição de competências**. Dissertação de mestrado em Direito Público do programa de pós graduação pela Fundação Faculdade de Direito da Bahia (2013) - Universidade Federal da Bahia, disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/11322>. Acesso em: 13 maio 2020.

STF, RE 193.712-2/MG, rel. Min. Maurício Corrêa, **Diário da Justiça**, seção I, 16 maio 1996, p. 16.124 –16.125.

WHEARE, K. C. **Federal government**. 3ª ed., 2ª. imp. Londres: Oxford University Press, 1956.

## Notas

1 Sobre a harmonia no pacto federativo: “O pacto federativo, sustentando-se na harmonia que deve presidir as relações institucionais entre as comunidades políticas que compõem o estado federal, legítima as restrições de ordem constitucional que afetam o exercício, pelos Estados membros e Distrito Federal, de sua competência normativa em tema de exoneração tributária pertinente ao ICMS” (STF, ADI 1.247/MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 17.08.1995, Plenário, DJ 08.09.1995).

2 O ponto é pacífico na doutrina. Vide: BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional brasileiro**: o problema da federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 22, 25 e 27; WHEARE, K. C. **Federal government**. 3ª ed., 2ª. imp. Londres: Oxford University Press, 1956. p. 55 e ss.

3 “*ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI DISTRITAL N. 514/93. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INEXISTENTE. DIREITO DO CONSUMIDOR. COMPETÊNCIA CONCORRENTE SUPLEMENTAR DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INEXISTENTE. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. INCIDENTE JULGADO IMPROCEDENTE*. 1. Existem duas hipóteses de competência concorrente-suplementar para os Estados e Distrito Federal. A competência suplementar complementar, quando já existe lei federal fixando normas gerais sobre o assunto, cabendo aos Estados e Distrito Federal apenas complementá-las. E a competência suplementar supletiva, quando não existe lei federal sobre a matéria e os Estados e o Distrito Federal, provisoriamente, editam normas gerais sobre o assunto. (...)” (TJ-DF - AIL: 20140020218365, Relator: SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS, Data de Julgamento: 27/01/2015, Conselho Especial, Data de Publicação: Publicado no DJE: 06/02/2015. Pág.: 17).

4 Parte dos conceitos sobre competências vão ao encontro da doutrina de José Afonso da Silva cuja leitura pode ser feita em: SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37ª Edição. Revista e Atualizada (até a EC 76/13). Editora Malheiros, p. 481-489 em que trata sobre temas como: o princípio da predominância do interesse; técnicas de repartição de competências; classificação das competências; ato de intervenção: limites e requisitos.

5 ALMEIDA, Fernando Menezes de. Tratamento constitucional da autonomia municipal e da função social da propriedade urbana – noções gerais. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/du%20i%205.pdf?d=636682907232710476>. Acesso em: 9 nov. 2020.

6 WHO Director-General’s statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV). Disponível em: [https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)). Acesso em: 22 abr. 2020.

7 Portaria 188/20. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/prt188-20-ms.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt188-20-ms.htm) Acesso em: 12 maio 2020.

8 Decreto do Estado de São Paulo 64.879/20. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/193347>. Acesso em: 12 maio 2020.

9 Decreto do Município de São Paulo 59.283/20, disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59283-de-16-de-marco-de-2020>. Acesso em: 12 maio 2020.

10 Declaração da Organização Mundial da Saúde que caracteriza a Covid-19 como pandemia, disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6120:oms-afirma-que-covid-19-e-agora-caracterizada-como-pandemia&Itemid=812](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6120:oms-afirma-que-covid-19-e-agora-caracterizada-como-pandemia&Itemid=812). Acesso em: 12 maio 2020.

11 MP 926, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm). Acesso em: 11 maio 2020.

12 MP 927, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm). Acesso em 11 maio 2020.

13 Por maioria do plenário, foram suspensos dois artigos da MP 927. “O artigo 29, que não considera doença ocupacional os casos de contaminação de trabalhadores pelo coronavírus e o artigo 31, que limitava a atuação de auditores fiscais do trabalho à atividade de orientação. A decisão foi proferida no julgamento de medida liminar em sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) ajuizadas contra a MP”. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442355>. Acesso em: 11 maio 2020.

14 Relatório do ministro Marco Aurélio de Mello na Adin 6341, disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-marco-aurelio-acoes-competencia.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

15 Relatório do ministro Roberto Barroso nas ADPFs 668 e 669. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF669cautelar.pdf>. Acesso em: 12 maio 2020.

16 Vídeo da campanha #O BRASIL NAO PODE PARAR. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hQQZE7LQIGk&t=4s>. Acesso em: 12 maio 2020.

17 Portaria 454/20. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/prt454-20-ms.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt454-20-ms.htm). Acesso em: 11 maio 2020.

18 Organização Mundial de Saúde (OMS); Ministério da Saúde; Conselho Federal de Medicina; Sociedade Brasileira de Infectologia; Estudo do Imperial College COVID-19 Response Team.

19 Relatório do ministro Alexandre de Moraes na ADPF 672. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em: 12 maio 2020.

20 Decreto Legislativo 6/20. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 12 maio 2020.

21 Decreto presidencial 10282/20. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm). Acesso em: 12 maio 2020.

22 Decreto presidencial 10.292/20. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10292.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10292.htm). Acesso em: 12 maio 2020.

23 Relatório do ministro Celso de Mello na ACO 3385. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3385TP.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

24 Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (...) VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e [...]

25 Foram analisadas decisões no Agravo de Instrumento 2076383-87.2020.8.26.0000 interposto pelo município de São José dos Campos; na Antecipação de Tutela na Ação Civil Pública 1004109-47.2020.8.26.0161 contra o município de Diadema ACP; na Ação Civil Pública Cível 1001984-59.2020.8.26.0597 interposta contra o Município de Sertãozinho e na Antecipação de tutela da Ação Civil Pública Cível contra o município de Cravinhos. Informações primárias da matéria jornalística (Municípios devem seguir diretrizes estaduais de combate à Covid-19), publicada no site Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-27/tj-sp-tende-garantir-prevalencia-norma-estadual-covid-19>. Acesso em: 12 maio 2020.

26 A situação epidemiológica do estado pode ser consultada dia a dia no hot site montado pelo Governo do Estado em conjunto com a Fundação Seade. Disponível em: [https://www.seade.gov.br/coronavirus/?utm\\_source=portal&utm\\_medium=banner&utm\\_campaign=boletim-completo](https://www.seade.gov.br/coronavirus/?utm_source=portal&utm_medium=banner&utm_campaign=boletim-completo)

27 Portal da Covid-19. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/legislacao/> Acesso em: 11 nov. 2020.

28 Saiba quais as medidas do Governo de SP para combate ao coronavírus - Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/saiba-quai-as-medidas-do-goveno-de-sp-para-o-combate-ao-coronavirus-2/> Acesso em: 2 fev. 2020.

29 Linha do tempo do Coronavírus no Brasil - Sanar Medicina. Disponível em: <https://sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil>. Acesso em: 11 maio 2020.

- 30 Portal da Covid-19. Disponível em portal da PGE/SP. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/legislacao/> Acesso em: 2 nov. 2020.
- 31 Prefeitos lamentam participação de Bolsonaro em manifestação que pedia intervenção militar: 'Mais um despropósito | Campinas e Região G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2020/04/20/prefeitos-lamentam-participacao-de-Bolsonaro-em-manifestacao-que-pedia-intervencao-militar-mais-um-desproposito.ghtml> Acesso em: 11 maio 2020.
- 32 Para STF, Bolsonaro quis dividir ônus de efeitos da pandemia, mas sofreu invertida de Toffoli. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2020/05/07/para-stf-bolsonaro-quis-dividir-onus-de-efeitos-da-pandemia-mas-sofreu-invertida-de-toffoli.ghtml> Acesso em: 7 maio 2020.
- 33 Doria culpa Bolsonaro por baixo índice de isolamento: 'Péssimo exemplo' | Jovem Pan. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/brasil/doria-culpa-bolsonaro-baixo-isolamento.html> Acesso em: 11 maio 2020.
- 34 A evolução do índice de isolamento social conforme monitorado pelas autoridades estaduais pode ser acompanhado em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/isolamento/>
- 35 Coronavírus: Governo centraliza estoque de respiradores e gera atrito com estados. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/26/governo-centraliza-estoque-de-respiradores-e-gera-atrito-com-estados.htm> Acesso em: 12 maio 2020.
- 36 Governo de SP importa 3 mil respiradores para atender pacientes graves de coronavírus- Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/governo-de-sp-importa-3-mil-respiradores-para-pacientes-graves-coronavirus/> Acesso em: 12 maio 2020.
- 37 Transparência - Disponível no site do Estado de São Paulo: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/transparencia/> Acesso em: 11 maio 2020.
- 38 Coronavírus: uso de dados de geolocalização contra a pandemia põe em risco sua privacidade? Disponível em BBC News Brasil: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52357879>. Acesso em: 11 maio 2020.
- 39 Condemat | Prefeitos cobram ajuda do Estado para manter quarentena e para melhorar capacidade hospitalar. Disponível em Condemat. Disponível em: <https://condemat.sp.gov.br/prefeitos-cobram-ajuda-do-estado-para-manter-quarentena-e-para-melhorar-capacidade-hospitalar/> Acesso em: 11 maio 2020.
- 40 SP: Prefeitos do ABC anunciam compra de 1 milhão de testes de covid- 19. Disponível em Agência Brasil: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-03/sp-prefeitos-do-abc-anunciam-compra-de-1-milhao-de-testes-de-covid-19> Acesso em: 11 maio 2020.
- 41 Saiba quais as medidas do Governo de SP para combate ao coronavírus - Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/saiba-quai-as-medidas-do-goveno-de-sp-para-o-combate-ao-coronavirus-2/> Acesso em: 11 maio 2020.
- 42 Os protocolos técnicos e outras orientações de caráter técnico científico, utilizadas em grande parte para orientar o trabalho das unidades da rede municipal podem ser encontradas no site institucional da Secretaria Municipal de Saúde. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia\\_em\\_saude/doencas\\_e\\_agrivos/coronavirus/index.php?p=291766](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia_em_saude/doencas_e_agrivos/coronavirus/index.php?p=291766). Acesso em: 12 maio 2020.
- 43 No âmbito normativo, não houve uma unificação das medidas de isolamento, que foram sendo decretadas de forma segmentada a depender da matéria a ser disciplinada. Citamos como principais exemplos Decreto 59.283 de 16 de março de 2020 (Declara situação de emergência no Município de São Paulo e define outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus); o decreto 59.298 de 23 de março de 2020 (Suspende o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços); o Decreto 59.285 de 18 de março de 2020 (Suspende o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e o funcionamento de casas noturnas e outras voltados à realização de festas eventos ou recepções); e o Decreto 59.349 de 14 de abril de 2020 (Recomenda horário de funcionamento das atividades industriais, comerciais e de serviços durante o estado de calamidade pública para enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus).
- 44 Documento publicado pela Secretaria Municipal de Saúde em 31 de março de 2020. Disponível em: < [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/Plano\\_de\\_Acao\\_COVID\\_19\\_31\\_03\\_2020.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/Plano_de_Acao_COVID_19_31_03_2020.pdf).> Acesso em: 7 dez. 2020.

45 Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/aceso\\_a\\_informacao/index.php?p=28731](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/aceso_a_informacao/index.php?p=28731) Acesso em: 09 nov.2020.

46 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 254

47 Argumento apresentado por Michele Fernandez e Hesaú Rômulo no jornal “O Estado de S. Paulo”, em 7 de abril de 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/um-novo-pacto-federativo-atuacao-dos-estados-em-tempos-de-pandemia/> Acesso em: 12 maio 2020.

# Burocracia e políticas públicas no Brasil: Os dilemas da democracia no contexto de pandemia

*Administração é a mais evidente parte do Governo; é o Governo em ação.*

*Woodrow Wilson<sup>1</sup>*

**R**esumo: Este artigo tem como objetivo promover uma reflexão sobre a relação entre burocracia e políticas públicas no Brasil. Para tanto, traça um panorama da constituição histórica das burocracias e de seu papel na administração pública, a partir de uma revisão da literatura. Busca-se discutir a estrutura e as formas de atuação da administração pública brasileira, diferenciando os modelos patrimonialista, burocrático, gerencial e societal, bem como contextualizando as influências políticas, econômicas e sociais junto aos atores no processo de formulação e implementação das políticas públicas, com particular ênfase no contexto de pandemia no país.

**Palavras-chave:** Formação do Estado brasileiro. Modelos de administração pública. Atores políticos. Presidencialismo de coalizão e de colusão. Desafios democráticos.

**Abstract:** This article aims to promote a reflection on the relationship between bureaucracy and public policies in Brazil. To do so, it outlines an overview of the historical constitution of bureaucracies and its role in public administration, based on a literature review. It seeks to discuss the structure and forms of performance of the Brazilian public administration, differentiating the

## Katia Saisi

Doutora em Ciências Sociais (área de concentração Política) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), mestra em Comunicação e Mercado e especialista em Marketing e Comunicação pela Faculdade Cásper Líbero (FCL), graduada em Comunicação Social — Jornalismo pela PUC-SP. Docente universitária, pesquisadora e profissional liberal

patrimonialist, bureaucratic, managerial and societal models, as well as contextualizing the political, economic and social influences with the actors in the process of formulating and implementing public policies, with particular emphasis on the pandemic context in the country.

**Keywords:** Formation of the Brazilian State. Public administration models. Political actors. Coalition and collusion presidentialism. Democratic challenges.

## 1 Introdução

A burocracia não é um fenômeno exclusivo das sociedades modernas. A palavra, do francês *bureaucratie*, foi empregada pela primeira vez, na metade do século XVIII, pelo economista fisiocrático Vincent de Gournay, para indicar o poder do corpo de funcionários e empregados da administração estatal, incumbido de funções especializadas sob a monarquia absoluta e dependente do soberano (GIRGLIOLI, 2000, p. 124). O termo surgiu já carregado de conotação negativa, especialmente por liberais, para atacar a centralização administrativa das monarquias, chegando até os dias de hoje como sinônimo de ineficiência de organizações públicas e privadas.

No século XIX surge outra concepção de burocracia, de cunho técnico, envolvendo estudos jurídicos e sobre administração, para designar uma teoria e uma praxe da administração pública que é considerada a mais eficiente (GIRGLIOLI, 2000, p. 125). Foi Max Weber (1864-1920) quem se tornou célebre na análise da burocracia, considerando-a como uma variante específica moderna das soluções dadas ao problema geral da administração.

Weber não a define, mas a conceitua por meio de “tipos ideais” (modelo metodológico utilizado para caracterização de fenômenos), ao apresentar as formas de dominação: legítima ou não, sendo que, dentre as primeiras, diferencia a tradicional, a carismática e a racional-legal, identificada com a burocracia.

## 2 Os tipos ideais de dominação legítima para Weber

Para discutir a questão da dominação de tipo legal, convém resgatar o papel deste economista, como o próprio se autointitulava, considerado um dos pais do pensamento sociológico moderno (juntamente com o francês Émile Durkheim e o seu conterrâneo Karl Marx), no contexto histórico da produção de sua obra. Ainda que critique o marxismo, por avaliar os fenômenos econômicos como “determinantes” da sociedade, Weber também considera sua importância, só que os coloca como “condicionantes”, juntamente com outros fatores, tais como a política, a organização social, a religião e a cultura. Sua Sociologia não se restringe à divisão do trabalho e à diferenciação social.

Soube muito bem captar os principais aspectos que marcaram o século XIX e início do século XX, como a emergência da nação como princípio organizador da vida social. Seu eixo fundamental de análise é a Alemanha, que acabara de se unificar.

Difere também de seu contemporâneo francês Émile Durkheim, que está impregnado por um estado social já constituído e se preocupa com o que pode desestabilizar essa sociedade.

Weber se alimenta de um problema diverso: a construção de uma sociedade num estado forte, sob a hegemonia prussiana, que vivia um processo acelerado de industrialização. Como Marx, ocupa-se do tema da constituição do grande sujeito histórico: quem são os grupos sociais que podem organizar a sociedade. Naquele momento, na Alemanha, não havia nenhum grupo social capaz de fazer frente ao cenário internacional como Estado Nacional, ainda que tivesse o maior movimento operário organizado do mundo, com o Partido Social Democrata.

Seu foco de estudo é, portanto, as ações e os agentes dessas ações, ou seja, quem age e as modalidades de ações de quem age. E isso fica evidente em sua obra *A ética protestante e o*

*espírito do capitalismo*, publicado originalmente em 1904, com o qual inaugura suas reflexões sobre Sociologia da Religião e em que relaciona a ética religiosa com a moral profissional, que está no espírito do capitalismo. Analisa o capitalismo do ponto de vista cultural e religioso, com os hábitos, as personalidades e o modo de racionalizar a vida.

Na passagem de uma sociedade patriarcal e patrimonial, característica da Idade Média, com os governos constituídos pelos laços de tradição ou carisma, para uma sociedade baseada na racionalização capitalista, surge a burocracia, que é realizada “sem consideração a pessoas” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 17). Logo, há uma destradicionalização e modernização da sociedade, conforme explica Girglioli (2000, p. 125-126):

Weber contrapõe repetidas vezes o sistema burocrático, que ele considera próprio do Estado moderno, ao patrimonial. Neste último, os funcionários não são assumidos em base contratual, mas são tipicamente escravos ou clientes de quem detém o poder e, ao invés de uma retribuição fixa, são recompensados com benefícios em natureza ou em dinheiro; as funções administrativas não são atribuídas com base em critérios relativos a esferas de competência impessoais e a hierarquias racionais, mas são distribuídas quer segundo a tradição quer de acordo com o arbítrio do soberano; a distinção entre pessoa e cargo não existe, enquanto todos os meios de administração são considerados partes do patrimônio pessoal do detentor do poder. [...] É à luz de semelhantes distinções que o conceito de burocracia revela sua utilidade.

A questão que se coloca para Weber é como dirigir o corpo administrativo e formular programas e projetos para a sociedade, com o objetivo de realizar a hegemonia pretendida. Para tal, Weber aposta na capacidade política, por meio da organização eficaz com a burocracia, sob a direção de um agente que dá

orientações de conduta e ação capazes de atingir objetivos de modo eficaz.

Desenvolve uma teoria da ação orientada para um objetivo. Afinal, cada ação envolve uma intenção. E as múltiplas ações dos incontáveis agentes sociais são o que constituem o tecido social. A tessitura da vida em sociedade se configura por roteiros de diferentes agentes que buscam suas próprias finalidades. Os resultados escapam dos próprios agentes individuais. Então, à sua questão suprema de o que faz uma sociedade continuar existindo, responde que é a estabilidade nas redes de relações.

Nenhuma linha de ação por si só garante a consecução de uma determinada trajetória. É preciso saber qual o significado de tais ações que se cruzam com outras e como esses fios vão se entrecruzando e tecendo a teia da sociedade.

### 3 As formas de dominação

Dada a situação de escassez – princípio econômico –, há uma apropriação diferenciada no interior que qualquer grupo humano. E isso não se dá apenas na questão de bens materiais; inclui também os bens simbólicos, como o prestígio. Daí a emergência de conflitos e disputas. É preciso, assim, que a pura apropriação se transforme historicamente naquilo que ele chama de “dominação”, que é o exercício de poder.

Este conceito não se reduz ao uso da violência, da coerção ou obrigação. Abarca, outrossim, a capacidade de manter a iniciativa das ações e torná-las aceitáveis a quem as está realizando. As ações precisam de continuidade no tempo para persistirem: elas têm de ser, de alguma maneira, aceitas, mesmo por quem delas não se beneficia diretamente.

Os motivos que levam à dominação legítima são de três naturezas, segundo a tipologia ideal proposta por Weber: a) Racional – baseada nas leis e no direito, sendo de ordem impessoal; b) Tradicional – baseada na devoção à pessoa nomeada pelos hábitos costumeiros; e c) Carismática – baseada na confiança na superioridade

de uma pessoa por suas próprias características: o líder.

No quadro burocrático, a dominação legal é a que prevalece na forma da administração moderna. Embora as organizações burocráticas existam desde as mais antigas civilizações, como o Império Novo Egípcio (1580-712 a.C.)<sup>2</sup>, somente com o advento do capitalismo industrial é que elas se instalaram em todas as áreas da sociedade. Para Weber, tal extensão e expansão eram inevitáveis, ou seja, a única maneira de lidar com as demandas da modernidade.

De acordo com Giddens e Sutton (2016, p. 108-109), o tipo ideal de dominação racional-legal de Weber inclui as seguintes características:

1. Clara hierarquia de autoridades, com as posições da mais alta autoridade e poder no topo. Há também uma cadeia de comando em que cada posto superior controla e supervisiona aquele logo abaixo;
2. Conduta de oficiais regidos por regras escritas, o que possibilita a previsibilidade e a ordem;
3. Funcionários que são assalariados, fixos e, em geral, trabalham em período integral. As pessoas chegam a fazer carreiras de uma vida toda dentro da organização;
4. Uma nítida separação entre o trabalho dos funcionários e a sua vida pessoal – eles não se misturam;
5. Todos os recursos (incluindo mesas, computadores, canetas, papel etc.) são de propriedade da organização; os funcionários não têm autorização para possuir seus próprios “meios de produção”.

A característica fundamental da burocracia é possuir regras abstratas e impessoais, estabelecidas racionalmente, que devem ser obedecidas pelos membros daquela organização (empresa, comunidade, igreja, Estado etc.), de forma contínua, baseada na competência. Bresser-Pereira (2004, p. 33) salienta as vantagens

do sistema burocrático no modo de produção capitalista, aqui elencadas resumidamente:

- a. Precisão (cada membro da organização sabe quais são suas funções);
- b. Rapidez (a tramitação de ordens segue canais já estabelecidos);
- c. Univocidade (cada membro sabe a quem se reportar);
- d. Caráter oficial (as comunicações são formalizadas por escrito);
- e. Continuidade (não há dependência de indivíduos, que podem ser substituídos);
- f. Disciplina (o segredo profissional faz parte da ética do administrador);
- g. Uniformidade (devido à precisão dos encargos de cada elemento da estrutura);
- h. Redução de fricção (a autoridade é definida com clareza);
- i. Redução de custos materiais e pessoais (resultado de todas as elencadas acima, gerando eficiência).

“O meio mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático” (WEBER, 1999, p. 144). Esse tipo envolve a liberdade do indivíduo em aceitar obedecer a obrigações objetivas, as quais são definidas por seus cargos, em função de competências fixas, baseadas em contrato, qualificação profissional, remuneração, entre outras características.

Entretanto, a burocracia gera um engessamento, com excessiva departamentalização (cada área atuando como um “feudo”), fragmentação e perda da noção da finalidade mais ampla da própria organização, como veremos a seguir.

#### 4 Visões críticas sobre a burocracia

A burocratização favorece a especialização do trabalho visando ao seu aprimoramento. Foi justamente esse processo que se viu não apenas no mundo corporativo e na administração pública, como também nas ciências e em outros campos.

Isso conduz o indivíduo à fragmentação

de sua visão de mundo, com perda da noção do todo. É aí que reside o perigo da burocracia: sempre há o risco de se converter numa entidade que, ao invés de seguir orientações externas, se atomiza e, conseqüentemente, petrifica a sociedade. Como inovar dentro desse aparato? Como fazer política? Esse é o desafio da dominação legal: a sociedade é dinâmica e um campo de forças em contínua mutação, o que a torna incompatível com a burocracia.

Mesmo Weber alertava sobre os perigos da burocratização, como apontam Faria e Meneghetti (2011), ao compararem dois estudiosos da burocracia nacional: Maurício Tragtenberg e Fernando Claudio Prestes Motta. “Esta é a preocupação central de Weber que não se esquece de advertir que a burocracia é uma máquina de difícil destruição” (TRAGTENBERG apud FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 428).

Burocracia é o oposto de autonomia, tanto individual como coletiva. O próprio pensamento da atualidade encontra-se refém da burocratização. No interior das organizações, os trabalhadores – do operário ao executivo – são condicionados pelas determinações de que a burocracia (vista como sedimentação da racionalização oriunda da divisão do trabalho) impõe (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 428-429).

Como crítico intransigente de toda a forma de autoridade, de poder, de burocracia e de dominação, Tragtenberg desaprova a burocracia nos Estados socialistas:

Avesso a qualquer forma de burocratização que impedisse a autonomia dos indivíduos, caracteriza-se um dos pioneiros na crítica ao regime autoritário com que o socialismo tentou se estabelecer no leste europeu. [...] A burocracia instalada nos países chamados socialistas ocorre igualmente em outros Estados declaradamente liberais, porém com uma máscara diferente. Tragtenberg, ao escrever sobre o leste europeu, afirma que “sob Stálin, o regime do leste

europeu reproduziu o modelo russo: economia de Estado regida por uma burocracia que gozava de imunidades e privilégios defendidos por um Estado policial, onde a liberdade era vista como ‘preconceito burguês’” (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 431).

No mesmo estudo, os autores indicam que Prestes Motta acentua ainda mais esse caráter alienante, pois a participação na organização burocrática leva à perda de sentido da vida em comunidade.

O comportamento passa a ser disciplinado e caracterizado como irresponsabilidade social, caso o comportamento padrão não seja seguido. Na esfera política, a participação das pessoas perde sentido, sobretudo, porque as pessoas não participam de fato das decisões relevantes. É fortalecida a aparência de que a democracia é efetivamente o regime político dominante. Isso ocorre por meio dos partidos políticos e sindicatos, vistos como organizações burocráticas que criam a **falsa sensação de participação democrática nas decisões políticas da sociedade** (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 432-433, grifo nosso).

Vê-se, dessa forma, que tanto para Prestes Motta quanto para Tragtenberg, a organização burocrática é um tipo de sistema social dominante nas sociedades modernas e, como tal, configura-se não apenas como uma estratégia de administração e de dominação, mas sobretudo de controle e de poder. Ambos advertem para a tendência de a burocratização afetar diretamente a produção de conhecimento e gerar alienação.

A inculcação ideológica, a submissão, os comportamentos padrão e o disciplinamento não são decorrentes apenas da forma objetiva como a burocracia se institui na organização. A burocracia investe também no controle intersubjetivo, e esse movimento é essencial para que o controle possa ser efetivo (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 438).

A crítica à burocracia é uma das marcas do mundo contemporâneo. No Brasil, chega a ser designada pela pejorativa alcunha de “burrocraria”, como sinônimo de percalços ao pleno gozo dos direitos dos cidadãos e entraves à implantação de políticas em favor do interesse público. Em todas as linhas político-ideológicas também se encontram rigorosas críticas. A direita a abomina em defesa do livre mercado; o centro quer reformá-la em nome da transparência e dos resultados da ação governamental (*accountability*), e a esquerda quer transformá-la em prol de uma democracia participativa de fato.

Contudo, a existência do modelo burocrático é indispensável para a sociedade atual e condição necessária para a ordem democrática:

A grande revolução burocrática moderna ocorre a partir da Revolução Francesa, quando, seguindo famoso discurso de Robespierre, o burocrata deixou de ser um servidor da Coroa para transformar-se em servidor do público. Disso decorreu o art. 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que definiu que a ocupação dos cargos públicos deveria dar-se a partir de dois pilares: i) a igualdade na busca pelo acesso à função pública; e ii) seu preenchimento segundo a “capacidade e sem outra distinção senão a de suas qualidades e talentos (LONGO apud ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 24-25).

Como reforçam os autores, o modelo weberiano clássico não responde a todos os dilemas do Estado contemporâneo, uma vez que foi concebido em um momento que se buscava alterar a ordem vigente de caráter patrimonialista. Mas já se previa a demanda para uma administração pública de caráter republicano (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 25-26).

Antes de empreendermos uma discussão sobre o papel da burocracia como parte central da atividade política no mundo contemporâneo e o impacto do modelo burocrático na democracia, cumpre verificar como se deu a formação

da administração pública brasileira, a partir de um sucinto resgate de seus principais marcos históricos.

## 5 A formação da burocracia brasileira

A administração pública genuinamente brasileira só nasceu com a Independência do país, em 1822. Mas, desde o período colonial, já se verifica a existência de uma estrutura administrativa, que perdurou por mais de 300 anos, voltada sobretudo ao controle de Portugal sobre a Colônia.

Dois formas de dominação distinguem o período. Na primeira, de viés centralizador, a figura principal era o governador geral, instituído como mecanismo contra o fracasso da administração privada das capitanias hereditárias, e caracterizava-se por um excesso de procedimentos e regulamentos. Na segunda, de caráter descentralizador, a base era a estrutura local de governança, marcada pelo poderio patrimonialista presente tanto nas câmaras municipais como nas capitanias hereditárias. Esse cenário de duplo domínio – centralismo e patrimonialismo – assinala o período colonial.

A partir de meados do século XVIII, inicia-se um processo de revitalização da economia portuguesa, no bojo das políticas mercantilistas instauradas durante o governo de D. José I (1750-1777) por meio de seu ministro Sebastião José de Carvalho e Melo, futuro Marquês de Pombal. As reformas pombalinas instituídas em Portugal geram maior intervenção, por meio do envio de altos burocratas especialmente preparados para atuar em todas as colônias portuguesas.

Em 1808, Dom João VI, ainda príncipe regente, acompanhado da família real e de uma corte com cerca de dez mil pessoas, desembarca no Brasil, trazendo para o Rio de Janeiro a sede do Império português, o que deu novo impulso ao poder público. Com o retorno de D. João VI a Portugal, em 1821, seu filho D. Pedro I assume o poder como regente. Com a Independência,

em 1822, instaura-se o Império. Após um período de grande turbulência, em que D. Pedro I abdica ao trono brasileiro para assumir o português, em 1831, instaura-se a Regência, uma vez que seu filho, D. Pedro II, tinha apenas 5 anos.

Nesse período (que durou quase uma década, até 1840, quando D. Pedro II assume o Império), a burocracia estatal teve uma dupla função. Primeiro, serve para a distribuição de empregos públicos para garantir o apoio político e social. Trata-se do que se denomina como fenômeno da patronagem. Segundo, embasa a construção da nação brasileira, evitando o fracionamento que marcou o restante da América Latina e mitigando o localismo oligárquico presente no país. Para tanto, criam-se os Conselhos de Estados, dominados por funcionários públicos, com experiência política e atuação burocrática. “Foram gerados, então, dois mundos burocráticos, um mais vinculado ao mérito, e outro à patronagem” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 31).

Duas importantes exceções fogem a esse modelo: as Forças Armadas e o Itamaraty. Além de serem de fato as primeiras burocracias de tipo weberiano da história do país, institucionalizando a seleção pública pelo mérito e pela ideia de profissionalização, as duas organizações foram fundamentais para manter a integridade territorial e a própria ordem interna do país.

Por influência de ambas, houve uma profunda reestruturação do Estado brasileiro, que culmina com a primeira grande reforma do serviço civil, realizada na década de 1930, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), durante o governo Vargas.

O projeto daspiano sustenta-se sobre três pilares: 1) tem como objetivo a expansão do papel do Estado, que aumenta sua intervenção nos domínios econômico e social em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista, baseado na urbanização,

industrialização e desenvolvimento econômico do país; 2) cria uma burocracia, meritocrática profissional e universalista, em que valiam mais a instituição e os objetivos do Estado, do que os burocratas e seus laços sociais; e 3) torna a primeira estrutura burocrática de tipo weberiana para produzir políticas públicas em larga escala.

A primeira grande mudança ocorre ainda em 1931, com a composição da Comissão Permanente de Compras. Outro avanço foi em termos de recursos humanos, com o estabelecimento do concurso público como regra geral de acesso aos cargos públicos, na Constituição de 1934. No ano seguinte, realiza a Reforma Econômico-Financeira, por meio da Lei nº 51, que padroniza vencimentos e define normas para ascensão entre cargos. Em 1936, constitui o Conselho Federal do Serviço Público Civil e promulga a Lei nº 284, que define as normas básicas e os sistemas de classificação de cargos. A Constituição de 1937 prevê a criação do Dasp, o que ocorre no ano seguinte. Em relação orçamento público, com o Decreto-Lei nº 2.026, de 1940, institui a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda.

A reforma administrativa conduzida pelo Dasp também foi responsável pela criação de unidades administrativas descentralizadas da burocracia federal, as chamadas autarquias. Essa expansão insere-se dentro do projeto nacional desenvolvimentista de Vargas, uma vez que os novos órgãos criados tinham a função, principalmente, de controlar e intervir nas atividades econômicas.

Se, por um lado, o Dasp logrou organizar e racionalizar o serviço público no país, por outro, fundava-se no autoritarismo e no centralismo, particularmente durante o Estado Novo (1937-1945), e não conseguiu extinguir os antigos vícios: uma parte da administração pública brasileira é regida pelos princípios da meritocracia e profissionalismo, insulada das influências externas, e outra parte é mantida sob a égide do patrimonialismo, sendo cooptada pelos

diferentes grupos de interesse e atores que sustentam politicamente Getúlio Vargas. “Esse paradigma político-administrativo estabeleceu um pacto entre política e burocracia, que sobreviveu e continuou desenvolvendo-se durante o período 1946-1964” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 42-43).

O regime militar, iniciado em 1964, estabelece o modelo tecnocrático-autoritário. Ou seja, a política de fortalecimento do aparato estatal nos moldes varguistas é mantida, reforçando a alta burocracia insulada e as agências estatais. Mas agora dentro de uma estrutura autoritária, em que o poder simbólico tem um papel preponderante.

O principal instrumento de legitimação simbólica dos militares, além de patriotismo difuso e discurso anticomunista, advinha de ideologia antipolítica e tecnoburocrática, a partir da qual o regime se definia como instrumento “modernizador” do país. É por essa razão que a estrutura da administração pública ganhou especial destaque no período (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 47).

A grande marca do período, do ponto de vista administrativo, é a continuação da expansão do Estado brasileiro, especialmente pela via da administração indireta. Para realizar essa expansão do aparato estatal, a promulgação do Decreto-Lei nº 200, de 1967, é fundamental, sendo a segunda grande reforma administrativa do século XX. Dentre suas principais características, sobressaem-se a desconcentração administrativa, dando maior raio decisório e flexibilidade gerencial à administração indireta e o esforço em tornar o Estado mais ágil para expandir suas ações, particularmente no campo econômico.

Mas, paradoxalmente, ao mesmo tempo que se propugna uma maior descentralização administrativa, cria-se um modelo unionista-autoritário, fortemente centralizador (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 50). Estimula a

reprodução nos estados e municípios da estrutura institucional vigente no âmbito federal, sob o argumento de que o regime precisa “modernizar” o país de “cima para baixo”.

Conforme assinalam os autores, o modelo reformista do regime militar apresenta quatro problemas: 1) caráter autoritário, baseado na superioridade da técnica sobre a política; 2) fragmentação da administração pública causada pelo Decreto-Lei nº 200 que fracassa em seu objetivo de criar mecanismos de coordenação; 3) fortalecimento da administração indireta e, concomitantemente, incapacidade de dar o mesmo valor à administração direta; e 4) falta de controle à patronagem nos governos subnacionais, apesar da centralização, pois “não incentivou os governadores a aprimorar a seleção e o desenvolvimento da burocracia, mantendo a porta aberta à patronagem” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 52).

Em seu declínio, o governo militar empreende uma derradeira ação administrativa, com o Programa Nacional de Desburocratização, idealizado pelo ministro Hélio Beltrão, em 1979. O projeto procura facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços do Estado, atuando particularmente contra a papelada que dificulta o exercício da cidadania pela população. O programa emperra frente às resistências tanto de políticos situacionistas e militares, que temem a democratização, quanto do próprio aparelho burocrático, que receia perder seu poder sobre controles e processos. Contudo, o debate prepara o terreno para as novas ideias que aparecem na Constituinte e na Reforma de Bresser-Pereira (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 53).

O processo de reforma do Estado no Brasil começa com o fim do período militar. Com a redemocratização, urge a busca de um novo modelo de administração pública. Naquele momento, combinam-se dois fenômenos: a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional desenvolvimentista. Diferente das outras grandes reformas do século

XX, o reformismo teria agora de ser realizado democraticamente.

Como o regime autoritário fora pródigo em potencializar problemas históricos da administração pública brasileira, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental, “o olhar mais para o passado do que para o presente/futuro atrapalha o processo reformista da Nova República” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 54). Durante o governo Sarney, só são realizadas reformas nas finanças públicas.

Mudanças mais profundas só ocorrem com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, pela primeira vez em nossa história constitucional, contempla um capítulo exclusivo sobre a administração pública. Dentre os avanços, ressaltam-se a democratização, com o fortalecimento do controle externo, por meio da reconstrução do Ministério Público, a introdução de instrumentos de participação popular e a previsão do *habeas data* – fonte do que posteriormente se transforma na Lei de Acesso à Informação; a descentralização, com a execução de políticas públicas ficando mais próxima dos cidadãos, a exemplo da municipalização do SUS, e repasse de recursos para provisão de serviços públicos; e a profissionalização meritocrática do serviço público, com a generalização do concurso público.

É ainda ampliado o elenco de setores e políticas públicas como dever do Estado. “Áreas de direitos de quarta geração – como meio ambiente – ou os clássicos – como saúde, educação e assistência social – mudaram muito sua lista básica de objetivos, criando novos campos de atuação” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 56).

Como resultado dessas novas configurações, surgem demandas como “aprimorar as

estruturas federais – já desenvolvidas em boa medida desde o varguismo – e reestruturar ou até mesmo criar burocracias no plano subnacional” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 46). Vários empecilhos se impõem à sua concretização.

## 6 A administração pública na era democrática

A atual Constituição não conseguiu eliminar de todo os problemas existentes. A descentralização enfrentou como dificuldade de avanço o controle dos governos subnacionais, ao mesmo tempo em que ocorreu uma multiplicação de novos municípios, com a permanência de estruturas patrimonialistas e a falta de articulação entre os diferentes níveis. Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 58) exemplificam essas adversidades:

Os equívocos desse processo começaram com a conquista de estabilidade por milhares de funcionários que não haviam prestado concurso público. Ademais, foram criadas falsas isonomias (como a incorporação absurda de gratificações e benefícios) e legislações que tornaram a burocracia mais ensimesmada e mais distante da população – exemplo claro disso foi a não regulamentação do direito de greve, que na prática se tornou irrestrito, prejudicando basicamente os mais pobres.

Pouco a pouco, a opinião pública percebe que a Constituição de 1988 não tinha resolvido uma série de problemas da administração pública brasileira. E essa percepção foi muito bem capitalizada pelo então candidato presidencial Fernando Collor de Mello, que foi eleito a partir de uma campanha baseada na “caça aos marajás” (funcionários públicos) e na defesa da ideia do Estado mínimo. Em seu governo (1990-1992), houve um desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, e redução de atividades estatais.

Durante o período Itamar Franco no poder (1992-1995), foram produzidos vários

diagnósticos sobre a administração pública, que não lograram implantação. Somente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) é que se verifica uma intensa ação nesse campo. Entre os seus pilares, está a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), capitaneado por Bresser-Pereira. O ideal meritocrático amplifica-se com a incorporação de um modelo gerencial de administração, que define tetos para gastos com o funcionalismo, altera o caráter rígido do regime jurídico único e introduz o princípio da eficiência como pilar do direito administrativo.

A reforma estabelece dois princípios fundamentais. Separa o que é considerado: 1) atividades exclusivas do Estado, que pressupõem o exercício de poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar atividades como a arrecadação tributária, a segurança pública, o controle ambiental; 2) atividades que são de interesse público, mas podem ser delegadas ou produzidas por terceiros, como educação, saúde, meio ambiente.

O modelo gerencial assenta-se no pensamento neoliberal, no qual a amplitude e o papel do Estado diante da economia são repensados. A reforma do Estado passa a ser considerada uma mudança nas funções do Estado, que se abstém de ser o provedor de bens e serviços para assumir uma função de gestor e regulador do desenvolvimento.

Como consequência da adoção do modelo gerencial, deve-se estabelecer novas formas de relação entre Estado, sociedade civil e mercado, por meio de processos inovadores de planejamento e implementação de políticas públicas, as quais pressupõem maior flexibilização do Estado, descentralização e consolidação de redes com a participação de diversos atores (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p. 7).

As consequências práticas ao longo das duas gestões do governo PSDB é que, no plano federal, essa concepção não obteve êxito em

termos de uma reformulação institucional mais ampla. Se, por um lado, aprimorou órgãos governamentais com a constante busca de eficiência que viabilizaram avanços econômico-financeiros, por outro, verificou-se “a baixa qualidade dos serviços em função do contingenciamento de gastos sociais e por centralizar o processo decisório, que não estimula o desenvolvimento de instituições abertas à participação social” (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p. 8). Abrucio e Loureiro (2018, p. 47) complementam o balanço sobre esta fase:

Agências executivas e organizações sociais não se tornaram pilares administrativos da atuação federal. Mas esse ideário teve mais sucesso em termos institucionais nos estados e, ademais, tornou-se importante no debate público, sendo incorporado a várias políticas públicas, mesmo que de forma diversa e incremental. Um programa bem-sucedido no país e criado pela gestão seguinte, comandada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), como o Programa Bolsa Família (PBF), incorpora uma série de mecanismos advindos da gestão por resultados preconizada por Bresser.

Ao longo desse período, o Brasil encara o impasse de diminuir o papel do Estado na economia e, ao mesmo tempo, enfrentar a grave crise gerada pelo aumento da dívida pública e privada, bem como pelas altas taxas de inflação e desemprego.

Não só por aqui, mas em quase todo o mundo, vivencia-se a consolidação do neoliberalismo como doutrina, fundamentada na crença de que o Estado é parasitário e ineficiente, devendo ser privatizado ao máximo. Outra tendência baseia-se na ideia da reforma, atribuindo-se ao terceiro setor o papel de supridor. Já nos anos 2000, surge uma outra posição, que propugna a necessidade de reinvenção solidária e participativa, como indica Costa (2014, p. 31-32):

Essa perspectiva põe a sociedade civil como parte da constituição da esfera pública e que se diferencia da ação estatal e das regras de mercado. [...] Assim, há um grupo da literatura especializada com tendência de ver a participação como método de gestão pública. [...] A emancipação participativa é vista como mais do que uma pauta da reforma de Estado, se caracterizando como meio de emancipação da população.

Vemos, então, indícios de uma nova proposta de administração, baseada na governança pública, na transparência e na participação da sociedade.

## 7 Ascensão de um novo modelo de gestão: societal

A literatura sobre os tipos de administração no Brasil aponta para o surgimento de um novo modelo de administração pública, denominada societal, a saber:

O modelo de gestão societal ainda não se apresenta implementado no Brasil, é um conceito em construção que estabelece diálogo com os conceitos de governança pública, societalismo e transparência pública, mas se percebe um grande movimento para a discussão sobre suas possibilidades de concretização. Identifica-se que a proposta do modelo societal se encontra como proposta de soluções às disfunções presentes no modelo gerencial, o qual, em princípio, buscava a participação social, porém não conseguiu efetivá-la (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p. 8).

Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), vê-se surgir a implantação de programas governamentais que levam em conta o investimento nas áreas sociais como políticas de Estado, com forte participação social por meio de Organizações Não Governamentais (ONGs), grupos de debate

políticos regionais, associações populares e outros interessados:

Entre os canais de participação social nas políticas públicas têm-se: os conselhos gestores, em todas as instâncias da federação, que deliberam ou são consultados sobre as temáticas que representam saúde, educação, habitação, assistência social. [...] Com o orçamento participativo amplia-se a capacidade de identificação das demandas sociais como também se favorece o controle social sobre o orçamento público (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, p. 8).

Segundo os autores, a implementação desse novo projeto-político, societal, busca a ampliação da participação dos atores sociais na definição de políticas públicas, viabilizando a descentralização característica de outros modelos de administração. O cidadão deixa de ser mero usuário dos serviços públicos para assumir um protagonismo no debate, que se caracteriza pela busca de consenso na deliberação da solução produzida. “Entre as vantagens do modelo societal destaca-se o potencial da solução produzida, uma vez que, pela participação popular, o lastro cultural dos participantes pode promover melhores soluções às questões em debate” (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, p. 9). Abrucio e Loureiro (2018, p. 47) reiteram o raciocínio:

[...] foi ampliado significativamente o arco de programas e áreas abarcadas pelo Estado, expandindo-se o acesso aos direitos para boa parte dos cidadãos, sobretudo os mais pobres. Por fim, houve também um crescimento das formas participativas de atuação em diversos setores governamentais.

A participação do cidadão nos espaços públicos de ação política permite não apenas que este expresse sua percepção sobre a questão em debate, mas que sobretudo deixe de ocupar um papel subalterno ou de mero usuário, pois assume uma atuação ativa e efetiva na deliberação do consenso que for construído. O resultado se

traduz em benefícios sociais, como sublinham Drumond, Silveira e Silva (2014, p. 9):

Entre as vantagens do modelo societal destaca-se o potencial da solução produzida, uma vez que, pela participação popular, o lastro cultural dos participantes pode promover melhores soluções às questões em debate.

Não obstante essas conquistas, a relação entre a política e a burocracia revela-se problemática no plano institucional, pois está vinculada à formação das maiorias parlamentares.

No início do governo de Lula, o funcionalismo público almejava uma mudança na condução das políticas de recursos humanos na máquina pública, até pelo histórico sindicalista do presidente. A temática da profissionalização da burocracia continuou na agenda governamental, sobretudo em função de uma forte pressão dos sindicatos de servidores por reposição do quadro funcional e melhorias salariais. Os primeiros impactos no funcionalismo com o novo governo se deram com a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, que reestruturou o sistema remuneratório das carreiras típicas de Estado. Todavia, repete o modelo utilizado pelo governo anterior, que consistia no acréscimo ou criação de gratificação ou vantagens em detrimento do reajustamento dos vencimentos básicos, conduzindo à crise governamental que se seguiu:

No governo Lula, a Casa Civil pôde ser utilizada como instrumento de coordenação das várias políticas públicas feitas por ministérios comandados por partidos diferentes; em particular, aquelas áreas definidas como prioritárias na agenda presidencial. A incapacidade de o segundo governo Dilma lidar com a relação entre política e burocracia foi, sem dúvida, uma das razões da crise presidencial que levou à aprovação de seu *impeachment* (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 49).

Uma das causas está na própria estrutura

do sistema político brasileiro, qualificado pela literatura como presidencialismo de coalizão. Antes de adentrarmos especificamente à questão, convém analisarmos a relação entre burocracia e a política, uma vez que aquela é parte central desta.

Em suma, a burocracia não é apenas o conjunto dos funcionários públicos e dos processos administrativos, mas um dos pilares do exercício do poder estatal e do governo democrático. Temas como sua composição, seu funcionamento e sua relação com os dirigentes políticos eleitos são fundamentais para a compreensão de questões atuais como qualidade e eficiência da gestão pública, responsabilização dos governantes perante a sociedade e democratização do Estado.

## 8 Relações entre burocracia, política e administração pública

Se, como vimos, Weber foi historicamente quem estruturou a teoria sobre a burocracia como forma de dominação legítima, não foi ele o pioneiro a se preocupar com a questão. O texto inaugural que aborda a relação entre poder público e burocracia foi o de Woodrow Wilson, que publicou o ensaio “O estudo da Administração”, em 1887. Wilson (2014), que viria a se tornar o 28º presidente dos Estados Unidos (1913-1921), defende que a burocracia e a política deveriam ser esferas separadas, como explicam Abrucio e Loureiro (2018, p. 29):

Caberia à política, definida pelo processo eleitoral de escolha de representantes, o estabelecimento das prioridades administrativas e dos princípios orientadores das políticas públicas. A esfera da administração, por sua vez, teria a tarefa de implementar essas diretrizes gerais, traduzidas pelo conhecimento técnico e especializado dos burocratas, protegidos da interferência indevida dos políticos e dos interesses privados, por meio das regras universais e meritocráticas de acesso ao serviço público.

O argumento de Wilson (2014) é que compete à política determinar o que deve ser feito e, ao aparelho burocrático, a tarefa de implementar. Não haveria conflito ou contradição, pois as decisões políticas e administrativas são de naturezas distintas: por seu caráter técnico, o mundo da administração deveria ser apolítico, afastado das lutas que definem o sentido geral das políticas.

Suas ideias se contrapõem diretamente às de seu antecessor no poder quase um século antes, Andrew Jackson (7º presidente no período de 1829-1837), que defendia o sistema de espólio (*spoils system*) com base na ideia de burocracia representativa, como indica Olivieri, ao analisar a literatura norte-americana sobre o debate entre burocracia e política:

O sistema de espólio se caracteriza pela distribuição dos cargos da burocracia pública entre os eleitores e correligionários do candidato vencedor à Presidência. Para Jackson, essa era uma forma de reforçar a democracia, pois os cidadãos comuns trazidos para a administração representariam os diversos grupos ou setores da sociedade que poderiam não estar representados, ou não estar adequadamente representados, no Congresso. [...] No sistema de espólio, a escolha de servidores públicos civis por critérios políticos não se opunha à escolha por critérios técnicos. [...] Tratava-se de escolher, ao mesmo tempo, conforme critérios técnicos mínimos e conforme a possibilidade de representação de grupos sociais dentro do serviço público federal. (OLIVIERI, 2011, p. 1409).

Vê-se que a proposição wilsoniana não seria simples. A separação entre política e burocracia não é consequência automática da adoção do sistema meritocrático e do abandono da burocracia representativa de Jackson. Olivieri (2011, p. 1410) argumenta:

Quando a burocracia passa a ser o lugar dos *experts*, dos que detêm conhecimento técnico e profissional, surge espaço para a oposição

entre burocracia e política. A profissionalização da burocracia através do sistema meritocrático pressupõe a formação de um grupo social com um *ethos* diferente, tanto em relação aos demais grupos da sociedade (pois os burocratas administram a coisa pública, e não um negócio privado), quanto em relação aos políticos (cuja posição, em relação à definição das políticas, é de comando, e que assumem a responsabilidade pelos seus resultados — ao contrário dos burocratas, que são comandados e politicamente irresponsáveis).

No modelo americano, baseado no constitucionalismo, muitos órgãos burocráticos (denominados *agencies*) têm suas diretrizes definidas por comissões do Congresso e somente a elas respondem, daí decorrendo problemas como o grau de discricionariedade da burocracia e o risco de captura das agências executivas por interesses de minorias, como assevera o autor:

Sinteticamente, a relação entre política e burocracia nos EUA apresentou duas formas distintas. Uma baseada na burocracia representativa, respaldada nas instituições da igualdade civil e da representatividade democrática, e em que a relação entre política e burocracia se estabelecia como sobreposição e indiferenciação. A outra, baseada na burocracia meritocrática, respaldada no constitucionalismo norte-americano e em que a relação entre política e burocracia se estabelece como de complementaridade (devido à divisão das tarefas entre políticos e burocratas) e de contraposição (graças à oposição das suas responsabilidades) (OLIVIERI, 2011, p. 1411-1412).

O modelo de Wilson pode ser questionado a partir das experiências vividas ao longo do século XX. Em primeiro lugar, sempre pode haver obstáculos e que as políticas públicas não consigam ser implementadas em qualquer situação, devido ao elevado grau de discricionariedade dos agentes burocráticos.

Um segundo aspecto é a crença de que a qualificação técnica seria a garantia de neutralidade da burocracia, de modo que não haveria a necessidade de controle de seus atos pelos demais atores políticos:

A organização burocrática não é somente técnica, mas também igualmente impregnada de conflitos no que concerne ao poder – no campo intraburocrático (entre grupos técnicos e entre especialistas de diferentes políticas públicas), na relação com os políticos e no trato com a sociedade ou os usuários de serviços públicos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 30).

Ainda que esta perspectiva da relação entre política e burocracia encontre ecos tanto no senso comum quanto nas ciências sociais e econômicas, o próprio Wilson dava muito maior relevância à política e aos representantes eleitos do que seus seguidores (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 28).

Diferentemente dos Estados Unidos, onde o foco dos estudos concentra-se na relação entre burocracia e democracia, no Brasil, burocracia e política sempre foram vistas como opostas e conflitantes, e analisadas sob o prisma da formação do Estado. Olivieri avalia que:

A história da relação entre política e burocracia no Brasil é contada em termos de oposições entre a racionalidade da política (distributiva) e a racionalidade da burocracia (eficiência), e entre a burocracia politizada (instrumentalizada pelo clientelismo ou capturada por grupos da sociedade) e a burocracia meritocrática (supostamente neutra) (OLIVIERI, 2011, p. 1412).

Como vimos, Weber já alertava para os perigos da ditadura da burocracia e indicava como saída a criação de mecanismos de controle recíprocos entre esta e os diferentes atores políticos.

## 8 Desafios do presidencialismo de coalizão

Como é reconhecido pela literatura nas ciências sociais, o desenho institucional do sistema político brasileiro é classificado como “presidencialismo de coalizão”, termo cunhado por Sérgio Abranches em 1988, para definir sua configuração única, marcada pela associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo, a partir de sua análise sobre a experiência democrática da Segunda República (1946-1964). As consequências dessa configuração, para o autor, é que:

O dilema que se apresenta é a identificação do limite de tolerância dos parceiros, que depende da posição das lideranças políticas e de fatores a elas externos ligados à sua relação com as bases, os grupos de militantes e as facções parlamentares, de um lado, e da reação dos interesses organizados na sociedade, de outro. [...] O maior risco ao desempenho da coalizão está no quadro institucional do Estado para decidir, negociar e implementar políticas. Isto porque, como o potencial de conflito é muito alto, a tendência é retirar do programa mínimo, ou compromisso básico da aliança, as questões mais divisivas, deixando-as para outras fases do processo decisório... (ABRANCHES, 1988, p. 28-29).

O presidencialismo de coalizão tem potencial de submissão do Congresso ou do presidente, o que representa, em qualquer dos casos, uma subversão do regime democrático. Seu argumento parte do pressuposto de que a adoção do multipartidarismo teria forte potencial de ampliação de conflito em torno das bases sociais de apoio político do governo, principalmente nos momentos em que as posições ideológicas e pragmáticas dos parceiros da coalizão encontram-se muito distantes da agenda política do governo. O principal dilema do presidencialismo estaria na necessidade de institucionalização de mecanismos pragmáticos de

negociação e resolução de divergências entre o Executivo e o Legislativo.

Passados exatos trinta anos da publicação daquele artigo seminal, amplamente disseminado tanto nos meios acadêmicos quanto na imprensa em geral, o autor analisa a evolução do modelo político brasileiro e aponta que o impedimento de presidentes eleitos não é algo característico somente do período pós-redemocratização: toda a experiência republicana brasileira é marcada por presidentes que não terminam seus mandatos pela perda de apoio popular e legislativo. A Constituição de 1988 não mudou o quadro, como comenta Bonfim em resenha sobre outra obra de Abranches, *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, publicada em 2018:

O equilíbrio do governo torna-se, assim, reflexo da sua capacidade de construir acordos com os partidos no Legislativo. A ausência de acordos pragmáticos, no entanto, pode dificultar as negociações em torno da coalizão, deixando o governo sujeito a crises políticas disruptivas [...] O resultado é que, em momentos de impasse social e político, quando a popularidade do chefe do Executivo é baixa, e há dispersão dos parceiros da coalizão, especialmente o partido-pivô, a probabilidade de afastamento do presidente é alta. Assim aconteceu com Fernando Collor (PRN) e Dilma Rousseff (PT) durante a Terceira República. [...] A concentração de poderes discricionários no Executivo concedeu ao presidente recursos para obter apoio de sua coalizão. Entretanto, conforme já apontado, o apoio a suas proposições tem sido condicionado à concessão de cargos e verbas às oligarquias congressuais, excluindo-se os acordos programáticos de longo prazo. Esse modelo de negociação, que perpassa todos os momentos históricos analisados por Abranches, tem condicionado a instabilidade dos governos, principalmente em momentos de crise, nos quais há fuga dos parceiros da coalizão. (BONFIM, 2020).

No entanto, segundo Abranches (2020a), esse modelo mudou com a eleição em 2018 de Jair Bolsonaro (2019-até o momento) e com a ascensão em vários países de governos populistas de extrema-direita, como ocorre com Donald Trump nos Estados Unidos (eleito em 2016), Recep Tayyip Erdogan na Turquia (no poder desde 2014) e do primeiro-ministro Viktor Orbán na Hungria (desde 2012). É o que ele aborda em sua obra *O tempo dos governantes incidentais*, lançada em 2020.

Na atual sociedade em transe, ou de “metamorfose global”, o cientista político afirma que estamos vivendo um momento de mudanças radicais, de alcance global e sistêmicas em curso no mundo. O impacto desse cenário sobre os sistemas políticos é que:

A hegemonia do capital financeiro global e a dominância das empresas de tecnologia, com uso da inteligência artificial, desvalorizam toda a infraestrutura econômica tradicional, tornando os agentes econômicos vulneráveis às oscilações do capital globalizado. Isso impõe restrições fiscais, uma série de limitações que fazem com que os governos não sejam capazes de acompanhar com políticas públicas esse processo de mudança. Daí essa insatisfação generalizada no mundo, o desencanto com a democracia, a frustração com os governos que se sucedem. Isso vai produzindo grau de incerteza, de insegurança e de ressentimento que tornam as sociedades vulneráveis aos apelos de demagogos. [...] O fôlego desses governantes é curto. Há sempre boa chance de que esses governantes não cheguem ao segundo mandato, que é o mais perigoso, quando já estão consolidados e trabalham para minar por dentro as instituições democráticas. São os cupins da democracia. Esse é o novo autoritarismo. (ABRANCHES, 2020b).

Presenciamos, portanto, um momento de disruptura política. E é nesse panorama que a pandemia pelo novo coronavírus arrebatou o mundo.

## 9 Momento de ruptura e o impacto da pandemia

A gestão de Bolsonaro inicia uma nova etapa na política nacional. Foi uma eleição disruptiva, em que o ciclo político-partidário que organizou governo e oposição nos últimos 20 anos, marcado por uma disputa bipartidária entre PT e PSDB e com outros partidos pleiteando os espaços na coalizão, foi rompido. Partidos como PMDB, DEM e outros do espectro de centro inclinavam-se para serem pivô qualquer que fosse o partido que chegasse ao poder.

Esse modelo já vinha dando mostras de fadiga estrutural. O que ocorre, segundo Abranches (2020a), é que ao invés de um presidencialismo de coalizão passamos para um presidencialismo de colusão:

A aproximação de Bolsonaro com o centrão é uma mudança de modo de governo. [...] Teve que entrar em modo defesa. Um sacrifício para quem vive do confronto. O modo defesa leva o presidente a negociar sua imunidade junto ao Parlamento, em troca de cargos e fatias do Orçamento. Imunidade para bloquear autorizações para que seja processado por crime comum pelo Supremo Tribunal Federal e para evitar a aprovação de pedidos de impeachment. Não faz parte da troca qualquer apoio a uma agenda de políticas. **O modo defesa produz uma colusão e não uma coalizão. A colusão é sempre uma aliança negativa, nunca uma união propositiva.** (ABRANCHES, 2020a, grifo nosso).

A pandemia acentuou e evidenciou as desigualdades já existentes e as deficiências do nosso sistema político, bem como dos recursos institucionais disponíveis para enfrentá-la. As instituições políticas não mudaram. O que a pandemia trouxe de novidade foi a mudança de estratégias dos principais atores políticos, em particular do presidente da República na sua relação com os demais atores.

Em relação às desigualdades sociais, depois

de passar pelo primeiro decênio do século como sendo a melhor década em termos distributivos, em que a renda média das famílias cresceu mais de 30%, e as taxas de extrema pobreza e de pobreza recuaram, respectivamente 4 e 12 pontos percentuais, o que enfrentamos foi:

[...] a perda de controle sobre as contas públicas, a pior recessão desde a redemocratização, um impeachment traumático, a eleição mais polarizada da nossa história e a recuperação econômica mais lenta que já experimentamos (BARBOSA; FERREIRA DE SOUZA; SOARES, 2020).

Segundo os autores, no período de 2012 a 2014, os mais pobres se apropriam de 20% do crescimento, enquanto que, para os mais ricos, esta taxa foi de 5%, o que revela uma queda na desigualdade. O ano de 2015 foi difícil para todos: tanto os mais pobres quanto os mais ricos perdem. E, a partir de então, a curva da igualdade se inverte: os mais pobres perdem quase 30% de sua renda real e os mais ricos não perdem ou ganham pouco. As políticas públicas que protegem os mais vulneráveis, como os programas Bolsa Família e o Seguro Desemprego, que só abriga os trabalhadores formais, não compensaram as perdas do mercado de trabalho.

Quando a pandemia chega ao Brasil, em março de 2020, a situação é de vulnerabilidade e reversão da trajetória em que o mercado de trabalho e as políticas públicas já não protegem os mais pobres. O que se vê, segundo Arretche (2020), é que o presidente – epicentro do sistema político brasileiro – passou a adotar estratégias novas em instituições que já são conhecidas. “Não houve uma grande mudança nas instituições políticas, mas nas estratégias dos atores políticos”.

No enfrentamento da pandemia, Bolsonaro adota a estratégia de competição com o Superior Tribunal Federal (STF), bem como com governadores e prefeitos. Não houve ausência da União, e sim enfrentamento com outros

atores: defende o isolamento horizontal, apenas dos mais velhos, assim como Trump nos Estados Unidos, para manter a atividade econômica, ao invés do isolamento vertical, que abrange a todos. Foi contido pelo STF, que temia as consequências de um número maior de mortes que, até meados de outubro, já ultrapassava 150 mil vítimas, e delega a governadores e prefeitos a autoridade para administrar a pandemia.

Outro confronto foi com os prefeitos e governadores, o que pela primeira vez ocorre na Nova República. Até então, o presidente tentava coordenar a Federação em torno de objetivos comuns. Outra novidade em termos de estratégia presidencial foi que o Parlamento aprova medidas relevantes a despeito da orientação presidencial. No caso do Auxílio Emergencial, propôs R\$ 200 mensais, o Parlamento aprova R\$ 500, e então ele sobe para R\$ 600.

Apesar do vazamento ocorrido, da ordem de 26% dos beneficiários fora da legislação do programa, segundo Arretche (2020), o fato é que o Auxílio Emergencial foi o maior programa de renda da história do Brasil. “A pobreza e a desigualdade caíram no Brasil a taxas mais baixas nas últimas três décadas, o que teve um enorme impacto em termos econômicos, políticos e sociais” (Ibidem). Outra medida aprovada pelo Congresso, a despeito do presidente, foi a Lei de Saneamento, que poderá ter repercussões significativas no futuro.

O paradoxal da situação é que se, de um lado, o presidente perdeu na relação com o STF, os governos subnacionais e o Parlamento, sua aprovação popular cresceu. “Bolsonaro mudou sua estratégia nos últimos meses, percebendo que não dá para sobreviver sem costurar articulações com os mercados, o Parlamento e os pobres. Não sabemos qual é o fôlego disso e se vai se traduzir em votos”, questiona a autora. O presidente tem se mostrado muito habilidoso em sequestrar os créditos políticos de medidas aprovadas pelo Parlamento, visando menos a aprovação de agendas do que sua sobrevivência política. Recorrendo aos clássicos conceitos de

Maquiavel, podemos dizer que a *Fortuna* venceu a *Virtù*, pelo resultado político alcançado:

A elevação da popularidade do presidente pode ser um efeito puro e simples do voto econômico. Há uma extensa literatura política que mostra que os atores políticos são sensíveis a variações do seu bem-estar, com posições políticas de curto prazo [o que denomina por miopia do eleitorado]. A despeito de o presidente ter errado muito no que diz respeito a sua relação com os demais poderes, talvez ele tenha acertado na sua estratégia na relação com os eleitores (entre 80% a 85% dos eleitores dependem de políticas estatais para sobrevivência) (Ibidem).

Os mais bem-sucedidos presidentes na época recente, como FHC, Lula, Dilma e até Temer, sempre tentaram se equilibrar entre atores como mercados internacionais, e sabiam que não poderiam se sustentar sem o Parlamento, como aconteceu com Dilma, e os eleitores. Bolsonaro se recusou terminantemente a costurar coalizões e só com a pandemia mudou sua estratégia, para sobrevivência política. Esses atores não têm agendas convergentes e operam até em direções opostas. A dúvida que se coloca no momento é como esta estratégia de Bolsonaro irá se consolidar. Ao mesmo tempo, temos um quadro partidário altamente fragmentado. Há, por conseguinte, um elevado grau de incerteza: até quando irá a pandemia? Quando a economia irá se recuperar? Quais políticas públicas serão adotadas para 2021 e 2022?

Frente a esse panorama de mudança de estratégias entre os atores, temos um elevado grau de incerteza em relação ao futuro, dada as mudanças nas estratégias presidenciais. Arretche (Ibidem) vislumbra dois horizontes. Numa perspectiva mais otimista, em termos de combate às desigualdades, de articulação entre as instituições e de retomada de um governo menos errático, vê-se a piora da economia, pois não há previsão de como ficará o Auxílio Emergencial nos próximos dois anos, a oposição se

articulária numa frente contra Bolsonaro, ele aceitaria a derrota e voltaríamos a ter um governo mais estável e harmonioso com os demais poderes, para o enfrentamento dos problemas estruturais, como desigualdade social, reformas e equilíbrio fiscal.

Outra possibilidade, mais pessimista em termos da estabilidade das instituições: Bolsonaro se fortalece como um líder popular com base na transferência de renda para 2022 (ano eleitoral), os eleitores se comportam de forma míope e imediatista, mas a situação econômica piora com o desequilíbrio fiscal e a quebra da economia. As políticas públicas construídas na Nova República seriam fragilizadas e desestruturadas, com grande instabilidade política, degradação ambiental e desmonte das políticas públicas construídas neste século XXI (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019).

## 10 Considerações finais

No Brasil, identifica-se que a administração pública tem sido conduzida ao longo dos anos por diferentes modelos de gestão: patrimonialista, burocrática, gerencial e societal, cada qual representando determinado contexto histórico, econômico e político. Observa-se, ainda, que esses diferentes modelos não são excludentes, uma vez que mesclam suas características, com maior ou menor ênfase, ao longo da história. A instituição estatal vai além de um caráter de unidade superior de decisão política sobre uma determinada população relativamente homogênea que habita um território delimitado.

A unidade estatal tradicionalmente se expressa como o espaço institucional para o processamento e a transação legítima de dissensos e conflitos entre diferentes atores sócio-políticos. É, portanto, uma instituição responsável por atuar como mediadora dos interesses, definindo, ao fim e ao cabo, aquilo que seria (ou não) legítimo em sua esfera de atuação.

Dessa forma, é oportuno olhar para aquilo que foi construído no Estado brasileiro nas

últimas décadas do século XX e nas primeiras do século XXI no que se refere à agenda de proteção e inclusão social (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019).

Em 2015, o conjunto das políticas públicas orientadas à inclusão social no Brasil era diferente em abrangência, complexidade e sofisticação daquele sob o qual a Constituição Federal de 1988 havia sido aprovada. A Carta expressou ambições claras no sentido de garantir aos brasileiros patamares básicos de bem-estar: que nenhum idoso tenha renda inferior ao salário mínimo, que a nenhum brasileiro seja negada assistência à saúde, que nenhuma criança esteja fora da escola. Mas apenas as disposições constitucionais não são condição suficiente para a emergência de sistemas abrangentes de proteção social, muito menos para atestação da qualidade dos serviços oferecidos.

Ainda que haja um reconhecimento da bem-sucedida universalização do acesso à saúde, educação e proteção social, constitucionalmente definidos, governos de diferentes orientações ideológicas se esforçaram em alguma medida para transformar em políticas de Estado noções às vezes um tanto genéricas. O fato é que, paralelamente a esse movimento, especialistas passaram a questionar a sustentabilidade da expansão das despesas públicas e a preservação de desigualdades inaceitáveis.

As políticas públicas são constituídas por regras, normas, requisitos ou critérios com potencial para orientar, definir, restringir ou incentivar comportamentos (FERNANDES, 2010). Destarte, o modo como o conjunto de regras ou expectativas constitutivas de determinada política contribui para reforçar ou desconstruir elementos que sustentam processos de aprofundamento das desigualdades existentes entre os sujeitos sociais.

Cabe, por conseguinte, uma ampla reflexão sobre a democracia que queremos construir: excludente ou inclusiva. Dessa maneira, as políticas públicas terão papel fundamental para atender aos anseios da sociedade e a burocracia será uma aliada e não limitante para a sua implementação.

## Referências

- ABRANCHES, S. Bolsonaro em modo defesa. **O Globo**, 19 maio 2020a. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-bolsonaro-em-modo-defesa-24433590> Acesso em: 10 out. 2020.
- ABRANCHES, S. Os governantes incidentais são o cupim da democracia. **Estado de Minas**, 04 set. 2020b. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/pensar/2020/09/04/interna\\_pensar,1182370/os-governantes-incidentais-sao-o-cupim-da-democracia.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/pensar/2020/09/04/interna_pensar,1182370/os-governantes-incidentais-sao-o-cupim-da-democracia.shtml) Acesso em: 11 out. 2020.
- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-32, 1988.
- ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.
- ABRUCIO, F.; PEDROTI, P.; PÓ, M. A formação da burocracia brasileira: trajetória e significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. **Burocracia e política no Brasil contemporâneo: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ARRETCHE, M. Políticas públicas: estratégias e análises de conjuntura. **I Congresso de Ciência Política do Nordeste**, 16 out. 2020. 1 vídeo (75 min). Publicado pelo canal do Mestrado em Ciência Política UFCG. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ksKoeTSPw9o&t=11s> Acesso em: 16 out. 2020.
- ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (orgs.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- BARBOSA, R.; FERREIRA DE SOUZA, P.; SOARES, S. Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019. **DADOS**, 2020.
- BONFIM, R. W. L. Resenha sobre o livro ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. **Boletim Lua Nova**, São Paulo, 27 mar. 2020.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A organização burocrática. *In*: BRESSER-PEREIRA, L.C.; PRESTES MOTTA, F.C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Thomson, 2004.
- COSTA, A. G. **Conselho de políticas públicas e associação de moradores: estudo de caso do orçamento participativo no Município de São Carlos**. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, da Universidade de São Paulo, 2014.
- DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S.de F. R; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência?: modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p.3-25, jan./fev. 2014.
- FARIA, J. H. de; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424-439, 2011.
- FERNANDES, M. A. **Políticas para as mulheres no Governo do Estado de São Paulo: 1995 a 2006**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.
- GIDDENS, A.; SUTTON, P. W. **Conceitos essenciais da Sociologia**. São Paulo: Editora Unesp: 2016.
- GIRGLIOLI, G. M. Burocracia. *In*: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n.5, p. 1395-1424, set./out. 2011.

PRATES, A. A. P. Administração pública e burocracia. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.) **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

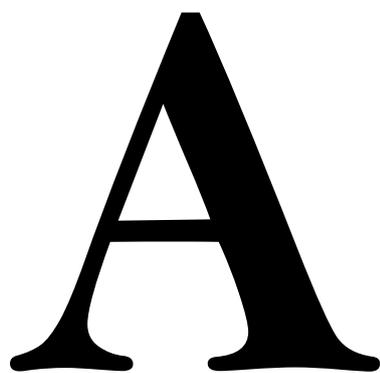
WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1999. v. 1.

WILSON, W. O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, p. 349-366, 20 fev. 2014.

## Notas

1 Thomas Woodrow Wilson (1856-1924) foi um político e acadêmico, 28º presidente dos Estados Unidos de 1913 a 1921, responsável por grandes mudanças internas e de política externa do país. Foi agraciado com o Prêmio Nobel da Paz em 1919. Foi o autor que escreveu o primeiro texto a tratar analiticamente da especificidade da burocracia pública e, especialmente, da relação entre política e administração. Seu ensaio “O estudo da Administração”, fonte da epígrafe deste artigo, data de 1887.

2 Bresser-Pereira pontua que Weber considera o modelo egípcio como o mais famoso desde a Antiguidade, mas também ressalta outros, como o Império Romano, o Império Bizantino, o Império Chinês e a Igreja Católica, sendo esta a mais remota burocracia existente ainda hoje. “As burocracias são, portanto, um fenômeno antigo, mas só modernamente se tornam um fator social dominante” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 30).



# nálise de arranjos institucionais e desafios de coordenação no contexto da Covid-19: estudo de caso dos municípios de São Paulo e Blumenau

## **Julia Arias Lara Leite**

Bacharela em Direito pela Universidade de São Paulo e mestranda em Administração Pública pela Universidade de Columbia. Gestora pública, foi assistente técnica na Secretaria Municipal de Gestão de São Paulo

## **João Vítor Krieger**

Bacharel em Direito pela Universidade Regional de Blumenau. Gestor público, é diretor na Secretaria Municipal de Gestão Governamental da Prefeitura de Blumenau

## **Saul de Carvalho Isaias**

Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Gestor público, foi assistente técnico na Secretaria Municipal de Gestão da Prefeitura de São Paulo

## **Cinthia Assis**

Graduada em Engenharia de Alimentos pela Universidade Federal de Goiás e pós-graduada em Gestão Pública pelo Insper. Gestora pública, é diretora na Prefeitura Municipal de Blumenau

## **Cibely Martins**

Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Viçosa e licenciada em Letras Português pela Unopar. Gestora pública, é gerente de Programas e Projetos de Governo na Secretaria Municipal de Gestão Governamental da Prefeitura de Blumenau

**R**esumo: Este artigo analisa os arranjos institucionais para o enfrentamento à pandemia de Covid-19 em diferentes entes federativos brasileiros por meio do estudo de caso de medidas adotadas pelos municípios de São Paulo (SP) e Blumenau (SC). Tendo por base a estrutura de gestão da saúde pública no Brasil em âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) em suas diferentes instâncias de tomada de decisão e coordenação, bem como o efeito do atual contexto político-administrativo no país, busca-se compreender como o arranjo institucional e os modelos em que estão inseridos os municípios de São Paulo e Blumenau têm relação com a definição das medidas adotadas para o enfrentamento à pandemia. O estudo mostrou similaridades entre os casos quanto à testagem e gestão de leitos hospitalares, mas diferenças no planejamento e na estruturação de planos de contingência, monitoramento de risco, e a definição de medidas de fechamento ou abertura. Conclui-se que arranjos com instâncias mais descentralizadas de tomada de decisão e coordenação podem causar disputas e desalinhamentos entre diferentes entes federados.

**Palavras-chave:** Covid-19. Arranjos institucionais. Estudo de caso. Políticas públicas. Relações intergovernamentais.

**Abstract:** This article analyzes the institutional arrangements for tackling the Covid-19 pandemic in different public entities in Brazil

through the case study of measures adopted by the municipalities of São Paulo-SP and Blumenau-SC. Based on the public health management structure in Brazil under the Sistema Único de Saúde (SUS) in its different instances of decision-making and coordination, as well as on the effects of the current political-administrative context in the country, we aim to understand how the institutional arrangement and models in which the municipalities of São Paulo and Blumenau are integrated are related to the definition of the measures adopted to face the pandemic. The study showed similarities between the cases regarding testing and management of intensive care units and hospital beds, but differences in planning and structuring of contingency plans, risk monitoring, and the definition of closing or opening measures. We conclude that arrangements with more decentralized instances of decision-making and coordination can cause disputes and misalignments between different federated entities.

**Keywords:** Covid-19. Institutional arrangements. Case study. Public policy. Intergovernmental relations.

## 1 Introdução

A comunidade global não estava preparada, tanto em relação a recursos materiais quanto à tomada de decisões sob pressão e com escassez de informações disponíveis, para implementar as medidas para conter o alastramento da Covid-19 (do inglês *Coronavirus Disease 2019*), causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (Sars-CoV-2). Em outubro de 2020 a pandemia já contabilizava mais de 37,9 milhões de casos e mais de 1 milhão de óbitos em todo o mundo (JOHNS HOPKINS UNIVERSITY, 2020)<sup>1</sup>.

Além dos esforços necessários de coordenação e cooperação internacional, a dimensão da pandemia e o cenário de incerteza implicaram desafios críticos para os países, especialmente

considerando o papel de governos regionais e municipais em desenvolver medidas de resposta por meio de suas redes locais de assistência em saúde, mas também em razão dos impactos econômico, fiscal e social (OCDE, 2020a).

No Brasil, que até meados de outubro de 2020 contabiliza mais de 5 milhões de casos confirmados e mais de 150 mil óbitos decorrentes da Covid-19 (BRASIL, 2020a), a atuação do Estado frente à pandemia constitui-se de um processo decisório complexo, assimétrico, com dificuldades administrativas, desigualdades marcantes e forte dependência política e financeira de estados e municípios em relação ao governo federal (LIMA; PEREIRA; MACHADO, 2020).

Uma constante da conjuntura do país com relação ao enfrentamento da pandemia é o embate entre governantes dos diversos entes federativos, que acarreta sérias consequências em detrimento da efetividade no enfrentamento da pandemia. A crise sanitária no país tomou proporções maiores porque o sistema federativo não lhe deu respostas que seriam adequadas, considerando que “os entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) viram-se na contingência de agir, no enfrentamento da pandemia, sem a necessária coordenação do órgão central (a União) ou sem a observância de parâmetros comuns por este estabelecidos” (MEDINA, 2020, n.p.).

As mudanças de gestão no Ministério da Saúde levaram a um maior protagonismo dos governos locais frente à crise. Para entusiastas do ideal federativo, o caminho de ouro da federação seria o respeito à descentralização, cuja essência prioriza soluções locais, mais próximas dos problemas concretos (DUQUE, 2020). Contudo, esse desalinhamento de diretivas no combate à pandemia acabou gerando frequentes divergências nas tomadas de decisão de enfrentamento por parte dos estados e municípios, situação exemplificada em inúmeros eventos anedóticos, como a reabertura parcial de um

shopping localizado entre os municípios de Votorantim e Sorocaba, que teve metade de suas lojas abertas e a outra metade, fechadas (PORTAL G1, 2020).

Assim, quando pensamos em sistema federativo como o Brasil, a discussão não deveria residir sobre a decisão de centralização *versus* descentralização das medidas de enfrentamento, mas sim priorizar a coordenação e a definição clara de papéis, incentivando a atuação de conselhos e instâncias intergovernamentais. Em se tratando de saúde pública, e ainda mais no contexto de uma crise, é fundamental ter alinhamento e coordenação entre os diferentes níveis da Administração Pública para a obtenção de melhores resultados.

O presente artigo tem como objetivo realizar uma análise da influência dos arranjos de governança nacional, regional e local, com seus desalinhamentos e contradições, na gestão da crise de saúde pública causada pela Covid-19 por meio do estudo de caso de dois municípios brasileiros de diferentes portes: São Paulo (SP) e Blumenau (SC).

## 2 Gestão da saúde pública no Brasil

Segundo a Constituição Federal (CF) de 1988, no artigo 18, a República Federativa do Brasil “compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos” (BRASIL, 1988). O modelo de federalismo brasileiro é baseado no princípio de autonomia da participação política, caracterizada pela capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (MORAES, 2002, p. 270).

Além do elemento de coordenação em lugar da subordinação como característica da participação dos entes federados, o Estado brasileiro tem também como traço característico a inclusão do município como sua parte integrante, compartilhando o exercício da soberania entre três ordens jurídicas diferentes e com a mesma autonomia da União e dos estados-membros

(FERRARI, 2011, p. 210). Trata-se de um modelo que passou a preconizar o equilíbrio entre a coordenação e autonomia como características centrais, especialmente pós-redemocratização (ABRUCIO *et al.*, 2020).

Esse arcabouço do federalismo brasileiro permite elucidar o contexto normativo-jurídico pelo qual o Estado brasileiro vai efetivar o Direito à Saúde por meio de suas políticas sociais e econômicas, que, para os fins deste artigo, corresponde ao enfrentamento à pandemia. Os artigos 23, inc. II, e 24, inc. XII, da Constituição, por exemplo, estabelecem a competência concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios de cuidar e legislar sobre a saúde; e o artigo 198 indica que as ações e os serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, cuja organização se dá de forma descentralizada e com direção única em cada esfera de governo. A competência, portanto, é compartilhada por todos os entes federativos e descentralizada, sujeita à disciplina legislativa hierarquizada.

As normas relativas à saúde abrangem<sup>2</sup>: leis federais sobre segurança social, de competência privativa da União; normas gerais da União com competência concorrente dos demais entes; eventuais leis delegadas estaduais; e normas suplementares dos estados e municípios (FERRARI, 2011, p. 472-473). A doutrina constitucional propõe a “preponderância do interesse” como critério para embasar e encontrar a solução que atenda de modo mais efetivo ao interesse comum. Pode-se inclusive destacar o papel do município, “porque o governo local é, potencialmente, o mais indicado para conhecer as necessidades e executar as atividades adequadas à população” (FERRARI, 2011, p. 473).

O Sistema Único de Saúde (SUS), criado por meio de importantes lutas e mobilizações da sociedade civil, tem a sua estrutura jurídica-institucional definida a partir de diretrizes nacionais de distribuição de recursos e

normatização, dando autonomia política, administrativa e financeira a Estados, Distrito Federal e Municípios (FRANZESE; ABRUCIO, 2013). A articulação interfederativa é um dos elementos de organização do SUS, conforme o Decreto nº 7.508/2011 (BRASIL, 2011), que estabelece Comissões Intergestores com a finalidade de pactuar e organizar o funcionamento de ações e serviços de saúde integrados em redes de atenção à saúde. Nesse sentido, a representação entre gestores de diferentes entes se dá, por exemplo, em âmbito do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), pelo Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) e pelo Conselho Estadual de Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS).

Um olhar para políticas desenvolvidas anteriormente e que representam produtos do planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa em âmbito do SUS leva, por exemplo, ao Plano Diretor de Desenvolvimento de Capacidades Básicas, voltado à implantação e ao aperfeiçoamento das capacidades básicas de vigilância em Saúde com pactuação pelas três esferas de gestão do SUS (HENRIQUES; VASCONCELOS, 2020). O país também conta com Política Nacional de Vigilância em Saúde, conforme a Resolução nº 588/2018 do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2018), tendo como um dos princípios destacados o de conhecimento do território, cooperação e articulação intra e intersetorial.

A atuação coordenada da vigilância sanitária em território nacional em fase de resposta a uma situação de crise, do ponto de vista técnico e organizacional, se revelou fundamental em casos anteriores, como em 2015, quando o país foi epicentro de uma Emergência de Saúde Pública de Interesse Internacional no caso da *chikungunya*, evento também que coincidiu com a emergência da epidemia pelo vírus *zika* e as epidemias de dengue (HENRIQUES; VASCONCELOS, 2020).

No início da pandemia em solo nacional,

a distribuição de competências dos entes federados para enfrentamento à Covid-19 foi objeto de disputa. Em março, foi interposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>3</sup> (BRASIL, 2020b), alegando que certas alterações realizadas pela Medida Provisória nº 926/2020 (BRASIL, 2020c) à Lei Federal nº 13.979/2020 (BRASIL, 2020d) interferiam no regime de cooperação entre os entes federativos, dado que atribuía à União a competência exclusiva para estabelecer as medidas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção, de serviços públicos e atividades essenciais.

Após decisão liminar, em 15 de abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que as medidas adotadas pelo governo federal para o enfrentamento à Covid-19 não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, devendo ser resguardada a autonomia dos entes federativos. Assim, a atuação dos entes não deveria ser pautada por uma disputa de competência, mas sim pela colaboração e cooperação na tomada de decisões e implementação de medidas em nível local.

### **3 Contexto político-administrativo na estratégia de enfrentamento à pandemia no Brasil**

A pandemia da Covid-19 é uma crise de saúde pública de imensa complexidade, que afeta múltiplos setores, sendo uma doença de expressiva gravidade. Dessa forma, o enfrentamento bem-sucedido dessa doença depende de uma diretriz estratégica e de uma boa estrutura de governança, que possibilitem a atuação coordenada e articulada dos órgãos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como de todos os níveis federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal), com o funcionamento adequado de mecanismos de monitoramento e transparência.

Em auditoria realizada pelo Tribunal de

Contas da União (TCU) em junho de 2020, no entanto, constatou-se a “ausência de diretriz estratégica [do governo federal] de combate à disseminação e ao tratamento mais adequado para a doença [...], como denota a saída de dois ministros da Saúde num intervalo de um mês, durante a maior pandemia deste século” (BRASIL, 2020e, p. 9).

Este contexto na esfera política não seria, a princípio, uma condicionante absoluta da capacidade do Estado de enfrentamento à pandemia. Contudo, como será explorado no presente artigo, interferências negativas da esfera política foram fatores determinantes na ausência de coordenação e alinhamento em âmbito nacional no combate à Covid-19.

Nos primeiros meses de enfrentamento da pandemia, o Ministério da Saúde ainda manteve um papel na coordenação da crise, destacando-se principalmente pela mobilização para a organização do sistema de vigilância epidemiológica, sob a coordenação da Secretaria de Vigilância à Saúde e com a participação da Fundação Oswaldo Cruz, uma das principais instituições mundiais de pesquisa em saúde pública, contando com créditos orçamentários adicionais aprovados pelo Congresso Nacional (HENRIQUES; VASCONCELOS, 2020).

A Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde tomou uma das primeiras medidas estruturantes em 22 de janeiro de 2020, ao ativar o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública para o novo Coronavírus (COE-nCoV), conforme o Plano Nacional de Resposta às Emergências em Saúde Pública do Ministério da Saúde (BRASIL, 2014). Uma semana depois, foram publicados o primeiro Boletim Epidemiológico (BRASIL, 2020g) sobre a Infecção Humana pelo Novo Coronavírus, com informações sobre indicadores de casos e notificações, o Guia de Vigilância Epidemiológica e o Plano de Contingência Nacional para Infecção pelo Novo Coronavírus (BRASIL, 2020g).

Essa sequência de medidas revela alguns

dos primeiros passos do SUS na estruturação da Vigilância Epidemiológica para a Covid-19, com o intuito de estabelecer uma resposta coordenada do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde e da Rede de Serviços de Atenção à Saúde com base em evidências técnicas e científicas nacionais e internacionais, com objetivos específicos de mitigar a transmissão do vírus para profissionais de saúde e contatos próximos, bem como evitar que os casos confirmados evoluíssem para o óbito, por meio de suporte clínico.

Esse trabalho de articulação e enfrentamento deu-se de forma momentânea. Em que pese o combate à Covid-19 se tratar de um problema intergovernamental complexo, o presidente Jair Bolsonaro optou por um caminho de maior radicalização. A exoneração do então ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, que teve protagonismo na gestão do SUS nos primeiros meses de 2020, foi um momento emblemático nesse contexto.

A lógica do federalismo sob a visão da gestão do presidente Jair Bolsonaro preza pela compartimentalização, pressupondo uma divisão rígida de funções entre níveis de governo; possui vocação autocrática, ambicionando a concentração de poder na esfera da União; bem como confrontadora, fomentando embates constantes “contra adversários reais ou imaginados” (ABRUCIO *et al.*, 2020, p. 6), o que é em grande medida incompatível com organização do SUS a partir da articulação interfederativa.

A postura do atual presidente, desde o início da pandemia, mostrou-se conflitante com diretrizes sanitárias. Em 26 de janeiro de 2020, o regente comentou estar preocupado com o assunto, mas sem ver razão para alarde, uma postura que voltaria a se repetir com alguma variação ao longo do primeiro semestre de 2020. (HENRIQUES; VASCONCELOS, 2020). Esses primeiros gestos, em uma narrativa de caracterização da Covid-19 como uma crise de saúde ou um problema sem importância, baseado em uma polarização ideológica que pressupõe

uma falsa dicotomia entre priorização da saúde *versus* economia, marcam o início de divergências nas estratégias de enfrentamento à pandemia por entes federativos distintos, que muitas vezes entraram em embates. Em linhas gerais, essa divisão entre o governo federal e governantes estaduais e municipais se desdobrou em uma corrente de “(i) defensores de medidas de isolamento social e de recuperação gradual da economia por meio de políticas anticíclicas ou (ii) críticos da efetividade do isolamento social e partidários da manutenção plena das relações econômicas mesmo durante a pandemia” (ALVES, 2020, p. 166).

Em decisão de agosto de 2020, no âmbito do mesmo processo de auditoria citado anteriormente, o TCU constatou que o governo federal ainda não havia priorizado a adoção de estratégias para a redução de contaminação e de mortes pela Covid-19, o que fica evidenciado pelo fato de que, “dos R\$ 286,5 bilhões já gastos até 31/7/2020 no enfrentamento dos efeitos da pandemia, o governo destinou R\$ 22,06 bilhões para ações de combate direto à doença, menos de 8% do total” (BRASIL, 2020h, p. 23).

Além do impacto que esse cenário de conflito causa no estabelecimento de políticas eficientes e articuladas contra a crise (ALVES, 2020), a discrepância de discursos nos diferentes níveis da federação sobre as medidas a serem adotadas e sua importância gera também muita incerteza para os cidadãos, não restando claro quais seriam as medidas mais adequadas a serem seguidas para combater a disseminação da doença (BRASIL, 2020e).

Apesar da decisão do STF relativa à Medida Cautelar na ADI 6341/DF reconhecer a competência concorrente de estados e municípios para estabelecerem medidas para o enfrentamento à pandemia, é necessário que estes trabalhem junto ao governo nacional para garantir uma implementação efetiva das medidas em solo nacional (OCDE, 2020b), sobretudo em um país de dimensões continentais como é o Brasil.

A ausência de um alinhamento em nível nacional prejudica a efetividade das medidas adotadas, uma vez que a indefinição de um curso de ação pode levar cada gestor local a adotar diferentes respostas tendo em vista a adoção de prioridades díspares, “sem considerar os efeitos de suas ações nas circunscrições vizinhas ou mesmo no setor privado, o que pode levar a externalidades negativas” (BRASIL, 2020e, p. 10). Ademais, é necessário ressaltar que, em se tratando dos governos locais dos 5.570 municípios brasileiros, estes possuem capacidades díspares para responder à crise da Covid-19, que depende de inúmeros fatores como alocação de serviços públicos, tamanho da população, estruturas de regulamentação, capacidade fiscal e infraestrutura existente.

Os problemas de articulação interfederativa no enfrentamento à pandemia resultantes do contexto político-administrativo do Brasil podem ser observados a partir dos arranjos institucionais formados para estabelecer e implantar as estratégias de combate à pandemia adotadas pelos municípios.

Arranjos institucionais são conjuntos de iniciativas e medidas tomadas por entes da Administração Pública, articulados por suportes e formas jurídicos diversos. Podem ser entendidos como marcos gerais da ação governamental situados em um ponto intermediário entre o plano “macroinstitucional”, que corresponde ao governo propriamente dito, e o plano “microinstitucional”, correspondente às ações governamentais (BUCCI, 2013, p. 26).

O conceito de arranjo institucional é voltado à descrição do fenômeno decorrente da execução da política pública e sua estruturação é moldada às necessidades que melhor se adequem aos desafios impostos pela realidade. Seu aspecto formal abrange uma norma instituidora, da qual consta a discriminação das autoridades competentes, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados

envolvidos, incluindo seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetados (BUCCI, 2013).

Por meio dessa noção é possível realizar a análise de um extenso conjunto de normas, atos, procedimentos, processos e instituições que se articularam e se desenvolveram neste período de enfrentamento à Covid-19, levando-se em conta inúmeros aspectos e dimensões jurídicas com impacto direto nas ações governamentais (BUCCI; COUTINHO, 2017). Destaca-se que, ao mesmo tempo em que cada município integra um arranjo institucional amplo, sobretudo se considerando a distribuição de competências e a articulação interfederativa do SUS, ele é também responsável por estruturar seus próprios arranjos internos na resposta à crise, articulando medidas com entes da administração indireta municipal, instituições privadas, lidando com grupos de pressão de diferentes setores econômicos e fazendo interface com a sociedade civil como um todo.

No contexto da pandemia em particular, vemos uma manifestação dos arranjos institucionais em um processo rápido de emergência e transformação ou dissolução. Uma vez que o conhecimento científico sobre o novo coronavírus ainda está em consolidação e que a pandemia evolui em rápida progressão, a ação governamental ocorre por meio de rápidos ciclos de redimensionamento e adoção de planos de ação. Por essa razão, um bom delineamento normativo e prescritivo de plano de ação é insuficiente para enfrentar um grau elevado de imprevisibilidade e uma realidade complexa (MATUS, 2006).

Nesse sentido, analisaremos os casos específicos de São Paulo e Blumenau com um olhar para os arranjos institucionais estabelecidos para a crise da Covid-19, comparando os modelos e os possíveis alinhamentos e contradições evidenciados pelas medidas implementadas por cada município.

#### **4 Análise dos arranjos institucionais e medidas em âmbito municipal no**

#### **combate à pandemia nos municípios de São Paulo (SP) e Blumenau (SC)**

O primeiro município analisado, São Paulo, é o mais populoso não só do Brasil, mas também do Hemisfério Sul como um todo, com mais de 12,3 milhões de habitantes (IBGE, 2020). A Região Metropolitana de São Paulo é a maior do Brasil, com cerca de 21,5 milhões de habitantes (IBGE, 2020), e reúne 39 municípios do estado de São Paulo, em intenso processo de conurbação (SÃO PAULO, 2011). Uma metrópole com lugar relevante no cenário econômico mundial, é o principal centro financeiro, corporativo e mercantil da América do Sul.

Já o município de Blumenau corresponde hoje à terceira cidade mais populosa do estado de Santa Catarina, com uma população estimada de 361.855 moradores (IBGE, 2020), sendo a cidade sede da Região do Vale do Itajaí, uma das seis Regiões Metropolitanas do estado de Santa Catarina. Marcada por um processo recente de urbanização e desenvolvimento de transporte e telecomunicações, as principais atividades econômicas da cidade resultam da indústria de transformação e do setor de serviços (WEBER, 2016).

A comparação dos dois municípios pode, a princípio, parecer desproporcional tendo em vista seus diferentes perfis e as implicações que isso pode representar no enfrentamento à pandemia. Para fins deste artigo, no entanto, a escolha justifica-se com base em indicadores socioeconômicos e fiscais que entendemos comparáveis como um ponto de partida, além de ilustrarem diferenças no modelo de governança e arranjos institucionais presentes em dois estados distintos, enriquecendo a análise.

Ambos os municípios são comparáveis quanto ao aspecto socioeconômico, avaliado por meio do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, metodologia desenvolvida em 2013 em parceria entre PNUD Brasil, o IPEA e a Fundação João Pinheiro (PNUD, 2013), adaptada para a realidade municipal a

partir das três dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano — longevidade, educação e renda. Blumenau e São Paulo tinham um IDHM avaliado como “muito alto” e bastante próximos na escala, respectivamente 0,806 e 0,805 a partir dos dados dos censos 1991, 2000 e 2010 (PNUD, 2013).

Do ponto de vista fiscal, as despesas e receitas *per capita* de ambos os municípios são comparáveis, tendo como referência o anuário “Multi Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil”, publicado em 2020, que consolida informações de receita e despesa dos 100 maiores municípios do Brasil, utilizando os balanços anuais divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional e outras fontes de dados. Nesse quesito, em que pese a diferença do montante de receita e despesa total, os municípios escolhidos possuem valores aproximados *per capita*. A receita total *per capita* de São Paulo é de R\$ 4.292,66 e a de Blumenau, R\$ 4.181,06; ao passo que a despesa total *per capita* de São Paulo é de R\$ 4.278,53, já a de Blumenau é R\$ 4.253,74 (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2020).

Poder-se-ia discorrer mais profundamente sobre as diferenças entre os municípios, mas optamos por justificar a comparação partindo das duas dimensões citadas e por permitirem a descrição do contraste na definição de uma agenda de política pública e o planejamento e execução da ação governamental. Esse olhar será ilustrado na capacidade de formar e utilizar estruturas de governança e arranjos institucionais para estabelecer medidas de enfrentamento e políticas públicas para a pandemia.

#### **4.1 A interlocução com o governo do estado para planejamento de resposta à crise**

Em São Paulo, desde janeiro de 2020, antes mesmo do primeiro caso confirmado no Brasil, houve uma integração de esforços entre o Governo do Estado de São Paulo e a Prefeitura Municipal. O município participou de

reuniões junto a autoridades do estado de São Paulo para estruturar o enfrentamento da crise (SÃO PAULO, 2020a), e iniciou a estruturação das ações de vigilância e assistência, divulgação de estratégias de prevenção, estruturação de canal para notificação de casos suspeitos e capacitação de profissionais da Saúde (SÃO PAULO, 2020b).

Em 31 de janeiro, o estado de São Paulo instituiu o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública Estadual (COE-SP), composto por autoridades estaduais e municipais, bem como por representantes de instituições técnicas da área da saúde, como o Instituto de Infectologia Emílio Ribas, o Instituto Adolfo Lutz, Instituto Butantã e Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, a fim de assessorar a Secretaria de Estado da Saúde na adoção de medidas de prevenção e enfrentamento à Covid-19, conforme a Resolução SS nº 13/2020.

Em 23 de fevereiro de 2020, foi diagnosticado o primeiro caso de Covid-19 em São Paulo, e, três dias depois, este foi confirmado pelo Ministério da Saúde como o primeiro caso brasileiro da doença (SÃO PAULO, 2020c). Em 26 de fevereiro, o governo estadual criou o Centro de Contingência do Coronavírus por meio da Resolução SS nº 27/2020, reunindo especialistas na área de saúde das redes pública e privada, com participação da Prefeitura de São Paulo para apoiar o trabalho do COE-SP, e, dois dias depois, apresentou em coletiva de imprensa um modelo de plano hospitalar para enfrentar a pandemia (SÃO PAULO, 2020d, 2020e).

É, portanto, perceptível desde o início da crise que houve uma centralização das medidas por parte do Governo do Estado de São Paulo, em alinhamento com a Prefeitura de São Paulo, na tomada de medidas para o enfrentamento à Covid-19. Isto ocorre devido a uma série de fatores, como a significativa dimensão, população e importância econômica da capital e o fato de ambos os entes federados serem governados

pelo mesmo partido político na ocasião, tendo um forte alinhamento ideológico.

Em 14 de março, o estado de São Paulo determinou a suspensão de eventos de grande porte e das aulas na rede estadual, recomendando às outras autoridades e à rede privada de ensino que tomassem medidas análogas, por meio do Decreto Estadual nº 64.862/2020 (SÃO PAULO, 2020f). Em seguida, o município de São Paulo publicou o Decreto Municipal nº 59.283/2020 (SÃO PAULO, 2020g), em 16 de março, declarando estado de emergência na cidade e adotando diversos protocolos de combate à doença, como suspensão gradual das aulas e operacionalização do ensino a distância, processos de triagem de casos suspeitos, ampliação do número de leitos, medidas de distanciamento social no serviço público, fechamento de equipamentos de cultura e esporte, limitação de pessoas em velórios e readequação da frota de transporte público, sem, contudo, decretar a quarentena.

Em 22 de março, a quarentena foi decretada pelo governo do estado, com o Decreto Estadual nº 64.881/2020 (SÃO PAULO, 2020g), suspendendo o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, e também o consumo local em bares, restaurantes. Posteriormente, a quarentena foi prorrogada por atos de mesma natureza, sucessivamente editados. No dia seguinte, o município regulamentou a quarentena na capital por meio do Decreto Municipal nº 59.298/2020 (SÃO PAULO, 2020i) com referência expressa ao Decreto Estadual, o que reforça o alinhamento entre os entes.

O Governo do Estado de Santa Catarina, por sua vez, decretou em 17 de março a situação de emergência em todo o território catarinense por meio do Decreto Estadual nº 515/2020 (SANTA CATARINA, 2020a), que estabeleceu medidas gerais e específicas de enfrentamento e instituiu o Centro de Operações de Emergência em Saúde (COES), vinculado à Secretaria de Estado da Saúde.

A cidade de Blumenau, a princípio, assim como as demais do estado de Santa Catarina, decretou medidas em consonância com o governo estadual, apesar de diferença partidária e o distanciamento na interlocução entre os dois entes federados no caso catarinense. O município decretou suas primeiras medidas para enfrentamento à pandemia em 15 de março (BLUMENAU, 2020a), mas foi no dia 17 de março, por meio do Decreto nº 12.589/2020 (BLUMENAU, 2020b), que se intensificou as restrições a um conjunto de atividades de forma residual ao decreto estadual, estabelecendo prazos provisórios que variam inicialmente de 7 a 30 dias conforme o tipo de atividade, de forma similar. De início, estabeleceu-se um conjunto de medidas para o enfrentamento à pandemia, tais como: a dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços, prorrogação automática de contratos ou convênios com vencimento durante o período de situação de emergência, controle de acesso nas principais entradas do município, proibição de circulação e visita em unidades de internação e terapia intensiva (UTI) dos hospitais da cidade.

Em 1º de junho de 2020, o Governo do Estado de Santa Catarina publicou um “Plano de Gestão Compartilhada” entre estado e municípios por meio do Decreto nº 630/2020 (SANTA CATARINA, 2020b). Aos municípios foi atribuída a deliberação sobre “funcionamento de atividades públicas e privadas, de acordo com as informações técnicas produzidas pelas autoridades sanitárias federal, estadual e municipal, bem como com as recomendações sanitárias e epidemiológicas do COES”, com exceção de algumas determinações sobre transporte interestadual de passageiros, aulas presenciais nas unidades da rede pública e privada de ensino e outras unidades de competência do estado, e eventos esportivos (SANTA CATARINA, 2020c, p. 4-8). Como apoio nas tomadas de decisão regionalizadas, o governo do estado construiu um instrumento de avaliação de risco

epidemiológico-sanitário dividido em risco moderado, alto, grave e gravíssimo.

Contudo, observou-se um cenário de intensificação da instabilidade político-administrativa ao longo dos primeiros meses de pandemia entre o Governo do Estado de Santa Catarina e os municípios. Em que pese o teor dos primeiros decretos estaduais já delegar aos municípios a competência para decidir sobre o fechamento ou não de determinadas atividades, os municípios não receberam com caráter normativo ou vinculante aos boletins semanais do COES/SC, que informam a matriz de risco atualizada das regiões de saúde, e as consequentes diretrizes sanitárias. Diante da instabilidade e descentralização de decisões, o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) demonstrou-se ativo durante todo o enfrentamento da pandemia no estado, a exemplo da Ação Civil Pública nº 5057977-49-2020.8.24.0023 proposta que teve por objeto restabelecer a obrigação constitucional do estado de Santa Catarina na condução da política pública de saúde relacionada à situação de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Em decisão liminar de 6 de agosto de 2020, o juiz titular da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital deferiu parcialmente tutela provisória para impor ao estado novas diretrizes no comando das ações de combate ao coronavírus em Santa Catarina. Em resposta, o estado de Santa Catarina sustentou o cumprimento da decisão, uma vez que conferiu ao COES/SC a atribuição de, por meio da edição de portaria, regulamentar a implementação automática de medidas de enfrentamento à pandemia. (SANTA CATARINA, 2020d)

Em entrevista ao veículo de comunicação catarinense NSC Total no mês de julho, o governador de Santa Catarina comentou a existência de insatisfação dos municípios diante de restrições duras e genéricas de parte do governo do estado. Questionado sobre omissões de sua parte, o governador afirmou: “Não

é omissão do estado e nem do governador, mas sim que cada um assuma a responsabilidade que é devida pelo cargo, pelo ônus público que resolveu assumir. Como eu assumi. Agora é a vez dos municípios, se não sozinhos, de forma consorciada, tomar as decisões e não ter medo de tomar as decisões” (BOSCHI, 2020).

O MPSC questionou em especial “a ausência de previsibilidade das medidas necessárias em cada nível de risco epidemiológico, falta de clareza sobre o fluxo do processo decisório a partir das indicações geradas pela matriz de avaliação de risco potencial”, além do papel do estado de Santa Catarina que não estava contemplado pelo Decreto, a não ser o de mero apoiador das medidas eventualmente adotadas pelos gestores locais. Não estaria claro o fluxo decisório de como se daria a decisão regionalizada ou o compartilhamento de responsabilidade por parte do estado (SANTA CATARINA, 2020d, p. 9).

Meses depois, em 17 de setembro, a Assembleia Legislativa de Santa Catarina aprovou pedido de *impeachment* contra o governador e sua vice, agravando esse cenário de instabilidade.<sup>4</sup>

A diferença nas ações tomadas pelos estados de São Paulo e de Santa Catarina, com consequências na gestão de crise de seus municípios, é evidente. O estado de São Paulo estava inserido em um arranjo institucional cujo modelo de coordenação pode ser classificado como centralizado, ainda que em forte alinhamento com a Prefeitura da capital, ao assumir a coordenação da resposta à crise. O estado de Santa Catarina, por sua vez, agiu sob um modelo descentralizado, pois delegou aos municípios a competência de adotar medidas sanitárias quanto ao funcionamento de atividades públicas ou privadas em seus territórios, dado que as recomendações do COES não possuíam caráter vinculante.

#### 4.2 Políticas de enfrentamento: medidas de

## testagem, monitoramento e reabertura

A progressão da adoção de medidas restritivas pelos municípios de São Paulo e Blumenau, com suas implicações e desdobramentos, ilustram a dinâmica dos diferentes arranjos institucionais formados nos respectivos âmbitos estaduais. Para os fins desta análise, selecionou-se medidas voltadas ao (i) monitoramento e testagem de pacientes, (ii) gestão da rede hospitalar e (iii) mitigação do distanciamento social e retomada econômica.

### 4.2.1 Monitoramento e testagem: ações coordenadas e protagonismo dos municípios

Um ponto de partida para olhar para os arranjos institucionais ligados às medidas de testagem diz respeito à mudança de critérios de coleta de exame e testagem feitas na população. Em ambos os casos, pudemos observar a tomada de decisão que ocorreu em instâncias decisórias e de articulação entre estados e municípios – no caso da nota conjunta entre o COSEMS-SC e a Secretaria de Estado, em Santa Catarina; ou em deliberação da Comissão Intergestores Bipartite, em São Paulo. O aumento na demanda provocado pela mudança de critérios, somado à progressão da pandemia, provocou a necessidade de os municípios se organizarem na criação de seus próprios arranjos juntamente aos atores locais.

No início da pandemia, os exames do tipo RT-PCR<sup>5</sup> no município de São Paulo eram realizados pelo Instituto Adolfo Lutz (IAL). Com o avanço exponencial do número de casos no município e no estado, houve sobrecarga de demanda e a capacidade instalada do Instituto foi ultrapassada, resultando em atraso na confirmação de casos suspeitos e sua consequente notificação. O protocolo de testagem vigente à época priorizava pacientes internados ou graves hospitalizados, óbitos e profissionais da saúde (SÃO PAULO, 2020b).

Em resposta a essa situação, a Secretaria Municipal da Saúde cedeu servidores ao

laboratório, bem como revisou procedimentos de acondicionamento, transporte e entrega de materiais coletados para otimizar o processamento dos testes (SÃO PAULO, 2020b). Em 3 de abril, o município publicou um chamamento público para a contratação de empresas para a realização dos testes (SÃO PAULO, 2020g). Além disso, o Laboratório de Zoonoses do município foi habilitado pelo IAL para realização de testes RT-PCR (SÃO PAULO, 2020b).

Com relação aos testes rápidos, que detectam a presença de anticorpos ao vírus, a orientação inicial do Ministério da Saúde era de que tais testes fossem destinados a um grupo restrito de pessoas, sobretudo aos pacientes sintomáticos e trabalhadores das áreas da saúde e segurança pública. Contudo, com o passar do tempo, o município ampliou os critérios de testagem, passando a abranger pessoas assintomáticas em diversos contextos, como moradores e profissionais de determinados serviços municipais, moradores de aldeias indígenas, dentre outros (SÃO PAULO, 2020b), em consonância com as Deliberações de nº 39 (SÃO PAULO, 2020j) e nº 55 (SÃO PAULO, 2020l) da Comissão Intergestores Bipartite do Estado de São Paulo (CIB/SP), constituída por representantes do governo estadual e por secretários municipais de Saúde, publicadas em maio e julho de 2020.

No caso de Blumenau, a análise dos testes RT-PCR coletados no município ocorria por meio do Laboratório Central de Santa Catarina e por laboratórios privados credenciados. Inicialmente, o protocolo de Santa Catarina também priorizava um conjunto específico de pacientes, notadamente os pacientes idosos sintomáticos, profissionais da saúde, gestantes, casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave e pacientes internados, conforme nota técnica conjunta publicada pelo COSEMS e a Secretaria de Saúde do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2020e). Posteriormente, em revisão publicada no dia 5 de maio,

a mesma nota técnica considerou um novo conjunto de critérios mais amplos de definição de casos suspeitos para coleta, o que resultou em um aumento no número de casos e na demanda de coleta, apesar da introdução de diagnóstico e notificação por critério clínico-epidemiológico.

Nesse sentido, de modo a ampliar a testagem e capacidade de processamento, o município optou pela contratação de laboratório particular<sup>6</sup>, além do investimento com a aquisição de exames RT-PCR para a detecção do coronavírus, a exemplo do Pregão Eletrônico 2020/24, com um valor adjudicado de R\$ 2.288.825,00. Outro exemplo diz respeito ao uso de testes rápidos com determinados segmentos do quadro de servidores do município e segmentos específicos de atividades econômicas, de modo a acelerar também o processo de diagnóstico e isolamento ou retorno ao trabalho nesses casos<sup>7</sup>.

#### **4.2.2 Gestão da rede hospitalar: ações centralizadas nos governos estaduais**

Observamos arranjos similares em ambos os estados, em que a Comissão Intergestores Bipartite, conforme Decreto nº 7.508/2011 do SUS (BRASIL, 2011) delibera sobre a ampliação dos leitos clínicos e leitos de UTI, adulto ou pediátrico, para uso da Covid-19.

No caso de São Paulo, as medidas para a gestão de leitos no município foram tomadas em alinhamento com as deliberações da CIB/SP, que, desde o início de abril de 2020, determinou o mapa do conjunto de hospitais e respectivos leitos para o enfrentamento da Covid-19 no estado de São Paulo, atualizando-os periodicamente.<sup>8</sup>

A estratégia de gestão de leitos no município de São Paulo deu-se em diversas frentes. Primeiramente, instituiu-se um controle eletrônico dos atendimentos e demanda de leitos na rede municipal, e, em seguida, o Decreto Municipal nº 59.359/2020 estendeu aos hospitais particulares a necessidade de notificar diariamente a ocupação de leitos, permitindo o seu

acompanhamento praticamente em tempo real, o que direcionou a intensificação de esforços da Atenção Primária nos territórios com maior sobrecarga do sistema hospitalar, gerando uma subsequente redução de ocupação (SÃO PAULO, 2020m). Além disso, a informação sobre a capacidade ociosa de leitos da rede privada viabilizou a contratação de leitos suplementares pelo município. Foram construídos Hospitais de Campanha para atender à demanda por leitos, dois deles municipais, o do Anhembi e o do Pacaembu, e um estadual, o do Ibirapuera (São Paulo, 2020n). Além disso, o município antecipou a entrega de dois hospitais municipais que estavam em obras. Entre 16 de abril e 31 de julho, esse conjunto de ações mais do que triplicou a oferta de leitos no município, passando de 411 para 1.247 no período (SÃO PAULO, 2020b).

No caso de Santa Catarina, considerando que a habilitação de ampliação de leitos é centralizada no governo do estado, a Secretaria de Estado da Saúde desenhou em âmbito macrorregional as unidades hospitalares que possuíam leitos de UTI e seriam referência para casos de Covid-19, assim como a previsão de novos leitos<sup>9</sup>.

O município de Blumenau, assim como outros municípios catarinenses, seguiu o plano de ampliação de leitos do governo do estado, além de instituir uma gestão em nível municipal junto aos hospitais no uso de leitos, a exemplo do que chamaram de “leitos de guerra”, que foram estruturas montadas pelas unidades para situações extremas, que demandaram realocar profissionais e equipamentos de outros setores (NDMAIS, 2020). No entanto, a demanda por novos leitos também foi objeto de disputa, uma vez que a ocupação dos leitos de UTI era compartilhada com habitantes de outros municípios do estado.<sup>10</sup>

É importante destacar que para ambas as cidades, houve coordenação por parte dos governos estaduais, sobretudo por meio das

Comissões de Intergestores, na ampliação da capacidade hospitalar.

#### 4.2.3 Medidas de suspensão e retomada de atividades econômicas

Em 29 de maio de 2020, o Governo do Estado de São Paulo publicou o Decreto Estadual nº 64.994/2020 (SÃO PAULO, 2020o), instituindo um plano para a retomada gradual de atividades econômicas, o chamado “Plano São Paulo”, que acompanha indicadores do risco de propagação da Covid-19 e da capacidade de resposta do sistema de saúde dos municípios. O Plano prevê a retomada das atividades econômicas conforme quatro etapas de classificação dos municípios, indo da Fase 1 – Vermelha, que representa alerta máximo, das Fase 2 a 4 correspondem a aberturas parciais a depender do segmento econômico, e Fase 5 – Azul, sendo a fase de controle da doença, com liberação de todas as atividades com protocolo.

No dia seguinte, o município de São Paulo publicou o Decreto nº 59.473/2020, regulamentando esse Decreto Estadual e flexibilizando gradativamente a reabertura de alguns serviços não essenciais, a depender da classificação do município nas fases do plano estadual (SÃO PAULO, 2020p). O governo do estado iniciou então o monitoramento da situação dos municípios conforme o Plano, publicando balanços semanais. Em 3 de junho, o 1º Balanço do Plano foi publicado, e nele o município de São Paulo foi classificado na Fase 2 – Laranja, com a liberação de determinadas atividades, priorizadas de acordo com a vulnerabilidade econômica e empregatícia. O município se manteve nesta fase até o 2º Balanço, publicado em 10 de junho, quando foi autorizado o funcionamento de *shopping centers*, galerias, comércio e serviços, com capacidade limitada a 20% e reduzido horário de funcionamento.

O status do município no Plano São Paulo mudou apenas no 4º Balanço, publicado pelo estado em 26 de junho, a partir do qual a cidade

ingressou na Fase 3 – Amarela, principalmente em função da redução na taxa de ocupação de leitos de UTI. Nessa etapa, passou a ser permitido também o funcionamento de bares, restaurantes, salões de beleza e academias, com horário e capacidade reduzidos, bem como a observância de medidas sanitárias e de distanciamento. Nos balanços seguintes, até o 11º balanço, publicado em 28 de agosto, o município manteve-se na Fase 3 – Amarela (SÃO PAULO, 2020q).

No início de julho, o Governo do Estado de São Paulo publicou o Decreto nº 65.061/2020 (SÃO PAULO, 2020r), dispondo sobre a retomada gradual das aulas presenciais nas redes estadual e privada, vinculada à classificação dos municípios nas fases amarela ou verde do Plano São Paulo. O Decreto, contudo, não é vinculante para a rede municipal de ensino. Especificamente para direcionar as políticas públicas municipais de educação, o município de São Paulo iniciou um inquérito sorológico voltado para crianças e adolescentes, no qual se comprovou uma prevalência de anticorpos em 16,5% dos alunos (englobando as redes estadual, municipal e privada), com cerca de 66% de assintomáticos. Tendo em vista tais resultados, o município manteve o fechamento das escolas.

No estado de Santa Catarina, as medidas de flexibilização e reabertura foram marcadas pela descentralização e regionalização das decisões, havendo constantes divergências entre prefeitos e secretários municipais presentes na Comissão de Intergestores Regional (CIR) sobre qual caminho a Região de Saúde deveria adotar. Mesmo entre municípios limítrofes se observaram diferenças, especialmente quanto ao momento de novo relaxamento das medidas restritivas<sup>11</sup>, ainda que o governo tenha construído um instrumento de avaliação de risco potencial, já citado anteriormente.

O município de Blumenau, por exemplo, manteve-se em nível “Grave” (laranja) entre 23 de junho e 13 de julho; e “Gravíssimo”

(vermelho) entre os dias 14 de julho e 4 de agosto, de acordo com as atualizações publicadas semanalmente na matriz de risco do governo do estado. O maior número de casos novos notificados ocorreu nos dias 19 e 25 de julho, com um total de 1.939 casos confirmados segundo a data de coleta (BLUMENAU, 2020c). O município publicou, então, o Decreto Municipal nº 12.738, em 20 de julho, instituindo regime de quarentena para serviços e atividades não essenciais, alternando-se o prazo de vigência inicial entre 7 e 14 dias ou com prazo indeterminado, com ajuste nas regras específicas para segmentos destacados já em decretos anteriores. Conforme o próprio Decreto indica em seu preâmbulo, trata-se do período de maior gravidade da pandemia no município até então, com 95% dos leitos de Unidade de Terapia Intensiva ocupados na cidade e a taxa de 107% de ocupação dos leitos Covid-19 SUS, no âmbito dos municípios que integram a Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí – AMMVI (BLUMENAU, 2020d).

O Decreto do dia 20 de julho, além de representar um ponto de inflexão na evolução da pandemia em Blumenau em razão do decréscimo dos indicadores da pandemia ao longo das semanas seguintes (BLUMENAU, 2020c), também dá indícios do constante dilema enfrentado pelos gestores públicos durante a pandemia, agravado por manifestações de diversos setores econômicos e sociais: a necessidade de retomada econômica *versus* a preservação da saúde e da vida da população. Diante desse conflito, a decisão tomada, em contraste com posicionamento reiterado do presidente Jair Bolsonaro, justifica que “compete ao gestor público, após a respectiva ponderação, optar na medida do possível pela prevalência do direito à saúde, face à sua indissociabilidade ao direito à vida” (BLUMENAU, 2020d, n.p.).

O que se observa é que, diferentemente de São Paulo, as decisões não foram vinculantes conforme classificação de risco, o que inclusive

foi citado em âmbito da Ação Civil Pública. O descompasso entre as medidas correspondentes às faixas de risco mais elevadas e as datas mostra o efeito da não vinculação de medidas restritivas de cada município com a ferramenta indicada pelo estado como balizadora da tomada de decisão (SANTA CATARINA, 2020d).

As medidas de fechamento e reabertura demonstram uma das maiores diferenças de arranjo institucional entre os dois estados, que também indica a centralização como um caminho a ser trilhado quanto à definição das medidas com base em diretrizes claras, coordenadas e previsíveis a partir da situação epidemiológica do município (SANTA CATARINA, 2020d).

## 5 Conclusão

Após uma breve descrição das competências dos diferentes entes federativos na esfera da saúde pública, buscou-se ilustrar as tensões e a crescente polarização relativa ao tema entre os diferentes níveis federativos. Em um segundo momento, tendo tais conflitos como pano de fundo, buscou-se comparar diferentes arranjos institucionais formados para o enfrentamento da pandemia pelos estados e municípios, ilustrados pelas experiências dos municípios de São Paulo e Blumenau com relação às medidas tomadas relativas à testagem, gestão de leitos hospitalares, bem como imposição de restrições a atividades econômicas e subsequente abertura.

A análise das medidas adotadas pelos municípios demonstrou que houve significativa variação na adoção de medidas de combate à Covid-19, o que é emblematicamente exemplificado pela diferença no arranjo institucional nas decisões de reabertura adotadas pelos dois municípios.

Verificamos que em um arranjo institucional com caráter mais centralizado de coordenação e tomada de decisão, como no caso do município de São Paulo, demonstra-se maior alinhamento nos esforços dos entes federativos, aumentando a capacidade e a agilidade na

implementação de medidas preventivas e mitigadoras da crise de Covid-19, especialmente considerando o contexto de metrópole da capital paulistana.

A configuração de um arranjo institucional com instâncias mais descentralizadas de tomada de decisão e coordenação, por outro lado, não necessariamente significa que o município não consiga enfrentar a pandemia de maneira eficaz, mas representa a assunção de um ônus maior, sobretudo em razão da capacidade operacional e financeira; além de possíveis impactos na população, como desalinhamento de informações (especialmente se usarem outros municípios do mesmo estado como referência), aumento no número de casos e, conseqüentemente, de óbitos, como observado em Blumenau.

É necessário ressaltar que, independentemente do modelo institucional, não cabe a qualquer ente se eximir da responsabilidade de adotar as medidas de segurança em saúde, uma vez que a competência para tanto é concorrente, nos termos constitucionais. Para além das inúmeras diferenças no contexto dos municípios em questão, sobretudo relativas à dimensão, estrutura e recursos disponíveis, a ausência de um alinhamento dos entes em âmbito nacional, dado que não houve diretrizes estratégicas claras por parte do governo federal ao longo da evolução da pandemia, contribuiu para esse

cenário de incertezas e divergências.

Sendo o Brasil um país de dimensões continentais, marcado por profundas desigualdades, não seria realista esperar que a pandemia se desenrolasse de maneira uniforme em todo o país, nem que as medidas de combate à Covid-19 devessem ser as mesmas, independentemente de particularidades territoriais. Porém, o vácuo dessa liderança nacional contribuiu para que a estratégia de enfrentamento variasse tanto estado a estado, quanto município a município. Ainda, deve-se lembrar que a comparação realizada no presente trabalho trata de apenas dois municípios, com Índice de Desenvolvimento Humano muito alto e com recursos significativos. Outros com menos estrutura, recursos e capacidade de articulação provavelmente ficaram mais desamparados no combate à crise.

Nesse cenário de ausência de alinhamento entre a União e demais entes federativos, a análise comparativa dos casos nos permite inferir que a capacidade de resposta dos municípios tem ligação com o modelo de arranjo em que cada um deles está inserido e pode corroborar com a hipótese de que, embora não seja o único elemento justificador, o modelo escolhido contribuiu para a aceleração mais acentuada dos casos de contágio, ou uma desaceleração mais demorada.

## Referências

- ABRUCIO, F. L. *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>. Acesso em: 10 out. 2020.
- ALVES, R. C. B. De 1988 ao COVID-19: ideias sobre o federalismo brasileiro e os efeitos da crise ao direito. *In: CUNHA FILHO, A. J. C. et al. Direito em tempos de crise COVID-19: constitucional*. São Paulo: Quartier Latin, 2020. v. 1.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ASSIS, E. Pomerode retira medidas restritivas contra o coronavírus. **NSC Total**. 7 ago. 2020. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br>. Acesso em: 14 out. 2020.

BLUMENAU. **Decreto nº 12.588, de 15 de março de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública [...] (COVID-19) e dá outras providências. 2020a. Disponível em: <http://leismunicipa.is/maxws>. Acesso em: 26 set. 2020.

BLUMENAU. **Decreto nº 12.589, de 17 de março de 2020**. Declara situação de emergência no município de Blumenau e define outras medidas para o enfrentamento da pandemia [...]. 2020b. Disponível em: <http://leismunicipa.is/upxrw>. Acesso em: 26 set. 2020.

BLUMENAU. **Boletim Coronavírus Blumenau - 15/5/2020**. Prefeitura de Blumenau, 2020f. Disponível em: <https://www.blumenau.sc.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2020.

BLUMENAU. **Decreto nº 12.738, de 20 de julho de 2020**. Consolida e estabelece medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública [...] pelo novo coronavírus [...]. Blumenau, 2020d. Disponível em: <http://leismunicipa.is/kylqo>. Acesso em: 10 out. 2020.

BLUMENAU. **Boletim Coronavírus Blumenau - 20/8/2020**. Prefeitura de Blumenau, 2020e. Disponível em: <https://www.blumenau.sc.gov.br> Acesso em: 10 out. 2020.

BLUMENAU. **Coronavírus: Gráficos**. Prefeitura de Blumenau, 2020. Disponível em <https://blumenau.sc.gov.br/coronavirus/graficos>. Acesso em: 14 out 2020.

BOSCHI, U. C. M. É a vez dos municípios assumirem responsabilidade como eu assumi. **NSC TOTAL**. Florianópolis, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://www.nscotal.com.br/>. Acesso em: 10 out. de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011**. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública [...] decorrente do coronavírus[...]. Brasília, DF, 2020d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, [...] de 2020 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico - COE nº 01**. Brasília, DF: jan. 2020f. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **COVID-19 Painel Coronavírus**. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 9 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. **Guia de Vigilância Epidemiológica: Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional pela Doença pelo Coronavírus 2019**. Brasília, DF: ago. 2020g. Disponível em: <http://www.dive.sc.gov.br1/>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Plano de Resposta às Emergências em Saúde Pública**. Brasília, 2014. 44 p. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br> Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. **Resolução nº 588, de 12 de julho de 2018**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade de 6.341**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 24 mar. 2020. Brasília: STF, 2020b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 13 out 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.616/2020-TCU-Plenário**. Processo 016.708/2020-2. 24/06/2020. Brasília: TCU, 2020e. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 7 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.092/2020-TCU-Plenário**. Processo 016.708/2020-2. 12/08/2020. Brasília: TCU, 2020h. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 7 out. 2020.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, M. P. D.; COUTINHO, D. R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In*: COUTINHO, D. R.; FOSS, M. C.; MOUALLEM, P. S. B. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313 -340.

DUQUE, M. S. Emergência sanitária constitucional no contexto federativo. **JOTA**, 12 de abr. de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/>. Acesso em: 4 out. 2020.

FERRARI, R. M. M. N. **Direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação. *In*: HOCMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 2013. p. 363-388.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Multi Cidades: finanças dos municípios do Brasil**. Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2020. Frente Nacional de Prefeitos. V15 (2020).

HENRIQUES, C. M. P.; VASCONCELOS, W. Crises dentro da crise: respostas, incertezas e desencontros no combate à pandemia da Covid-19 no Brasil. **Estud. São Paulo**, v. 34, n. 99, 10 jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.003>. Acesso em: 7 out. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Portaria nº PR-254, de 25 de agosto de 2020. Divulga as estimativas da População para Estados e Municípios com data de referência em 1º de julho de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 ago. 2020. p. 71.

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. **COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University**. 2020. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 13 out. 2020.

LIMA, L. D.; PEREIRA, A. M. M.; MACHADO, C. V. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 7, e00185220, Jun. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00185220>. Acesso em: 4 out. 2020.

MATUS, C. O plano como aposta. *In*: GIACOMONI, J., PAGNUSSAT, J. L. (org.). **Planejamento e orçamento governamental: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

MEDINA, P. R. G. Crise sanitária e desequilíbrio federativo. **Tribuna de Minas**. 29 de jul. 2020. Disponível em: <https://tribunademinas.com.br/>. Acesso em: 14 out. 2020.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NDMAIS. COVID-19: Blumenau usa leitos de guerra para garantir atendimento de UTI. **NDmais**, Blumenau, 22 de jul. de 2020. Disponível em: <https://ndmais.com.br>. Acesso em: 15 out. 2020.

OCDE. **The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government**. 2020a. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/>. Acesso em: 13 out. 2020.

OCDE. **As políticas públicas da OCDE para responder ao coronavírus (COVID-19):** políticas de reposta das cidades. 13 maio 2020b. Disponível em: <http://www.oecd.org/>. Acesso em: 13 out. 2020.

OMS. **Public health criteria to adjust public health and social measures in the context of COVID-19**. annex to considerations in adjusting public health and social measures in the context of COVID-19. WHO, 2020. Disponível em: <https://apps.who.int>. Acesso em: 26 set. 2020.

PARAIZO, L.; LAURINDO, J. Impeachment em SC: deputados aprovam pedido para afastar o governador Carlos Moisés. **NSC Total**. 17 set. 2020. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/>. Acesso em: 14 out. 2020.

PNUD. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. 96 p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2020.

PNUD. **Ranking IDHM Municípios 2010**. PNUD, 2013. Disponível em: <https://www.br.undp.org/l>. Acesso em: 11 out. 2020.

PORTAL G1. **Shopping entre duas cidades fica 'dividido' entre lojas que podem abrir e outras que precisam ficar fechadas**. 22 jun. 2020. Notícia. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sorocaba-jundiai/>. Acesso em: 9 out. 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 64.881, de 22 de março de 2020**. Decreta quarentena no Estado de São Paulo, no contexto da pandemia do COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências complementares. São Paulo, SP, 2020g. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 64.994, de 28 de maio de 2020**. [...] institui o Plano São Paulo e dá providências complementares. São Paulo, SP, 2020o. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 65.061, de 13 de julho de 2020**. Dispõe sobre a retomada das aulas e atividades presenciais, no contexto da pandemia de COVID19 [...]. São Paulo, SP, 2020r. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 64.862, de 13 de março de 2020**. Dispõe sobre a adoção [...] de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pelo COVID-19 [...]. São Paulo, SP, 2020f. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Governo de São Paulo lança plano hospitalar para enfrentar novo coronavírus. **Portal do Governo**. 28 fev. 2020e. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/>. Acesso em: 15 set. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Hospital de Campanha do Ibirapuera dá alta a último paciente e homenageia profissionais. **Portal do Governo**. 26 set. 2020n. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/>. Acesso em: 8 out. 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011**. Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo [...]. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2011. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/>. Acesso em: 8 nov. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Panorama Atual do Estado. **Portal Plano SP**. São Paulo, 2020q. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/planosp/>. Acesso em: 15 out. 2020.

- ‘ SÃO PAULO (Estado). **Resolução SS nº 27/2020**. 13 mar. 2020. Dispõe sobre o Centro de Operações do Coronavírus e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2020d. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2020.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo. Comissão Intergestores Bipartite. **Deliberação CIB nº. 39/2020**. 27 de maio de 2020j. Disponível em: <http://sistema4.saude.sp.gov.br/gpad/arquivos/deliberacao-55647.pdf>. Acesso em 15 de out. de 2020.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo. Comissão Intergestores Bipartite. **Deliberação CIB nº. 55/2020**. 01 jul. 2020l. Disponível em: <http://www.cosemssp.org.br>. Acesso em: 15 de out. de 2020.
- SÃO PAULO (Município). **Decreto Municipal nº 59.283, de 16 de março de 2020**. Declara situação de emergência no Município de São Paulo e define outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus. São Paulo, SP, 2020h. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2020.
- SÃO PAULO (Município). **Decreto Municipal nº 59.298, de 23 de março de 2020**. Suspende o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços. São Paulo, SP, 2020i. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2020.
- SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 59.359, de 15 de abril de 2020**. Estabelece a obrigação dos hospitais localizados no Município de São Paulo de prestar informações diárias necessárias à adoção de medidas para enfrentamento da pandemia [...]. São Paulo, SP, 2020m. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2020.
- SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 59.473, de 29 de maio de 2020**. Estabelece [...] normas para o funcionamento de estabelecimentos de comércio e de serviços [...] e diretrizes para a gradual retomada de atividades [...]. São Paulo, SP, 2020p. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2020.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal da Saúde. **Plano de Ação para Enfrentamento COVID-19**. São Paulo: SMS, mar. 2020a. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 25 set. 2020.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal da Saúde. **Portaria SMS nº 169 de 2 de abril de 2020**. Constitui Comissão Examinadora da Chamada Pública para contratação de serviços de apoio diagnóstico laboratorial de análises clínicas [...]. 2020s. Disponível em <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 15 out. de 2020.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Saúde. **COVID-19: As potencialidades de uma rede de atenção consolidada no enfrentamento da pandemia no Município de São Paulo**. São Paulo. Julho 2020b. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 4 out. 2020.
- SANTA CATARINA. **Coronavírus em SC: Vale do Itajaí ativará 50 novos leitos de UTI na próxima semana**. Florianópolis, 23 de jul. de 2020f. Disponível em: <https://www.sc.gov.br/>. Acesso em: 14 de out. de 2020.
- SANTA CATARINA. **Decreto Estadual nº 515, de 17 de março de 2020**. Declara situação de emergência em todo o território catarinense [...] para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19 [...]. [S. l.]: Lei estaduais, 2020a. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br>. Acesso em: 13 out. 2020.
- SANTA CATARINA. **Decreto Estadual nº 630, de 1 de junho de 2020**. Altera o Decreto nº 562, de 2020, que declara estado de calamidade pública em todo o território catarinense [...], para fins de enfrentamento à COVID-19, e estabelece outras providências. São Paulo: LegisWeb, 2020b. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=396305>. Acesso em: 13 out. 2020.

SANTA CATARINA. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. **Ação Civil Pública nº 5057977-49-2020.8.24.0023**. Florianópolis, 30 jul. 2020g. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/>. Acesso em: 13 out. 2020.

SANTA CATARINA. **Plano de Gestão Compartilhada**. Florianópolis, 1 jun. 2020e. Disponível em: <https://www.sc.gov.br>. Acesso em 15 de out. 2020.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Saúde. **Plano de contingência para resposta às emergências em saúde pública- Sars-CoV-2 – COVID19** (atualizado em 30/03/2020). Florianópolis: Polícia Civil do Estado, mar. 2020c. Disponível em: <http://getin.pc.sc.gov.br/covid19>. Acesso em: 14 out. 2020.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Saúde. Superintendência de Vigilância em Saúde. **Nota Técnica Conjunta nº. 002/2020 – COSEMS/SUV/SPS/SES/SC – COE** (Atualizada em 23/03/2020). Dispõe sobre a notificação, investigação, coleta e orientações sobre os casos suspeitos da covid-19 (novo coronavírus Sars-CoV-2). Florianópolis: SES, 2020d. Disponível em: <https://www.saude.sc.gov.br>. Acesso em 13 de outubro de 2020.

WEBER, A. L. **As ações de responsabilidade social empresarial divulgadas pela indústria de Blumenau/SC à luz dos pressupostos teóricos do desenvolvimento regional sustentável**. 2016. 229p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Fundação Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2016. Disponível em: [https://bu.furb.br//docs/DS/2016/361484\\_1\\_1.pdf](https://bu.furb.br//docs/DS/2016/361484_1_1.pdf). Acesso em: 30 set. 2020.

## Notas

1 Dados atualizados em 13 de outubro de 2020.

2 Conferir Art. 22, inc. XXIII e § único; Art. 24, inc. XII e §§ 2.º e 3.º; Art. 30, inc. II, CF.

3 ADI ajuizada em face de dispositivos da Lei nº 13.979/2020 relativos a isolamento, quarentena, restrição de locomoção (art. 3º, I, II e VI), interdição de serviços públicos e atividades essenciais (art. 3º, § 8º) e de circulação de pessoas e cargas (art. 3º, § 11), bem como quem e de que modo pode determiná-las (art. 3º, §§ 8º a 10). Processo: 0088693-70.2020.1.00.000, Relator Ministro Marco Aurélio, Requerente: Partido Democrático Trabalhista - PDT, Intimado: Presidente da República.4 Trata-se de processo de impeachment motivado por acusação de crime de responsabilidade em razão de equiparação salarial de procuradores do Estado à faixa salarial dos procuradores da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC). Em reportagem sobre o assunto, o veículo de comunicação NSC relata ter havido outros motivos para a decisão, conforme deputados que teriam indicado a falta de comunicação entre o Executivo e Legislativo estadual, e a compra de respiradores que custaram R\$ 33 milhões (PARAIZO; LAURINDO, 2020).

4 Trata-se de processo de impeachment motivado por acusação de crime de responsabilidade em razão de equiparação salarial de procuradores do Estado à faixa salarial dos procuradores da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC). Em reportagem sobre o assunto, o veículo de comunicação NSC relata ter havido outros motivos para a decisão, conforme deputados que teriam indicado a falta de comunicação entre o Executivo e Legislativo estadual, e a compra de respiradores que custaram R\$ 33 milhões (PARAIZO; LAURINDO, 2020).

5 Acrônimo do termo em inglês *Reverse Transcription Polymerase Chain Reaction*, que verifica a presença do vírus Sars-CoV-2 no organismo do indivíduo.

6 A nota divulgada pela prefeitura informa que “até esta sexta-feira, dia 15, 2.587 testes foram realizados no município. Blumenau foi uma das primeiras cidades a ampliar a testagem com a contratação de um laboratório particular. O Município também finalizou a compra de mais 15 mil testes, com possibilidade de contratação de até 50 mil kits para testagem do Covid-19” (BLUMENAU, 2020f).

7 Num exemplo de segmento que foi objeto de ação de testagem, o município realizou a ação com funcionários de hotéis, bares e restaurantes, com 3 mil testes disponibilizados inicialmente (BLUMENAU, 2020f).

8 Vide Deliberação CIB nº 23 de 02/04/2020, Deliberação CIB nº 26 de 13/04/2020, Deliberação CIB nº 29 de 24/04/2020 e Deliberação CIB nº 36 de 12/05/2020, dentre outras.

9 Conforme Portaria Nº 568, de 26 de março de 2020 e Plano de Contingência para Resposta às Emergências em Saúde Pública - SARS-COV-2 – COVID19 (SANTA CATARINA, 2020c).

10 O governo do estado, na ocasião do aumento do número de leitos em Blumenau, anunciou a medida referindo-se à expansão de 50 leitos de UTI no Vale do Itajaí em junho (SANTA CATARINA, 2020f).

11 Em matéria do jornal NSC, em que se relata o relaxamento de medidas no mMunicípio de Pomerode no dia 6 de agosto, destaca-se o contraste das medidas mais rigorosas adotadas em Blumenau em comparação com as tomadas pelas demais cidades (ASSIS, 2020).

# **E**xpectativa e realidade: **Um estudo da situação das obras do Ministério da Educação em municípios do estado do Pará**

## **Tany Ingrid Sagredo Marin**

Coordenadora do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal Rural da Amazônia — Campus Capanema. Mestre em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (UFPA), com graduação em Administração e Ciências Contábeis

**R**esumo: Em 2015, o Ministério da Educação (MEC) criou o Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (Simec), instrumento operacional e de gestão que disponibiliza a situação das obras da educação sob gestão municipal em seu sítio eletrônico. O sistema é preenchido pelos gestores municipais. Assim, cabe a dúvida: será que a situação das obras apontadas pelo Simec demonstra o real estado em que elas se encontram? A pesquisa objetiva conhecer a real situação das obras apontadas pelo Simec a partir de vistoria in loco, observação, registro fotográfico, e também, quando possível, a utilização do aplicativo móvel “Tá de Pé” da ONG Transparência Brasil ou “Eu Fiscalizo” do Tribunal de Contas da União (TCU) para envio dos achados. Foram inspecionadas 19 obras em quatro municípios do estado do Pará. Os resultados apontam que a situação da maioria das obras, 11 de 19, não corresponde à realidade das informações inseridas pelos agentes públicos no Simec. A situação pressupõe ausência dos controles internos por parte do MEC na fiscalização das obras. Assim, é fundamental a atuação da sociedade como agente fiscalizador através dos aplicativos móveis, permitindo cobrar da administração pública em tempo real apenas com o uso de um smartphone.

**Palavras-chave:** Teoria da Agência. Ministério da Educação. Sistema Integrado

de Monitoramento e Controle (Simec). Fiscalização. Aplicativos.

**Abstract:** In 2015, the Ministry of Education (MEC) created the Integrated Monitoring and Control System (Simec), an operational and management tool that shows the situation of education-related constructions under city hall management on their website. The city hall managers fill the information on the system. Therefore, we wonder if the constructions situation pointed out by Simec reflects their real conditions. The research aims to assess the real situation of constructions described on Simec using on-site survey, observation, photographic record, and, whenever possible, using mobile applications like “Tá de Pé” (It’s on) by “Transparência Brasil” (NGO) or “Eu Fiscalizo” (I supervise) by Federal General Accounting Office (aka TCU in Brazilian Portuguese acronym) to send the findings. We inspected nineteen construction sites in four cities in the State of Pará. The results indicate that the situation of most of them (11 of 19) does not correspond to the information filled by the public agents in Simec. The situation indicates an absence of internal controls in MEC during the supervision of the construction’s sites. Thus, we want to raise awareness about the change that can be made in society by engaged and empowered actors of social control.

**Keywords:** Theory of the Firm. Ministry of Education. Integrated Monitoring and Control System (Simec). Supervision. Applications. Apps.

## 1 Introdução

A Teoria da Agência aplicada ao setor público pressupõe a existência de um contrato entre a sociedade (principal) e o governo (agente). O principal arrecada tributos para que o agente realize ações em prol do bem-estar da população. No entanto, o interesse individualista do

agente compromete a eficiência do relacionamento da agência (SLMOSKI, 2009; COSTA; LEITE; CAMPOS, 2015).

Essa relação agente-principal é prejudicada pela existência de assimetria informacional, conforme preconiza a Teoria da Agência na esfera pública, quanto aos possíveis comportamentos inadequados adotados pelo agente, concomitantemente, à inobservância pelo cidadão das ações desse agente público, ficando à mercê de seus atos e controle (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005).

A assimetria da informação fica ainda mais comprometida em um ambiente ausente de controles internos, uma vez que o agente é quem controla esse sistema. É ele quem irá tomar decisões que afetarão ou não a sociedade. Por isso, faz-se necessário a fiscalização de suas ações através de um adequado e efetivo controle interno.

Contudo, o dano da ausência dos controles internos pôde ser minimizado com o advento da Lei de Transparência (Lei nº 131/2009) e da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Estas leis exigem que todas as informações referentes às despesas devam ser publicadas em local visível e com fácil acesso nos portais de transparência. Espera-se que essas leis contribuam para um melhor exercício do controle social na fiscalização menos complicada e menos burocrática do principal sob as ações do agente.

Especificamente quanto à realização de obras, o governo federal através do Ministério da Educação (MEC) criou o Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (Simec), instrumento operacional e de gestão que disponibiliza a situação das obras sob gestão municipal em seu sítio eletrônico, podendo ser acessado por qualquer cidadão. Ainda, importante destacar que o sistema é preenchido pelos gestores municipais.

No entanto, resta a dúvida: será que a expectativa corresponde à realidade? Isto é,

será que a situação das obras apontadas pelo Simec demonstra o real estado em que elas se encontram?

Diante ao exposto, o presente estudo tem como principal objetivo conhecer a real situação das obras apontadas pelo Simec a partir de vistoria *in loco*, observação, registro fotográfico e também, quando cabível, a utilização do aplicativo móvel “Tá de Pé” da Organização Não Governamental (ONG) Transparência Brasil ou “Eu Fiscalizo” do Tribunal de Contas da União (TCU) para envio dos achados.

A motivação do estudo partiu da inquietação dos pesquisadores em descobrir a situação em que se encontram as obras das escolas públicas, verificando se as informações prestadas pelos agentes públicos no Simec condizem com a realidade.

Um adequado ambiente escolar pode significar maiores chances de aprendizado e oportunidades para as crianças. Porém, quando inacabadas, as obras afetam negativamente o desenvolvimento daquela comunidade, contribuindo para o aumento dos índices de evasão escolar, analfabetismo, e propiciam a marginalidade.

O estudo se mostra ainda mais relevante, por exercer fiscalização em municípios pobres, pequenos e que dependem em sua maioria de recursos federais. Logo, ao mostrar à sociedade a realidade destas obras pretende-se despertar o interesse da prática do controle social.

## 2 Referencial teórico

### 2.1 Teoria da Agência

Considerando as ideias de Slmoski (2009) e Costa, Araújo e Campos (2015), a Teoria da Agência aplicada ao setor público abrange a existência de um contrato, no qual a sociedade (principal) espera que o governo (agente) desempenhe funções que satisfaçam os seus anseios em contrapartida ao recolhimento de tributos. Porém, o interesse individualista do

agente compromete a eficiência do relacionamento da agência.

Em relações nas quais se busca o “lucro”, é indispensável abordar a Teoria da Agência como fator determinante no estudo dos processos que cercam a administração pública ou privada. Embora o “lucro” seja mensurado de forma distinta no setor público, pressupondo o atendimento das demandas da sociedade, fato que torna o Estado nacional imprescindível (MATIAS-PEREIRA, 2005).

A incidência da Teoria da Agência, na esfera pública, se dá por três fatores fundamentais conforme Siffert Filho (1996) *apud* Slomski (2009): os comportamentos possíveis de serem adotados pelo agente público; as ações desse agente público afetam o interesse de ambas as partes envolvidas; e, principalmente, a inobservância pelo cidadão das ações desse agente público, no qual a autora denomina de assimetria informacional.

A assimetria informacional fica patente quando Araújo e Sanchez (2005, p. 145) afirmam “o sistema de controle é apenas para aqueles que o controlam e não quem quer controlar”. Os cidadãos, por não obterem informações necessárias para “querer” controlar, acabam se deixando levar por aqueles que “podem” controlar. Assim, fica claro que o agente público tomará decisões que impactarão o interesse da sociedade.

Especificamente quanto à realização de obras, o agente pode optar por aquelas que lhe serão benéficas naquele momento, deixando de lado as demandadas ou julgadas como importantes pela população. Evidenciando que a cultura política brasileira ainda está voltada para as prerrogativas funcionais de satisfação dos interesses pessoais dos agentes, ficando à margem o cumprimento da legislação que protege os interesses públicos (SANTOS, 2014).

Observado esse conceito, é possível concluir que sobre o ato do agente público reside a necessidade de fiscalização dos processos que

culminaram nas decisões por ele tomadas, isto é, um adequado e efetivo controle interno. Valendo-se ainda do princípio administrativo da transparência, que zela pela regular fiscalização por parte daquele que é o maior interessado nos resultados das decisões do agente público, o cidadão.

Portanto, a ineficácia dos instrumentos de controle interno reflete no problema da ‘assimetria informacional’. A este respeito, o item a seguir discorre sobre os principais aspectos dessa ineficácia, desvelando a necessidade de manutenção de mecanismos fiscalizadores dos atos dos agentes públicos.

## **2.2 Ausência de controle interno**

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 31, 71 e 74, aborda duas formas de controle para as atividades públicas: o controle interno e o externo. Este último está sob a responsabilidade do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas. E o controle interno é mantido pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dentro da estrutura de cada entidade (BRASIL, 1988).

Araújo e Sanchez (2005) afirmam que os controles internos são basicamente formalistas, apenas são verificados se os gastos são feitos de acordo com os processos contábeis, ou seja, não se pode confirmar se os agentes estão cumprindo com o seu papel de administrar os gastos públicos e proporcionar confiança quanto à eficácia e eficiência da aplicação dos recursos.

Especificamente a falta desse controle em obras municipais ocorre desde o momento da contratação com altos investimentos. Segundo Lage (2017), as obras de elevado custo não são executadas de forma eficiente, pela ausência de planejamento e acompanhamento, resultando em construções de baixa qualidade. A situação se agrava quando há ausência do controle interno e a falta de dados transparentes para os cidadãos com relação a aplicação dos recursos, pois, como é frequentemente noticiado, muitas

obras públicas se iniciam e nunca terminam.

## **2.3 Transparência como ferramenta de controle social**

Controle social é a atuação da sociedade no controle e fiscalização dos atos da Administração Pública. Segundo Silva, Kischlat e Cortes (2015), o controle social é exercido pelos cidadãos fiscalizando a aplicação dos recursos públicos e a execução das políticas públicas, fazendo com que a Administração atenda ao interesse do bem comum.

A transparência pública é fundamental para um controle mais eficaz, tendo as informações disponíveis, por meio das quais a população pode cobrar e demandar mais do governo, que fica obrigado a oferecer um serviço melhor à população, construindo, assim, um governo mais eficiente, responsável e transparente, além de uma sociedade empoderada, capaz de participar de forma mais efetiva no controle social (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, 2006).

Com a Lei de Transparência e a Lei de Acesso à Informação, o controle social ficou mais fácil de ser exercido, uma vez que a atuação da sociedade na fiscalização do ente público tornou-se menos complicada e menos burocrática, afinal tais leis determinam que sejam publicados todos os gastos, como folha de pagamento, balanço financeiro, orçamentário e patrimonial dos municípios, licitações, prestação de contas em local visível e com fácil acesso, entre outros.

A abertura dos dados do governo (*Open Government*) evidencia uma mudança de estrutura, que atualmente se fundamenta no tripé transparência, participação e colaboração, o que propicia melhorias do controle social e participação do cidadão (MATHEUS; RIBEIRO; VAZ, 2012). Este tripé está suportado pelas tecnologias de informação e comunicação (TICs) disseminadas, principalmente, nas redes sociais e na conectividade dos dispositivos móveis (O'REILLY, 2011).

A tecnologia pode ser uma grande aliada na atuação da sociedade como ente fiscalizador do poder público, através do uso de aplicativos móveis, como: “Vidinha de balada”, que disponibiliza a qualidade dos gastos dos deputados federais; “Minha Cidade”, que situa a distribuição de recursos e seu grau de prioridade, possibilitando identificar distorções nos gastos públicos; “Folha Limpa”, que identifica divergências e acúmulos de cargos ilegais na folha de pagamento dos servidores estaduais e municipais; “Eu Fiscalizo”, que permite o envio de uma manifestação nas diversas categorias, tais como, saúde, educação, obras, segurança, transporte, licitações e meio ambiente, bem como adicionar evidências de fotos e/ou arquivos em PDF; e “Tá de Pé”, que permite monitorar as construções de escolas e creches com repasses do governo federal sob a gestão dos municípios (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2017).

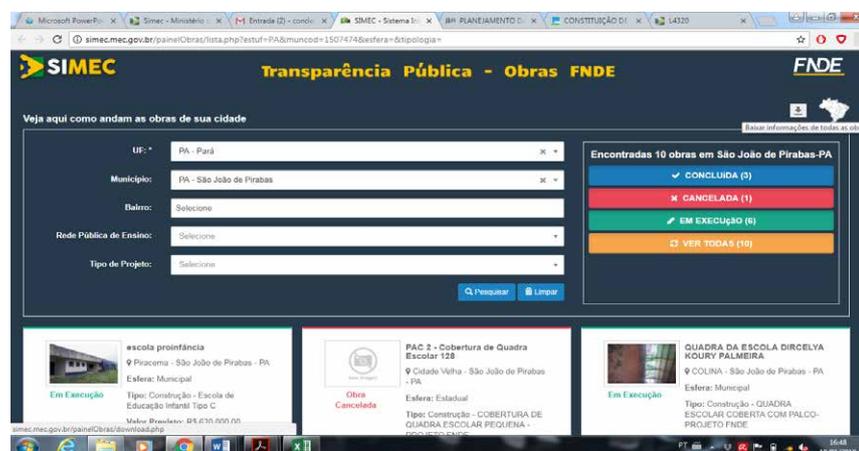
Este último foi desenvolvido pela ONG Transparência Brasil, a qual realizou diagnóstico da situação das obras de creches e escolas financiadas pelo governo federal sob a responsabilidade dos municípios e estados. Constatou-se que 59% das quatorze mil obras apresentam problemas, verificou-se que o controle

e monitoramento é ineficiente, gerando desperdícios da ordem de: R\$ 129 milhões em obras nunca iniciadas, R\$ 1 bilhão em obras paralisadas e R\$ 660 milhões em obras com atrasos (VOIGT; SAKAI, 2017; GALF; VOIGT, 2018).

Outro relatório da Transparência Brasil (MONDO, 2019) aponta que os dados do Simec em todas as regiões do país apresentam diversas falhas, desatualizações e inconsistências, sendo as principais: 74% dos endereços está incompleto, dificultando a exata localização; divergência no percentual de execução das obras, sendo a maior divergência de 21%, quando comparados dados do sistema e a medição *in loco*; e situação da obra incompatível com a realidade - tanto negativamente, como obras que constam “em andamento”, mas que estão paralisadas, quanto positivamente, as quais constam como “não iniciadas”, porém já estão em execução.

Essas ferramentas móveis deram a oportunidade de o cidadão suprir a incapacidade de fiscalização dos órgãos de controle da administração pública, realizando um monitoramento em tempo real de baixo custo, com apenas o uso de um *smartphone* ou *tablet*, conferindo ser protagonista da possibilidade de mudanças significativas na sociedade através de sua participação ativa.

**Figura 1 - Portal Simec exemplificando a situação das obras do MEC no município de São João de Pirabas data-base 30 de setembro de 2017**



Fonte: BRASIL, 2017

### 3 Procedimentos metodológicos

#### 3.1 Amostra

A primeira fase da coleta de dados utilizou o Simec, instrumento operacional e de gestão do MEC que disponibiliza a situação das obras sob a gestão municipal em seu sítio eletrônico. Nesse portal, é possível consultar as obras de um determinado município (Figura 1) ou baixar uma planilha eletrônica com a informação de todas as obras.

O Simec foi criado em 15 de julho de 2015, para auxiliar na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), responsável pelo monitoramento e orçamento das propostas do governo federal de forma online na área da educação. O sistema é preenchido pelos gestores municipais e pode ser acessado por qualquer cidadão (BRASIL, 2017).

Na planilha do Simec, as obras estão organizadas pelas seguintes situações: concluída, contratação, em reformulação, em execução, inacabada, licitação, cancelada, paralisada e em planejamento pelo proponente (BRASIL, 2017).

Para a amostra, foram selecionados, a partir da planilha Simec, quatro tipos de situações de obras na data-base 30 de setembro de 2017: em execução, cancelada, paralisada e concluída. Essa seleção foi necessária, uma vez que o estudo depende de uma obra física para o registro fotográfico. E as situações: contratação, em reformulação, licitação e em planejamento pelo proponente, pressupõem apenas etapas burocráticas, antes de qualquer construção.

Definidos os tipos de situações de obras, foram selecionadas as obras dos municípios de Bonito, Capanema, Nova Timboteua e São João de Pirabas. Esses municípios estão localizados na região nordeste do estado do Pará e foram escolhidos por conveniência dos autores.

Os municípios da amostra podem ser classificados como pobres, pequenos e dependentes de repasses estaduais e federais. O

Produto Interno Bruto (PIB) médio destes municípios é de R\$ 7.548,35/hab., enquanto a média nacional é de R\$ 26.441,76/hab. A população varia de 14.942 a 67.150 hab. (IBGE, 2010). Ainda possuem baixa arrecadação própria, dependendo de repasses federais e estaduais para as ações de educação, saúde segurança, entre outras (PORTAL ORM, 2018).

#### 3.2 Procedimentos

Com objetivo de conhecer a real situação das obras apontadas pelo Simec, foram vistoriadas, em campo, um total de 19 obras entre os dias 25 de novembro de 2017 e 13 de janeiro de 2018, distribuídas entre os quatro municípios da amostra, conforme Tabela 1.

**Tabela 1 – Situação e quantidade de obras por municípios, via dados do Simec em 30 de setembro de 2017**

Município/ Situação	Bonito	Capanema	Nova Timboteua	São João de Pirabas	TOTAL
Em execução	1	3	3	6	13
Concluída	1	1	1	3	6
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>19</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores a partir do Brasil, 2017

Os municípios da amostra na data-base pesquisada apresentaram apenas obras com a situação “em execução” e “concluída” e, com intuito de alcançar o objetivo da pesquisa, foram realizados os seguintes procedimentos: vistoria *in loco*, deslocamento para visitação ao local da construção; observação, estando no campo para atentar quanto à condição da construção, seu uso e desgaste, qualidade do material etc.; além de registro fotográfico para salvaguardar as evidências constatadas.

Ademais, para que a pesquisa conseguisse cumprir o papel mais efetivo de controle e fiscalização, quando cabível, foi utilizado o aplicativo móvel “Tá de Pé” da ONG Transparência Brasil ou “Eu Fiscalizo” do TCU. De forma que, conforme descrito a seguir, são aplicativos

que permitem que as constatações enviadas pela sociedade dialoguem diretamente com os órgãos de controle máximo da administração pública federal.

O aplicativo “Tá de Pé” foi lançado em abril de 2017 pela ONG Transparência Brasil e tem como objetivo supervisionar a construção de escolas públicas com recursos federais sob a responsabilidade dos municípios em todo Brasil. O aplicativo disponibiliza a localização das obras através do uso de Global Positioning System (GPS) e informa a previsão de término dessa obra, conforme Figura 2 (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2017).

O usuário pode vistoriar uma obra, enviando fotos de seu smartphone e, caso haja indícios de atraso na obra, a ONG Transparência Brasil entrará em contato com a Prefeitura responsável. Caso a Prefeitura não se manifeste em um prazo de 15 dias, o governo federal, responsável pelos repasses da verba, será acionado pela ONG (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2017).

**Figura 2 – Tela inicial do aplicativo “Tá de Pé”**

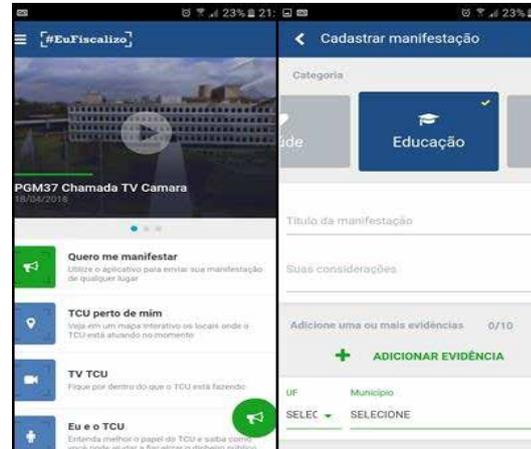


Fonte: Dados da Pesquisa

O aplicativo “Eu Fiscalizo” foi lançado

pelo TCU em junho de 2016 e, através da opção “cadastrar manifestação”, conforme Figura 3, permite a contribuição do cidadão na fiscalização da aplicação dos recursos provenientes da União (BRASIL, 2016).

**Figura 3 – Tela inicial e tela de cadastro de manifestação do aplicativo “Eu Fiscalizo” do TCU**



Fonte: Dados da pesquisa

Com este aplicativo, o cidadão pode manifestar-se de onde estiver, inclusive incluir registros fotográficos para evidenciar a manifestação, além de acompanhá-la, podendo, assim, exercer na prática o controle social.

## 4 Resultados

A vistoria das 19 obras demandou percorrer aproximadamente 450 quilômetros, em certos momentos, em pequenas estradas de terra de difícil acesso. Os endereços das obras informados pelo Simec foi outro ponto de dificuldade encontrado, pois eram imprecisos, uma falha apontada pelo relatório da Transparência Brasil (MONDO, 2019), necessitando do apoio de residentes locais para ajudar na localização das obras com maior acurácia.

Os resultados estão apresentados segundo os dois tipos de situação das obras vistoriadas: obras concluídas e obras em execução.

### 4.1 Obras concluídas

Após a vistoria das seis obras com status concluída na Planilha Simec, verificou-se que 100% destas obras realmente

encontram-se de acordo com o descrito pelos agentes das prefeituras envolvidas. A Figura 4 exemplifica duas obras desta categoria.

**Figura 4 – Exemplos de obras concluídas**



**Fonte:** Dados da pesquisa

Apesar de as obras estarem entregues, observou-se que algumas estavam deterioradas, como a construção de seis salas escolares no município de São João de Pirabas, concluída em maio de 2015, além da quadra da creche

Alzenir Farias, entregue em agosto de 2016, que também teve suas lâmpadas roubadas, segundo informações dos funcionários da creche. A Figura 5 ilustra as referidas obras com avarias.

**Figura 5 – Exemplos de obras concluídas, porém deterioradas. Novembro/dezembro de 2017**



**Fonte:** Dados da pesquisa

Em síntese, são obras que estão concluídas, que geram benefícios aos alunos e à população do município de modo geral, mas que precisam de manutenção permanente, pois

denotam a baixa qualidade das obras, corroborando com Lage (2017), que afirma tal fato ser consequência da ausência de planejamento e acompanhamento.

## 4.2 Obras em execução

Para a vistoria das 13 obras com status em execução, foram utilizados os aplicativos “Tá de Pé” e “Eu Fiscalizo”. Os resultados evidenciam que apenas duas obras nesta situação na Planilha Simec estão “em execução” de fato.

### 4.2.1 Fiscalização pelo aplicativo “Tá de Pé”

Com o uso do aplicativo, foi possível vistoriar três obras em São João de Pirabas, conforme observado na Figura 6, a qual ilustra o envio da vistoria. De fato, a tecnologia, neste caso de baixo custo, foi aliada na atuação como ente fiscalizador como propõe a CGU (2017).

**Figura 6 – Envio da vistoria das obras pelo aplicativo “Tá de Pé” em novembro/2017**



**Fonte:** Dados da pesquisa

Dessas três obras, duas estão de fato sendo executadas, conforme ilustra a Figura 7. Porém, encontram-se com o cronograma atrasado, de acordo com a data de entrega informada tanto pela Planilha Simec quanto pelo aplicativo. Ao indagar moradores da localidade, estes atribuíram a demora pelo ritmo lento do andamento da obra. A desatualização das informações também consta como uma falha observada pelo relatório da Transparência Brasil (MONDO, 2019).

**Figura 7 - Obras em execução vistoriadas pelo aplicativo “Tá de Pé” em novembro/2017**



**Fonte:** Dados da pesquisa

A outra obra, escola do Km 40, se encontra em situação de abandono, como ilustra Figura 8. Após envio da vistoria pelo “Tá de Pé”, em novembro de 2017, o aplicativo acionou a prefeitura. Como não houve resposta no tempo estipulado pela ONG Transparência Brasil, a prefeitura foi acionada pela CGU, órgão do controle interno do governo federal, para prestar explicações.

A gestão municipal permaneceu silente, frente à notificação da ONG Transparência Brasil, indicando o possível comportamento individualista do agente (SLMOSKI, 2009; COSTA; LEITE; CAMPOS, 2015) e a falta de um adequado e efetivo controle interno (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005)

**Figura 8 – Obra em situação de abandono escola Km 40 do município de São João de Pirabas, vistoriada pelo aplicativo “Tá de Pé” em novembro/2017**



Fonte: Dados da pesquisa

A resposta da CGU veio através do próprio aplicativo, conforme Figura 9, que apresentou um novo prazo para conclusão da obra, afirmando que o Termo de Compromisso pactuado está vigente. Obter retorno do órgão máximo do controle interno federal, na ausência de resposta por parte da administração local, pode encorajar outros cidadãos a pleitear suas demandas.

No entanto, a situação é preocupante, mesmo com 80% do valor total da obra já repassado e 81% construído, observou-se que o que já foi construído está sendo depredado e saqueado, gerando mais prejuízos além dos apontados pelos relatórios da Transparência Brasil (VOIGT; SAKAI, 2017; GALF; VOIGT, 2018).

**Figura 9 – Resposta da CGU no aplicativo “Tá de Pé (Jan/2018). Vistoria realizada em escola no Km 40 do município de São João de Pirabas**



Fonte: Dados da pesquisa

#### 4.2.2 Obras em execução fiscalizadas pelo aplicativo “Eu Fiscalizo”

As demais dez obras em execução seriam fiscalizadas pelo aplicativo “Eu Fiscalizo”, no entanto, apenas uma manifestação referente

à escola Proinfância no município de São João de Pirabas foi realizada. A Figura 10 evidencia o envio desta manifestação que, até o momento, o aplicativo não apresentou resposta.

**Figura 10 – Envio da manifestação e foto enviada pelo aplicativo “Eu Fiscalizo” da escola Proinfância do município de São João de Pirabas em novembro/2017**



Fonte: Dados da pesquisa

Para as outras nove obras, ao enviar a manifestação, o aplicativo apresentou falhas conforme ilustra a tela do celular na Figura 11. Através do canal da ouvidoria do TCU, foi reportada a falha, porém sem resposta conclusiva. Esta situação confere descredito ao aplicativo do TCU e permite a permanência de assimetria informacional entre o agente e principal, ficando o cidadão à mercê dos atos e controle da gestão municipal (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005).

**Figura 11 – Erro durante tentativa de envio de uma manifestação no aplicativo “Eu Fiscalizo” do TCU em novembro/2017**



Fonte: Dados da pesquisa

Portanto, estas nove obras foram vistoriadas, porém sem envio de manifestação em tempo real. Um e-mail foi encaminhado ao “Tá de Pé” e outro ao “Eu Fiscalizo”, conforme orientação da

ONG Transparência Brasil e do TCU.

Em síntese, o que se constatou foi um total abandono das dez obras em execução, conforme evidencia a Figura 12.

**Figura 12 – Dois exemplos das obras que constam como “em execução” no Simec**



**Fonte:** Dados da pesquisa

Os resultados mostram que 84,62% das obras, com status em execução, não se encontram de fato em execução e sim paralisadas, corroborando com um dos principais entraves apontados pelo relatório da Transparência Brasil (MONDO, 2019): a inconsistência dos dados, de forma que a situação da obra no Simec é incompatível com a realidade.

Ao indagar funcionários de duas escolas no município de Capanema, eles afirmaram que, com a mudança da gestão municipal, as obras da quadra da Escola Júlia Guerreiro e da quadra da Escola Olga Pereira foram paralisadas. Fato que corrobora com os achados em Santos (2014), ao afirmar que a política brasileira ainda está voltada para os interesses pessoais dos agentes, neste caso, os gestores municipais, concluindo as obras que lhe serão benéficas naquele momento, deixando de lado as que seriam de extrema necessidade para a população.

Frente às constatações relatadas, urge a necessidade da atuação da sociedade no controle e fiscalização da aplicação dos recursos públicos e da execução das políticas públicas, em prol do interesse do bem comum e na tentativa

de minimizar a assimetria informacional entre principal e agente.

## 5 Considerações finais

A pesquisa buscou conhecer a real situação das obras apontadas pelo Simec, confrontando as informações prestadas pelos agentes públicos no sistema com a realidade, através de vistorias de 19 obras do Ministério da Educação financiadas pelo governo federal, em quatro municípios do estado do Pará. E, quando possível, utilizou-se de aplicativos móveis para enviar os achados aos órgãos de controle.

Observou-se que a situação da maioria das obras, 11 de 19, não corresponde à realidade das informações inseridas pelos agentes públicos no portal do Simec. Logo, a expectativa não reflete a realidade.

Essas 11 obras constam com status “em execução” no Simec, porém, através da vistoria *in loco*, observação e registro fotográfico, verificou-se que estão paralisadas, refletindo um total descaso com a população e desperdício de dinheiro público. Algumas obras estavam em fase final e, mesmo assim, foram paralisadas, ficando

à mercê de vândalos, saqueadores, e servindo de abrigo a moradores de rua e usuários de drogas.

Ademais do prejuízo ao erário, há um dano imensurável às crianças em idade escolar, em especial de municípios pobres dependentes de transferências governamentais, que podem ficar sem escola, agravando os indicadores de analfabetismo; permanecer estudando em condições adversas (salas sem infraestrutura, cozinha, banheiros etc.), propiciando a marginalidade e aumento dos índices de evasão escolar; ou em turmas multisseriadas, comprometendo a qualidade do ensino.

Por outro lado, as três obras com status concluída no Simec se encontram efetivamente concluídas. A entrega destas obras, certamente, trouxe benefícios a esta população tão carente, no entanto, observou-se a necessidade de manutenção. Apesar do pouco tempo de construídas, estão bastante deterioradas e já precisando de reformas, o que é indicativo de má qualidade do material utilizado ou do serviço.

O deterioramento de construções recentes aponta o comportamento imperante em servidores de prefeituras que favorecem seus interesses pessoais em detrimento dos interesses da população, ignorando a legislação que protege o interesse público.

Contudo, o uso dos aplicativos móveis tem crescido bastante nos últimos anos e a tendência é que, com o avanço da tecnologia de baixo custo, estas ferramentas se tornem peças fundamentais de controle social. E à medida

que a sociedade demanda ações de fiscalização do agente público ou reporte falhas informacionais, o agente se sente cobrado, forçado a alterar seu comportamento individualista.

Em suma, notou-se a ausência dos controles internos por parte do MEC na fiscalização das obras divulgadas pelo Simec, uma vez que as informações inseridas pelos agentes públicos municipais no portal não refletiam a realidade da obra. Verificou-se, assim, a importância do papel do principal (sociedade) como agente fiscalizador, possibilitando promover melhoria dos serviços públicos.

Ainda, cabe destacar o levantamento da Transparência Brasil (MONDO, 2019) que apontou – em todas as regiões do país – diversas falhas, como desatualizações e inconsistências nos dados do Simec. Dentre elas, a incompatibilidade da informação da situação da obra no sistema com a realidade. Desta forma, embora a amostra da presente pesquisa limite-se a quatro municípios da região Norte, seus achados podem ser encontrados em qualquer município, especialmente nos de menor desenvolvimento social, conforme constatou a publicação supracitada.

Neste momento, não foi possível mensurar o impacto social causado pelas vistorias comunicadas aos órgãos de controle por meio do uso dos aplicativos, o que fica como sugestão para futuras pesquisas, bem como a ideia de expandir a amostra e realizar o estudo em outras localidades.

## Referências

ARAÚJO, M.; SANCHEZ, O. A. A corrupção e os controles internos do estado. *Lua Nova*, v. 65, p. 137-73, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE: Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (Simec)**. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/fnde\\_sistemas/simec](http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/simec). Acesso em: 29 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Aplicativo móvel aproxima o cidadão do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <http://www.eufiscalizo.gov.br/2016/06/aplicativo-movel-aproxima-cidadao-do.html>. Acesso em: 29 nov. 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Hackfest: CGU premia aplicativos de combate a corrupção.** Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/08/hackfest-cgu-premia-aplicativos-de-combate-a-corrupcao>. Acesso em: 17 jan. 2018.

COSTA, A. D. J. B.; LEITE, D. B. A.; CAMPOS, E. S. Portais de transparência fiscal: uma crítica aos municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes. **Revista da FAE**, v. 17, n. 1, p. 24-61, 2015.

GALF, R.; VOIGT, J. **59% das obras de escolas e creches com recursos federais a entregar apresentam problemas.** São Paulo: Transparência Brasil, nov. 2018. Disponível em: [https://www.transparencia.org.br/blog/wp-content/uploads/2018/12/Relatorio\\_campanha-TdP\\_08112018.pdf](https://www.transparencia.org.br/blog/wp-content/uploads/2018/12/Relatorio_campanha-TdP_08112018.pdf). Acesso em: 29 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=15&search=para>. Acesso em: 15 dez. 2017.

LAGE, J. O. **Controle interno:** atuação na contratação de obras públicas municipais. Teresina: Jus, 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/57313/o-controle-interno-atuacao-na-contratacao-de-obras-publicas-municipais>. Acesso em: 24 jan. 2018.

MATHEUS, R.; RIBEIRO, M. M.; VAZ, J. C. New perspectives for electronic government in brazil: the adoption of open government data in national and subnational governments of Brazil. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE*, 6th, 2012, New York. **Proceedings** [...]. New York, 2012. p. 22-29.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de Gestão**, v. 12, n. 2, p. 1-17, 2005.

MONDO, B. V. **Proinfância ou Problema na Infância? Os desafios na construção de creches e escolas em municípios brasileiros.** São Paulo: Transparência Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Obra%20Transparente%200706.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2017.

O'REILLY, T. Government as a platform: innovations: technology, governance. **Globalization**, v. 6, n. 1, p. 13-40, 2011.

PORTAL ORM. **Má gestão domina 90% das prefeituras do Pará.** 2018. Disponível em: <http://noticias.orm.com.br/noticia3.asp?id=675687&%7Cm%C3%A1+gest%C3%A3o+domina+90#WmPcHa6nHIV>. Acesso em: 13 jan. 2018.

SANTOS, N. L. S. Corrupção no Brasil e a ineficácia dos instrumentos de controle: reflexos de uma cultura política patrimonialista. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 5, n. 2, p. 150-170, 2014.

SILVA, R.B.; KISCHLAT, E.; CORTES, R. **Controle social.** Brasília: Enap, 2015. Módulo I: Introdução e conceitos básicos.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2009.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Projetos: Tá de Pé?** São Paulo: Transparência Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/projetos/tadepe>. Acesso em: 29 nov. 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Fighting corruption with e-government applications.** New York: UNDP, 2006.

VOIGT, J.; SAKAI, J. **Quase metade das obras de creches e escolas públicas de programas do Governo Federal estão atrasadas ou paralisadas.** São Paulo: Transparência Brasil, ago. 2017. Disponível em: [https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Relat%C3%B3rio\\_LAI\\_16022018.pdf](https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Relat%C3%B3rio_LAI_16022018.pdf). Acesso em: 29 nov. 2017.

# P

## ortal SME: Uma abordagem a partir da consulta pública do Programa Mais Educação São Paulo

**Magali Seravalli Romboli**  
Jornalista

**Samira Saleh**  
Professora de Educação Infantil I e Ensino  
Fundamental II

**R**esumo: O presente artigo tem como objetivo analisar a formação da agenda governamental que favoreceu a reestruturação do Portal da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, a partir do debate público proposto à sociedade pelo Programa de Reorganização Curricular e Administrativo, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Educação de São Paulo – Programa Mais Educação São Paulo – durante a gestão do prefeito Fernando Haddad (2013/2016). Partiu-se da hipótese de que a gestão compartilhada da informação desenvolvida durante o debate e consulta pública do Programa Mais Educação São Paulo favorece a criação coletiva de uma multiplataforma de comunicação e informação digital, e que do ponto de vista teórico está em consonância com os conceitos propostos pelos múltiplos fluxos, vistos em Kingdon (2003). Ao final de nossa investigação qualitativa, ficou evidente a contribuição da comunidade escolar e da sociedade para legitimar o novo portal para a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo.

**Palavras-chave:** Programa Mais Educação São Paulo. Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Portal SME. Gestão da Comunicação. Rede de Ensino Municipal de São Paulo.

**Abstract:** This article aims to analyze

the formation of the government agenda that favored the restructuring of the portal of the Municipal Secretariat of Education of São Paulo, based on the public debate proposed to society by the Curricular and Administrative Reorganization Program, Expansion and Strengthening of the Municipal Network of Education of São Paulo – More Education Program São Paulo – during the administration of the Mayor Fernando Haddad (2013/2016). It was hypothesized that the shared management of information developed during the debate and public consultation of the Mais Educação São Paulo Program favors the collective creation of a multiplatform of communication and digital information, and that from the theoretical point of view is in line with the concepts proposed by the multiple flows seen in (Kingdon, 2003). At the end of our qualitative research, it was evident the contribution of the school community and society to legitimize the new portal for the São Paulo Municipal Education Department.

**Keywords:** Education Program São Paulo. Municipal Secretariat of Education of São Paulo. SME Portal. Communication Management. São Paulo Municipal Education Network.

## 1 Introdução

O presente artigo tem por objetivo o desafio de refletir sobre uma política específica que se originou no bojo de um amplo debate sobre a gestão compartilhada de informação digital que culminou no surgimento de um portal institucional interativo da Secretaria Municipal de Educação (SME). Até então, a gestão da comunicação e informação era atribuição dos órgãos centrais, práticas pedagógicas, documentos e portarias, matérias sobre unidades escolares, fila da creche, entre outros serviços prestados pela secretaria (SÃO PAULO, 2020).

No período de 2013 a 2016, a cidade de São Paulo, administrada por Fernando Haddad,

adotou como metodologia principal de consulta, audiências públicas com a população para construir uma reforma curricular na Educação Básica do município, que enfrentava desafios estruturais quanto aos direitos de aprendizagem e aprovação/reprovação.

Na plataforma digital Portal da SME (SÃO PAULO, 2020), foram divulgados os resultados da consulta pública, dos quais destacamos: a universalidade de atendimento no Ensino Fundamental, com desafios à Educação Integral; dificuldades de acesso ao atendimento à Educação Infantil; permanência no Ensino Médio com ênfase em educação profissional e tecnológica; abertura das escolas para as comunidades; aumento da escolaridade de jovens e adultos; valorização dos(as) educadores(as); aprimoramento da gestão democrática; apoio à formação dos gestores em educação e educação para vida em uma cultura de paz.

Para análise de como surgiu o modelo de gestão compartilhada da informação em meio a esse debate maior proposto pelo Programa Mais Educação São Paulo, programa que norteava as mudanças nas ações curriculares e estruturais no processo de aprendizagem como um todo, utilizaremos o modelo denominado de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) elaborado por Kingdon (2003).

Para tal análise, utilizamos documentos oficiais de SME (SÃO PAULO, 2020), matérias publicadas em veículos de imprensa que trataram do assunto, entrevistas qualitativas com servidores(as) que integravam o Quadro de Profissionais da Secretaria Municipal de Educação à época: professor de História adaptado à função de professor orientador de Informática Educativa (POIE) da Diretoria Regional de Educação Ipiranga; professora orientadora de Informática Educativa (POIE) da Diretoria Regional de Jaçanã/Tremembé; diretor Regional de Educação de Itaquera, presidente do Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo (SINPEEM); diretor

da Assessoria Técnica de Planejamento da Secretaria Municipal de Educação (ATP/SME); e profissional nomeado para cargo comissionado para assessoria na Diretoria de Comunicação e Imprensa da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, todos contemporâneos ao processo que envolveu o debate e a consulta pública em torno da proposta de reforma do Programa Mais Educação São Paulo. As entrevistas se deram via questionário fechado, encaminhado por e-mail. De dez questionários enviados, apenas cinco contribuíram com suas devolutivas.

Elaborado o questionário, partiu-se para averiguação de suas narrativas e tal análise preliminar fundamentou-se na definição de Lakatos e Marconi (2003, p. 165), que afirmam a necessidade de um pré-teste com o objetivo de:

[...] testar os instrumentos da pesquisa sobre uma pequena parte da população do “universo” ou a amostra, antes de ser aplicado definitivamente, a fim de evitar que a pesquisa chegue a um resultado falso. Nem sempre é possível prever todas as dificuldades e problemas decorrentes de uma pesquisa que envolva coleta de dados. Questionários podem não funcionar; as perguntas serem subjetivas, mal formuladas, ambíguas, de linguagem inacessível; reagirem os respondentes ou se mostrarem equívocos; a amostra ser inviável (grande ou demorada demais). Assim a aplicação do pré-teste poderá evidenciar possíveis erros permitindo a reformulação da folha no questionário definitivo.

Dessa forma, controle social pode ser caracterizado como uma maneira de distribuir o poder de decisão referente às políticas públicas entre o estado e a sociedade. Assim, a população pode participar dos assuntos que lhe são caros e fiscalizar a utilização dos recursos públicos, prevenindo a corrupção.

Sob esta perspectiva, ressalta-se o modelo de múltiplos fluxos de formação da agenda e seleção de alternativas (FORMAÇÃO, 2019). Segundo Kingdon (2003), existem três fluxos

independentes e interligados entre si: fluxo dos problemas (*problem stream*), fluxo de soluções ou alternativas (*policy stream*), fluxo político (*politic stream*).

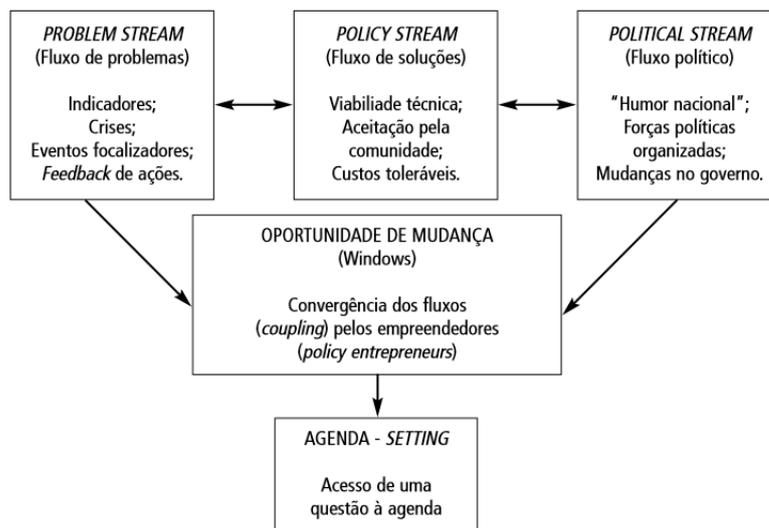
Os problemas não possuem um significado *a priori*, de modo que sempre serão construções interpretativas da dinâmica social, ganhando atenção ou não do governo, levam três fatos importantes: o primeiro relacionado aos indicadores que delimitam a abrangência de uma situação; o segundo trata da ocorrência de crises, eventos, desastres, símbolos fortes de experiência pessoal; e por fim os feedbacks de programas existentes. Essas alternativas configuram-se, por sua vez, numa espécie de ideias e soluções disponíveis aos problemas (KINGDON, 2003 apud CAPPELLA, 2005, p. 32).

Para a narrativa do artigo, o quadro de Capella (2005) ilustra os fluxos a serem apresentados (Figura 1).

Quando relacionamos a convergência dos três fluxos (*coupling*) e o reconhecimento de um problema, abre-se uma janela de oportunidade (*policy window*), e tal fato é enunciado por Kingdon (2003) como janelas abertas. Tais janelas nos apresentam oportunidades para que haja uma ligação completa entre problemas, alternativas e políticas. É interessante, também, categorizar os empreendedores como “chave” e o “político”. O primeiro (chave) pode ser a) um secretário do gabinete; b) senador ou um membro do Legislativo; c) lobista; acadêmico; d) advogado em Washington; e) burocrata de carreira. Em relação ao segundo (político), pode apresentar habilidades de negociação e influência (pode ter ideias para os mais diferentes espaços), podendo associar soluções a problemas. Neste caso, os atores “são como surfistas que esperam uma grande onda” (KINGDON, 2003).

## 2 Processo de formulação de políticas públicas e participação social

**Figura 1 – Modelo de Kingdon – Convergência entre três fluxos que promovem a mudança de agenda: problemas, soluções e políticas**



Fonte: Capella (2005, p. 13).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) exige a aplicação mínima de 25% de impostos municipais em investimentos na área da Educação. Para a Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM) (SÃO PAULO, 1990), o mínimo deve ser 31% dos recursos para a referida área e 60% destes são gerenciados pela Secretaria Municipal de Educação (SME).

Segundo o Censo Escolar da Educação Básica de 2012 (MEC/INEP), no município de São Paulo existiam mais de dois milhões e meio de estudantes na Educação Básica, o que corresponde a cerca de 20% da população do município (BRASIL, 2013). Por essa ordem de grandeza, a Rede de Ensino de São Paulo era, e ainda é, o maior Sistema Municipal de Ensino do Brasil, com 83.763 servidores, sendo 61.643 professores (dados de junho de 2013).

Em 2014, com o objetivo de melhorar sua qualidade da educação, a Secretaria Municipal propõe o Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo – Mais Educação São Paulo (SÃO PAULO, 2020), pautado nas diretrizes do programa federal “Mais Educação”, responsável pela

organização dos recursos humanos, pedagógicos e de infraestrutura predial das unidades educacionais da Educação Básica do município de São Paulo (unidades de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), a educação passa a ser fundamentada num “quadrilátero político-pedagógico” que se relacionam à qualidade social do ensino e da aprendizagem e ao desenvolvimento de um sistema democrático de gestão pedagógica aliados a um amplo sistema de formação de educadores da Rede Municipal de Ensino e ao planejamento de atendimento à demanda, em suas múltiplas faces, focadas na ampliação da Rede e na melhoria dos equipamentos.

Dentre outros eixos que permeiam a implantação do Programa Mais Educação, destacaremos a gestão democrática e o tratamento do acesso às tecnologias como o cerne de nosso artigo:

A gestão democrática, a vivência e a melhoria dos regimentos, as modalidades de financiamento, a ampliação da permanência dos educandos na escola, a manutenção dos prédios e a gestão dos recursos financeiros são também fundamentos da nossa missão. As nossas

relações com a comunidade, o desenvolvimento e a apropriação das culturas, a análise e o tratamento educacional das violências, o acesso democratizante às tecnologias, todos esses desafios estão ordenando a criação e o desenvolvimento das ações do **Programa Mais Educação São Paulo** (SÃO PAULO, 2014, p. 4).

Em junho de 2013, início da gestão do prefeito Fernando Haddad, eram atendidos 940.191 estudantes, com 2.722 Unidades Educacionais Municipais, compreendendo:

- 1617 Centros de Educação Infantil (Redes Direta, Indireta e Conveniada);
- 532 Escolas Municipais de Educação Infantil;
- 1 Centro Municipal de Educação Infantil;
- 541 Escolas Municipais de Ensino Fundamental;
- 8 Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio;
- 45 Centros Educacionais Unificados (CEUs);
- 6 Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos;
- 3 Centros de Educação e Cultura Indígena;
- 14 Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos.

Contextualizando cenários e tendo como referência o programa de governo apresentado para a população, a Prefeitura da Cidade de São Paulo, através da Secretaria de Educação, preparou uma série de mudanças no Sistema Municipal de Ensino com o objetivo de melhorar a sua qualidade, contidas no Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo – Mais Educação São Paulo (SÃO PAULO, 2014).

Conduzida pelo então secretário Municipal de Educação, César Callegari, juntamente com órgãos centrais, profissionais do

Departamento de Orientações Técnicas da SME, as treze Diretorias Regionais caracterizaram-se como uma proposta de reforma viável do ponto de vista técnico e orçamentário, com debates internos, envolvendo diversos atores pertencentes ao Quadro de Profissionais da Educação da Rede Municipal.

Houve uma intensa divulgação e incentivo à participação de toda a sociedade civil, entidades de classe, Câmara dos Vereadores, associações não governamentais, academia e profissionais da educação como campanha televisiva, audiências públicas e posterior publicação de documento-base no Portal da SME (SÃO PAULO, 2020).

O debate orquestrado pelo secretário e os diretores regionais aconteceram nos territórios das treze Diretorias Regionais: Penha, São Mateus, Jaçanã/Tremembé, São Miguel, Freguesia/Brasilândia, Itaquera, Campo Limpo, Guaianases Capela do Socorro, Pirituba, Santo Amaro, Ipiranga e Butantã, ora na inclusão da pauta do programa nas Jornadas Pedagógicas, envolvendo professores, coordenadores pedagógicos, supervisores, diretores e auxiliares técnicos, ora no formato de debates ou audiências públicas realizados nos auditórios dos CEUs, diretorias regionais, secretaria, Câmara dos Vereadores, Faculdade de Pedagogia da Universidade de São Paulo (USP), sindicatos, entre outros equipamentos públicos.

A informação atualizada da agenda do governo, dos documentos que envolviam o Programa Mais Educação São Paulo e de que todos atores envolvidos direta ou indiretamente nos debates, audiências, sendo ou não integrantes da comunidade escolar, preferencialmente que fossem cidadãos do município de São Paulo, o que não exclui a postagem de sugestões vindas de outras localidades brasileiras, teriam como contribuir publicando suas críticas, sugestões, até propostas no formato de projetos, disponíveis no mesmo espaço virtual, em que estava hospedado o documento referência com a proposta da Reforma, para que de igual forma

todos também pudessem acessar tais contribuições e suas devolutivas.

A interatividade, dinamismo e rapidez na disponibilidade das informações favoreceu também o controle social, acompanhamento, monitoramento das ações que envolviam diretamente a SME e as DREs na construção das agendas dos debates, bem como, livre acesso a todas as contribuições encaminhadas, sendo elas no formato de textos, post, vídeos com depoimentos e explanações, ou documentos impressos entregues na sede da Secretaria Municipal de Educação, todos disponíveis no espaço virtual do Portal da SME, durante o período da consulta pública.

Para Antônio Rodrigues da Silva, diretor da Assessoria Técnica de Planejamento, em resposta ao questionário aplicado:

Um governo se estabelece e se credencia, perante e junto à população que governa quando vincula seu plano de governo às aspirações dos sujeitos urbanos. Assim, ficou sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação colocar seu documento base em consulta pública, neste sentido há que se reconhecer a limitação do instrumento considerando a dinâmica da metrópole. As consultas públicas e audiências foram majoritariamente constituídas por funcionários das próprias Diretorias Regionais de Educação – DREs com baixa participação popular. A maior evidência desta observação deu-se na Audiência realizada na Câmara Municipal de São Paulo, quando se observou um verdadeiro levante dos professores das escolas de ensino fundamental e médio contrariamente a um dispositivo que indicava a possibilidade de federalizar as oito unidades de Ensino Médio, que compunham o Sistema Educacional do Município, no entanto, o clamor foi aceito e esta proposta de reforma não entrou em vigor. Outra ação do governo foi a instauração do Fórum Municipal de Educação composto por representações de órgãos governamentais, sindicatos, organizações

sociais do terceiro setor com extensos trabalhos na área educacional, pelo Conselho Municipal de Educação, Conselho Estadual de Educação, conselho de representantes de conselhos de escola e organizações de outras áreas com interesse na discussão educacional, como a associação dos psicólogos. A função primeira do Fórum era, essencialmente e prioritariamente, a realização da Conferência Municipal de Educação, que era condição para participar das Conferências Estadual e Nacional. Vale ressaltar que o documento Mais Educação São Paulo era frequentemente analisado nas discussões precursoras e durante a Conferência. Entretanto, em que pese a efetiva participação durante a elaboração do documento, durante a conferência muitos segmentos foram excluídos ou colocados à margem. Toda programação, pautas e contribuições, embora fruto de setores ligados à Educação Municipal, tornavam-se públicos para toda a sociedade, via plataforma digital.

Do ponto de vista da informação governamental de domínio público, Uhlir (2006, p. 13) comenta:

Uma das principais metas de qualquer sociedade é o fortalecimento de todos os cidadãos, por meio do uso da informação e do conhecimento, como um corolário dos direitos básicos à liberdade de expressão e à participação na vida cultural e no progresso científico. Em apoio a essa meta, cada vez mais a informação governamental está sendo produzida e disponibilizada por meio da internet e da *World Wide Web*.

A Promoção e Utilização do Multilíngüístico e o Acesso Universal ao Ciberespaço (a informação de domínio público) referem-se à informação publicamente acessível, cuja utilização não infringe qualquer direito legal, ou qualquer obrigação de confidencialidade.

Por um lado, refere-se ao domínio de todos os trabalhos, ou objetos de direitos relativos, que podem ser explorados por todos sem

qualquer autorização, por exemplo, quando a proteção não é concedida por lei nacional ou internacional, ou devido à expiração do termo de proteção e, por outro lado, a dados públicos e informações oficiais produzidos e, voluntariamente, disponibilizados por governos ou organizações internacionais.

### **3 Participação social na formulação do Programa Mais Educação São Paulo**

O referido programa foi instituído pelo Decreto 54.452/2013 (SÃO PAULO, 2013). Com a metodologia utilizada para a implantação do Programa Mais Educação São Paulo, o Portal da SME adquiriu um patamar, praticamente involuntário, de destaque na construção democrática da reorganização da rede municipal de educação e inaugura, em âmbito institucional, um instrumento digital com interatividade, criatividade e inovação.

No prazo de 30 dias, a Secretaria Municipal de Educação recebeu 3.052 postagens, com contribuições de profissionais da Rede Municipal de Ensino e da sociedade civil (universidades, Organizações Não Governamentais e entidades sindicais e comunidade escolar – pais e alunos). O debate presencial e a participação on-line aperfeiçoaram o programa e gerou 23 notas técnicas, com explicações e informações detalhadas, inclusas no programa original.

Cabe salientar que a informação governamental de domínio público, mencionada por Uhlir (2006, p. 13), parte de uma categoria mais ampla de “informação do setor público” e de outros tipos de informação, reconhecida como uma grande contribuição para o desenvolvimento do processo que corroborou na implantação do Programa Mais Educação São Paulo, inclusive as indicações contrárias ao programa.

De acordo com alguns dos principais valores relacionados à disseminação da informação governamental de domínio público, a “transparência” da governança e a promoção dos ideais democráticos, disponíveis abertamente pelo

governo e sobre o governo, inibe a possibilidade deste mesmo governo conseguir ocultar atos ilegais e má administração.

A participação popular voluntária, com suas contribuições apresentadas em diversos formatos, foram publicadas no site do Programa Mais Educação, hospedado no Portal da SME, e, posteriormente, analisadas pelo corpo técnico multidisciplinar do Departamento de Orientações Técnicas da Secretaria Municipal de Educação, independentemente de sua origem, conceito, modelo de apresentação (vídeo, texto, artigo, projeto), cuja incorporação, ou não, das contribuições foram justificadas na esfera pública virtual, e na sequência, o documento final enviado ao Executivo para publicação do Decretos e Portarias que instituíram o Programa Mais Educação São Paulo, assinados pelo prefeito Fernando Haddad no dia 10 de outubro de 2013 (SÃO PAULO, 2013).

O registro histórico de todo processo e documentação sobre a implementação do Programa Mais Educação, bem como vídeos, registros da época da consulta pública estão disponíveis até a presente data.

### **4 Considerações finais**

Ressalta-se que, simultâneo ao processo completo do programa da reforma curricular, a Assessoria de Comunicação e Imprensa, até 2012, contava com o apoio de quatro professores para a gestão técnica da publicação de textos no formato de link, da produção visual de ícones de acesso à informação de notícias, planilhas e demais documentos referentes à condução dos trabalhos da SME em sua totalidade, em apoio aos jornalistas, com cargos nomeados por tempo determinado, incluiu na assessoria outros quatro educadores. Desta vez, professores orientadores de informática, conhecidos como POIEs, formados em Educomunicação e linguagens para Redes Sociais, com o objetivo de promover interlocução direta, sem censura, com todos os profissionais atuantes nas

unidades educacionais professores, gestores escolares, supervisores escolares, diretores regionais, com autonomia ainda para compartilhar suas publicações com as demais Secretarias, inclusive com as redes sociais da Prefeitura de São Paulo, publicações, muitas vezes, fruto de textos e fotos produzidos e compartilhados por seus pares atuantes nas unidades escolares, com a publicidade de seus autores, unidades e Diretorias Regionais.

Considerando a metodologia de construção do portal, sua aplicabilidade, funcionalidade e interatividade e, segundo Jürgen Habermas (2011), a “comunicação deliberativa” como realidade, verifica-se destaque atribuído a esta construção dentro da agenda governamental bem como sua inovação dentro da esfera pública municipal, utilizada até os dias atuais.

Segundo Cláudio Fonseca, presidente do Sindicato dos Profissionais no Ensino Municipal de São Paulo, SINPEEM, em resposta ao questionário:

O Portal da Secretaria Municipal de Educação começou a ser desenvolvido em 2002. Inicialmente por empresa contratada e com a participação de servidores do Quadro de Profissionais de Educação, lotados ou em exercício na SME, após algumas alterações passou a conter informações institucionais quanto ao sistema municipal de educação, a estrutura e funcionamento das unidades que compõem a Rede de Ensino e o organograma da SME. Tornou-se ferramenta para além do domínio e gestão deste ou daquele secretário de Educação nomeado pelo prefeito. Trata-se de estrutura e ferramenta de estado para planejamento, gestão e fiscalização. Uma conquista da sociedade, uma ferramenta de e para transparência e compartilhamento. Um recurso de TI resultante do trabalho coletivo e continuado dos profissionais de Educação do Ensino Municipal de São Paulo.

Para o supervisor escolar de educação e ex-diretor Regional de Educação de Itaquera:

A possibilidade de ter espaço no Portal da SME casou muito bem com as expectativas surgidas a partir das próprias ações que estavam em andamento na região. Dada a extensão do território, grande quantidade de escolas e diversidade dessas unidades quanto ao atendimento (educação infantil ou fundamental, regular ou para jovens e adultos, pela rede direta ou conveniada); quanto ao público (também variável em conformidade às diferenças entre as microrregiões que integram a área total da DRE); quanto aos projetos elaborados pelas respectivas comunidades escolares das unidades (que também contam com relativa autonomia para a construção desses projetos pedagógicos), somente essa abertura permitiria, como permitiu, que fossem visíveis algumas das ações que demonstravam o quão rica era essa variedade. Rica de experiências muito particulares, mas que, por outro lado, também poderiam servir como referência para outras escolas da rede (caso fossem conhecidas). E isso num contexto em que estávamos, na DRE Itaquera, estimulando, como parte do nosso projeto político pedagógico (sim, nossa DRE tinha um projeto político pedagógico) o estudo da realidade local. Com a óbvia influência do pensamento do educador Paulo Freire, considerávamos fundamental considerar a realidade vivida pelo aluno e seus familiares na construção/reconstrução do currículo escolar. Então, o estudo sobre o território e sua comunidade era parte integrante do currículo. Assim, cada unidade tinha suas características próprias, suas identidades. Um portal da SME mais aberto para a visualização dessas unidades também contribuiria para a valorização dos profissionais envolvidos, dos alunos e suas comunidades. Tivemos ainda, a oportunidade de um estagiário da área de comunicação, ele e demais colaboradores passaram por processo de formação, para nos ajudar na mediação da comunicação da DRE com a SME, auxiliando na alimentação de notícias, participando de reuniões e das próprias atividades formativas da DRE, conquistando assim uma formação acadêmica ampliada no exercício de sua futura profissão. Auxiliando na cobertura de eventos, exposições, feiras culturais, seminários, para

colaborar com registros e envio de matérias para a página da DRE e também para ser compartilhada na front page da SME.

Para Edna Giannini, professora de Orientação de Informática Educativa (POIE) e à época, integrante da Assessoria de Comunicação e Imprensa da SME:

Compartilhamos um Manual de Comunicação e Imprensa através de oficinas de formação em todas as DREs, para gestores e professores interessados, para que o processo de gestão compartilhada da informação estivesse a serviço da sociedade e do estado democrático de direito. O Portal da SME, que tinha um acesso mensal de, aproximadamente, 30 mil acessos. Com a reestruturação ocorrida após a implantação da Reforma do Mais Educação passou a apresentar cerca de 1,2 milhões de visualizações, de internautas de diversas cidades, estados e países, que buscavam informações qualificados sobre projetos pedagógicos e políticas públicas na área da Educação Municipal de São Paulo, graças a uma equipe aguerrida de professores e profissionais de educação comprometidos com a educação pública e comunidade escolar.

Considerando a metodologia de construção do portal, sua aplicabilidade, funcionalidade e interatividade, o grande ponto de mudança e sucesso do Portal da SME foi colocar o foco principal em conteúdo. O site anterior era muito departamentalizado, quase uma intranet, e não levava em conta a diversidade da Secretaria, era uma espécie de “cada qual com seu igual”.

A partir do engajamento proposto pela consulta pública com uma visão ampla sobre a Educação na Rede de Ensino de São Paulo, com todas as suas especificidades, foi criado um vínculo com os professores, estudantes e famílias, além de se tornar um Portal de referência para a área da Educação.

O conteúdo foi organizado de forma a representar os grandes campos de atuação:

Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, para então começar a divulgar os projetos desenvolvidos pelas professoras, professores e escolas da rede municipal, criando uma inserção dos profissionais da secretaria para dentro do Portal criando um sistema de publicar notícias importantes das publicações do Diário Oficial da Cidade no Portal da Secretaria, para facilitar o acesso de servidores da Educação às questões importantes, que afetavam seu trabalho no dia a dia, nas escolas e também sobre sua carreira, na Secretaria.

Outro ponto importante foi abrir espaço para as Diretorias Regionais de Educação (DRE) divulgarem suas ações e atividades, criando um fluxo de informação, na região onde elas atuavam, posto que as Diretorias são a ponta de ação da SME na cidade. Da mesma forma foram inclusos os Centros Educacionais Unificados, que também tinham liberdade para compartilhar informações relevantes à comunidade escolar e para a sociedade, em suas respectivas páginas dentro do Portal, principalmente para a divulgação das atividades culturais e esportivas, tornando-se um valioso serviço para a comunidade local. A revisão e edição dos conteúdos era realizada pela equipe multiprofissional do Portal, em sua maioria composta por professores, bem como o seu compartilhamento nas Redes Sociais da SME.

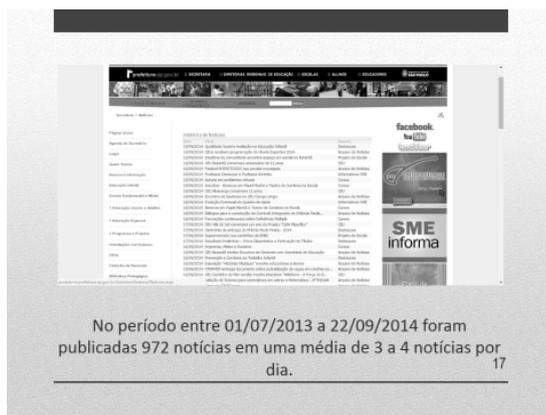
O Portal da SME era utilizado de forma pouco institucional tendo uma finalidade restrita como compartilhamento de documentos e funções administrativas. Após o debate público, houve um redirecionamento da utilização do portal com informações sobre a Secretaria e prestação de serviços tanto para a rede municipal de educação quanto à comunidade. Sua página inicial apresentava-se neste formato:

A leitura das notícias se dava por links e cada banner apresentava dados em diferentes formatos:



A gestão compartilhada da informação favoreceu o acesso às suas informações na página inicial, inclusive ao boletim escolar, via o

ícone SGP (Sistema de Gestão Pedagógica), no rodapé do Portal tendo um ambiente virtual dialógico.



Ao delimitar conceitualmente a comunicação, Freire (1977, p. 66-67) afirma que:

O sujeito pensante não pode pensar sozinho; não pode pensar sem a coparticipação de outros sujeitos no ato de pensar sobre o objeto. Não há um “penso”, mas um “pensamos”. [...] Esta coparticipação dos sujeitos no ato de pensar se dá na comunicação.

[...] Comunicar é comunicar-se em torno do significado signifiante. Desta forma, na comunicação, não há sujeitos passivos. Os sujeitos cointencionados ao objeto de seu pensar se comunicam seu conteúdo. O que caracteriza a comunicação enquanto este comunicar comunicando-se, é que ela é dialógica, assim como o diálogo é comunicativo.

## Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 05 out. 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação básica: 2012: resumo técnico**. Brasília: Inep, 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Estatísticas Educacionais. **Importação de dados para o Educacenso – 2012**. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/educacenso/migracao/2012/instrucoes\\_importacao.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/educacenso/migracao/2012/instrucoes_importacao.pdf). Acesso em: 22 out. 2020.

CAPELLA, A. C. N. Formação de agenda governamental: perspectivas teóricas. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29, 2005, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu: ANPOCS, 2005. Disponível em: [http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3789&Itemid=318](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3789&Itemid=318). Acesso em: 22 out. 2020.

FORMAÇÃO da Agenda: modelo de múltiplos fluxos. **Escola Superior de Gestão e Contas Públicas**. 20 mai. 2019. Disponível em: <https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/1877-formacao-da-agenda-modelo-de-multiplos-fluxos>. Acesso em: 22 out. 2020.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3rd ed. New York: Harper Collins, 2003.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

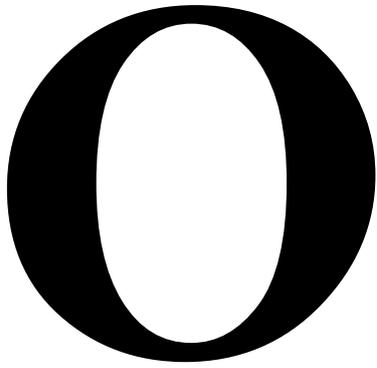
SÃO PAULO (Município). **Lei Orgânica do Município de São Paulo (com suas alterações), de 4 de abril de 1990**. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

SÃO PAULO (Município). **Decreto 54.452/2013, 10 de outubro de 2013**. Institui, na Secretaria Municipal de Educação, o Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino – Mais Educação São Paulo. Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Portals/1/Files/7077.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Programa Mais Educação**. São Paulo, 2020. Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/programa-mais-educacao-sao-paulo-1/>. Acesso em: 22 out. 2020.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Orientação Técnica. **Programa Mais Educação São Paulo**: subsídios para a implantação. São Paulo: SME/DOT, 2014.

UHLIR, Paul F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006.



# federalismo brasileiro e os problemas do exercício da competência constitucional comum

*É caminhando que se abrem os caminhos. Ela (a Constituição) vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria.*

*Ulysses Guimarães*

## **José Eduardo Sabo Paes**

Pós-doutorando em Democracia e Direitos Humanos pela IGC — Faculdade de Direito em Coimbra, Portugal. Doutor em Direito pela Universidade Complutense de Madri. É professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília e coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (Nepats) e do Grupo de Pesquisa: Terceiro Setor e Tributação Nacional e Internacional: formas de integração repercussão na sociedade, ambos da Universidade Católica de Brasília. Editor-chefe da *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor — Repats*

## **André Luiz de Matos Gonçalves**

Graduado em Comunicações pela Academia Militar das Agulhas Negras (1999) e em Direito pela Universidade de Fortaleza (2005). Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub) e mestre pela Universidade Federal do Tocantins, em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat), e a Escola Paulista de Magistratura (EPM). Foi reitor da Universidade do Tocantins (Unitins) e professor universitário de Direito Constitucional. Foi procurador efetivo do estado do Tocantins e atualmente é conselheiro titular da Segunda Relatoria do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. É sócio-fundador do Instituto de Direito Aplicado ao Setor Público (Idasp)

## **Napoleão de Souza Luz Sobrinho**

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Graduou-se no curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar de Goiás e de Aperfeiçoamento de Oficiais da Academia de Polícia Militar do Ceará, em nível de pós-graduação. Também é bacharel em Direito pela Universidade Federal do Tocantins

## **Júlio Edstron S. Santos**

Doutor em Direito pelo Uniceub. Mestre em Direito Internacional Econômico pela UCB/DF. Membro dos grupos de pesquisa Nepats (Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor) da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jasmoralismo e Justiça Política do Uniceub

**R**esumo: O federalismo brasileiro tem as suas origens na primeira República, decretada no dia 15 de novembro de 1889, permanecendo e solidificando-se em todas as outras Constituições outorgadas ou promulgadas no Brasil. Como o federalismo cooperativo e o exercício da competência constitucional comum, no atual ambiente de crise pandêmica, pode ser empregada pelos entes federados para efetivar as políticas públicas e concretizar direitos fundamentais no Estado Brasileiro é o tema central deste esforço acadêmico. O objetivo geral é demonstrar que o federalismo cooperativo brasileiro pode aprimorar

a interação interinstitucional e, desta maneira, promover melhorias para todos os entes da República brasileira, concretizando políticas públicas e efetivando direitos essenciais. Para atingir os objetivos, foram utilizados o método hipotético dedutivo e a técnica de revisão bibliográfica para reconstruir a história e aplicação.

**Palavras-chave:** Federalismo. Federalismo cooperativo. Competência comum. Distribuição competência.

**Abstract:** The Brazilian federalism has its origins in the first Republic decreed on November 15<sup>th</sup>, 1889, remaining and solidifying in all other Constitutions granted or promulgated in Brazil. As cooperative federalism and the exercise of common constitutional competence, in the current pandemic crisis environment, it can be used by federated entities to effect public policies and materialize fundamental rights in the Brazilian State is the central theme of this academic effort. The general objective is to demonstrate that Brazilian cooperative federalism can improve interinstitutional interaction and, thus, promote improvements for all entities of the Brazilian Republic, implementing public policies and implementing essential rights. To achieve the objectives, the hypothetical deductive method and the literature review technique were used to reconstruct the history and application.

**Keywords:** Federalism. Cooperative Federalism. Common competence. Competence distribution.

## 1 Introdução

Como um limite aos arbítrios do Estado Absolutista emergiu o Estado Federal ao longo dos séculos XVII e XIX, possibilitando a convivência de diversas ordens autônomas em um mesmo país, capacitando principalmente as dimensões administrativas, jurídicas e políticas

para realizarem a proteção dos seus cidadãos, recebendo influência do modelo europeu e, sobretudo, estadunidense.

O federalismo tem raízes tanto nas experiências da Suíça ainda no século XII, como nas decisões populares e políticas estadunidenses de se distribuir poderes entre os entes que formaram os Estados Unidos da América em uma ordem federal nos termos da Constituição norte-americana de 1787.

Desde o primeiro momento da história republicana no Brasil, houve a opção por um Estado Federal e, com isso, em maior ou menor intensidade, ocorreu a descentralização administrativa e política, que se refletiu em todas as Constituições brasileiras. Salientando-se que, em momentos específicos, o Brasil experimentou momentos autoritários e centralizadores, mas manteve o federalismo em todo o seu desenvolvimento republicano.

O ápice do federalismo no Brasil ocorreu com a Constituição Cidadã de 1988 e, com ela, os alicerces do Estado Federal foram elevados à condição de princípios sensíveis, amparados como cláusulas pétreas e, por essa égide, não podem ser atacados por modificações constitucionais, próprias do exercício do poder constituinte reformador.

Mesmo com bases seculares, o federalismo está em um processo de readaptação por causa da pandemia causada pelo novo coronavírus, doença mais conhecida como Covid-19, moléstia ainda sem um tratamento cientificamente comprovado e com alto grau de contágio entre as pessoas.

Por causa das dúvidas da atualidade, o presente trabalho acadêmico tem como objetivo geral demonstrar que o federalismo cooperativo brasileiro, desenhado pela Constituição de 1988, pode melhorar os relacionamentos interinstitucionais efetivando políticas públicas e consolidando direitos e garantias fundamentais, como nas áreas da saúde e da educação, por meio do cumprimento

das competências constitucionais.

No plano metodológico, serão utilizadas as técnicas de revisão bibliográfica e análise dos dados orçamentários primários divulgados pela União em seus portais de transparência, mantidos pelo Poder Executivo e pelo Senado Federal. Também será empregado o método hipotético dedutivo para se atingir os resultados perseguidos.

O caminho percorrido demonstrará a evolução sintética do federalismo, seus principais conceitos e a revelação de que essa técnica de divisão de competências constitucionais esteve presente em todas as Constituições republicanas do Brasil.

Além disso, focar-se-á o atual federalismo cooperativo brasileiro, evidenciando que, mesmo no contexto pandêmico atual, ocorrem fortes evidências de que o sistema permite a harmonia e a não sobreposição das ações de combate à Covid-19 no Brasil, pelo prisma judicial e doutrinário.

Em seguida, buscar-se-á apontar os liames entre o federalismo cooperativo brasileiro e a competência constitucional comum, aptidão para que todos os entes federados, ou seja, a União, Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal atuem simultaneamente para a promoção de direitos e garantias essenciais, tais quais, a educação e saúde públicas.

Como era de se esperar, o exercício das competências constitucionais comuns traz tensões políticas, jurídicas e sociais, como por exemplo, a distribuição de recursos provenientes da Lei Kandir<sup>1</sup>, havendo até mesmo dúvidas sobre a forma de responsabilização solidária do envolvidos.

Por fim, concluir-se-á que é necessário continuar avançando em prol do federalismo cooperativo brasileiro, possibilitando o exercício das competências constitucionais comuns para se cumprir de forma eficiente as disposições da Constituição vigente, principalmente no tocante à promoção dos direitos e das

garantias essenciais das pessoas, sobretudo, as mais necessitadas.

## 2 O federalismo no Brasil: um caminho com atalhos e atrasos

O mundo enfrenta o seu desafio mais urgente neste ano, todos os países foram duramente atingidos por uma doença com alto grau de disseminação e, ainda, sem uma cura efetiva. Com a crise causada pela pandemia mundial, no ano de 2020, tornou-se necessário ressignificar diversos institutos jurídicos à luz de uma nova realidade.

No Brasil, um dos mecanismos que se encontra em foco de discussões acadêmicas é o federalismo, devido à necessidade de interação multi-interinstitucional, ou seja, dos feixes de competências constitucionais e/ou legais, entre os entes federados durante os problemas enfrentados pelos agentes estatais e por toda a sociedade brasileira em 2020, tendo como exemplo a efetivação do direito à saúde.

A pandemia inflige sofrimento e privação. Também mina a confiança no futuro, frustrando esperanças e planos, deixando-nos confusos e desorientados” (RAZ, 2020, p. 2). O novo coronavírus está causando dificuldades para toda a humanidade, já há centenas de milhares de mortos, milhões de contaminados e, especificamente, no território brasileiro, já são mais de cento e dez mil mortos.

Paralelamente à batalha em busca da prevenção, da cura e da produção de vacinas e remédios contra a Covid-19, há um outro combate que se trava em campo menos convencional: o das narrativas. Tal combate tem se desenvolvido em um cenário de desconfianças e incertezas diretamente vinculado a um comportamento social distante daquele preconizado pela ciência. Dentre os múltiplos aspectos que o caracterizam, discorreremos mais detidamente sobre dois. Inicialmente, tomemos como exemplo o embate entre comunidade científica e autoridades políticas.

Em uma situação de pandemia, naturalmente seria esperado – e mesmo evidente – que ambas as categorias produzissem e fizessem circular discursos alinhados entre si, retroalimentando-se e convergindo para o esclarecimento e para a orientação de práticas e comportamentos dos indivíduos (HENRIQUES; VASCONCELOS, 2020, p. 34).

Como consequência, a União, Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios estão empregando muitos esforços humanos e financeiros para o combate a essa doença, sendo calculado, neste momento, o valor de mais de um trilhão de reais investidos do erário para o combate à Covid-19, aumentando o *déficit* público e tendo, como consequência, a diminuição do potencial de investimentos em outras áreas como a infraestrutura e a educação pública.

Não se deve deixar de mencionar que, apesar do valor nominal ser alto, digno da sexta maior economia do mundo, os desafios têm a mesma ou maior dimensão, tendo como a maior prioridade o combate à pandemia e aos seus nefastos efeitos, como o aumento do desemprego e da pobreza extrema.

A União, o ente central do Brasil, aprovou uma emenda à Constituição nº 06/2020, disponibilizando recursos extraordinários na ordem de mais de quinhentos bilhões de reais, tal qual aponta o gráfico abaixo, extraído do portal orçamentário Siga Brasil<sup>2</sup>. Esses valores estão sendo empregados para auxiliar a coordenação de esforços do Estado Brasileiro contra a Covid 19 e, também, para atender às necessidades sociais que se avolumam, como a perda de renda e de trabalho de milhões de brasileiros.



Fonte: Siga Brasil/2020

Além dos recursos disponibilizados pela União extraordinariamente, todos os entes federados brasileiros estão utilizando recursos próprios para proteger a sociedade brasileira de uma grave crise intestina que assola todo o país, gerando, desta forma, um alto volume de recursos financeiros em circulação, proporcionando um alento para os necessitados e para o mercado.

Será que um período pós-pandemia veria um retorno à vida como a conhecíamos ou o profundo trauma que estamos experimentando mudará a vida com o tempo? Eu tendo a pensar nas mudanças como consideráveis e quanto mais tempo a pandemia durar, maiores serão. “Novas formas de fazer as coisas” vão se enraizar, algumas “adotadas”, porque as pessoas acham que as “velhas formas” melhoram e muitas “adotadas como piores”, mas necessárias, para fazer frente à pandemia. O “custo” de

abandoná-los será grande e para muitas pessoas que se habituaram a eles são, como dizemos, o “novo normal”. Um exemplo possível: empresas que empregam milhares de funcionários de escritório podem descobrir uma grande economia quando seus funcionários trabalham em casa (RAZ, 2020, p. 3).

Uma lição que a Covid-19 duramente aplica ao Estado brasileiro encontra-se no esclarecimento da necessidade do aprofundamento das relações interinstitucionais entre as pessoas de direito público interno que formam a Federação, tal qual previsto na Constituição Cidadã de 1988 e tendo como função melhorar os direitos essenciais, tais quais, saúde, educação, trabalho e segurança pública.

Por ser uma construção secular, o federalismo é marcado por avanços e retrocessos no Brasil. Para compreendê-lo, é preciso analisar a sua história, porque nela se cristaliza uma decisão política e jurídica sobre a forma estatal e, principalmente, como ocorrerão os relacionamentos institucionais dos entes que formam o Estado Federado. Tanto por meio da distribuição de competências constitucionais ou, em outras palavras, na repartição de atribuições para a atuação de cada uma das pessoas jurídicas envolvidas no pacto federativo. Todas operando para a (re)construção da Federação brasileira, em cada decisão tomada ou ação realizada por seus membros.

Sabidamente, “o Estado Federal é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência de uma Constituição Federal para instituí-lo” (HORTA, 2010, p. 273). O federalismo e o constitucionalismo estão ligados possibilitando a sua existência conjunta. Ao se reconhecer as competências no texto constitucional, limita-se a atuação de cada um dos envolvidos, logo todos os entes federados estarão vinculados à decisão política que levou este modelo estatal à norma fundamental expressa.

O federalismo desponta como uma forma político-administrativa mais a não existência de

níveis hierárquicos de decisão permitiriam reduzir as desigualdades sociais, estabelecendo relações de cooperação e solidariedade mais propícias a um regime democrático (SOUSA, CASTRO, 2017, p. 876).

Com lucidez, Paulo Bonavides (2018, p. 177) ensina “raro tema em ciência política (e no Direito) ostenta talvez traços tão sedutores quanto o federalismo”. Historicamente, dos questionamentos sobre os limites do Estado absolutista que mantinha apenas um centro de poder no seu governante, surgiram movimento de cossoberania, ou confederação fulcrado e, posteriormente, de repartição de competências entre os entes estatais. Sendo que esta técnica que foi denominada de federalismo, como classicamente ensinou o professor Pablo Lucas Verdu, sendo que na prática tem o objetivo de “federar entones seria independizar unidades políticas que careciam antes de autonomia dentre de uma orden común” (VERDU, 1977, p. 277).

O federalismo é essencialmente uma escolha sobre a forma do Estado, consolidando uma decisão pré-estatal, que se torna uma decisão fundamental, entre a centralização administrativa e política ou descentralização em ordens jurídicas complementares, constituindo “a dualidade vertical de ordenamentos e sua ordenação sob a égide da Constituição – preservando cada esfera a natureza própria que lhe pertence (...)”, tal como instruiu Bonavides (2018, p. 181), ou ainda:

O Estado Federal ou federação assenta, repetimos, numa estrutura de sobreposição, à qual recobre os poderes políticos locais (isto é, dos Estado federados), de modo a cada cidadão ficar simultaneamente sujeito a duas Constituições – a federal e a do Estado-federado que pertence – e ser destinatário de *actos* provenientes de dois aparelhos de órgãos legislativos, governativos, administrativos e jurisdicionais (MIRANDA, 2018, p.151).

O federalismo enquanto movimento político e jurídico de descentralização do poder estatal tem raízes históricas, como as experiências helvéticas na “*Alianza de Guili*” de 1291, mas se consolidaram no antigo continente do século XVII com a adesão dos cantões suíços, a prática de descentralização de poderes políticos e administrativos para as províncias, tal qual, leciona Pablo Lucas Verdu (1977, p. 293) “la experiencia federal suiza es doblemente importante, porque por un lado la tradición federal data de 1848 (...) De otra parte merece interés conocer hasta que punto la Constitución de 1848 recoge la vieja tradición federal”.

Do outro lado do Atlântico, o movimento federalista que moldou grande parte da história jurídica das Américas, foi a concepção estadunidense de descentralização política e jurídica adotada após a guerra de independência com a Inglaterra. A concepção federativa estadunidense solidificou-se com a divulgação das ideias lançadas nas páginas do jornal *Daily Advertiser*, em seção específica, cognominada de “O Federalista”, escrito por Hamilton, Madison e Jay em 1787, obra composta em oitenta e cinco capítulos, tendo como escopo arregimentar votos para a ratificação da Constituição norte-americana.

Por causa da arraigada tradição das treze colônias originais, diante de uma metrópole poderosa, foi feita a escolha por uma aliança constituindo os primórdios dos Estados Unidos da América (EUA), inclusive, na obra de referência “O Federalista” de Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 289), houve um capítulo específico sobre as vantagens de uma federação até com o argumento de que “os poderes que a Constituição delega ao governo federal são em pequeno número e limitados, aqueles que ficam aos Estados são numerosos e sem limites”.

Registrou-se que o ponto fulcral no experimento federalista estadunidense surgiu da delegação de competências constitucionais e logo dos poderes institucionais dos

Estados-membros cedidos para a União, em movimento centrípeto, até mesmo, porque a ordem jurídica consolidada era a das treze colônias originais que detinham poderes soberanos.

Contrariamente a essa situação de descentralização administrativa e política, existiu na América espanhola e portuguesa coloniais um poder central, antes do desenvolvimento de uma cultura jurídica e política periférica ou, nas concepções de Dalmo de Abreu Dallari (2019, p. 62), “no Brasil ocorreu o inverso. Partiu-se da existência de uma unidade com poder centralizado e se distribuiu o poder político entre várias unidades”.

No território brasileiro, em 1870, as ramuras políticas e sociais de um país de extensão continental começaram a aflorar. O regime imperial começou a ser constantemente questionado, como demonstra o Manifesto Republicano de 1870 (p. 12), documento publicado e distribuído naquele ano, reconhecendo “no Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo”.

A campanha pela adoção do federalismo no Brasil também foi alinhada com os movimentos abolicionistas históricos, como foi registrado nos pronunciamentos parlamentares de Joaquim Nabuco (2019, p. 542), com a seguinte manifestação: “a ideia federal não é uma ideia, em si, liberal ou conservadora, é uma ideia apenas de vida local, é um recurso extremo de salvação para o Norte e uma medida de justiça e de equidade para o sul”.

Destarte, o federalismo no Brasil nasceu de uma pauta abrangente e difusa, atendendo aos anseios de diversos movimentos dentro do Império brasileiro que passaria por crises sociais, políticas e econômicas, que aparentemente se mantém até a contemporaneidade. O Manifesto Republicano de 1870 se destacou ao alinhar-se com ideais que foram consideradas liberais clássicas, no sentido em que buscavam uma posição menos interventiva do Estado,

maior liberdade para os cidadãos e também para as províncias que não detinham autonomia, até mesmo demonstrando que:

O regime da federação baseado, portanto, na independência recíproca das províncias, elevando-se à categoria de estados próprios, unicamente ligados pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solidariedade dos grandes interesses da representação e da defesa exterior, é aquele que adotamos no nosso programa, como sendo o único capaz de manter a comunhão da família brasileira (MANIFESTO, 1870, p. 15).

De forma diametralmente oposta, em 15 de novembro de 1889, ocorreu a proclamação da República no Brasil. “Não houve um só tiro que pudesse revelar que se tratava de um golpe e não de uma parada militar” (BUENO, 2018, p.247). Recordando-se que um dos principais fatos jurídicos daquela data histórica foi o rompimento da ordem constitucional vigente desde 1824.

A federação brasileira surgiu a partir do Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, com a consequente previsão “Art. 2º. As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil” (BRASIL, [1889], p. 1). Um fato histórico relevante foi o surgimento da república e do federalismo por um único ato jurídico do Poder Executivo provisório.

Instauradas, por decreto, as novas ordens republicanas e federalistas brasileiras, iniciou-se, por resolução do conselho provisório, os procedimentos para a elaboração de uma nova Norma Fundamental para o Brasil, sendo a mesma promulgada em 24 de fevereiro de 1891. “A primeira Constituição da República inspirou-se no modelo norte-americano. Consagrando a República federativa liberal. As chaves da autonomia dos Estados – de significação dada às antigas províncias” (FAUSTO, 2018, p. 215).

“A Constituição de 1891 definiu as bases institucionais do regime – presidencialismo,

federalismo e sistema bicameral”, como recordaram Lilia Schwarcz e Heloisa Starling (2018, p. 319). Devido à influência de Rui Barbosa, o Brasil adotou como parâmetro a Constituição estadunidense, mesmo que a história e os fundamentos dos dois países fossem muito diferentes.

Como resultado, ocorreu uma nova concentração de competências na União e especificamente na Presidência da República, como analisou Ernest Hambloch (2000). Contudo, mesmo com domínios jurídicos extensos, foi imposta uma ausência de poderes econômicos e produtivos no ente central, tal qual doutrinou o historiador Boris Fausto (2018, p. 215).

A União ficou com os impostos de importação, com os direitos de criar bancos emissores de moeda, de organizar as forças armadas nacionais etc. Ficou ainda com a faculdade de intervir no Estado para restabelecer a ordem, para manter a forma republicana federativa e em outras situações.

Todavia, com a promulgação da Constituição de 1891, elevou-se o federalismo para a instância constitucional, delineando-o como essencial para a construção do Estado brasileiro. No entanto, a frágil república brasileira esteve constantemente atacada por discussões políticas, sociais e militares, ameaçando, sobretudo, a unidade nacional, sendo empregado, por várias vezes, a utilização de instrumentos excepcionais, como a decretação de estado de sítio, para se evitar o esfacelamento do território nacional.

Técnica do sistema federal, para garantir a normalidade de seu funcionamento, a intervenção federal muito cedo degenerou em meio de intimidação política, através de prática deformadora dos princípios constitucionais. Reproduziram-se pela primeira República as intervenções políticas, visando a manter no poder as parciaisidades desfavorecidas nas urnas estaduais, que encontravam na intervenção o remédio para solver os

artificiais casos eleitorais de dualidade do Poder Legislativo e de dualidade do Poder Executivo (HORTA, 1987, p. 70).

“Foi dito e se repete a miúde que o Federalismo estabelecido pela Constituição de 1891 copiou o norte-americano, como de resto os outros itens o fizeram” (SILVEIRA, 1978, p. 56). Como era de se esperar, a importação de um modelo jurídico e político estrangeiro para a realidade brasileira trouxe grandes desafios, tendo como exemplo, o desenvolvimento das províncias que passaram a ser Estados-membros com competências constitucionais próprias.

“O federalismo brasileiro não poderia escapar ao contexto universal dessa evolução” (FAGUNDES, 1970, p. 3). Nesta acepção, a partir de 1891 houve a promulgação das Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 – para o Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup> – e 1988.

Não se olvidando que na história constitucional brasileira ocorreram avanços democráticos e descentralizadores, mas também retrocessos de concentração de poderes no ente central, como o Estado Novo de 1937 a 1945 e o Regime Cívico-militar de 1964 a 1985, deixando a viva impressão de que o federalismo se enraizou e deixou convergências na história do Direito e do Brasil.

As tendências do federalismo brasileiro podem ser fixadas no tratamento normativo da federação, em textos constitucionais, e nas formas de relações que foram sendo estabelecidas, em cada período constitucional, entre a União e os Estados-membros (HORTA, 1969, p. 21).

Porém, o ápice do federalismo brasileiro aconteceu com a Constituição Cidadã de 1988, sendo aquela promulgada sob a ótica da harmonia e cooperação entre os entes da Federação devido à divisão de competências constitucionais pelo princípio da predominância do interesse e, também, dos

relacionamentos republicanos entre os entes federados.

A descentralização assume variação peculiar em cada espaço-tempo, apresentando-se, sobretudo, na forma de técnica de arranjo político ou de (re)desenho institucional do modelo federativo em plano constitucional. Apresenta-se, também, como técnica de colaboração de caráter inter federativo na forma de delegação de poder, de transferência voluntária de encargos e prerrogativas por parte de um poder estatal hipertrofiado a outros menos aquinhoados (COELI, 2013, p. 169).

Por meio da previsão constitucional da indissolubilidade dos entes federados, a Constituição de 1988, ao mesmo tempo, subordinou todas as pessoas jurídicas de direito público interno às suas disposições e estabeleceu a convivência de todos os entes estatais de forma harmônica e cooperativa.

O federalismo no Brasil é tão relevante que foi elevado à condição de um mínimo material irredutível, ou seja, à categoria de cláusula pétrea expressa, não podendo ser atacada por modificações no texto constitucional que a restrinja de alguma forma. “Na condição de princípio fundamental de caráter estruturante, o princípio federativo e a correspondente forma federativa de Estado foram seguindo a tradição constitucional pretérita” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 915)

Avançando, a harmonia dos entes federados é delineada na distribuição de competências constitucionais ou, de maneira mais simples, nos limites de atuação em que cada um dos membros do condomínio jurídico nacional poderá exercer as suas respectivas funções. À União coube o papel de coordenar os esforços nacionais, até mesmo, intervindo quando necessário nos Estados-membros para manter a unidade e o cumprimento das leis, tendo como exemplo o modelo de cooperação entre os entes federados.

[...] a Constituição de 1988 inaugurou também um modelo de federalismo cooperativo, pelo qual os entes recebem competência compartilhadas. De acordo com esse critério, determinadas competências dos entes não são estanques, mas se comunicam sob variadas formas por diferentes entes simultaneamente (BARCELLOS, 2020, p. 257).

Os Estados-membros receberam poderes para harmonizar as relações regionais, reconhecendo-se desta maneira a história e as particularidades destas partes do Brasil. Os municípios consolidaram o entendimento de possuírem poderes locais e, ainda, o Distrito Federal, que recebe a condição de capital da república, tem competências híbridas, somando as faculdades estaduais e municipais ou, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

O pacto federativo, sustentando-se na harmonia que deve presidir as relações institucionais entre as comunidades políticas que compõem o Estado Federal, legitima as restrições de ordem constitucional que afetam o exercício, pelos Estados-membros e Distrito Federal, de sua competência normativa em tema de exoneração tributária pertinente ao ICMS. [ADI 1.247 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 17-8-1995, P, DJ de 8-9-1995.] (BRASIL, 2020, p. 89).

A Constituição de 1988 estabeleceu uma repartição horizontal das competências, do ponto de vista constitucional, nenhum ente se sobrepõe aos demais. A divisão foi feita também com base nos interesses principais de cada membro, a União, nacional ou federal<sup>4</sup>, Estados-membros instâncias regionais e os municípios particularidades locais, como por exemplo, a regulamentação do comércio da localidade.

A repartição horizontal e cooperativa de competências é demonstrada no julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 927/RS, no ano de 1993. Por ela o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional o art.

17 da Lei 8.666/1993, devido ao fato de a União invadir os poderes constitucionais dos Estados-membros, por adentrar em detalhamento dos processos licitatórios. Por esse julgamento também se firma o entendimento de que nenhuma ordem jurídica se sobrepõe às demais.

O federalismo brasileiro é particularmente complexo tendo em vista que há círculos concêntricos e vasos comunicantes de competências constitucionais, compreendendo uma ordem nacional e outra federal – apenas para os interesses da União, vinte e seis ordenamentos estaduais, cinco mil, quinhentos e setenta e cinco ordenamentos municipais e um híbrido calcado no Distrito Federal, todos recebendo capacidades constitucionais com base no princípio da predominância do interesse e facultado nas autonomias administrativa, econômica e política, podendo citar como exemplos as complexas relações para o cumprimento dos direitos fundamentais à saúde e a educação.

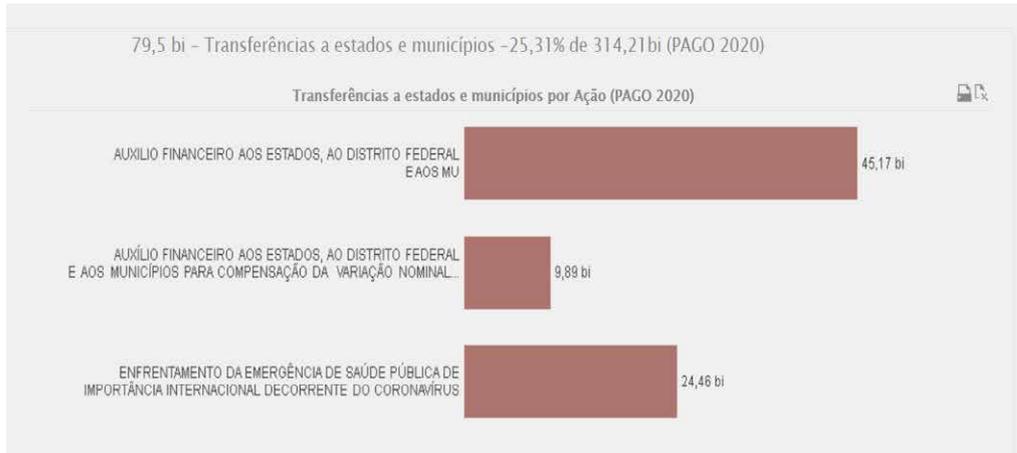
“A importância da repartição de competências reside no fato de que ela é a coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado Federal” (HORTA, 2010, p. 279). Nesta direção, por meio da distribuição de competências específicas, ficam estabelecidos os limites de atuação de cada um dos membros da federação brasileira.

Frisa-se que a repartição de competência é o fator preponderante do desenvolvimento das relações entre os entes federados. Por meio desta técnica, o grau de descentralização e os limites de atuação são desenhados e configurados para o exercício dos poderes concedidos pela Constituição.

Por haver limites formais de atuação estatal, ocorrem ocasionalmente no federalismo brasileiro ranhuras, estranhamentos e desencontros interinstitucionais, gerando discussões políticas e jurídicas. Mas se reconhece que, geralmente, ocorrem relacionamentos cooperativos, tais quais os que estão sendo presenciados

em que há distribuição de recursos financeiros da União para os Estados-membros e municípios

para o combate à Covid-19, como se demonstra pelo gráfico a seguir:



Fonte: Siga Brasil

Pelo gráfico anterior, torna-se evidente que a União vem se desdobrando para investir recursos nos Estados-membros e nos municípios, tal qual detalha o portal orçamentário Siga Brasil, anteriormente referenciado, bem como para a população mais carente durante o

atual período de pandemia. Sendo, ainda, perceptível a atuação do federalismo brasileiro com a destinação de recursos para o Fundo de Desenvolvimento da Educação, instrumento que distribui recursos de fomento para a área educacional em todo o país.



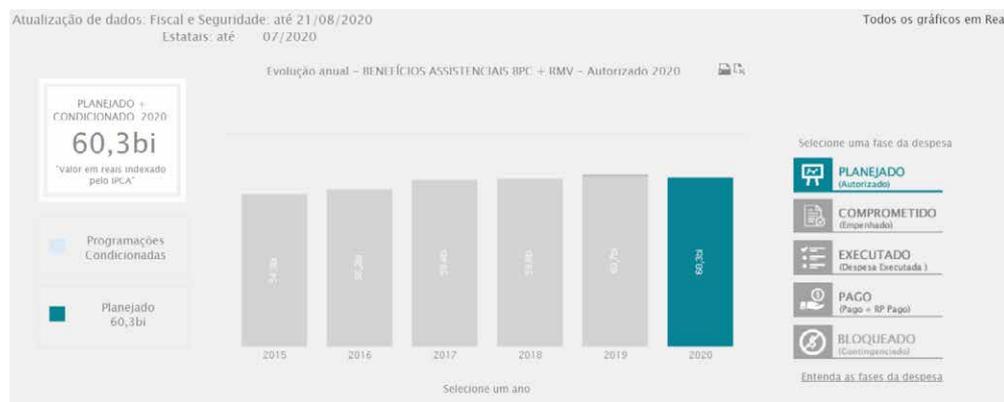
Fonte: Siga Brasil

Os exemplos utilizados da saúde e da educação moldam-se no preceito constitucional da cooperação e manutenção de deveres comuns entre os entes federados, que devem ser fomentados por cada um deles, na sua área de atuação, para garantir o acesso a estes direitos

fundamentais. Para a efetivação destes direitos há um relacionamento entre a União, Estados-membros e municípios, para a construção de políticas públicas e a alocação de recursos que, geralmente, são repassados para fundos próprios.

Mais um exemplo impactante é localizado na destinação orçamentária para a Assistência Social, ou seja, nas ações estatais para amparar os mais necessitados no

Brasil, principalmente aqueles que necessitam acessar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), dirigido a pessoas que não têm nenhuma fonte de renda.



Fonte: Siga Brasil

Salutar não olvidar que, por meio do BPC, socorrem-se centenas de milhares de brasileiros que estão em condições de alta vulnerabilidade ou mesmo em condições de pobreza extrema – sem ter o que comer em um país que é um dos maiores exportadores de alimentos do mundo –, agravadas pelo momento de maior crise do século XXI.

Também é relevante se lembrar de que, apesar dos altos valores nominais investidos em assistência social, educação e saúde, subsiste, ainda, um *deficit* histórico de acesso aos serviços públicos essenciais no Brasil; constatando-se que há consideráveis avanços sociais, mas muito ainda é preciso ser feito pela efetivação dos direitos e garantias essenciais.

Como anteriormente comentado, por causa da Covid-19, todos os entes federados brasileiros estão utilizando recursos financeiros para minimizar os efeitos da doença. O ponto nevrálgico deste artigo é o exemplo de relacionamento que vem ocorrendo em meio ao mais urgente desafio que o Brasil enfrenta neste século. Mesmo com abissais desafios e problemas emblemáticos, há uma composição

de interesses para os entes cooperarem e conjuntamente superem a crise.

### 3 Federalismo brasileiro cooperativo e a competência constitucional comum

O cerne do federalismo brasileiro está na indissolubilidade e na distribuição de competências que possibilita a realização dos direitos e garantias fundamentais, sendo válida a lição de Ana Paula de Barcelos (2010, p. 487), contextualizada assim: “até aqui, o foco da narrativa centrou-se nos entes federativos, suas competências, e o conflito entre eles. O Estado, porém, não existe para si mesmo, e sim para servir as pessoas: também o Estado Federal existe para servir as pessoas”.

O Estado brasileiro tem uma história conturbada, marcado por processos de centralização das competências constitucionais no ente central. Por causa dessa constatação, a Constituição de 1988 estabeleceu claros limites de atuação de cada ente estatal, buscando evitar invasões indevidas e também maximizar a possibilidade de efetivação de políticas públicas, dos direitos e das garantias

fundamentais com uma proteção multinível.

Um ponto que deve ser lembrado sobre o federalismo brasileiro é que ele também deve buscar cumprir os objetivos fundamentais expressos na Constituição de 1988, inclusive a solidariedade, princípio fomentador da interligação entre os entes federados e de toda a sociedade.

Registre-se que foi preciso uma pandemia, de ordem global, atingir duramente o Brasil para que a essencialidade do acesso aos serviços públicos essenciais, tais quais a educação, saúde, trabalho voltassem para o foco da atividade estatal e das pesquisas acadêmicas. Por causa disso, a distribuição de capacidades constitucionais e, principalmente, do exercício das competências comuns, estão no centro de discussões acadêmicas, legais e legislativas, isto porque “a repartição regional de poderes autônomos constitui o cerne do conceito de Estado Federal” (2018, p. 33). Ao bem da clareza, lembre-se que foi aprovada a emenda à constituição de número 106/2020, criando um orçamento de mais de setecentos bilhões de reais para o combate à Covid-19. Valores destinados à saúde, assistência social, educação etc.

Outrossim, por meio da utilização do princípio da predominância do interesse, viabiliza-se a repartição horizontal de competências, criando-se as condições para que os poderes instituídos exerçam as suas funções constitucionais.

Se a grande inovação do federalismo está na previsão de dois níveis de poder – um poder central e poderes periféricos –, que devem funcionar autônoma e concomitantemente, é manifesta a necessidade de tal partilha (ALMEIDA, 2018, p.14).

Juraci Lopes Filho (2019, p. 110) demonstrou que “no caso brasileiro, o federalismo cooperativo se opera por competências concorrentes, delegadas e comuns”. Por esta lição, elucida-se a existência de diversos instrumentos

constitucionais para o exercício das funções atribuídas a cada parte da Administração Pública brasileira.

Dessa forma, percebe-se que o federalismo brasileiro, em princípio, é dotado de mecanismos para que se tenha o que a doutrina chama de federalismo cooperativo, ou seja, instrumentos de solidariedade e cooperação entre os estados-membros no exercício das respectivas autonomias (CARDOSO; GONÇALVES; GAMEIRO, 2018, p. 5).

“Essa autonomia constitucional se desdobra, na prática, em duas exteriorizações concretas e objetivas” (FERREIRA, 1983, p. 909). A primeira exterioridade é encontrada nos limites individuais de atuação de cada um dos entes federados e a segunda feição se mostra na possibilidade de participação no próprio Estado Federado, atuando ora em parte e em outros momentos em função do todo, fomentando a cooperação e a solidariedade estatal.

Ainda sobre o tema, há a lição de que “o federalismo solidário, conforme se mostrou, como condição de efetividade a cooperação ente os entes federados, tanto no sentido vertical quanto horizontal” (FERRAZ JUNIOR, 1993, p. 7). Rememore-se que, por meio do federalismo, busca-se instituir uma rede protetiva estendida para toda a sociedade brasileira, com uma proteção multinível, viabilizada por competências comuns. Inclusive operando sobre a tênue linha entre as competências privativas, logo delegáveis ou exclusivas, e, por conseguinte, indelegáveis.

É nesse federalismo de equilíbrio que deverá inspirar-se o constituinte federal brasileiro, para que possa levar a bom termo a restauração do federalismo brasileiro, de forma que o indispensável exercício dos poderes federais não venha inibir o florescimento dos poderes estaduais (HORTA, 1986, p. 14).

Devido aos relacionamentos institu-

cionais estabelecidos pelo exercício das competências, existe o reconhecimento da autonomia jurídica e política capacitando os entes estatais para o cumprimento das políticas públicas e concretização dos direitos e garantias fundamentais, tal qual ocorre com o direito ao acesso à saúde e à educação básica.

“O fato é que do federalismo se espera que seja uma garantia de liberdade e de eficiência. Para este fim o sistema foi idealizado” (ALMEIDA, 2018, p.30) ou, ainda, conforme a orientação do STF, firmada na Ação Direita de Inconstitucionalidade 1848/2013, em um caso relativo à falta de saneamento básico, uma das competências comuns, prevista expressamente no âmbito constitucional do Brasil:

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um Município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. (...) O art. 23, IX, da CF conferiu competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do

serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um Município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da CF (BRASIL, 2020, p. 342).

O julgamento no STF da ADI 1848/2013 assinalou a maior vantagem do federalismo de cooperação e, ao mesmo tempo, sua maior dificuldade que é a determinação de quem deve realizar uma ação em um Estado complexo, como é o caso do Brasil. País em que os custos para a efetivação dos direitos fundamentais são altíssimos, tendo como um dos exemplos, os mais de cem milhões de brasileiros sem acesso ao saneamento básico, como demonstra o gráfico elaborado pela Confederação Nacional da Indústria.



Fonte: CNI/2020

Há de se reconhecer que os investimentos necessários ultrapassam a esfera de qualquer ente estatal e impõem a necessidade de estabelecimento de parcerias com o mercado, o Terceiro Setor e todos os agentes estatais envolvidos nas demandas de melhoria das condições de vida dos brasileiros, principalmente com o elementar, como ocorre com o saneamento básico, que precisa de investimentos urgentemente.

Neste diapasão, o federalismo não deve ser observado apenas pelo prisma jurídico, mas, sim, com um escopo maior em que os relacionamentos são realizados por interseções políticas que são limitadas pelos parâmetros legais, mas, também, influenciam na produção legislativa, havendo uma sintonia fina entre ambos.

Con frecuencia, el conflicto no versa sobre la interpretación jurídica acerca de qué son los poderes sino cuáles deberían ser los respectivos poderes o roles de los dos órdenes de gobierno. Talas disputas deben resolverse políticamente. Lis gobiernos pueden negociar y tratar de llegar a um acuerdo sobre cómo operar en le marco de la Constitución vigente (ANDERSON, 2008, p. 49).

O julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672, proposta pelo Distrito Federal, versando sobre as competências constitucionais dos entes federados para a promoção de ações durante a crise do coronavírus, neste ano de 2020, apontou a um só tempo o exercício de competências constitucionais comuns para ações em saúde pública e a inviabilidade de intromissão de um ente nas aptidões do outro, ou conforme o ministro Alexandre de Moraes:

Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse

público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e interdependência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de Covid-19 (BRASIL, 2020, p.5).

Outro ponto indicado como vantagem do federalismo cooperativo é encontrado na possibilidade de ele proporcionar o exercício do controle social, tendo em vista que as ações interinstitucionais se devem pautar por relacionamentos republicanos e, sobretudo, transparentes e inclusivos. Desta maneira, devem ser oportunizadas condições para as manifestações populares.

É interessante notar que a aplicação dessa espécie de raciocínio do federalismo cooperativo, além de melhorar as condições de desenvolvimento do controle social – na medida em que identifica um responsável e simplifica as informações que devem ser compreendidas pelo cidadão (BARCELLOS, 2020, p. 289).

“A um exame desavisado, parece singelo o sistema de partilha de competências adotada pela Constituição. Não o é (...)” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 11). É claro que, em um país da complexidade brasileira, com tantas ordens jurídicas, figurando como a sexta maior economia do mundo, detentor da maior desigualdade urbana do mundo, segundo a CEPAL (2019), marcado por constantes crises econômicas e sociais, o federalismo também é criticado por não conseguir realizar completamente os direitos sociais, como lecionaram Denise Cavalcante e Raimundo Lima (2015), ou por, ainda, não obter êxito em superar impasses fiscais e financeiros que desgastam o relacionamento entre os entes federados, tal qual foi analisado por Luiza Ferreira Odorissi e Ricardo Hermany (2018).

Arquétipos de possíveis esgarçamentos

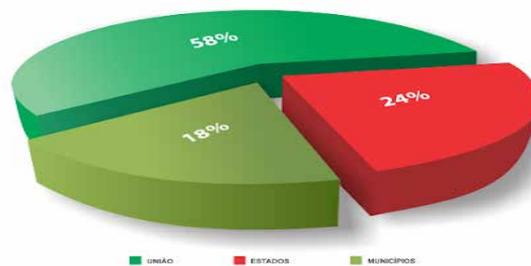
das relações institucionais no federalismo cooperativo brasileiro são encontrados nas acirradas discussões sobre a distribuição bilionária dos recursos inerentes à Lei Complementar n.º 87/1996, mais conhecida como Lei Kandir, analisadas por Onofre Batista Junior e Marina Marinho (2018).

A preocupação sobre a Lei Kandir torna-se ainda mais especificada com a análise do regime de desoneração tributária que ela introduziu no ordenamento jurídico brasileiro e, por consequência direta, os efeitos na tributação estadual, deixando a lembrança que nem tudo são flores nos relacionamentos interestatais da Federação brasileira.

A Federação, com seu federalismo fiscal, é o que resulta da aplicação das normas constitucionais. A Constituição institui e organiza os meios necessários para cumprir com o eficiente e suficiente financiamento do Estado, na sua integridade funcional em permanente integração com os fins do Estado determinados pela Constituição (TORRES, 2019, p. 300).

Mais um ponto que traz sérios problemas para a Federação brasileira é a divisão desigual de recursos oriundos da tributação nacional. Na prática, Estados-membros e municípios recebem, proporcionalmente, menos recursos e arcam com problemas de acesso à saúde, educação e segurança pública. Reconhecendo-se “que as contas públicas brasileiras vão de mal a pior, todos já sabemos. Mas, o cenário não para de piorar. Já que, ano após ano, o *déficit* fiscal – despesas maiores que as receitas – se acumulam de maneira crescente” (ABRAHAM, 2019, p. 189).

Deve-se, ainda, considerar a concentração de recursos tributários na União em detrimento aos demais entes federados, como demonstra o gráfico a seguir, provocando questionamentos a eficiência do próprio pacto federativo brasileiro, havendo vozes esporádicas que pedem mudanças.



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios/2020

Os problemas do presidencialismo de coalização e por extrapolação do federalismo de cooperação também foi dissecado por Arnaldo Godoy (2013), especialmente demonstrando os elevados custos da litigância interestatal, situação em que se impõe a seguinte lição acadêmica, fruto de uma comparação entre a situação da Alemanha e o Brasil, de Beatriz Horbach (2017, p. 4) para quem:

vê-se, portanto, que o federalismo cooperativo não é algo a ser imposto. É, sim, uma construção conjunta dos entes que, baseados na fidelidade federativa, passam a ter consciência da importância da atuação comum.

Para além dos problemas narrados, o federalismo de cooperação brasileiro materializa-se na competência constitucional comum, prevista no artigo 23<sup>5</sup> da Constituição de 1988, explanando que todos os entes da federação brasileira devem atuar conjuntamente para concretizar direitos e garantias fundamentais expressas nos seguintes exemplos: “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” ou, ainda, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 2020, p. 38).

No artigo 23 demarcou-se a área de atribuições materiais ou de execução exercitáveis, em parceria, por todos os integrantes da Federação, convocados para uma ação conjunta e permanente, com vistas ao atendimento de objetivos de interesses público, de elevado alcance social, a demandar uma soma de

esforços. É o que se percebe pela análise do conteúdo das competências comuns” (ALMEIDA, 2019, p. 807)

A competência constitucional comum criou um laço de solidariedade entre os entes estatais, buscando-se impedir a existência de espaços para o descumprimento dos preceitos constitucionais previstos no artigo 23 da Constituição Cidadã e, em análise judicial, a Corte Constitucional brasileira julgou, em ação que versou sobre o cumprimento federativo do direito ao acesso à saúde, da seguinte forma:

[...] o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente ou conjuntamente (BRASIL, 2020, p. 380).

Porém, também é válida a dúvida deixada pela doutrina nacional sobre os problemas do federalismo cooperativo, principalmente sobre a responsabilização solidária dos entes estatais, gerando, inclusive, insegurança para a população que necessita dos serviços públicos essenciais, tal como, o acesso à saúde pública.

A interpretação hoje majoritária no tema das competências comuns – a discussão é mais frequente em matéria de saúde pública – procura visualizar uma solidariedade entre os entes no que diz respeito à prestação do serviço. Embora bem intencionada – já que desenvolvida, na mais das vezes, à fim de multiplicar os responsáveis pela prestação dos serviços do ponto de vista puramente jurídico –, essa linha de interpretação acaba por esvaziar qualquer possibilidade de a população na rotina democrática controlar os serviços cuja prestação é imposta pela Constituição ao Poder Público (BARCELLOS, 2020, p. 288).

“Cabe ainda, observar que se a cooperação referida, como regra matriz do artigo 23,

não for necessitar de se fixar o ente favorecido com ela, à evidência, esse ente deverá ser aquele que detiver competência predominante na matéria” (MUKAI, 2012, p. 45), portanto, a atuação preponderante é da pessoa jurídica de direito público que mantém o maior interesse em efetivação daquele direito ou garantia fundamental, devendo ser apoiada pelos demais condôminos do federalismo brasileiro.

Assim sendo, ao gerar solidariedade jurídica a competência constitucional comum estabelece a necessidade de intercomunicações constantes entre os entes que não deverão atuar isoladamente, mas em cooperação constante, uma vez que, todos são responsáveis pela efetivação do rol de direitos e deveres previstos na Constituição Cidadã.

Pelas matérias especificadas (no artigo 23 da Constituição) percebe-se que o concurso de todos os Poderes é reclamado em função do interesse público existente na preservação de certos bens (alguns particularmente ameaçados) e no cumprimento de certas metas de alcance social, a demandar a soma de esforços (ALMEIDA, 2018, p. 114).

A efetivação das competências comuns é tão singular para a Federação brasileira que a necessidade de se estabelecer canais comunicativos foi contemplada com a determinação de aprovação de leis complementares para regulamentar ações em conjunto pelo próprio texto constitucional, buscando a proteção dos limites de atuação de cada ator estatal envolvido, buscando-se evitar tanto a ocupação de espaços indevidos quanto à ausência de atuação dos atores estatais envolvidos.

Não pode haver um exagero ou rompante por meio de usurpação de competências comuns por um ente em detrimento dos demais. É proibido a qualquer ente federativo tomar para si, subtraindo dos outros, algumas das matérias indicadas como de todos (LOPES FILHO, 2019, p.181).

Por fim, o federalismo cooperativo brasileiro vem atuando como uma técnica eficaz de distribuição de competências constitucionais e, sobretudo, de amparo federativo entre os entes estatais, por conseguir dirimir problemas institucionais e concretizar relacionamentos multi-institucionais. Apesar de evidenciados conflitos, que ocorrem em ambientes democráticos, a competência comum é um instrumento que deve ser ainda mais afinado para que os direitos fundamentais, como saúde, educação e segurança se tornem mais efetivos e os problemas sociais sejam diminuídos.

#### 4 Considerações finais

O ano de 2020 trouxe o mais urgente desafio no século XXI para toda a humanidade. A Covid-19, uma doença inédita, trazida pelo novo coronavírus, acarretou medo e preocupações para todos os países do planeta. A crise agravou-se e institutos históricos como o federalismo estão sendo instigados para se tornarem mais eficientes diante das dificuldades enfrentadas por todos.

Devido aos desafios enfrentados no ano, este esforço acadêmico teve como objetivo geral demonstrar como o federalismo cooperativo pode auxiliar no afinamento das relações interinstitucionais brasileiras e, ainda, possibilitar melhorias na consolidação de políticas públicas e na concretização dos direitos e garantias fundamentais. Para se alcançar os objetivos delimitados, foram utilizados o método hipotético dedutivo e as técnicas de revisão bibliográfica e análise dos dados primários orçamentários elucidados pelos portais de transparência do Poder Executivo e o “Siga Brasil”, o portal orçamentário mantido pelo Senado Federal.

No texto foi discorrido sobre o federalismo que é essencialmente uma forma de Estado, marcado pela distribuição de competências entre os entes que o compõe. A distribuição dos poderes estatais é feita, geralmente, no texto constitucional, possibilitando acesso a linhas claras de atuação

institucional de todos os envolvidos.

O federalismo tem suas raízes históricas nos modelos europeus, sobretudo, suíço e, também, nos ideais estadunidenses, projetados na obra “O Federalista” de Hamilton, Madison e Jay, divulgadora das vantagens deste modelo estatal para os cidadãos das treze colônias originais que formaram os Estados Unidos da América no final do século XIII.

Por meio do primeiro decreto do governo provisório, foram criadas a República brasileira e o federalismo, sendo que historicamente ele se perpetuou em todos os textos constitucionais promulgados do Brasil desde 1891. Foi ainda demonstrado, nesta narrativa científica, que o Estado Federal acompanhou os movimentos autoritários e democráticos da História do Brasil, experimentando momentos de concentração e de descentralização das funções administrativas, jurídicas e políticas.

O ponto alto do federalismo no Brasil ocorreu com a Constituição de 1988, recebendo contornos de harmonia e cooperação jurídica e política entre os entes federados, ou seja, a União, Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal. Devido às feições de auxílio mútuo, recebeu a denominação de federalismo cooperativo.

O federalismo cooperativo estabelece as relações interinstitucionais de apoio recíproco e de exercício de capacidades complementares dos entes da federação, buscando gerar uma proteção multinível dos cidadãos da República Federativa do Brasil, envolvendo as ordens jurídicas nacionais, federais, estaduais, municipais e distritais, em um esforço hercúleo.

Ainda, como efeitos das interações desta modalidade estatal, é possível notar, até mesmo, a rápida transferência de recursos de um ente para o outro, tendo como exemplo a situação em que, para se combater situações extremas como a Covid-19, a União distribuiu mais de quinhentos bilhões de reais em ações contra a pandemia para Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal.

Mesmo se comprovando que o federalismo cooperativo está atuando normalmente no Brasil, também se reconheceu que há atritos e ranhuras constantes entre os entes federados, tal como a situação da distribuição de recursos feitas pela Lei Kandir, que é fonte de longas discussões jurídicas e judiciais.

O federalismo brasileiro também é assinalado pela presença de competências constitucionais comuns, ou seja, aquelas que podem ser exercidas simultaneamente por todos os entes federados, tendo como arquétipos a proteção da Constituição, a saúde e a educação pública.

O federalismo cooperativo e a competência constitucional comum possibilitam a

concretização de uma rede de proteção multinível no Brasil, com constantes suplementação de recursos entre as pessoas jurídicas de direito público em busca da concretização de políticas públicas e dos direitos essenciais, citando-se o exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), instrumento público de proteção aos mais necessitados que é imprescindível para o amparo a milhões de brasileiros.

A conclusão é que o federalismo e, principalmente, os exercícios das competências comuns devem ser ressignificados neste momento de crise, propiciando condições para se tornarem ainda mais efetivos e cumprirem as suas finalidades constitucionais.

## Referências

- ABRAHAM, Marcus. **Reflexões sobre finanças públicas**. Salvador: Editora JusPODVM, 2019.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2018.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Artigo 23. *In*: COMENTÁRIOS a Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2019.
- ANDERSON, George. **Una introducción al federalismo**. Madrid: Marcial Pons, 2008.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Forense, 2020.
- BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: a Lei Kandir ao desequilíbrio do pacto federativo. **RIL**, Brasília, ano 55, n. 217, p. 157-180, jan./mar. 2018.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2018.
- BUENO, Eduardo. **Brasil: uma história**. São Paulo: Leya, 2018.
- BRASIL. **Decreto nº 1 de 15 novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Brasília: Casa Civil, [1889]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm). Acesso em: 10 ago. de 2020.
- BRASIL. **A Constituição e o Supremo**. Brasília: Imprensa Oficial, 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 672**. Distrito Federal. Constitucional. Pandemia do coronavírus (covid-19). Respeito ao federalismo. Lei federal 13.979/2020. Medidas sanitárias de contenção à disseminação do vírus. Isolamento social. Proteção à saúde, segurança sanitária e epidemiológica. Competências comuns e concorrentes e respeito ao princípio da predominância do interesse (arts. 23, ii, 24, xii, e 25, § 1º, da cf).

Competências dos estados para implementação das medidas previstas em lei federal. Arguição julgada parcialmente procedente. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 out. de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm). Acesso em: 10 ago. de 2020.

CARDOSO, Ana Paula Oliva; GONÇALVES, André Almeida; GAMEIRO, Ariel Orssin. O federalismo cooperativo e a competência legislativa concorrente no legislativo brasileiro. **Direito Público**: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, v.15, n.1, p. 11-27, jan./dez. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. O município e o enigma da competência comum constitucional. **Revista da ESMESC**, v. 20, n. 25, p. 9-28, 2013.

CAVALCANTE, Denise Lucena; LIMA, Raimundo Márcio. Ilusão do pacto federativo e os custos dos direitos sociais. **Nomos**: Revista do Programa de Pós Graduação em Direito da UFC, v. 35, n. 1, p. 135-156, jun./jul. 2015.

COELI, Maria Simões Pires. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 106, p. 163-189, jan./jun., 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

FAGUNDES, M. Seabra. Novas perspectivas do federalismo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 99, p. 1-11, jan./mar., 1970.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2018.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Litígio Constitucional entre Estado-membros e a competência do STF. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 194, out./dez., 1993.

FERREIRA, Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. São Paulo: Saraiva, 1983.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Domesticando o Leviatã**: litigância intragovernamental e presidencialismo de articulação institucional. Brasília: edição do autor, 2013.

HAMBLOCH, Ernest. **Sua majestade o presidente do Brasil**. Brasília: Edições Senado, 2000.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

HENRIQUES, Cláudio M. Pesanha; VASCONCELOS, Wagner. Crises dentro das crises: respostas, incertezas e desencontros no combate a COVID 19. **Estudos Avançados**, n. 34, v. 99, 2020.

HORBACH, Beatriz Bastide. STF redescobre federalismo cooperativo : notas sob a perspectiva alemã. **Revista Consultor Jurídico**, 11 fev. 2017.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2010.

HORTA, Raul Machado. Tendências do federalismo brasileiro. **Revista de Direito Público**, v. 9, n. 7, jul-set, 1969.

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais**, n. 28, 1986.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências federativas**: na constituição e nos precedentes do STF. Salvador: Editora JusPODIVM, 2019.

MANIFESTO republicano de 1870. Disponível em: [https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/4360902/mod\\_resource/content/2/manifesto%20republicano%201870.pdf](https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/4360902/mod_resource/content/2/manifesto%20republicano%201870.pdf). Acesso em: 10 ago. de 2020.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. São Paulo: Forense, 2018.

MUKAI, Toshio. A competência comum na Constituição de 1988 (artigo 23 e parágrafo único): distorções de interpretações. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 11, n. 62, mar./abr., 2012.

NABUCO, Joaquim. **Perfil Parlamentar**. 3. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019.

ODORISSI, Luzia, HERMANY Ricardo. Federalismo cooperativo em xeque: o desequilíbrio financeiro local frente ao fenômeno migratório no tocante ao atendimento básico de saúde do município de Pacaraima- RR. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 28. p. 241-266, jan./jun. 2018.

RAZ, Joseph. **Reflexos da pandemia**. Santiago, Chile: Diariio Constitucional, 3 nov. 2020. Disponível em: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/reflexiones-de-la-pandemia?fbclid=IwAR3UeylBzZEU2ITDOKX2UBFiWWXvVMYfERmecQqoU5demw55h4tGuBYdI9Q>. Acesso em: 10 ago. de 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SIGA BRASIL: **Portal orçamentário**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 22 agosto de 2020.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Republicanismo e federalismo 1889 a 1902**. Brasília: Imprensa Oficial, 1978.

SOUSA, Karla Cristina Silva; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Federalismo cooperativo e Plano de Ações Articuladas (PAR): algumas aproximações teóricas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 97, p. 874-896, out./dez. 2017.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo cooperativo brasileiro. *In*: SCAFF, Fernando Facury (coord.) *et al.* **Federalismo (s)em juízo**. São Paulo: NOESES, 2019.

VERDU, Pablo Lucas. **Curso de derecho político**. 2. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1977. v. 2.

## Notas

1 “A Lei Kandir regulamentou a aplicação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Feita pelo então ministro do Planejamento Antonio Kandir, transformou-se na Lei Complementar 87/96, que já foi alterada por várias outras leis complementares. Uma das normas da Lei Kandir é a isenção do pagamento de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços. Por esse motivo, a lei sempre provocou polêmica entre os governadores de estados exportadores, que alegam perda de arrecadação devido à isenção do imposto nesses produtos”. Agência Senado/2020.

2 O Siga Brasil é um portal orçamentário público mantido pelo Senado Federal brasileiro que disponibiliza dados sobre a programação e execução de recursos públicos da União. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

3 Para o Supremo Tribunal Federal a emenda à Constituição n. 1 de 1969 extrapolou os limites constitucionais e positivou um novo texto. Contudo, como não houve participação do Poder Legislativo, o Senado Federal não corrobora este entendimento, tal qual demonstra o FGV/CPDOC.

4 No Brasil a União possui duas competências a nacional em que há o interesse precípua do Estado brasileiro, por exemplo a uniformização de condutas com o Código Penal ou Código de Processo Civil e os poderes específicos para legislar sobre os seus interesses enquanto membro do condomínio jurídico, tendo como modelo a Lei de Licitação ou dos seus servidores.

5 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

# D

## a propriedade pública como função<sup>1</sup>: Um ensaio sobre as dificuldades existentes para a exploração eficiente do patrimônio público

### Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

Doutor e mestre em Direito do Estado Integrante do Núcleo de Direito Urbanístico da EPM e do GTGAU- FMU. Juiz de Direito em São Paulo

### Alexandra Fuchs de Araújo

Doutoranda e mestra em Direito do Estado Integrante do Núcleo de Direito Urbanístico da EPM Coordenadora da Célula de Soluções Estratégicas do GEAL do CRASP. Juíza de Direito em São Paulo

**R**esumo: O presente ensaio trata da função social da propriedade pública, ocasião em que foram abordados desafios existentes para a exploração eficiente de tais bens decorrentes tanto do regime jurídico que lhes é aplicável, como da gestão feita a respeito pelos agentes estatais. Para a elaboração dessa reflexão um caso concreto foi analisado. Identificado o uso inadequado de imóveis públicos neste caso construiu-se uma argumentação, com base em revisão bibliográfica, dirigida a despertar a atenção do público quanto ao problema, indicando caminhos para seu oportuno endereçamento.

**Palavras-chave:** Função social. Propriedade pública. Bens públicos. Eficiência.

**Abstract:** The present essay deals with the social function of public property. In particular, existing challenges for the efficient exploitation of such assets were addressed, whether considering the legal regime that is applicable to them, or observing how their management is carried out by public authorities. For the elaboration of the text, a specific case was analyzed, which is exposed in n. 3 of this study. Once the inappropriate use of public properties was identified, an argument was made, based on a bibliographic review, aimed at awakening the public's attention to the problem, indicating ways for its proper addressing.

**Keywords:** Social function. Public property. Responsiveness.

## 1 Introdução

Como não é incomum em outras searas do estudo do nosso Direito, no âmbito do Direito Urbanístico sente-se um grave distanciamento entre as lições dos livros e os problemas enfrentados por aqueles que cotidianamente se ocupam das disputas que se dão envolvendo a ordenação do solo urbano.

Em algum momento, em especial entre os séculos XVIII e XIX<sup>2</sup>, pensaram-se conceitos a partir da observação de uma realidade, construíram-se teorias e imprimiram-se livros.

Talvez nem mesmo quando foram criadas tais teorias se aplicavam com perfeição aos casos encontrados na multifacetada experiência humana<sup>3</sup>.

Nada obstante elas ficaram famosas, adentraram o século XX com algum refinamento, mas, via de regra, com o mesmo grau de abstração.

Ganharam os salões da academia, foram disseminadas na formação dos nossos bacharéis, influenciaram o juiz, o gestor e o legislador.

E assim adentramos ao século XXI, mais ou menos na mesma toada, isso apesar de alertas relevantes constantes de alguns trabalhos majestosos a apontar a insuficiência do pensamento lógico-formal para explicar o manejo do Direito no cotidiano da Administração e dos Tribunais<sup>4</sup>.

Os fatos, ora os fatos...

Já houve quem defendesse que esses seriam de importância menor para o Direito, que deveriam ser objeto de preocupação de outras ciências, mas não do Direito, no âmbito do qual seria pertinente o desenvolvimento de uma ciência pura, cujo objeto de atenção fosse a norma positiva tal como aprovada pelo Parlamento<sup>5</sup>.

Imbuídos de tal espírito muito se escreveu (e continua a se escrever), sob a perspectiva jurídica, sobre o Direito aplicável aos problemas urbanos.

No que se refere aos bens públicos,

tradicional entre nós sua definição pelo uso que se faz deles<sup>6</sup>, sua impenhorabilidade, imprescritibilidade e limitação quanto à disponibilidade (MEIRELLES, 1991; MARRARA, 2007; MARQUES NETO, 2009; CARVALHO FILHO, 2011; MELLO, 2013; MEDAUAR, 2016; NOHARA, 2017; DI PIETRO, 2018).

São bem empregados? Estão a serviço da população, da satisfação de necessidades caras à coletividade?

Tais indagações escapariam ao interesse do jurista.

Será?

## 2 Inadequação do regime jurídico atribuído aos bens públicos para seu aproveitamento eficiente

No dia a dia dos Tribunais, embora os conceitos tradicionais sejam tensionados ao máximo, mesmo assim não se consegue seu manejo adequado para fins de construção de respostas satisfatórias em favor dos que se veem envolvidos em disputas tendo por cenário ou objeto o uso de bens públicos.

Uma das questões que se colocam com relação ao patrimônio imobiliário estatal<sup>7</sup> é a aparente proteção que nosso ordenamento jurídico lhe confere<sup>8</sup> aliada às dificuldades decorrentes desse regime especial para sua gestão eficiente, em um contexto marcado por uma burocracia ainda pouco responsiva<sup>9</sup> e no qual o problema atinente ao exercício do direito à moradia pela população economicamente vulnerável não está minimamente equalizado em território nacional (com destaque para grandes centros urbanos, como São Paulo e Rio de Janeiro<sup>10</sup>).

### 2.1 Rigidez

O regime de direito público de que se reveste os bens estatais impõe ao gestor a observância do princípio da legalidade que, segundo compreensão que lhe foi dada pela academia, reverberando na lei e na jurisprudência, teria um significado bem distinto do aplicado ao postulado na disciplina das relações privadas<sup>11</sup>.

O agente público, no cumprimento de suas tarefas, necessitaria de uma autorização legal prévia para todas as suas ações e, conforme idealização que ganhou corações e mentes nos quatro cantos do país, deveria encontrar no próprio direito positivo as respostas sobre como proceder em concreto diante das demandas que lhe fossem apresentadas<sup>12</sup>.

Daí vem a ideia de “tipicidade” como atributo do ato administrativo<sup>13</sup>, segundo a qual ou o servidor encontra na lei a fórmula para sua atuação em concreto ou simplesmente este não pode agir (ainda que de tal omissão resulte prejuízo ao particular ou ao próprio Estado).

A contraface desse tipo de vinculação do servidor à lei seria justamente o agir despropositado, já que, indicando o texto legal um caminho a ser seguido, o respectivo procedimento deveria ser cumprido em todas as suas formalidades, ainda que o responsável pelo exercício da competência já pudesse antever a completa inadequação de uma dada fórmula normativa para a satisfação das pautas públicas que lhe incumbe tutelar.

Em se tratando de imóveis públicos, o cenário não é diferente, talvez apenas contando com uma dificuldade adicional.

Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 92) pontua que “à afirmação do Estado brasileiro não correspondeu, como, por exemplo, ocorreu na França, uma preocupação central por delimitar o que constituiria o patrimônio público”, fator que estaria relacionado com a própria função das cidades brasileiras:

Como já dissemos acima, a importância dos bens de uso comum está diretamente ligada ao estágio de organização comunitária ou urbana de uma sociedade. Não é sem razão que, acima dissemos, o tratamento dos bens públicos cresce com o advento das cidades. Ocorre que a colonização brasileira se deu, regra geral, com baixa construção do espírito comunitário e, ao menos nos seus primórdios, com baixíssima preocupação com a construção do

meio ambiente urbano (MARQUES NETO, 2009, p. 90).

Por esta razão “nossa doutrina sobre os bens públicos será marcada pela concepção dos civilistas, especialmente a partir das discussões que culminaram no Código Civil de 1916” (MARQUES NETO, 2009 p. 92).

Embora haja razões para crer que Clóvis Beviláqua não tenha tido a intenção de classificar os bens públicos<sup>14</sup>, o fato é que, na falta de amparo jurídico de outra ordem, a divisão dos bens entre os entes federativos e a noção de afetação, que são a base do direito público brasileiro, derivam do que então estabelecia o nosso antigo Código Civil a respeito.

Anotada essa possível impropriedade original, uma das características dos bens públicos, agora com lastro no texto constitucional, é a sua imprescritibilidade<sup>15</sup>. Se a lei estabelece que o bem é imprescritível, não importa se há milhares de famílias residindo em um terreno público há décadas. Em tese o Estado sempre poderia reivindicar a área, em que pese tudo levar a crer se tratar de uma situação irreversível em decorrência do tamanho e tempo da ocupação<sup>16-17</sup>.

Se o Estado tem muitos imóveis vagos e decide colocá-los à venda, além de eventual autorização legislativa que se faça necessária para desafetação dos bens, deve vendê-los pelo valor da avaliação oficial feita<sup>18</sup>, fenômeno normalmente difícil de se ver em tratativas a respeito entre particulares, nas quais é comum haver alguma margem para a negociação de preço entre alienante e comprador.

Se o gestor tem o ônus de zelar por edifício público histórico, em que provavelmente haveria o interesse de particulares explorarem o local com atividades econômicas de baixo impacto (ex. manutenção de lanchonete), a iniciativa de se autorizar tal uso normalmente não se dá sem consulta a vários órgãos, perdendo-se no mais das vezes em percalços inerentes ao caminhar da nossa burocracia, cujo ambiente

favorece de sobremaneira a inércia<sup>19</sup>, sendo hostil a soluções criativas da parte de seus agentes<sup>20</sup>.

## **2.2 Idealização e falta de diálogo com política de moradia**

Nada obstante um regime legal que confere pouca flexibilidade ao gestor público na gestão dos seus bens, fator que evidentemente o manietta na sua relevante missão de ordenação do território, tem-se uma realidade que caminha em sentido diametralmente oposto ao preconizado pela legislação, marcada pela informalidade e ocupação desordenada de franjas imensas do território, incluindo espaços vitais para preservação de ciclos ecológicos, como o são as áreas de preservação de mananciais.

O estabelecimento de leis por vezes extremamente protetivas do meio ambiente, sem atenção para com a pressão populacional que existe para o uso dessas áreas para fins de moradia, acabou por gerar um cenário desolador: estimativa de mais de 1 milhão de pessoas vivendo às margens de grandes represas na região da grande São Paulo, geralmente de modo irregular<sup>21-22</sup>.

## **2.3 Indiferença para com a realidade**

Considerando que o ser humano vive e se relaciona no espaço terrestre (e não no sideral) é intuitivo que as pessoas de baixa renda que não encontrem alternativas de moradia a preço razoável em áreas centrais da cidade acabem sendo impelidas a buscar abrigo em porções do território mais periféricas, dentre as quais estão as regiões de proteção ambiental em torno de fontes de água que abastem as cidades<sup>23</sup>.

O exercício das funções estatais, contudo, muitas vezes se dá de modo indiferente a tal perspectiva.

Em uma cultura que privilegia o ônus do cumprimento de formas, não é raro os resultados ficarem em segundo plano.

É necessário ter uma política habitacional

para cumprir o comando constitucional<sup>24</sup>? Cada ente federativo cria sua política, no mais das vezes sem diálogo com as políticas de outras esferas de governo atuantes no mesmo espaço com idêntico propósito, com publicidade errática, sem unificação de cadastro dos interessados e sem qualquer estimativa de prazo para seu efetivo atendimento<sup>25</sup>.

Por outro lado, o registro de todos os imóveis que compõem o patrimônio público em uma dada esfera da Federação pode não ser preciso, há áreas devolutas que, sendo do Estado<sup>26</sup>, não são devidamente discriminadas de áreas particulares e, conseqüentemente, não recebem qualquer emprego útil por parte de seu titular, além de prédios que são arrecadados pelo Poder Público em razão de dívidas fiscais ou herança jacente mas que, por uma gestão ineficiente e questões bizantinas de toda ordem<sup>27</sup>, também não são aproveitados para qualquer fim (acabando por serem palco de invasões e/ou prática de crimes, gerando, pois, outros problemas urbanos<sup>28</sup>).

## **3 Problemas de gestão: um caso paradigmático**

Uma parte do bairro de Santa Ifigênia, no centro da cidade de São Paulo, é conhecida, desde os anos 1990, como Cracolândia, em uma referência à significativa concentração de traficantes e usuários de crack no local.

O estado de São Paulo, que, pela partilha de competências prevista em nossa Constituição, não seria responsável pela urbanização do município<sup>29</sup>, resolveu construir na região a nova unidade do Hospital Pérola Byington, PPP de serviço que será administrada por 17 anos pela Inova Saúde. Para a realização da obra do hospital, o estado optou por desapropriar os imóveis localizados na Quadra 36 da Cracolândia, vizinhança tradicionalmente habitada por famílias de baixa renda.

Ocorre que a Quadra 36 do bairro de Campos Elíseos está, segundo o Plano Diretor

Estratégico da Cidade de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014<sup>30</sup>), inserida na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e na Macroárea de Estruturação Metropolitana. Trata-se de um território que passa por processos de mudança nos padrões de uso e ocupação e de reconversão econômica, que envolvem oportunidades de trabalho e emprego geradas pela existência de legados industriais herdados do passado, novas atividades produtivas, polos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa.

A intervenção prevista para esse território deveria envolver, em tese, a manutenção da população moradora e a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP). Isso porque, na tentativa de conter o fenômeno da gentrificação em Campos Elíseos, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE), da mesma forma que seu antecessor (Lei Municipal nº 13.430/2002), delimitou várias áreas do bairro como Zonas Especiais de Interesse Social categoria 3 (ZEIS-3).

O artigo 48 do Plano Diretor determina que nas ZEIS 3, quando habitadas por população de baixa renda, deverão ser constituídos Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas. O § 4º do dispositivo aponta ainda que “a instalação do Conselho Gestor deverá preceder a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado”.

O artigo 52 estabelece que o projeto de intervenção para a ZEIS-3 deverá conter o “cadastramento dos moradores da área, quando ocupada, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, e validado pelos membros do Conselho Gestor da respectiva ZEIS”. Assim, nenhuma intervenção pode acontecer antes da formação daquele Conselho, que deve participar

da elaboração do cadastramento e do Plano de Urbanização da área.

Tais normas são de ordem pública, e, portanto, obrigatórias para o administrador. Ou assim deveria ser.

Segundo o artigo 52, ainda, o Plano de Urbanização deve apresentar: (i) formas de participação os moradores da área, quando ocupada, e dos futuros beneficiários, quando previamente organizados, na implementação da intervenção; (ii) um plano de ação social e de pós-ocupação; e (iii) soluções para a regularização fundiária, de forma a garantir a segurança de posse dos moradores. E seu § 2º determina que “nas ZEIS 3, em caso de demolição de edificação usada como cortiço, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora do antigo imóvel”.

Entretanto, apesar do que está disposto na lei, o Governo do Estado de São Paulo, em 2018, pretendeu sua imissão na posse do referido terreno, à revelia da legislação especial, sob os seguintes fundamentos: o plano para a nova unidade do Hospital Pérola Byington seria anterior ao plano diretor e o estado não estaria sujeito à legislação urbanística municipal.

As 20 ações de desapropriação do entorno haviam sido ajuizadas em 2013 contra os proprietários dos imóveis, mas esses territórios eram ocupados por cerca de 200 famílias, que por sua vez não eram parte nesses processos<sup>31</sup>. As famílias apenas são cientificadas da existência da ação quando se iniciam as diligências para a efetiva imissão na posse.

A imissão na posse, por sua vez, é efetivada apenas quando é de interesse para o gestor público<sup>32</sup>. Assim, apesar de as ações estarem tramitando desde 2013, apenas no início de 2018, ano de eleições, o Estado se motivou a dar início ao cumprimento dos respectivos mandados de imissão, concluindo as diligências administrativas necessárias para tanto.

Durante o cadastramento das famílias a

serem retiradas do local, realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, esta identificou 163 domicílios e cadastrou 147 famílias, sendo que dessas 111 optaram pelo atendimento com auxílio moradia pago pelo governo do Estado (CDHU)<sup>33</sup>.

A imissão na posse foi realizada, em abril de 2018, com grande custo social e financeiro, pois as famílias foram deslocadas no meio do ano letivo, tiveram que se desfazer de bens e passaram a receber auxílio moradia do Estado.

Já houve notícia de que algumas delas pretendem ajuizar ação de indenização responsabilizando a Fazenda Pública estadual pelos danos suportados.

Um mês após o início das obras, essas foram paralisadas, permanecendo a área desocupada, sem o cumprimento da sua função social, com riscos de novas reocupações precárias. Enquanto isso, o Ministério Público da Habitação e Urbanismo passou a realizar audiências públicas visando à assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para integração das políticas habitacionais previstas para as Quadras 36 e 37/38 da Cracolândia.

Um eventual TAC, entretanto, mesmo que homologado judicialmente, não fará parte do arranjo institucional de uma política nacional, regional ou mesmo local de moradia, uma vez que esta ainda não foi desenhada, com o risco de resultar no deslocamento do problema existente para outra área da cidade.

Como o estado não apresentou solução definitiva de moradia para as famílias afetadas, elas permanecerão recebendo o auxílio moradia por prazo indeterminado.

#### **4 Novas perspectivas com as alterações da LINDB e o CPC/2015?**

Na linha do quanto apontado linhas acima, não nos parece haver dúvida que, ao lado de questões de ordem normativa, outras diretamente relacionadas à ação administrativa tal como (não) planejada e (mal) executada pelo

gestor acabam tendo um papel decisivo para a inadequada exploração do patrimônio imobiliário estatal entre nós.

Quanto ao aspecto legal, que sempre pode ser mais ou menos favorável a uma atuação eficiente do agente público no exercício de suas competências, mas cujo potencial de transformar a realidade é sempre condicionado à real intenção dos destinatários da norma em fielmente cumpri-la, de modo serviente a seus propósitos (e não meramente às suas formas), dois diplomas recentes trazem alguns dispositivos valiosos para fundamentar condutas mais cooperativas e responsáveis (em termos consequencialistas) da Administração.

Além da necessidade de uma maior atenção de diferentes esferas de governo para o exercício de suas funções observando as divisões de competências previstas no texto constitucional, em havendo sobreposição de atribuições para a realização de determinadas políticas, é fundamental a busca de soluções dialógicas entre os agentes envolvidos, tanto na esfera interna das instituições quanto na esfera interinstitucional<sup>34</sup>.

Outro avanço relevante é a exigência de um maior pragmatismo e responsabilidade por parte das autoridades nas ações que repercutam sensivelmente na vida dos cidadãos, inclusive em consonância com o que ora é expresso na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-lei nº 4.657/1942, que em seu art. 20 prevê: “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”<sup>35</sup>.

Deste modo, não se pode hoje imaginar a remoção de populações de um imóvel público urbano sem a previsão, pelo Poder Público, de um destino para todas as pessoas a serem deslocadas e de um projeto específico para se garantir a função social do referido bem<sup>36</sup>.

Caso contrário, todo o custo imposto ao

erário com a execução de uma sentença judicial poderá ter sido em vão, já que a área formalmente afetada à finalidade pública, mas não efetivamente utilizada pela Administração, pode ser simplesmente reocupada seja pelas famílias que originalmente lá estavam, seja por outras, desdobramento que infelizmente não é incomum neste tipo de intervenção.

Na mesma linha, de forma paralela ao projeto de desapropriação, se este envolve áreas ocupadas por pessoas a serem beneficiadas por políticas habitacionais promovidas pelo Poder Público, as soluções de moradia definitiva a serem oferecidas a tais destinatários devem fazer parte do planejamento da operação urbana como um todo, não podendo ficar relegadas a segundo plano e administradas de modo improvisado pelos agentes estatais<sup>37</sup>.

Além disso, para estabilizar situações urbanas complexas marcadas por ocupações multitudinárias de bens públicos, o manejo do quanto previsto no art. 26 da nova Lei de Introdução pode corresponder a uma ferramenta útil, ao prever que:

para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial<sup>38</sup>.

O dispositivo, mais um reflexo do processo de introdução no nosso direito positivo de autorizações legais expressas para que o gestor, no caso concreto, sinta-se empoderado a construir decisões dialogadas com o cidadão, sob medida para as circunstâncias analisadas, agrega ao nosso ordenamento novo fundamento para combate à perniciosa inércia da Administração

escudada na insuficiência da lei diante de situações consolidadas à margem do quadro normativo vigente, mas que, por terem contornos irreversíveis, não podem ser simplesmente ignoradas pelo Poder Público.

No âmbito do processo judicial, algumas técnicas de controle podem ser adotadas para garantir maior harmonia e efetividade das decisões envolvendo bens públicos, como a de, após esgotadas as chances de concertação administrativa entre as diferentes esferas de governo<sup>39</sup>, submeter-se a ação de desapropriação a um controle constitucional e legal por parte do Judiciário, em especial tendo como parâmetro o Estatuto da Cidade, norma de caráter geral, e o Plano Diretor.

O novo CPC, por sua vez, também trouxe instrumentos que podem contribuir para aumentar as chances de sucesso de intervenções públicas que dependam do desenlace de processos judiciais. Uma das mais relevantes é a instituição dos juízes cooperantes, prevista no artigo 68 do CPC<sup>40</sup>.

A cooperação entre juízes pode realizar-se mediante atos concertados e compartilhamento de competências. Para melhor gerir processos e alcançar maior eficiência no desempenho de suas funções, os juízes poderão estabelecer procedimento comum para a prática de diversos atos, tal como previsto no § 2º do art. 69 do CPC<sup>41</sup>.

A dificuldade, entretanto, para a aplicação do instituto sem uma maior definição é justamente a fluidez do dispositivo legal aliada a uma cultura jurídica do tratamento do processo sob a perspectiva exclusivamente individual das partes nele envolvidas, ainda que seus efeitos repercutam em maior ou menor medida na esfera jurídica de terceiros ou, como na situação enfrentada, em uma dada política pública cujo êxito dependa de outras medidas judiciais para se concretizar a contento.

Ainda no que concerne ao processo judicial, outro instrumento, desta vez

doutrinário, importante para a solução de lides complexas, são as decisões estruturais, as quais visam “estabelecer um tipo de diálogo com a administração pública para avançar progressivamente no cumprimento da decisão, toda vez que sejam necessárias reformas profundas que dificilmente podem ser levadas a cabo pelo condenado sem sua própria colaboração” (VERBIC, 2017), e que podem ser empregadas, de forma combinada com audiências públicas, para reduzir o conflito e chegar a soluções negociadas.

Sob essa nova perspectiva de tratamento de litígios cujos contornos são bem distintos daqueles em que se digladiam duas pessoas acerca de quem tem direito de uso sobre um bem singelo, pode permitir às suas partes e interessados apresentar ao juiz o fato tal como ele se mostra na realidade, e as dificuldades para a concretização do direito envolvido.

A partir do fato concreto melhor construído com a inserção da visão e expectativa dos múltiplos atores potencialmente afetados pela decisão a ser proferida, o juiz poderá definir a melhor técnica a ser empregada para a solução da lide, ponderando todos os interesses envolvidos em uma dada situação e buscando solução que ao menos esteja vocacionada à pacificação da controvérsia (o que nem sempre é possível nos estreitos limites de demandas que sejam propostas tendo por objeto apenas algumas de suas facetas e em que se dá a interlocução de um universo estreito de implicados).

## 5 Considerações finais

Se uma parte das dificuldades referentes ao aproveitamento adequado dos bens públicos pode ser atribuída a questões de ordem normativa, outra parte, como vimos, é imputável à leitura que costuma ser feita das regras aplicáveis à gestão dominial estatal aliada a intervenções governamentais descoordenadas e/ou mal planejadas.

No exemplo referido neste ensaio destacamos facetas de uma ação pública claudicante cujas desventuras não têm qualquer relação com desenho normativo inadequado de institutos jurídicos.

Logo, se efetivamente quisermos avançar em termos de uma gestão eficiente dos imóveis da Administração, é necessário superarmos alguns discursos vazios que vez por outra são veiculados como justificativa para graves disfunções que marcam o espaço urbano, cuja responsabilidade está menos no texto da lei do que no elemento humano por trás da sua aplicação.

O não uso de imóveis públicos viola não só a Constituição como regras mais mezinhas de gerência de patrimônio de terceiros.

Por que, então, o fenômeno é tão comum entre nós?

Essa é uma questão que merece ser investigada a fundo.

Uma excelente pauta para investigações futuras, em um campo a ser melhor explorado seja por estudiosos do Direito, seja por estudiosos da Ciência da Administração, cujas contribuições sobre a matéria, tendendo a ter caráter complementar, podem ser decisivas na reflexão de melhores caminhos para uma gestão pública mais eficiente dos bens integrantes do acervo imobiliário estatal.

## Referências

- BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica: direito administrativo e organização no século XXI**. São Paulo: Almedina, 2017.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; OLIVEIRA, André Tito da M. (co-ord.). **A crise hídrica e o direito: racionalidade jurídica a serviço da complexidade socioambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- CYRINO, André. Legalidade administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 274, p. 175-208, jan.-abr. 2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- FERRAZ JR., Tércio S. **A ciência do direito**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto amministrativo**. 3. ed. Milano: Giuffrè, 1993. v. 1.
- LAVOURAS, Matilde; ALMEIDA, Teresa. Bens públicos globais: a problemática da sua definição e financiamento. **Boletim Ciências Econômicas**, v. 52, p. 143-192, 2009.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: RT, 2011.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- MARRARA, Thiago. **Bens públicos, domínio urbano, infraestruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 20. Ed. São Paulo: RT, 2016.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito administrativo e inovação: limites e possibilidades. *In*: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto G. (org.). **O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles**, p. 665/680, Malheiros: São Paulo, 2017.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito constitucional econômico**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1991.
- MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- MUÑOZ, Alberto Alonso. **Modelos de fundamentação filosófica do direito privado e seus limites – contribuição à crítica do direito privado**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2015.
- NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- PERELMAN, Chaïm. **Ética e direito**. Trad. Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- POLLACHI, Amauri; ZIONI, Silvana Maria. Perspectivas para o planejamento regional dos

mananciais na Região Metropolitana de São Paulo. **Cadernos Jurídicos – Direito Urbanístico**, v. 1, ano 20, n. 51, p. 93-108, set.-out. 2019.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Qualidade da democracia: considerações teóricas. In: TORRES, Vivian de Almeida Gregori; CAGGIANO, Alvaro T. H. S. (org.). **Estudos de direito constitucional: homenagem a profa. Monica Herman Salem Caggiano**. São Paulo: Ield, 2014. p. 297-312.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. **O direito administrativo como “caixa de ferramentas”**. São Paulo: Malheiros, 2016.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SCHIRATO, Vitor Rhein. Repensando a pertinência dos atributos dos atos administrativos. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor R. (coord.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: RT, 2011. p. 115-144.

SICHES, Luis Recaséns. **Experiencia jurídica, naturaliza de la cosa y lógica ‘razonable’**. México: Unam, 1971.

SUNSTEIN, Cass R. **Simpler: the future of government**. New York: Simon & Schuster, 2013.

THOMÉ, Cynthia. (Des)ocupação de imóveis em centros urbanos e seu impacto no acesso à moradia digna. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura – Direito Urbanístico**, ano 18, n. 46, p. 57-76, jan. mar. 2017.

VERBIC, Francisco. **Ejecución de sentencias em litígios de reforma estructural em la República Argentina dificultades políticas y procedimentales que incidem sobre la eficacia de estas decisiones: processos estruturais**. Salvador: Juspodium, 2017.

## Notas

1 Uma primeira versão deste ensaio foi apresentada e aprovada no I Congresso Internacional Information Society and Law promovido pelas Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU entre os dias 26 e 27 de novembro de 2018, constando dos respectivos anais, p. 82-97. Disponível em: <https://informationsocietyandlaw.files.wordpress.com/2019/06/informationsocietyandlawreview3.0.pdf>. Acesso em: 11 out. 2020. Nesta oportunidade os autores revistaram o tema, aprimorando a redação do ensaio, ao qual ainda foram agregados novos elementos.

2 Sobre o percurso percorrido pela nossa tradição jurídica para chegarmos no século XX com uma “ciência do Direito” que prestigia uma visão sistemática e abstrativizante do seu objeto de estudo, ainda apostando na técnica da subsunção (de inspiração quase-matemática) como a principal explicação para o modo pelo qual se dá (ou deveria se dar) a aplicação da lei ao caso concreto, ver FERRAZ JR., Tércio S. *A ciência do direito*, 3. ed., São Paulo: Altas, 2014, p. 8 e ss.

3 Sobre o ponto, importante referir o ceticismo manifestado por Massimo Severo GIANNINI quanto à real aplicabilidade do princípio da legalidade administrativa tal como cunhado pela doutrina no dia a dia dos afazeres públicos. A respeito pontua o autor que a suposta necessidade de todo o agir dos agentes públicos ser expressamente previsto em lei desde sempre fora temperada pela ideia de discricionariedade (em oposição a de vinculação) (*Diritto amministrativo*, v. I, 3. ed., Milano: Giuffrè, 1993, p. 87/89).

4 Para ficarmos em duas referências imprescindíveis a respeito, ver SICHES, Luis Recaséns. *Experiencia jurídica, naturaliza de la cosa y lógica ‘razonable’*, México: Unam, 1971; PERELMAN, Chaïm. *Ética e direito*, trad. Maria Ermantina Galvão, São Paulo: Martins Fontes, 2000.

5 A referência feita aqui é à doutrina de Hans KELSEN que, centrada no estudo norma de direito escrito, coloca a questão da efetividade do ordenamento em segundo plano, contentando-se a respeito com um mínimo de eficácia. Sobre o ponto, ver comentário de Alberto Alonso MUÑOZ. *Modelos de fundamentação filosófica do direito privado e seus limites – contribuição à crítica do direito privado, tese de doutorado* – São Paulo: FADUSP, 2015, p. 107/109, nota de rodapé n. 89.

6 Art. 99 do Código Civil – “São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração

federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades". Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm). Acesso em: 16 nov. 2018.

7 Que será o objeto de nossa atenção no presente ensaio.

8 Art. 102 do Código Civil – “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”, regra também prevista nos arts. 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição, a qual, em seu art. 100, prevê regime especial de execução de dívida contra a Fazenda Pública: “Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 16 nov. 2018.

9 Sobre a importância de a organização política efetivamente atender às carências da coletividade por meio de políticas públicas como um dos pilares de uma Democracia de qualidade, ver RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Qualidade da democracia – considerações teóricas in TORRES, Vivian de Almeida Gregori; CAGGIANO, Alvaro T. H. S. (org.). Estudos de direito constitucional – homenagem a profa. Monica Herman Salem Caggiano, p. 297/312, São Paulo: Ield, 2014, em especial p. 307 e ss.

10 Sobre o tema, ver MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

11 “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’”. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro, 16. ed., São Paulo: Malheiros, 1991, p. 78).

12 O servidor, como longa manus do legislador, seria neutro em suas atividades, apenas cumprindo como um ser inanimado a vontade expressa pelo parlamentar no texto normativo. Hoje há inúmeras críticas a essa visão idealizada do exercício da função administrativa. A título ilustrativo, confira-se: CYRINO, André. Legalidade administrativa de carne e osso – uma reflexão diante do processo político brasileiro in Revista de Direito Administrativo – RDA, p. 175-208, jan.-abr. 2017; BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação, Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 86 e ss.

13 Para uma crítica sobre os atributos tradicionalmente conferidos pela doutrina ao ato administrativo, ver SCHIRATO, Vitor Rhein. Repensando a pertinência dos atributos dos atos administrativos in MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor R. (coord.). Os caminhos do ato administrativo, p. 115/144, São Paulo: RT, 2011.

14 “Clóvis BEVILÁQUA, quando do debate em torno do que viria a ser o Código Civil de 1916, asseverava que, por julgar “o código civil incompetente para discriminar os bens que pertencem à União, aos Estados e aos municípios, e para lhe conferir a administração dos mesmos, não transpus as raízes dos princípios gerais, articulando apenas o bastante para completar a teoria dos bens”. MARQUES NETO, 2009, p. 105.

15 Cf arts. 183, § 3º e 191, parágrafo único, da Constituição da República.

16 E nesse sentido, em consonância com os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis ao caso, é o entendimento consagrado pelas Súmulas 340 do STF (“Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”) (editada em 1963) e 619 do STJ: “A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias”.

17 O que leva a uma série de dificuldades práticas para as quais concorre o próprio Estado, com sua inação, já que este não escolhe quais os seus imóveis são mais adequados para fins de moradia para as populações de baixa renda, coleciona uma quantidade incontável de imóveis desocupados e deteriorados, que não são aproveitados para reforçar o orçamento público, mediante venda, nem para alocação das pessoas necessitadas em locais que poderiam ser mais convenientes sob a perspectiva do interesse público.

18 Art. 17 da Lei 8.666/1993 - “A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos(...)”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm). Acesso em: 22 nov. 2018.

19 Em razão das formalidades necessárias para se autorizar qualquer uso de bens públicos e do receio de questionamento a respeito perante órgãos de controle, o nosso sistema acaba incentivando mais o “não fazer” do que o “fazer”. Sobre o papel da arquitetura da escolha colocada à disposição do destinatário da norma nas decisões por este tomadas, ver SUNSTEIN, Cass R. *Simpler – the future of government*, New York: Simon & Schuster, 2013, p. 38 e ss. O autor pontua, por exemplo, a necessidade de prestarmos atenção aos incentivos que o sistema jurídico oferece ao indivíduo quando este não faz nada (p. 47 e ss.), o que, ainda que em contexto diverso daquele abordado na referida obra, pode ser uma ferramenta importante para criarmos estímulos adequados ao bom funcionamento do nosso aparato estatal. Entre nós, para uma perspectiva mais pragmática do Direito Administrativo, que para além de respostas como “sim” ou “não” em termos de legalidade das opções feitas pelo gestor também ofereça alternativas múltiplas de ação em face de problemas concretos, ver RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como “caixa de ferramentas”*, São Paulo: Malheiros, 2016, p. 113 e ss. Em sentido próximo, mas sob uma ótica do Direito Constitucional, ver MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico*, 2 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 80 e ss.

20 Sobre o ponto, destacando o papel da nossa cultura jurídica-burocrática na criação de um ambiente refratário à inovação, ver MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito administrativo e inovação: limites e possibilidades* in WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto G. (org.). *O direito administrativo na atualidade – estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles*, p. 665/680, Malheiros: São Paulo, 2017, em especial p. 670 e ss.

21 Esse dado foi compartilhado conosco por diversos especialistas que foram convidados a debater o tema em nossas atividades junto ao Núcleo de Direito Urbanístico na Escola Paulista da Magistratura, dentre os quais, a título ilustrativo, vale referir Amauri POLLACHI (encontro 06/10/16). Em relatório produzido pelo Ministério Público do Estado de São Paulo denominado “Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais”, datado de outubro de 2008, consta a seguinte informação: “Estima-se que em 2000, 971 mil pessoas viviam nos mananciais Billings e Guarapiranga, geralmente em áreas onde não se poderia ocupar com usos urbanos ou que não poderiam ser adensadas, e destes 204 mil estavam morando em favelas no município de São Paulo. Parece consensuado entre políticos, gestores e sociedade civil que a escala que a ocupação em mananciais ganhou é muito grande e não é mais possível a retirada da população da região”. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Mananciais-diagnosticos-e-politicas-habitacionais.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Mananciais-diagnosticos-e-politicas-habitacionais.pdf), p. 54. Acesso em: 22 nov. 2018.

22 Para uma leitura crítica da regulação da ocupação do solo na região metropolitana de São Paulo, que teria contribuído, com sua rigidez, para o crescimento vertiginoso do seu uso de forma desordenada, ver POLLACHI, Amauri; ZIONI, Silvana Maria. *Perspectivas para o planejamento regional dos mananciais na Região Metropolitana de São Paulo* in *Cadernos Jurídicos – Direito Urbanístico* – v. 1, ano 20, n. 51, p. 93-108, São Paulo: EPM, set-out. 2019, p. 96 e ss.

23 A proteção inadequada de tais áreas chamou a atenção de vários estudiosos chamados a refletir sobre saídas para a grave estiagem experimentada pela região sudeste do país entre 2014 e 2015. Sobre o tema, confira-se ensaios presentes no livro CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; OLIVEIRA, André Tito da M. (coord.). *A crise hídrica e o direito – racionalidade jurídica a serviço da complexidade socioambiental*, 2 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

24 Art. 23 da Constituição da República (CR): “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 22 nov. 2018.

25 Como se houvesse necessidade de previsão legal a respeito, mas em conformidade com nossa cultura de uma lei para cada problema (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à Justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*, São Paulo: RT, 2011, p. 63 e ss.), o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos passa a estabelecer como direito do cidadão o conhecimento da estimativa do prazo máximo para a prestação do serviço (art. 7, §2º, IV da Lei 13.460/17). Sobre o problema no âmbito do Município de São Paulo, em que simplesmente foram mudados os critérios para atendimento dos inscritos em programa habitacional em detrimento da fila até então existente para tanto, ver: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,fila-da-moradia-deixa-de-ser-por-data-de-inscricao-em-sao-paulo,1627320> (notícia de 31/01/15). Acesso em: 22 nov. 2018.

26 Art. 26 da Constituição: “Incluem-se entre os bens dos Estados: (...) IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 22 nov. 2018.

27 O fetiche da lei (busca de autorização expressa para cada passo do gestor e previsão em abstrato do que este está autorizado a fazer) combinado com a desorganização administrativa leva a impasses que não conseguem ser

superados pelo servidor médio, como os referentes à regularidade da situação dominial de imóveis, que é entendida como condição sine qua non para seu emprego pela Administração. Sob tal leitura, não basta um determinado bem estar materialmente à disposição da Administração. Enquanto esta não providenciar sua transferência formal para si, o que pode depender até mesmo de uma ação judicial de usucapião, o gestor se vê de mãos atadas, devendo esperar até a solução da pendência (o que pode levar anos). A respeito, vale ainda menção a trágica notícia de desabamento de prédio no centro de São Paulo em maio de 2018, oportunidade em que a população pôde assistir às explicações das autoridades acerca de quem seria a responsável pelo edifício (e que, portanto, falhara na sua zeladoria e destinação adequada). Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/05/propriedade-do-governo-federal-predio-que-desabou-foi-esvaziado-em-2001.shtml>. Acesso em: 22 nov. 2018.

28 Sobre o tema, ver THOMÉ, Cynthia. (Des)ocupação de imóveis em centros urbanos e seu impacto no acesso à moradia digna in *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura – Direito Urbanístico*, ano 18, n. 46, p. 57-76, São Paulo: EPM, jan. mar. 2017.

29 Art. 30 da CR – “Compete aos Municípios: (...) VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 22 nov. 2018.

30 Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L16050.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.

31 As informações sobre o andamento processual foram obtidas no Setor de Cumprimento de Mandados do Foro Hely Lopes Meirelles.

32 Em depoimento para o jornal Folha de S.Paulo, o coordenador de implantação da PPP, Ricardo Tardelli, diz que o processo não foi atropelado: “a notícia de que a quadra viraria hospital tem cinco anos e foi muito difundida”, diz. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/04/regiao-da-cracolandia-de-sp-busca-nova-cara-em-meio-a-conflitos.shtml>. Acesso em: 24 out. 2018.

33 A opção não é uma questão discricionária para as famílias. Num estudo feito pela SEHAB acerca das condições econômico-financeiras das famílias residentes na Cracolândia observou que mais de 60 % das famílias cadastradas têm rendimentos mensais inferiores a R\$1.800,00 (mil e oitocentos reais), enquanto que o acesso às moradias pela CDHU tem como pré-requisito renda familiar superior a esse valor. MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Diretrizes de Intervenção Quadras 37 e 38 - Campos Elíseos. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/180612\\_Diretrizes\\_de\\_Intervencao\\_Quadras37e38.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/180612_Diretrizes_de_Intervencao_Quadras37e38.pdf), p. 23 e ss. Acesso em: 20 set. 2020.

34 Quanto ao ponto, cabe à doutrina auxiliar na reflexão sobre instrumentos jurídicos que favoreçam ou mesmo que imponham o diálogo entre as distintas esferas de governo sempre que a superação de um dado desafio encontrado na realidade implicar a necessidade de sua atuação conjunta.

35 Cf. Decreto-lei nº 4.657/1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm). Acesso em: 22 nov. 2018.

36 Ferreira da ROCHA, de modo minucioso, defende que “a finalidade que informa a propriedade pública não se mostra incompatível com a função social da propriedade, dela recebendo, portanto, influência”. Para este autor, apenas seria incompatível com a função social da propriedade urbana o uso de bens de uso especial, em razão de sua afetação a um fim específico pela Administração. ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Função social da propriedade pública*, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 127.

37 Sobre tal aspecto, retomando o exemplo de ação desconcertada entre Estado e Município referida no item anterior dessa reflexão, vale pontuar que a falta de formalização de como será o atendimento habitacional definitivo às famílias removidas da Quadra 36 antes de o Estado de São Paulo ser imitado na posse dos imóveis desapropriados existentes naquele perímetro pode estar gerando, além de insegurança àquelas pessoas, prejuízo ao erário, na medida em que há soluções de atendimento habitacional menos custosas e sem caráter de provisoriedade aplicáveis ao caso, e que inclusive já foram anunciadas pelo Município de São Paulo em sua página oficial na internet. Note-se que o pagamento indefinido de auxílio-aluguel no valor de R\$ 400,00 por família ocorreu desde a imissão na posse, ou seja, há mais de dois anos, com um custo em 2020 de quase 1 milhão de reais. Questiona-se se tais recursos não seriam melhor empregados se desde logo a Administração tivesse por foco o oferecimento de solução habitacional definitiva aos afetados pela intervenção urbana, quiçá usando para tanto imóveis públicos ociosos existentes na região.

38 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm). Acesso em: 22 nov. 2018.

39 Sobre o ponto, ver BITENCOURT NETO, Eurico. Concertação administrativa interorgânica – direito administrativo e organização no século XXI, São Paulo: Almedina, 2017, em especial p. 130 e ss.

40 Art. 68 do C.P.C.- “Os juízos poderão formular entre si pedido de cooperação para prática de qualquer ato processual”. Cf Lei nº 13.105, de 13 de março de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em: 22 nov. 2018.

41 Art. 69, § 2º do C.P.C. “Os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para: I - a prática de citação, intimação ou notificação de ato; II - a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos; III - a efetivação de tutela provisória; IV - a efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas; V - a facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial; VI - a centralização de processos repetitivos; VII - a execução de decisão jurisdicional”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em: 22 nov. 2018.

# A

## nálise do instrumento urbano Cota de Solidariedade, instituído no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014)

**R**esumo: Atualmente, em São Paulo, se pode considerar que existe um déficit habitacional de 700 mil residências (SCHREIBER, *apud*. LING, 2014) contando famílias sem acesso à habitação e que vivem em casas consideradas inadequadas; essa carência quantitativa e também qualitativa tem sido atacada por instrumentos urbanos como é o caso da Cota de Solidariedade que, além de estimular a produção de habitação social, tem o objetivo de mesclar classes sociais no mesmo bairro, tendo em vista a alocação de famílias de baixa renda próximo à infraestruturas de transporte, emprego e lazer. A aplicação do instrumento, contudo, ainda passa por questionamentos e, embora não seja possível dizer se é um fracasso ou sucesso, podemos aferir que não responde à magnitude do problema paulistano de falta de moradia digna para famílias de baixa renda por ter tido uma implementação efetiva bastante tímida desde 2014. Essa análise pretende entender o padrão de aplicação do instrumento e relacionar com a experiência de outras cidades ao redor do mundo trazendo uma base crítica para a próxima revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE).

**Palavras-chave:** Cota Solidariedade. Política pública. Direito à cidade. Infraestrutura urbana. Habitação social.

**Abstract:** Lately, in São Paulo, it can

**Lucas Almeida Oliveira dos Santos**

Estudante de graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), pesquisador do Observatório Piuí na mesma instituição

be considered that there is a housing deficit of 700 thousand dwellings (SCHREIBER, *apud*. LING, 2014) counting families without access to formal housing and those who live in homes considered inadequate; this quantitative and also qualitative lack has been under the attack of urban instruments such as Cota de Solidariedade [Solidarity Share], which beyond stimulating the production of social housing has the objective of mixing social classes in the same neighborhood, aiming the allocation of families with low income near consolidated transport, work and leisure infrastructures. The application of the instrument, however, goes under questioning and yet does not respond to the magnitude of the paulistan problem of lack of decent housing for families with low income because of its timid effective application since 2014. This analysis intends to understand the application pattern of the instrument and relate this with the experience from other cities around the world bringing a critical base to the next revision of São Paulo's Strategic Masterplan.

**Keywords:** Cota de Solidariedade [Solidarity Share]. Public policy. Right to the city. Urban infrastructure. Social housing.

## 1 Introdução

O presente estudo tem como objeto de análise o instrumento da Cota de Solidariedade, instituído pelos artigos 111 e 112 do Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050 de 31 de julho de 2014), tendo em vista sua aplicabilidade e impactos nos imóveis licenciados no período de 2014 a 2019. Esse instrumento urbano presente na lei dispõe sobre a destinação de recursos para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) a partir da iniciativa privada, sendo aplicável nos empreendimentos com área construída computável acima de 20 mil m<sup>2</sup>. Os proprietários interessados em construir acima dessa linha de corte possuem três opções

para atender ao instrumento: (i) destinar 10% da área do terreno para a produção de HIS, podendo ocorrer no próprio terreno do empreendimento, não sendo considerada como área computável; (ii) construir unidades de HIS em outro terreno ou doar um terreno com valor equivalente à 10% da área do terreno de origem; (iii) como última opção, destinar 10% do valor do terreno para o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb). Para as destinações financeiras, é utilizado como referência para o cálculo do valor do terreno o Quadro 14 – Cadastro de Valor de Outorga Onerosa, do PDE.

A começar pela análise dos empreendimentos que utilizaram a cota neste recorte temporal, teremos a premissa de observar criticamente sua efetividade, eficácia e eficiência visto que nesses seis anos apenas nove empreendimentos se qualificaram para a aplicação compulsória do instrumento e apenas dois produziram HIS no próprio terreno, tendo os outros sete optado por destinar valor referente ao Fundurb. Assim como ocorre em outras cidades que usam instrumentos semelhantes, a finalidade original era justamente promover a mistura de usos e classes sociais num mesmo empreendimento, portanto apenas estes dois que construíram as unidades HIS no mesmo terreno atenderam àquelas que seriam as premissas originais do instrumento; por conta de negociações e adequações na lei foram inseridas as outras modalidades de atendimento, como o pagamento de contrapartida que, ainda que se destine para viabilizar HIS, não contempla a dimensão de mistura de classes na mesma edificação. Serão também sugeridos e analisados alguns cenários nos quais os critérios de aplicabilidade do instrumento são mudados e aplicados ao contexto da cidade de São Paulo a fim de entender como a Cota poderia ser aprimorada para atingir de maneira mais efetiva seu ponto chave que é a produção de unidades habitacionais de interesse social e mercado popular como parte das contrapartidas necessárias decorrente das externalidades geradas pelo

licenciamento de empreendimentos imobiliários de grande porte.

Por fim, este trabalho tem como objetivo explorar a aplicação urbana do instrumento, levando em conta não apenas a produção de habitação, mas a localização desta junto às infraestruturas urbanas já consolidadas de emprego e transportes, oferecendo assim uma base para reflexões para quando for necessária a revisão do PDE.

## 2 Fundamentação teórica

O presente trabalho se baseia na análise de nove empreendimentos aprovados e construídos no município de São Paulo entre 2014 e 2019, período de atuação do PDE instituído em 2014 e, dentro dele, o instrumento urbano da Cota de Solidariedade. Os nove casos estudados são referentes aos únicos empreendimentos nesse período que utilizaram o instrumento. A análise dos casos pretendeu entender os índices urbanísticos utilizados como Coeficiente de Aproveitamento (CA), número máximo

de pavimentos, quantidade de unidades habitacionais, número de dormitórios, estimativa de moradores do empreendimento segundo dados oficiais de densidade domiciliar por distrito do Infocidade e a presença de vagas para veículos particulares.

A bibliografia recolhida acerca do tema corresponde a análises tanto da questão habitacional e de interesse social no município de São Paulo, quanto da avaliação de instrumentos parecidos em outros países como a *Loi Solidarité* francesa e o *Inclusionary Zoning* estadunidense. Essa literatura serviu de base para garantir um olhar crítico à aplicação do instrumento em São Paulo, visto que nove empreendimentos parecem ser um número baixo comparado à quantidade de empreendimentos total construídos na cidade nesse mesmo período, por isso a preocupação em embasar-se em outros casos mais consolidados de incentivos à HIS.

Abaixo apresentamos tabela com a caracterização dos nove empreendimentos citados.

**Tabela 1 – Caracterização dos empreendimentos que usaram Cota de Solidariedade**

EMPREENHIMENTO	DISTRITO	CA	PAVS.	UNIDADES	DORMS.	POP <sup>1</sup>	VAGA
PRAÇA BUTANTÃ	VL SÔNIA	4,4	26	393	2 e 3	1231	1
VIVAZ	JARAGUÁ	1,9	16	472	2	1638	Não consta
FIT CASA	BRÁS	4,8	19	979	2	2830	0
IBIRAPUERA BY YOO	MOEMA	4,4	28	518	1 a 4	1239	1
PLATINA 220 <sup>2</sup>	TATUAPÉ	4,4	47	NC	1 e 2	Não consta	Não consta
FASANO	ITAIM BIBI	4,7	41	154	3 a 4	364	Não consta
FEIRA DA MADRUGADA	BRÁS	1,5	5				
UNINOVE	LIBERDADE	6,4	14			Não se aplica	
UNINOVE	VL PRUDENTE	6,9	11				

**Fonte:** Geosampa, Infocidade e Sites das incorporadoras, elaborado pelo autor.

## 3 Metodologia

Por meio dos bancos de dados do Sistema de Controle de Obras e Edificações (Sisacoe) da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), disponibilizado pela

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), foi possível mapear os alvarás de aprovação e execução de edificação novas emitidos no período de 2014 a 2019. A partir desse mesmo banco de dados, foi possível traçar

diferentes cenários para estudar a abrangência do instrumento em caso de alterações nas suas regras de aplicabilidade, isso graças à presença de informações como o ano de emissão do alvará de aprovação e execução da edificação, amparo legal, metragem construída e computável, tipo de uso e localização.

Após a análise dos dados, foi feita uma pesquisa bibliográfica na literatura referencial sobre o tema no Brasil e no mundo, coletando uma série de artigos, notícias e publicações em veículos oficiais que embasaram a conclusão acerca da efetividade, eficiência e eficácia do instrumento urbano. Para ilustrar a argumentação e conclusão, foram elaboradas uma série de tabelas e gráficos a partir dos dados do Sisacoe e usando ferramentas

como os portais Geosampa e Infocidade e o próprio texto do PDE.

#### 4 Resultados

Para começar a entender o cenário do instrumento na cidade foi realizado o mapeamento dos nove empreendimentos já citados e feita uma análise quantitativa e qualitativa das edificações em si e do seu contexto urbano. Abaixo uma tabela mostrando os usos e as Macroáreas em que cada um está inserido, usando como base o Mapa 2 do PDE disponível no Portal Geosampa, onde foi possível georreferenciar cada empreendimento através do endereço, SQL (abreviatura para Setor Quadra Lote ou número do contribuinte) ou Codlog (Código do Logradouro).

**Tabela 2 – Análise territorial dos empreendimentos**

TIPO	EMPREENDIMENTO	MACROÁREA
Residencial	PRAÇA BUTANTÃ	Macroárea de Qualificação da Urbanização
	VIVAZ*	Macroárea de Estruturação Metropolitana
	FIT CASA*	Macroárea de Estruturação Metropolitana
	IBIRAPUERA BY YOO	Macroárea de Urbanização Consolidada
Uso Misto	PLATINA 220	Macroárea de Qualificação da Urbanização
	FASANO	Macroárea de Urbanização Consolidada
Uso Não-Residencial	FEIRA DA MADRUGADA	Macroárea de Estruturação Metropolitana
	UNINOVE LIBERDADE	Macroárea de Urbanização Consolidada
	UNINOVE VILA PRUDENTE	Macroárea de Qualificação da Urbanização

**Fonte:** Geosampa e SISACOE, elaborado pelo autor.

\* Empreendimentos que produziram HIS no próprio terreno

Dos nove empreendimentos listados, apenas dois optaram pela produção de unidades de HIS no próprio terreno, são eles o Vivaz e o Fit Casa. Os demais empreendimentos doaram o valor referente às unidades necessárias para o Fundurb conforme é descrito no texto da lei referente aos parâmetros para sua aplicação. Também é importante levar em conta que a maioria dos empreendimentos contém o uso residencial, em alguns casos estritamente e em outros compartilhado com hotel e escritório no

mesmo terreno, como é o caso dos empreendimentos Fasano e Platina 220. Os únicos empreendimentos que não possuem moradia são os *campi* da Universidade Nove de Julho e o prédio da Feira da Madrugada, um centro comercial.

Existem empreendimentos em todas as regiões sendo dois na Zona Oeste, quatro na Zona Leste, um na Zona Sul, um na Zona Norte e um no Centro. Os dois empreendimentos que tiveram unidades de interesse social construídas no próprio conjunto estão

dentro da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), uma importante porção do território onde se localizam os maiores eixos de articulação metropolitana e passa por intensos processos de mudança no uso e ocupação do solo, de acordo com o art. 11 da Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014 (São Paulo, 2014) e fazem parte do programa Minha Casa Minha Vida, sendo um na região central, no distrito do Brás e próximo à estações de metrô, terminais de ônibus e grandes avenidas; e o outro, no Jaraguá, fica a cerca de 3 km da estação Jaraguá da CPTM. A distância até as estações de trem e metrô foi abordada

devido à importância do acesso aos sistemas de transporte público de alta capacidade, estando expresso no inciso X do art.292 do PDE, que dispõe sobre a Política de Habitação Social, a prerrogativa de “priorizar a provisão de habitação social em áreas dotadas de infraestrutura e transporte coletivo [...]” (SÃO PAULO, 2014). Portanto, para uma efetiva análise qualitativa da implantação urbana de HIS, o acesso ao sistema metroferroviário e a eventual necessidade de conduções extras, onerando financeiramente os deslocamentos de famílias de baixa renda, é significativo na argumentação de acesso à cidade.

**Tabela 3 – Relação de localização dos empreendimentos com sistemas de transporte**

EMPREENHIMENTO	ESTAÇÃO - RAIOS 400m	ESTAÇÃO - RAIOS 1500m
PRAÇA BUTANTÃ	VILA SÔNIA <sup>3</sup>	SÃO PAULO MORUMBI
VIVAZ	Não consta	Não consta
FIT CASA	BRÁS	BRESSER-MOOCA, PEDRO II E JUVENTUS-MOOCA
IBIRAPUERA BY YOO	AACD-SERVIDOR	MOEMA, HOSPITAL SÃO PAULO E SANTA CRUZ
PLATINA 220	TATUAPÉ	BELÉM E CARRÃO
FASANO	Não consta	CIDADE JARDIM
FEIRA DA MADRUGADA	Não consta	BRÁS, PEDRO II, SÃO BENTO, LUZ, TIRADENTES, ARMÊNIA
UNINOVE LIBERDADE	SÃO. JOAQUIM	PARAÍSO, BRIGADEIRO, VERGUEIRO, LIBERDADE E SÉ
UNINOVE V. PRUDENTE	VILA PRUDENTE	TAMANDUATEÍ

Fonte: Geosampa, elaborado pelo autor.

Para essa análise, então, adotou-se dois raios a partir de cada empreendimento, um de 400 metros e outro de 1.500 metros. O primeiro é baseado no raio da área de influência de estações de trem e metrô nos eixos de estruturação urbana; com essa base quantificou-se as estações que atendem ao empreendimento a uma distância caminhável, sem considerar barreiras naturais e artificiais como transposição de córregos, grandes vias expressas ou ladeiras e encostas que reduzem o acesso à essas estações a pessoas com mobilidade reduzida. O segundo raio, de 1.500 metros, considera um entorno

mais amplo, mas que para idosos, crianças, pessoas com mobilidade reduzida ou mesmo carregando bolsas e sacolas pesadas pode ser pouco acessível no dia a dia. Apenas três empreendimentos não contam com estações a uma distância considerada caminhável, um deles é o Fasano, empreendimento de alto padrão localizado no Itaim Bibi, a Feira da Madrugada no Brás e o Vivaz no Jaraguá, localizado a 3 km da estação da CPTM mais próxima, sendo acessada apenas com o auxílio de uma condução extra.

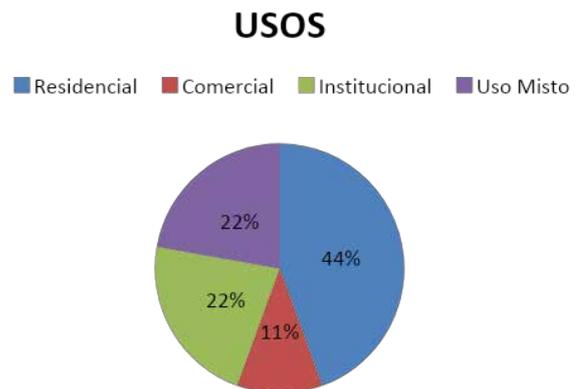
Dada a problemática de obtenção de lote urbano em áreas com infraestrutura já

consolidada (SIGOLO, 2007, p. 4), sobretudo servida por metrô ou trem, dada a abrangência dessa infraestrutura quando comparada com a mancha urbana da cidade de São Paulo, pode-se considerar que esses empreendimentos são muito bem localizados e possibilitam que os moradores usem apenas o transporte público, desincentivando o uso do automóvel particular como é uma premissa estabelecida pelo PDE de 2014. Contudo, dos dois casos onde houve produção de unidades de interesse social no próprio terreno apenas um está localizado perto de estações, desperdiçando um enorme potencial de alocação de famílias de baixa renda em bairros onde existe a oferta de emprego e maior acessibilidade ao centro da cidade.

Contudo existe uma semelhança no número de vagas ofertadas nos empreendimentos residenciais, de todos cuja informação estava disponível no site da construtora a oferta não passava de uma vaga por unidade habitacional, com apenas um empreendimento sem estacionamento localizado no Brás, servido por estações de trem, metrô e terminais de ônibus e também onde houve a produção de unidades HIS. Os empreendimentos Platina 220 e Fasano, que são de alto padrão, não disponibilizaram nos sites oficiais o número de vagas ofertadas por unidade, podendo ser maior que essa média considerando as vagas ofertadas em empreendimentos no mesmo bairro, contudo é um fator importante para o estímulo do uso de transporte público pelos moradores.

Os condomínios também contam com áreas de lazer e passeios internos, salões de festas e de outras atividades para uso dos condôminos e portaria com guarita, possuindo todos uma configuração muito semelhante, apesar dos diversos padrões construtivos. Com exceção dos *campi* universitários e da Feira da Madrugada, os condomínios residenciais contam com uma área construída semelhante.

**Gráfico 1 – Divisão de usos dos empreendimentos**



**Fonte:** Sisacoe, elaborado pelo autor.

Analisando o gráfico de maneira quantitativa, ao adotar a perspectiva do número de empreendimentos aprovados que contavam com a função residencial, observamos que 66% dos empreendimentos contam com unidades habitacionais, sejam elas em torres estritamente residenciais (44%) ou de uso misto (22%). Cruzando com a análise espacial, também observamos que o uso misto foi mais aplicado em novas centralidades que não a região central da cidade, sendo presente nos distritos do Itaim Bibi e Tatuapé (o primeiro perto de grandes eixos viários como as Avenidas Nove de Julho, São Gabriel e Europa e o segundo próximo da Avenida Radial Leste e da estação Tatuapé do metrô e CPTM). A tipologia estritamente residencial é presente em bairros que já possuem essa característica e não são centralidades, como Vila Sônia, Jaraguá, Moema e Brás (a exceção dos últimos dois, visto que Moema é uma centralidade, mas possui um parque construído composto de condomínios de alto padrão estritamente residenciais, e o Brás é um bairro caracterizado pelo uso comercial e se encontra na região central).

Uma prerrogativa que podemos adotar é de qual seria o potencial de abrangência no

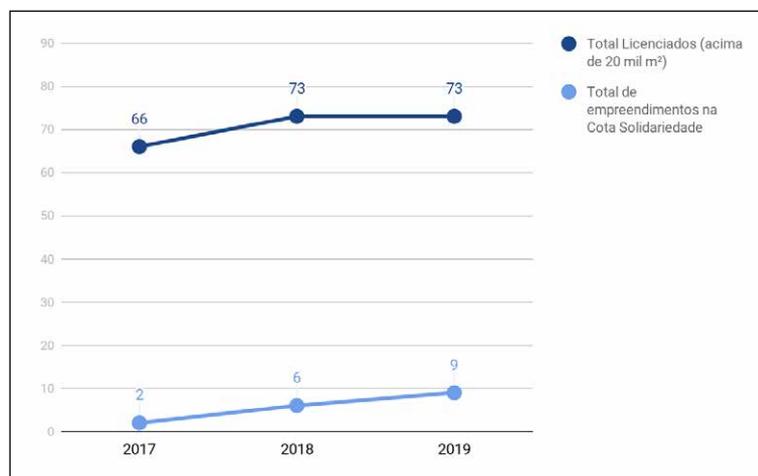
número de HIS produzido se todos esses edifícios, que já estavam construindo habitações, tivessem empregado a cota de 10% no próprio empreendimento, visto que dos dois que o fizeram (Fit Casa no Brás e Vivaz no Jaraguá) apenas um é no centro, próximo à oferta de emprego e serviços e de transporte público. Entendendo o apelo significativo que o PDE de 2014 faz para a oferta habitacional no centro, de modo que os paulistanos usem cada vez mais o transporte público e reduzam o tempo de deslocamento entre casa-trabalho e observando que a maioria desses empreendimentos se encontram em regiões com essa infraestrutura já estabelecida, a oferta de HIS nesses bairros seria uma boa medida de resposta ao déficit qualitativo de habitação. Essa questão se intensifica em um contexto pós pandemia, visto que já existem estudos que mostram que a dependência do transporte público para o deslocamento diário somado às longas viagens entre casa e trabalho são fatores consideráveis na contaminação pela Covid-19 (CERIONI, 2020).

Para melhor compreender a magnitude do instrumento, foi feita uma primeira validação usando o banco de dados do Sisacoe para saber o percentual que esses nove empreendimentos representam no total de aprovações da Prefeitura nesse período temporal. Temos, portanto, um total de 66 empreendimentos licenciados em 2017

que contam com área construída computável acima de 20 mil m<sup>2</sup> sendo apenas dois enquadrados na Cota Solidariedade; em 2018 esse número aumenta para 73 empreendimentos totais e 4 na Cota, resultando em 3% e 5,5% respectivamente; esse percentual se dá por três fatores, o primeiro é que muitos dos empreendimentos que estavam em execução no período já tinham sido aprovados nas leis antigas do PDE e do Código de Obras e Edificações (Leis Municipais 13.885/2002 e 11.228/1992 respectivamente), sendo a Cota um instrumento presente apenas no PDE de 2014; um segundo fator é que o instrumento não se aplica para empreendimentos que já possuam unidades de HIS e, por fim, empreendimentos em locais cujo Fator de Planejamento para usos não residenciais (Fp nR) seja zero não precisam cumprir com a cota de acordo com o § 7º do art. 112 da Lei nº 16.050/14. No momento de execução dessa pesquisa, os dados do Sisacoe não estão atualizados para os licenciamentos em 2019, não sendo possível fazer a análise desse período que teve três empreendimentos na Cota.

Dentre esses, o empreendimento Vivaz, construído no Jaraguá e aprovado no ano de 2019, é um dos que construiu unidades de HIS no próprio empreendimento mesmo sem ter uma área construída computável necessária para a aplicação da cota, totalizando em 18.202,24 m<sup>2</sup>.

**Gráfico 2 – Comparação entre total de empreendimentos licenciados acima de 20 mil m<sup>2</sup> e empreendimentos que usaram a cota solidariedade**



Fonte: Sisacoe, elaborado pelo autor

## 5 Discussão

Os resultados do trabalho foram divididos em três linhas de investigação nas quais foram alterados os parâmetros da lei para prever o possível impacto no mesmo contexto de produção habitacional no município de São Paulo. São eles [1] Produção compulsória de HIS no mesmo terreno para empreendimentos residenciais ou que englobem esse uso; [2] Quantos empreendimentos precisariam aderir à cota de a linha de corte da metragem fosse mais baixa; e [3] Comparativo do ganho financeiro *versus* quantidade de unidades produzidas. Abaixo seguem as conclusões obtidas aplicando essas possíveis alterações no universo de empreendimentos aprovados pela Prefeitura a partir de 2016.

### 5.1 Cenário 1

*Qual seria o cenário em quantidade e qualidade de unidades HIS produzidas caso não houvesse a opção de depósito no Fundurb para empreendimentos que já estejam produzindo unidades residenciais e para eles a produção de HIS no próprio terreno fosse compulsória?*

Conforme constatado no *caput* do artigo 112 da Lei nº 16.050/14, todo empreendimento que se enquadra na Cota de Solidariedade tem a obrigatoriedade de produzir HIS, seja no próprio terreno seja em outro.

Os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000 m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados) ficam obrigados a destinar 10% (dez por cento) da área construída computável para Habitação de Interesse Social, voltada a atender famílias com renda até 6 (seis) salários mínimos, de acordo com regulamentação definida nesta lei. (SÃO PAULO, 2014)

A própria lei promulga alternativas para o cumprimento do estabelecido no *caput* como a doação de terreno ao Poder Público, ou depósito de quantia equivalente aos 10% da área do terreno conforme o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa. A primeira linha de investigação tratará de uma hipótese na qual, para empreendimentos que já estejam produzindo unidades residenciais, seja compulsória a produção das unidades HIS no próprio terreno. Assim trataremos de quantificar não só a quantidade de habitações que poderiam ser produzidas (déficit quantitativo) como a qualidade de sua inserção territorial (déficit qualitativo).

A tabela abaixo mostra a área construída computável de cada empreendimento e a área que deveria ser doada para produção de HIS, assim utilizando uma média de tamanho dessas unidades poderemos calcular a quantidade que aquele empreendimento poderia produzir, o número de pessoas que iria atender.

**Tabela 4 – Empreendimentos com uso residencial e áreas computáveis**

EMPREENDIMENTO	DISTRITO	AC COMPUTÁVEL. (m <sup>2</sup> )	AC DOADA (m <sup>2</sup> )	UN. HIS	POP.
PRAÇA BUTANTÃ	VL SÔNIA	24.799,54	2.480,00	42	132
VIVAZ	JARAGUÁ	18.202,24	1.820,22	30	105
FIT CASA	BRÁS	30.657,69	3.065,76	52	151
IBIRAPUERA BY YOO	MOEMA	31.064,86	3.106,50	52	125
PLATINA 220	TATUAPÉ	28.142,38	2.814,23	47	132
FASANO	ITAIM BIBI	22.956,78	2.295,70	39	93
TOTAIS		155.823,49	15.582,41	262	738

**Fonte:** Sisacoe e Infocidade, elaborado pelo autor. Estimativa populacional com base na densidade domiciliar por distrito do Portal Infocidade.

Cabe ressaltar nesta análise o artigo 20 do Decreto 57.377, de 11 de outubro de 2016, que estipula não só a área mínima, mas também a máxima para uma HIS. Essa estipulação não leva em conta a tipologia da unidade (número de dormitórios ou sanitário, que também é limitado a um por unidade) nem a característica do núcleo familiar que vai habitá-la; são índices a metragem mínima de 24 m<sup>2</sup> e máxima de 70 m<sup>2</sup>, tendo em vista que a Política de Habitação Social (Lei nº 16.050/14) prevê que sejam reformados edifícios vazios para provisão de HIS, a limitação de metragem pode ser um empecilho para a aplicação do estipulado no próprio PDE.

De qualquer maneira, para via de análise, foi feita uma média das metragens limite contidas no decreto e utilizada a unidade de 47 m<sup>2</sup> como padrão, visto que é metragem compatível com àquela observada no mercado imobiliário de apartamentos de dois dormitórios. Também foram descontados 20% da área como margem para circulação e outros equipamentos.

A análise resultou em um total de 262 unidades de HIS produzidas com uma estimativa de 738 pessoas atendidas, usando as estimativas de densidade domiciliar do ano de 2010 disponível no Portal Infocidades. Pode-se também considerar outro cenário, visto que dois dos empreendimentos realmente construíram HIS no próprio terreno, essa estimativa considerou o mínimo de unidades que poderiam ser feitas, mas ambos construíram unidades a mais do que nas estimativas hipotéticas; dessa forma, aumentar-se-iam esses números para 339 unidades habitacionais com 968 pessoas atendidas.

Aqui não só importa a quantidade de pessoas, mas também a qualidade dessas habitações, visto que seriam produzidas também em bairros dotados de infraestrutura urbana consolidada, tendo quase 300 unidades próximas às estações de metrô, CPTM e corredores

de ônibus (com exceção do Vivaz, que fica longe da estação Jaraguá, única da região) e contribuindo para outros indicadores sociais de qualidade habitacional. Fazendo um paralelo com o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) nos distritos dos empreendimentos analisados, a diferença entre a maior idade média ao morrer (Moema) e a menor (Jaraguá) é de 1,3 vezes, quase a proporção de desigualdade máxima da cidade (1,4 entre Moema e Cidade Tiradentes), evidenciando a desigual qualidade de vida dos moradores de bairros dotados das infraestruturas urbanas mais básicas como transporte público de alta capacidade (metrô e trem), emprego e comércio dos moradores de bairros dormitórios que gastam grande parte do dia no caminho entre casa e trabalho.

No terceiro cenário é feita uma estimativa de quantas unidades habitacionais podem ser produzidas com o valor arrecadado pelo Fundurb referente aos empreendimentos que cumpriram a Cota com transação financeira usando como referência o empreendimento HIS 7 de abril, englobado pela Operação Urbana Consorciada Centro (Oucentro).

## 5.2 Cenário 2

*Especulação de cenários com linhas de corte mais baixas de área construída computável: quantos empreendimentos seriam atingidos e quais os potenciais de arrecadação e produção habitacional?*

Já analisando os empreendimentos enquadrados na formulação atual da lei, ou seja, com 20 mil m<sup>2</sup> de área construída computável e excluindo os que já possuem HIS ou que estejam em locais cujo Fator de Planejamento para usos não residenciais (Fp nR) seja zero (segundo §7º do artigo 112 da Lei nº 16.050/14 que veta a necessidade dos empreendimentos nessas localidades cumprirem com a Cota Solidariedade), concluímos que existem ao menos dois

empreendimentos que poderiam se enquadrar na lei e, por algum motivo, não cumpriram com a Cota. Para isso foi usado o banco de dados do Sisacoe feito um recorte de empreendimentos acima de 50 mil m<sup>2</sup> de área total, visto que no mais extremo dos casos até 49% da área pode ser considerada como

área não computável (de acordo com o §2º do artigo 62 da Lei nº 16.402/16 e o artigo 108 da Lei nº 16.642/17); desses foram excluídos os que já possuem HIS no próprio terreno e os que se encontram nas Macroáreas onde o Fator de Planejamento não residencial (Fp nR) é zero.

**Tabela 5 – Empreendimentos passíveis de aplicação da Cota nos cenários criados**

EMPREENDIMENTO	DISTRITO	USO	AC TOTAL	DOADA	UH	POP.	FUNDURB
BIRMANN 32	ITAIM BIBI	NÃO RESIDENCIAL	118.874,35	7.132,46	121	285	Não consta
YOU, LINK SAÚDE	SAÚDE	RESIDENCIAL	55.619,53	3.337,17	56	148	7.879.058,37
ALTO VILA MARDALENA	PINHEIROS	RESIDENCIAL	33.565,65	2.014,00	34	81	6.072.210,00
LIVING PRIVILÈGE	LAPA	RESIDENCIAL	30.264,72	1.815,90	46	125	2.122.787,10
TOTAL			308.324,25	14.299,53	257	639	16.074.055,47

Fonte: Sisacoe, Infocidade e PDE, elaborado pelo autor.

Analisando os dados do Sisacoe, contendo os empreendimentos licenciados pela Prefeitura de São Paulo nos anos de 2017 a 2019, foram levantados 11 empreendimentos com área construída computável acima de 20 mil m<sup>2</sup>, 24 com área construída computável acima de 15 mil m<sup>2</sup> e 23 com área construída computável acima de 10 mil m<sup>2</sup>. Contudo, pela falta de rigor pela Prefeitura de São Paulo no preenchimento desses alvarás já aprovados, a grande maioria não conta com o amparo legal, não sendo possível observar quais foram aprovados pela lei de 2004 e quais foram aprovados pela lei de 2014, separando apenas dois que seriam passíveis de aplicação da cota caso a linha de corte fosse baixada de 20 mil m<sup>2</sup> para 10 mil m<sup>2</sup>. Já levando em conta que esse banco de dados não fornece a área construída computável tendo apenas a total, outro empecilho para a análise dos bancos de dados oficiais, consideramos o mesmo cenário que foi utilizado na análise acima dos empreendimentos superiores a 20 mil m<sup>2</sup> de área computável: considera-se o cenário mais extremo permitido pelo Código de Obras e Edificações, no qual 49% da área foi considerada como

não computável, já excluindo os empreendimentos com HIS no próprio terreno e aqueles situados em Macroáreas onde o Fator de Planejamento não residencial é zero.

Para isso, ao calcular a área doada foi sempre considerado apenas 61% do valor da área total, mostrando na tabela 5 a média de unidades habitacionais e pessoas atendidas caso o empreendimento optasse pela construção das unidades habitacionais (UH) de interesse social terreno ou o potencial de arrecadamento do Fundurb caso fosse depositado o valor, levando em consideração o Quadro 14 do PDE para cálculo de preço do metro quadrado. Em rosa estão os empreendimentos com mais de 50 mil m<sup>2</sup> de área construída total, correspondentes àqueles cuja área construída computável é de 20 mil m<sup>2</sup> e em azul estão os empreendimentos de mais de 30 mil m<sup>2</sup> total, representando aqueles que têm 10 mil m<sup>2</sup> de área construída computável. Verifica-se aqui um primeiro cenário de alteração do *caput* da lei, com diminuição da metragem mínima aplicável ao instrumento. A tabela não apresenta nenhum empreendimento representando aqueles com área construída

computável de 15 mil m<sup>2</sup>, que seria um outro cenário de investigação, pois não foi identificado nenhum nessa faixa.

A falta de rigor da prefeitura no preenchimento de dados dos alvarás, ainda que os projetos e processos administrativos contenham todas as informações fundamentais como amparo legal e área construída computável, leva a uma conclusão inexata para esse cenário, levando à percepção de que não haveria um aumento expressivo de empreendimentos que teriam que se adequar a Cota de Solidariedade, mesmo se a linha de corte fosse reduzida para 10 mil m<sup>2</sup> de área construída computável.

### 5.3 Cenário 3

*Comparativo do ganho financeiro do empreendedor com os 10% de área construída adicional e do valor doado do Fundurb.*

Considerando-se que, ao incidir na Cota de Solidariedade, o empreendimento imobiliário passa a ter direito de construir 10% de área adicional além do coeficiente de aproveitamento máximo e que, ao ganhar área adicional no potencial construtivo do lote, o proprietário ganha também financeiramente, visto que a terra tem um valor e ele será revertido

em lucro ao empreendedor imobiliário a partir da venda deste solo criado adicional. Dessa forma, a Cota de Solidariedade também beneficia o proprietário que a adota ao permitir que seu terreno seja mais lucrativo e tenha ainda mais unidades habitacionais. Essa é uma lógica de mercado usual, sobretudo em grandes cidades onde o valor da terra é bastante alto e a disponibilidade de novos espaços para construir é cada vez mais baixa no centro expandido. Contudo, é importante assegurar que o instrumento não seja utilizado como objeto especulativo.

Essa linha de investigação tem como premissa analisar a área adicional adquirida acima do coeficiente de aproveitamento máximo de cada empreendimento para saber quanto cada proprietário ganhou em valor de metro quadrado e comparar com o valor doado para o Fundurb. Na teoria, se a destinação também corresponde ao valor de 10% da área do terreno, essas cifras deveriam guardar forte equivalência em termos financeiros. A tabela a seguir mostra essa relação para os nove empreendimentos que utilizaram a Cota de Solidariedade, mostrando o valor de R\$ 0,00 para aqueles empreendimentos que construíram as unidades habitacionais de interesse social ao invés de doar o valor correspondente:

**Tabela 6 – Relação entre área adicional e valor doado ao Fundurb**

EMPREENDIMENTO	DISTRITO	VALOR M <sup>2</sup>	ÁREA ADIC.	VALOR GANHO	VALOR DOADO
PRAÇA BUTANTÃ	VILA SÔNIA	1.582,00	3.726,43	5.895.224,92	896.244,14
VIVAZ	JARAGUÁ	277,00	2.736,66	758.054,82	0,00
FIT CASA	BRÁS	1.655,00	4.379,55	7.248.155,25	0,00
IBIRAPUERA BY YOO	MOEMA	3.068,00	6.745,40	20.694.887,20	2.166.078,57
	PLATINA 220 TATUAPÉ 2.744,00		5.708,77	15.836.127,98	1.970.607,60
FASANO	ITAIM BIBI	6.061,00	5.101,40	30.919.585,40	3.675.501,36
FEIRA DA MADRUGADA	BRÁS	1.860,00	18.284,80	34.009.728,00	12.431.561,00
UNINOVE LIBERDADE	LIBERDADE	4.020,00	13.517,39	54.339.907,80	6.700.938,00
UNINOVE VP	VL. PRUDENTE	865,00	8.162,00	7.060.130,00	1.453.665,40
TOTAL			68.362,40	176.761.801,37	29.294.596,07

**Fonte:** Sisacoe e Quadro 14 - Cadastro de valor de Outorga Onerosa (PDE), elaborado pelo autor. Áreas em metros quadrados e valores em reais.

Analisando os dados dispostos na tabela 6, percebemos que há uma disparidade enorme entre o valor que os proprietários ganharam ao poder construir os 10% a mais no terreno e o valor que eles doaram ao Fundurb. Começamos analisando o ganho financeiro entre os terrenos, a variação do valor do metro quadrado é de R\$ 6.061,00 no Itaim Bibi e R\$ 277,00 no Jaraguá, por conta da localização do distrito no centro expandido ou na periferia. Como os 10% são válidos para toda unidade territorial do município, o valor ganho por solo criado varia de maneira desigual dependendo da localização. O mesmo proprietário que ganhou mais de trinta milhões de reais em solo criado por ter construído no Itaim Bibi teria ganhado apenas R\$ 1.413.087,80 se construísse o mesmo empreendimento no Jaraguá.

Outra questão importante de se observar é a diferença entre o valor da terra adicional e o que foi doado ao Fundurb. Se retirarmos os dois empreendimentos que construíram unidades HIS no próprio terreno (que figuram os que menos ganharam dinheiro com o solo adicional), o ganho estimado pelos proprietários em valor de metro quadrado por conta dos 10% adicionais de área construída é de R\$ 168.755.591,30 contra os R\$ 29.294.596,07 que foram arrecadados pela prefeitura nesse período, sendo apenas 17,3% do valor de especulação da terra.

Essas cifras evidenciam o grande lucro em cima do solo criado e mostram que há margem para aumentar o valor cobrado dos proprietários que optarem por cumprir a cota com transação financeira para que a Prefeitura de São Paulo não perca a oportunidade de alimentar um fundo tão importante para a produção de habitação social digna e próxima ao centro da cidade.

No mais, foi usado como referência o empreendimento HIS 7 de Abril, englobado pela Oucento, que produziu 94<sup>4</sup> unidades habitacionais com um custo de R\$ 25.686.886,16<sup>5</sup>,

que abrange os valores do terreno, projeto, obra, remuneração do órgão operador e trabalho social. Esta cifra é muito semelhante ao valor que foi arrecadado desde a implementação da Cota, porém com um número muito menor de unidades habitacionais produzidas se comparado com o cenário 1, no qual a produção de HIS seria compulsória para os edifícios residenciais.

A conclusão a que se chega é que, além de promover a mistura de classes sociais, a produção de HIS pelos próprios construtores ao invés de doar recurso ao Fundurb é muito mais efetiva, visto que o valor de retrofit é alto; contudo é uma obra necessária para a reativação do centro histórico da cidade e o fundo do Fundurb, na maneira como está consolidado hoje, precisa se dividir em produzir habitação e recuperar esses edifícios, colocando um grande impasse na produção de habitação social de custo *versus* benéfico.

Entretanto, a produção de HIS no centro é viável e, segundo Silva e Sigolo (2007) “[...] dependem de alterações nos métodos dos agentes promotores e financeiros, assim como da implementação e controle, pelo município, de instrumentos legais já existentes”. Evidencia-se assim que é possível unir essas duas demandas que estão expressas no PDE, de fomentar a produção de habitação social e reativar o centro da cidade, como é possível perceber por conta de obras públicas recentes como a reforma do Vale do Anhangabaú.

Esse cenário é uma oportunidade de enxergar a necessidade de mudança da política de produção de HIS no município a fim de garantir o direito à moradia digna e próxima à infraestrutura urbana de transporte, saúde, educação e lazer, a fim de diminuir as distâncias de deslocamento e colocar essas famílias em situação de vulnerabilidade próximas a atividades de cultura e lazer para que possam também usufruir plenamente da cidade, assim como previsto pelo próprio PDE.

#### 5.4 Pressuposto histórico

*Análise da aplicação de instrumentos semelhantes à Cota de Solidariedade em metrópoles de outros países.*

O sistema de “Cota de Solidariedade” tem sido adotado há tempos em diversas cidades do mundo e, portanto, a literatura é vasta sobre o assunto. É possível identificar diversos tipos de incentivo, regulamentações e abrangências do programa e, presente no discurso de diversas cidades, está o argumento de que a cota é uma maneira de o poder público responder ao déficit habitacional e prover habitação de qualidade a diversas faixas de renda que ficam de fora do mercado formal, com os valores de compra e aluguel subindo cada vez mais nos grandes centros urbanos.

A repórter econômica Shaila Dewan escreveu no *The New York Times* em 2014, mesmo ano da elaboração do PDE de São Paulo, artigo sobre o déficit habitacional de Nova York, comparando com cidades como Londres e Sydney, e concluindo a pouca eficácia do *Inclusionary Zoning (IZ)*, instrumento estadunidense que serviu de referência para a cota de solidariedade. A conclusão é que incentivos de produção de habitação ocasionam, na maioria dos casos, o aumento do aluguel das unidades de interesse social, tornando-os inacessíveis à famílias de baixa renda; o aumento dos aluguéis das outras tipologias, expulsando a população do bairro; ou a gentrificação dos comércios e serviços, não permitindo que pessoas da faixa de renda atingida pelo programa habitem aquele bairro. Dewan (2014, tradução nossa) aponta que Nova York precisa de mais de 300 mil unidades até 2030. Por outro lado, a Cota de Solidariedade, uma política celebrada que obriga incorporadores a separarem unidades para famílias de baixa renda, produziu meros 2.800 apartamentos de baixo custo em Nova York desde 2005.

Aqui fazemos uma alusão ao cenário de São Paulo, que em três anos contou com nove empreendimentos utilizando o instrumento e

apenas dois produzindo um total de 159 unidades. O mesmo ocorreu na cidade de Washington DC, segundo Anthony Ling (2014) para o veículo *Caos Planejado*: após seis anos de implantação do instrumento nem sequer uma pessoa havia sido beneficiada por ele.

Vale ressaltar que as unidades HIS produzidas em São Paulo são da faixa 2, que beneficia famílias com renda mensal entre R\$ 2.994,00 e R\$ 5.988,00 (Decreto 58.741/2019), não atingindo efetivamente quem se encontra na margem da vulnerabilidade social que é classificada com faixa 1, com renda mensal até R\$ 2.994,00.

A pesquisa de Didier Desponds (2010) sobre os efeitos paradoxais da *Loi Solidarité* na *Île-de-France* busca mostrar sua efetividade, ou não, e aponta que na Região Metropolitana de Paris, a cidade de Paris em si é a que menos recebe habitações, tendo a produção maior enfoque no município de Seine-Saint-Denis. A alternativa visa buscar cidades com mais terrenos disponíveis, visto que assim como São Paulo, Paris enfrenta o problema da falta de terra urbana. Contudo, notamos que além do tamanho reduzido<sup>6</sup> da Metrôpole da Grande Paris (MGP) em comparação com a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) a região é servida por uma vasta linha férrea que faz a conexão metropolitana (e não apenas municipal, como em São Paulo). Isso é possível pois, diferentemente da administração municipal de São Paulo, a Ilha de França conta com um governo centralizado que administra toda a região metropolitana, além de governos descentralizados para cada um dos municípios (ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA, 2019), tornando a administração do território uma atividade integrada e sem a segmentação de cada administração municipal, como ocorre no caso de São Paulo.

É válido mencionar que, segundo Desponds (Ibidem), na década de 60, a região da Ilha de França também passou por uma pesada produção habitacional de bairros uniformizados

e com poucos equipamentos, assim como a cidade de São Paulo. O resultado de seu estudo não é conclusivo, porém evidencia que essa “mistura social” que a lei de Solidariedade gera ao misturar pessoas de diversas classes proporciona uma série de tensões, fazendo com que muitas famílias acabem se mudando para evitar esses bairros com má fama, sejam os mais ricos, com mais opções, para habitações suburbanas, ou os mais pobres, com menos opções, para as periferias.

## 6 Considerações finais

Por essa análise, fica evidente a preocupação, tanto do poder público quanto da sociedade civil, em relação à provisão de habitação digna com acesso à cidade. Encontramos esse discurso presente de maneira muito embasada no texto do PDE do município e também na pauta de diversos movimentos por moradia e

curso de arquitetura e urbanismo, o que evidencia que a questão habitacional em São Paulo, se não em todo o país, é ainda um tópico em busca de soluções.

A produção de habitação social no centro da cidade não é um assunto recente. Começa na década de 1990 com a construção de novos edifícios e reabilitação de outros abandonados, mas é após os anos 2000 que ganha mais importância por se tornar objeto de política das três esferas de governo: municipal, estadual e federal (SIGOLO e SILVA, 2007). Essa demanda se enfatiza pela condição do parque construído, especialmente no centro da cidade, segundo o censo de 2000 do IBGE, os distritos centrais da Sé, Brás, República e Pari contavam todos com mais de 20% dos seus domicílios vagos, margem muito superior ao total do município de São Paulo que é de quase 12%.

**Tabela 7 – Relação de domicílios totais e vagos no centro de São Paulo**

Distritos	Total de recenseados	vagos	vagos/total
Bela Vista	33 848	5 479	16,2%
Belém	14 997	2 500	16,7%
Bom Retiro	10 807	1 821	16,9%
Brás	11 622	2 789	24,0%
Cambuci	11 370	1 910	16,8%
Liberdade	29 392	5 283	18,0%
Mooca	25 331	3 675	14,5%
Pari	5 817	1 223	21,0%
República	30 849	7 007	22,7%
Santa Cecília	36 171	6 343	17,5%
Sé	11 410	3 055	26,8%
<b>Total dos 11 distritos</b>	<b>221 614</b>	<b>41 085</b>	<b>18,5%</b>
<b>Município de São Paulo</b>	<b>3 554 820</b>	<b>420 327</b>	<b>11,8%</b>

Fonte: IBGE, censo de 2000 (*apud*. SIGOLO e SILVA, 2007)

É importante pontuar que, entre aquele período e o momento atual, houve um crescimento de moradores da região central da cidade, em sua maioria jovens em busca de infraestrutura urbana consolidada, contudo ainda é um cenário alarmante visto que os efeitos da gentrificação inviabilizam as unidades habitacionais cada vez menores e mais caras, excluindo famílias que necessitam de mais espaço e não

têm renda para adquirir ou alugar imóveis nestes bairros.

A Cota de Solidariedade se mostra um instrumento muito importante para a promoção da justiça territorial, entretanto não vem exercendo seu papel prioritário de democratização do uso do solo a partir da mistura de classes sociais no mesmo bairro e até no mesmo edifício, sendo um impulso para aumentar os lucros dos

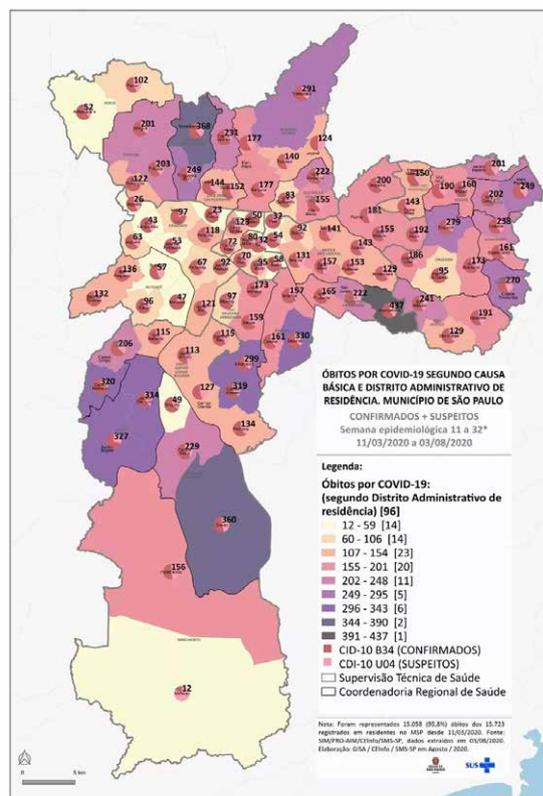
poucos proprietários que a usaram. Essa característica está mostrada por experiências em outros grandes centros urbanos como Paris, Nova York, Detroit e Boston, onde a cota foi, sim, um instrumento utilizado de maneira especulativa e, ainda, mostrou pouco impacto na promoção de habitação para famílias de baixa renda em bairros ocupados por classes média e alta, sendo uma produção segregada quando ocorreu. A experiência da Grande Paris é mais virtuosa, pois a administração é conjunta para todos os municípios que compõem a região metropolitana, podendo o instrumento procurar ofertas de terrenos fora dos limites de Paris, já bastante adensados. O mesmo ocorre com São Paulo, tendo a oferta de terrenos nas periferias, onde é mais caro prover infraestrutura urbana semelhante à já existente no centro da cidade, que por sua vez conta com habitações vagas e grande demanda de adensamento residencial potencializado pela Operação Urbana Centro (Lei Municipal nº 12.349/1997) (SIGOLO; SILVA, 2007, p. 13).

Em vista disso, conclui-se que o instrumento da Cota de Solidariedade está cumprindo uma função vital para a utilização democrática da cidade, estabelecida em lei pelo PDE, porém falha ao atingir as famílias que são alvo do instrumento, sendo usado como fomento especulativo para os empreendedores que, ao invés de produzir habitações em locais providos de infraestrutura consolidada, apenas depositam uma parte do valor no Fundurb e se eximem da responsabilidade social de produzir uma cidade mais digna e igualitária.

A Rede Nossa São Paulo ainda este ano divulgou o estudo da desigualdade na cidade, evidenciando como a qualidade de vida e acesso ao território é vertiginosamente diferente em bairros do centro expandido e da periferia leste do município. Nossa produção habitacional continua seguindo essa linha de segmentação por classes sociais e é necessário não apenas um instrumento da política pública, mas a manutenção da fiscalização de trâmites legais para a produção da habitação em regiões centrais.

Essa demanda de qualidade na habitação e nos deslocamentos diários está mais evidente em meio à pandemia da Covid-19. De acordo com o estudo feito pela Rede Nossa São Paulo, os moradores de Moema vivem, em média, 23 anos a mais que os moradores de Cidade Tiradentes. Podemos ver grande semelhança no mapa de óbitos por distrito por conta da pandemia, que se expressa mais significativamente nas periferias e em bairros onde as pessoas gastam mais tempo em transportes públicos lotados no caminho entre casa e trabalho. A justiça territorial não é apenas por acesso à cidade, mas também por direito à vida.

**Figura 1 – Mapa de número de óbitos por Covid-19 em cada distrito de São Paulo, evidenciando Sapopemba e Brasilândia que lideram o ranking de mortes na cidade**



**Fonte:** G1SP. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/08/04/periferias-de-sao-paulo-seguem-na-lideranca-do-ranking-de-bairros-com-mais-mortes-por-covid-19.ghtml>. Acesso em 12 out. 2020.

## Referências

- CERIONI, C. Transporte público tem mais influência nas mortes por covid-19 em SP. **Exame**, 2020. Disponível em: <https://exame.com/brasil/transporte-publico-tem-mais-influencia-nas-mortes-por-covid-19-em-sp/>. Acesso em: 2 set. 2020.
- DESPONDS, D. Effets paradoxaux de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) et profil des acquéreurs de biens immobiliers en *Île-de-France*. **Espaces et sociétés**, v. 1, n. 140-141, p. 37-58. 2010. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2010-1-page-37.htm>. Acesso em: 31 mar. 2020.
- DEWAN, S. Rent too High? Move to Singapore. **The New York Times**. It's the Economy. Abr. 2014. Disponível em: [https://www.nytimes.com/2014/05/04/magazine/rent-too-damn-high-move-to-singapore.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2014/05/04/magazine/rent-too-damn-high-move-to-singapore.html?_r=0). Acesso em: 31 mar. 2020.
- ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA. *Île-de-France*. **Encyclopædia Britannica**, inc. Agosto de 2019. Disponível em: <https://www.britannica.com/place/Ile-de-France-region-France>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- VEJA a evolução das mortes pela Covid-19 pelos distritos da capital paulista. **Agora São Paulo**, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2020/04/veja-a-evolucao-das-mortes-pela-covid-19-pelos-distritos-da-capital-paulista.shtml>. Acesso em: 14 maio 2020.
- LING, A. A cota não tão solidária do Plano Diretor de São Paulo. **Portal Caos Planejado**, 2014. Disponível em: <https://caosplanejado.com/a-cota-nao-cao-solidaria-do-plano-diretor-de-sao-paulo/>. Acesso em: 31 abr. 2020
- SÃO PAULO (Município). **Decreto 57.377 de 11 de outubro de 2016**. [S. l.]: Legislação Municipal, 2016. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mcvhi>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- SÃO PAULO (Município). **Decreto 58.741 de 6 de maio de 2019**. [S. l.]: Legislação Municipal, 2019. Disponível em: <http://leismunicipa.is/pxbqn>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- SÃO PAULO (Município). **Domicílios, População e Densidade Domiciliar nos Anos de Levantamento Censitário**. São Paulo: PMSF, [2010]. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/urbanismo/infocidade/htmls/7\\_domicilios\\_populacao\\_e\\_densidade\\_domicil\\_1991\\_10746.html](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/urbanismo/infocidade/htmls/7_domicilios_populacao_e_densidade_domicil_1991_10746.html). Acesso em: 23 abr. 2020.
- SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: Legislação Municipal, 2014.
- SÃO PAULO (Município). **Quadro 14 - Cadastro de valor de terreno para fins de Outorga Onerosa**. Anexo à Lei 16.050 de 31 de julho de 2014. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2020/04/veja-a-evolucao-das-mortes-pela-covid-19-pelos-distritos-da-capital-paulista.shtml>. Acesso em: 14 maio 2020.
- REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da Desigualdade**. 2019. Disponível em: [https://www.nos-sasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapa\\_Desigualdade\\_2019\\_tabelas.pdf](https://www.nos-sasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapa_Desigualdade_2019_tabelas.pdf). Acesso em: 23 abr. 2020.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo (Projeto de Lei nº 619/16)**. Disponível em: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221\\_PMH\\_PL\\_bxa.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf). Acesso em: 23 abr. 2020.
- SIGOLO, L. M.; SILVA, H. M. B. **Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo**. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. Disponível em: [http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/silva\\_oportlimites\\_prodhabsocial.pdf](http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/silva_oportlimites_prodhabsocial.pdf). Acesso em: 28 abr. 2020.

## Notas

- 1 Estimativa populacional feita multiplicando o número de unidades habitacionais pelo número médio de habitantes por domicílio em cada distrito de São Paulo de acordo com o censo de 2010 disponível no Portal Infocidades.
- 2 Empreendimento conta com diversos usos (residencial, comercial, hotel), porém não especifica no alvará a quantidade de unidades, sendo assim, não foi possível calcular a estimativa populacional.
- 3 Estação Vila Sônia da linha 4 - Amarela ainda não entregue até a data de publicação deste trabalho.
- 4 Resolução 003/2016 na página 56 do Diário Oficial do Município (DOM-SP) de 3 de agosto de 2016.
- 5 Dado obtido de reuniões da Secretaria da Habitação (SEHAB).
- 6 Segundo o Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) a população da Metrôpole da Grande Paris (MGP) em 2016 era de 12.569.693 habitantes com uma densidade demográfica (hab./km<sup>2</sup>) de 731,1 enquanto a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) contava em 2018 com 21.571.281 habitantes e com uma densidade demográfica (hab./km<sup>2</sup>) de 2.714,41, segundo dados da Emplasa e do IBGE.

# Articles

# São Paulo City Hall and the Covid-19 Pandemic: an Innovative Approach to Public Planning and Purchasing

## **Marian Salles Gomes Bellamy**

Public Policies Analyst at São Paulo Municipality, currently a Master's student in Public Health at USP, Finance Specialist, Graduated in International Relations USP and researcher at CEBRAP

## **Ricardo Ferreira Santos**

Graduated as a Civil Engineer at the Federal University of Bahia, Specialist in Business Strategy — Mackenzie, Internal Auditor for the Municipality (CGM —SP), and currently chief of staff of Counselor Mauricio Faria at TCMSP

## **Eduardo Emílio Lang Di Pietro**

TCMSP External Control Auditor. Graduated in Civil Engineering and Law (Mackenzie) and Administration (FGV). Specialist in Management and External Control of Public Accounts; studying MBA in PPPs (FESPSP / London School of Economics). Ex-Director of the School of Government

## **Vitor Levy Castex Aly**

Civil Engineer, Master in Civil and Urban Engineering at EPUSP, Assistant Professor at the Civil Engineering Department at EPUSP. Secretary of Infrastructure and Public Works at the Municipality of São Paulo

**Abstract:** São Paulo City Hall has furthered several actions to reduce the effects of the Covid-19 pandemic on the population. These actions took place in the field of policy planning and acquisition and were effective and innovating in many aspects. It is relevant to analyze this experience considering the possible future occurrence of other pandemics, in order to identify successful initiatives by the public sector as well as to perfect future actions.

**Keywords:** Covid-19. Pandemic. Planning. Acquisition. Innovation and public sector.

## **1 Introduction**

In the second fortnight of March, the city of São Paulo decreed an emergency situation (Decree # 59.283 of March 16, 2020) due to the new coronavirus pandemic and adopted social distancing as the main measure to contain the pandemic. This decision was based on the recommendations of the World Health Organization (WHO). Such initial action also followed the directives of the State Health Contingency Committee, representing the alignment of the two federal entities (state and municipality), which remains during all the confronting of this sanitary crisis, as yet

unfinished. Furthermore, this positioning also showed the need to align local public powers with international directives and experience, in order to safeguard the life and health of the population in the best way possible regarding a new, critical and unexpected situation.

As notified, the Pandemic started in China, more precisely in Wuhan at the end of December 2019, when the first cases of a pneumonia, of unexplained origin, were detected and, thanks to a methodology of sanitary surveillance and identification developed in China (ZHU, LI, 2020), after the outbreak of SARS in 2003, the new coronavirus was recorded: SARS-COV-2. This speedy Chinese response showed the relevance of learning with epidemics/pandemics which occur, in order to improve response protocols, in both the area of epidemiology, as observed, and public policies generally speaking.

On January 30 WHO declared an international public health emergency. At first, the virus spread to Asia and Europe reaching Brazil with greater intensity at the end of March 2020. Given the path taken by the illness and the two months' "advantage" which Brazil gained in the global spread of the pandemic, it made sense to practice in São Paulo city certain measures adopted internationally – mainly social distancing.

According to the theory of the North American writer David Quammen, presented in his book *Contagion: Infections of Animal Origin and the Evolution of Pandemics*, it is understood that the pandemic experienced by coronavirus SARS-COV-2 is not the first one and will not be the last one. Nevertheless, in spite of not being the first experience of a sanitary crisis, it was the one with the greatest effect on the Economy and which most required state action, since the declaration of the Constitution in 1988. The existence of the Brazilian National Health System ("SUS") in Brazil, which has as principles – universalization, equity and integrality, besides

also being structured by means of organizational principles of regionalization, hierarchy, decentralization, single command and participation – was extremely relevant to ensure a good standard of attendance throughout its services network stretching throughout the territory. The existence of "SUS" – created by the Constitution of 1988 – is one of the reasons whereby it was possible to handle the pandemic even in a context of political misalignment between federal entities (especially, a scenario of denial of the crisis by the Federal Government). On the other hand, a problem that was made explicit by the pandemic was the lack of a national strategic industrial park which left us dependent on the international market to supply us with even the most basic medical equipments and goods.

Bearing in mind the perspective of the occurrence of new pandemics, besides the requirement of strengthening the structure of "SUS", it is also relevant to identify the successful practices of the public sector, as well as possible need for improvement, so that the public authority responds even more assertively to future emergency sanitary contexts. This, moreover, had already been the position adopted by WHO in 2009 after the outbreak of Influenza, when Dr. Nahoko Shindo recommended: "It's vital for the global health world community to take in what happened during the 2009 epidemic and learn from it." She warned that if this were not done soon, countries would forget what had occurred: "We need to fix the things that didn't work so that we can tackle similar threats better in future."

Thus, the present Case Study, undertakes to record and analyze aspects observed during the performance of a temporary Work Group created to aid in the planning, acquisition and work of São Paulo City Hall during the first three months of the crisis – April, May and June – of the Covid-19 pandemic. This experiment is intended to be used to identify the

adaptive capacity of the Municipal Public Administration to conduct public health and infrastructure policies in the context of the pandemic in order to encourage reflecting about future public actions in emergency contexts. One is going to analyze to what extent the traditional mechanisms of planning and purchasing of the public sector needed to be remodeled in an emergency context, besides requiring maintenance and renewal of public equipment to handle the demand arising in this context.

The experiment was composed of a group of three municipal public employees who work in the areas of public management, internal control and external control. The action was made feasible due to the synergy between External Control and Public Management, united to further transversal and intersectoral action. Furthermore, it was necessary to establish a constant dialog between two municipal secretariats: Urban Infrastructure and Health.

The selection of the public employees for this Work Group took into account the requirements identified by São Paulo City Hall – knowledge in engineering, public health, public purchasing –, as well as volunteering to be physically present in a context of risk in which home office work was predominant in the administrative areas of the public authority.

Also in this context one should stress the relevance of evaluating public policies which is increasingly present in every aspect in public management. Thus, it is understood to be relevant to evaluate certain mechanisms of public policies, especially concerning the requirement of making them more flexible. It is also relevant to remodel the ways in which the public sector acts when facing an exceptional context caused by a sanitary emergency.

## 2 Methodology

This Case Study was prepared based on an Experience Report of a Work Group with the participation of the four authors of this

article, civil servants, designated to work at the Municipal Secretariat of Urban Infrastructure (SIURB) in the office of the Secretary – Vitor Aly – member of the Emergency Work Group of Covid-19. These public employees were invited to be part of this Work Group and contribute to the planning of actions regarding the pandemic, in both purchasing and renewing public health equipment. The group worked during three months jointly and in person in the office of SIURB.

This assignment allowed contact with a reality other than that of planning, acquiring and renewing usually experienced in the public area. This is due to several specific factors present in a context of sanitary emergency. By means of this experiment the group identified certain aspects of Public Administration and Administrative Law which need to be reviewed as well as the advantages of a more crosswise action which also includes members of the general public and university. This article attempts to report this experiment and record this learning.

## 3 Planning: Theory and Practice

The traditional concepts of planning as stipulated by the Theory of Public Administration define planning as: “interpreting the organizational mission and establishing the objectives of the organization, as well as the means required to attain these objectives with maximum efficacy and efficiency.” (CHIAVENATO, 2004, p. 209)

The planning in Administration can be categorized into Strategic Planning, Tactical Planning and Operational Planning (CHIAVENATO, 2004). The first one being defined by Peter Drucker as “the continuous process of, constantly and with the widest knowledge of the future contained: making current choices that involve risks, which, the better planned they are, the less threats they will represent; organizing systematically the activities required

for executing such choices and, by means of an organized and overall feedback; measuring the results and the aims of these decisions related to the expectations established.” Whereas Tactical Planning is presented by Chiavenato as medium-term planning, consisting of deployment of the strategic planning to the internal areas of the organization. And operational planning is the shortest term and even more specific, focused upon operations executed more daily in the organization, according to Chiavenato.

The public sector also uses these theoretical principles and has as planning instruments, among others, sectoral plans (Municipal Education Plan, Municipal Health Plan, etc.), budget plans (Multi Annual Plan), the City’s Urban Plan, the Goals Program.

Nevertheless, in a context of sanitary emergency such tools/instruments usually employed in both the public sector and private sector proved to be insufficient for the speedy planning required in a context of uncertainty.

The need to acquire medical supplies in the correct quantity, create ICU and nursing beds, suspend elective clinical procedures, further renewal in health equipment and laboratories cannot be suitably planned based upon traditional planning models of Administration Theory. Likewise, the products usually offered by consultancy companies to improve the planning of acquisitions in the public area: systems, control of inventory, demand; were insufficient, as the classical methods of forecasting demand and acquisitions are based upon historical analysis. However, in a totally new scenario in which foreseeing potential demand is essential so that the health policies respond suitably to the requirements of the scenario, making the acquisition, renewals and creating beds so that all the population affected by the pandemic can be duly cared for, it is necessary that the public sector adopts tools of the University, more specifically epidemiological simulation (NORONHA).

Epidemiology is the study of the occurrence, distribution and determining factors of events related to health in specific populations, and the application of that knowledge to the control of health problems (PORTA, 2014). Thus, by means of mathematical modeling epidemiology can indicate the behavior of the epidemic curve in the case of Covid-19 in order to aid the decisions of the public power concerning the acquisition of medical supplies and creating hospital beds.

The City Administration adopted this course of action in constituting the Covid-19 Technical-Scientific Committee by means of Administrative Ruling 170/2020 SMS G of April 02, later replaced by Administrative Ruling 240/2020 SMS G. This Committee includes lecturers of public universities responsible for preparing possible and probable models of epidemiological scenarios in order to aid the actions of the Executive Branch in containing the epidemic of Covid-19. The Technical Advisory Group in Epidemiology and Mathematical Modeling modeled the estimated requirements of beds in accordance with the scenarios projected. The most concerning scenario was that of the exponential growth in the demand for beds, i.e., of the epidemic curve. The same technical group also modeled a scenario of reduced growth in demand, denominated logistical model. These projected scenarios were used to estimate the requirements of ordinary beds for hospitalization as well as ICU beds. The discrepancy in the number of estimated cases of acute respiratory syndrome hospitalized among the scenarios projected was approximately 63%.

Furthermore, in the same way that it was necessary to model the projection of the number of cases of acute respiratory syndrome to estimate the requirement of hospital beds, it was also necessary to foresee the quantity of deaths in order to estimate the supplies and demand for the funeral service. The purpose was to foresee the

demand and avoid the situation seen in other places, such as for example, New York, where collective graves needed to be opened quickly, as well as to allow the public power to furnish the most varied supplies required in this area, from the most obvious such as caskets to the most unusual such as cold storage<sup>1</sup>.

In order to allow greater accuracy in the modeling which aided the decisions of acquisition and policies adopted, a partnership was established to encourage and use the results of a sampling study developed in partnership by the university and private sector. The study was coordinated by Dr. Beatriz Tess of the Medical Faculty of the University of São Paulo, and also involved the São Paulo Medical School, the Public Health Faculty of the Federal University of São Paulo, besides private bodies such as the Fleury Group, Ibope Inteligência and the NGO Instituto Semeia<sup>2</sup>. The decision to prepare a specific study of São Paulo city itself, as opposed to the association of the city in a national study was due to the political scenario, which noted great fragility in the capacity of articulation of the federal government during the sanitary crisis. Such perception was correct, as in spite of not appearing to be the most appropriate decision from a technical point of view, the national study was rendered unfeasible weeks later by the Ministry of Health.

Whereas the study in the municipal scope was very successful and contributed to furthering even greater assertiveness in the modeling and, consequently, in the policies adopted, including social distancing. So that the decision concerning the return to lessons in the municipality will also be partially supported by a serological survey executed in the municipal educational network.

#### **4 What is Innovation in the Public Sector in the Context of Pandemic?**

Innovation is usually strongly associated with technology and the private sector

(SCHUMPETER, 1939), nevertheless, innovating can be conceived as “placing what is new into action, executing gradual or radical changes as the result of human intention – as a rule, starting from a collective component” (CUNHA *et al.*, 2017) and from this broader perspective, it is possible to reflect on what innovation represented in the context of the Covid-19 pandemic in the municipality of São Paulo.

The authoress Tharsila Maynardes D. Fariniuk discusses innovation and the concept of smart cities, during the context of the pandemic, in her article “Smart cities and pandemic: digital technology in the public management of Brazilian cities”. She drew up ten categories concerning the use of digital tools in the pandemic to look at the issue: “education/learning at a distance, digital tools supporting hospitals/health, reinforcement of information to the population by digital means, digital cultural transmission, monitoring of agglomeration by geolocalization data, municipal services, online tax assistance, hackathon.” Such categories are of interest to the extent that digital tools are analyzed, and São Paulo city made use of several of these tools during the pandemic. However, it should be pointed out that not every technological tool adds value in an emergency context.

It is necessary to evaluate carefully in order to avoid wasting energy and public resources in tools of which the functioning depends upon sharp alterations of routines and the incorporation of new activities with low generation of value. In a scenario of insecurity and instability such as a pandemic many digital services and proposals of tools are offered to the public sector, and a swift and at the same time discerning analysis is indispensable, for example, many proposals of applications of traceability of the epidemic were offered by the private sector, nevertheless, besides concern with data secrecy, especially clinical data, there should be an analysis concerning the timeliness of the tool proposed and how appropriate it is

for resolving the issues involved.

In the case of identifying cases of Covid-19 – the aim of certain tools proposed to the municipality – the difficulty of identifying cases by the public power at the start of the pandemic was due to a scarcity of tests available owing to the need to import the product and a global shortage in the offer of these supplies. An applicative or any other digital tool would be ineffective related to the root of the problem. Also regarding this issue, even after resolving the initial snag of acquiring supplies (tests), the most effective way of tracing the cases was by the information systems existing in the City Hall and public power, even though it was possible to improve them for the specific context of the pandemic. The creation of a parallel mechanism of which the information source was not automated and integrated with the public systems already existing would not easily add value.

The article of Sakellarides presents two different mindsets about the pandemic, the epidemiological issues being framed in a more authoritarian, centralized and normative logic, which prescribes protocols to be followed.

Nevertheless, from the point of view of public management, it can be argued, bearing in mind the experience of São Paulo, that the incorporation of the epidemiological tools in the institutional instruments of planning and acquisition is not a means of prescribing action, but aids with technical elements the decisions of public policies. Furthermore, the very institutional mechanism of operating the incorporation of this scientific knowledge is distinct from a normative perspective and acts in a flexible and innovating way in the public sector. In reality, it represents an advance regarding traditional mechanisms of planning and proves to be an effective way of forming a partnership with the university. Likewise, it is innovating for the university itself to have available its specialists to act more effectively and swiftly

regarding the real demands of the public sector and the population in a context of sanitary emergency.

Beyond these innovating aspects, it is worth highlighting the transversal performance observed in the period. The Public Administration tends to act in a sectoral way: the budget is divided into sectors, the usual instruments of planning (Municipal Plans, PPA, Goals Program) are divided into sectors, careers are sectoral, and such instruments make it difficult for the public power to act between sectors, despite there being a reasonable amount of agreement concerning the relevance of this model of acting in public policies (MONNERAT; SOUZA, 2014). The context of the pandemic also brought this innovation – here understood in its broad concept (CUNHA *et al.* 2017) – and strengthened performance between sectors. An example of this<sup>3</sup> was the dialog established between Health and Education, containing the following participants: Municipal Secretariat of Education, Regional Directory of Education, Educational Unit, Municipal Secretariat of Health, Municipal Secretariat of Social Assistance and Development and Municipal Secretariat of Human Rights by means of the establishing of Work Groups in order to define the sanitary protocol of returning to lessons. This is not the first or sole joint action between sectors, nevertheless, this type of action and even more occurring in an organic and effective way, is minor in the scope of Municipal Administration.

## 5 Innovation and Public Purchasing

Due to the chaotic scenario already alluded to in this article and the quick transmission of the disease in the Municipality, it was of utmost importance that the Municipal Health Secretariat acquired, in a short time, several medical supplies, as well as contracting field hospitals, increasing existing beds, renewing public equipment, etc. Furthermore,

the pandemic also caused other impacts to be overcome by the Public Administration, such as human resources limitations, as a great quantity of civil servants had some of the risk factors for Covid-19 and had to work from home, and, as it concerns a completely novel situation for the Municipal Public Administration, quick and efficient mobilization was required.

In this context of scarcity of workforce and excessive demand, the Health Secretary requested the support of the Secretary of Infrastructure in executing one of the phases of the process of public purchasing – price study – for acquiring personal protection equipment, respirators and ICU equipment, as well as for adapting the laboratories of the municipality, in order to allow the execution of serological and Covid-19 tests, and renovating hospitals for increasing beds, etc.

In this scenario, the usual means of contracting, in accordance with Law 8.666/1993, the General Bidding Law, were incapable of fulfilling the requirements of Administration, mainly due to the large bureaucratic rite foreseen by law, mandatory terms to ensure advertising and competitiveness and the lack of foresight of advance payment or use of means of payment with guarantee, such as letter of credit or escrow account.

Regarding the equipment requested, although related to the health area, it had different manufacturers and, to a large extent, outside Brazil, as the domestic market did not have sufficient productive capacity to handle its demand. Such a situation also exposed the weakness of the domestic industrial policy, which does not include certain strategic sectors of the medical equipment industry, of both basic production (for example medical gloves) and pharmaceuticals. Moreover, the quantity of supplies required at the moment of peak of the crisis also differed from normal conditions, even rendering international supply difficult, leading to a true “race” for equipment and supplies.

In this respect, the scope of the pandemic caused an extremely high demand, especially in the months of March/April, generating as a result, the lack of equipment, exorbitant prices (when compared with the prices practiced previously), “robbing” of loads between countries. Also, due to the speed with which the scenario of availability of equipment altered, as well as the lack of knowledge of how severe the pandemic would be, the Administration faced an unprecedented situation, namely, the demand for advance payments by the manufacturers to ensure the supply of the product, with little guarantee that the factories would accomplish the terms established. The headlines transmitted in the media show this scenario of instability in the market of medical equipment and raw materials:

“China cancels purchase of respirators by Bahia, and cargo was held in the USA”<sup>47</sup> “Coronavirus: the USA is accused of ‘robbing’ and ‘deviating’ equipment which would go to Germany, France and Brazil”<sup>48</sup> “Germany centralizes purchase of equipment to handle pandemic”<sup>49</sup> “Holland orders recall of protection masks from China”<sup>50</sup> “Covid-19: CADE investigates abusive increase in prices of products”<sup>51</sup>

Thus, after analyzing the practices of other federal entities (municipal, state), as well as of other countries, the best means found to acquire such equipment, due to the great quantity of products which the City needed and the high prices practiced, was by means of a purchase abroad, from the manufacturers that still had the products, using a Brazilian trader as intermediary, as such companies are specialized in foreign trade and in managing several contracts for supply. Furthermore, the organization of the logistics in the country of origin for dispatch to Brazil was essential, bearing in mind, also, the restrictions of international mobility caused by the pandemic.

In this issue of public acquisition, the

innovation was to deal with this adverse scenario in order to find legal and institutional support which dealt with the actual situation. In this field certain legislation identified stands out: in the federal realm PEC 10/20 known as PEC of the “war budget” was approved. This Amendment allows the hiring, by simplified processes, of temporary staff, works, services and purchases related exclusively to facing the situation of public calamity and while it lasts. Besides procedural-administrative simplification, the Amendment allows the creation and increase of expenses provided that it is not in a permanent way, by acts of the Executive Power and by legislative proposals. Also in the federal area there stands out Law 14.035 of August 11, 2020, which converted into law the Provisional Measure 926. Article 4 of this law deals specifically with flexibilization in the processes of acquiring or hiring goods, services, including of engineering, and supplies required to handle the public health emergency.

In the state area extensive legislation was also published in the period in order to handle the situation of calamity experienced by society. Concerning the performance of the public power in handling the crisis, there stands out Decree # 64.928, of April 8, 2020 which states:

Art. 1 While the state of public calamity recognized by State Decree # 64.879, of March 20, 2020 lasts, the acquisition of goods, services and raw materials required to deal with the pandemic arising from COVID-19 (New Coronavirus) dispenses with the comment set forth in the “head provision” of article 2 of Decree # 32.117, of August 10, 1990, amended by Decree # 43.914, of March 26, 1999.

§ 1 The exemption foreseen in the “head provision” of this article is restricted to the direct bidding and hiring executed during the validity of the state of public calamity.

§ 2 The payment of the acquisition referred to in the “head provision” shall be able to be executed at sight through signing the

contract term, with specific technical expression and report of the Office of the Attorney-General of the State for the case concerned.

It is emphasized that this procedure of authorization for payment at sight of essential goods and equipment, through contractual signing, subverts the usual process of acquisition of the public sector, which only allows payment after the delivery of the good and/or service. Nevertheless, the usual acquisition process did not meet the requirements of the population at the moment or the supply restrictions noted in the emergency context, hence the requirement for this legal amendment.

In the municipal jurisdiction several legislative measures were edited, with Decree # 59.283 of March 16, 2020 standing out. This was the decree which declared the emergency situation in the municipality, and, despite it bringing certain innovations to the processes of acquiring goods and services in its Art. 2, they were mild, as there was no clear authorization for acquisition overseas by means of advance payment. If on one hand this safeguards the public exchequer, on the other hand, it makes certain acquisition necessary during the pandemic unfeasible:

Art. 2 To deal with the emergency situation hereby declared, the following measures are established:

I - goods and services of physical and legal entities shall be able to be requested, in which case the later payment of fair compensation shall be assured;

II - in the terms of art. 24, of Law # 8.666, of June 21, 1993, it is authorized to dispense with bidding for acquiring goods and services intended to deal with the emergency.

§ 1 The emergency hiring executed based upon subsection II of this article shall be able to be agreed with mandatory payment term which ensures the supply of raw materials and/or medicaments, even though not

observing the strict chronological order of the dates of requirements of the obligations, forbidding their payment in advance. (Included by Decree # 59.362/2020)

§ 2 Exceptionally, advance payment shall be able to be accepted of the obligations arising from emergency contracting based upon subsection II of this article, provided that the contracted entity renders full and suitable guarantee by one of the modalities foreseen in article 56 of Federal Law # 8.666, of June 21, 1993, and that the supplier is the only one capable of supplying the raw material and/or medicament, through conclusive technical report.(Included by Decree # 59.362/2020).

On the other hand, Law # 17.335, of March 27, 2020 was innovating and provided the legal-institutional framework required to maintain administrative public contracts of rendering services, safeguarding dozens of thousands of jobs and ensuring the maintenance of essential services.

The legislation presented is only a small portion of all the framework which needed to be reviewed in order to handle the scenario experienced, both in budgetary terms, and in planning instruments, and in terms of acquiring goods and services and works/renewals required.

## 6 Conclusion

As presented, the sanitary, social and economic crisis unleashed by the Covid-19 pandemic demanded from the public sector swiftness, flexibility and capacity of adaptation (RODRIGUES *et al.*, 2020). In this context the traditional instruments of planning, logistics and acquisition used in the public area proved to be insufficient. This perception led to the use of other interinstitutional mechanisms for planning and public action, such as forming Management Committees of the sanitary crisis with the participation of university specialists, Intersectoral Work Groups, forming

public-private partnerships and adopting a more flexible approach and non-hierarchical management of the crisis.

Furthermore, not only were the performance mechanisms flexibilized, but so were the tools which were used: epidemiological modeling for planning renovation and as a basis for government procurement. In order to obtain greater accuracy in the modeling, use and support for executing sampling research (serological survey) by public and private entities (FMUSP, Ibope, Fleury, etc.) also leading to greater speed in another sphere of the public sector: university. The instruments of purchasing and payment also needed to be adapted to a scenario of scarcity of medical supplies which became essential in the context of the pandemic in quantities much above the historical demand for determined items such as personal protection equipment (PPE), burial items (casketss, bags), laboratory raw materials such as rayon, serological tests, etc. Besides the reduced number of players able to handle the demand, they were mostly international entities, which required specialized analyses of logistics, suitability of possible commercial partners and means of enabling payment.

Such performance by the public sector is innovating within a broad perspective of the concept of innovation – understood as being a different way of executing processes and policies – and, more than this, it concerns an innovation which generates value. An innovation which exceeds the mere use of technology, but makes use of it together with other tooling and other entities in order to allow an effective performance based upon evidence by the public power. Bearing in mind the perspective of future epidemics/pandemics it is essential to absorb these new instruments in the dynamics of the Public Administration as well as to reflect concerning other instruments, protocols, processes and relevant entities capable of contributing to similar scenarios in the future.

## References

- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004 – 3ª Edição.
- FARINIUK, Tharsila Maynardes Dallabona. Smart cities e pandemia: tecnologias digitais na gestão pública de cidades brasileiras. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p.860-873, August, 2020.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília, 2017.
- LI Q, GUAN X, WU P, *et al*. Early transmission dynamics in Wuhan, China, of novel coronavirus-infected pneumonia. **New England Journal of Medicine**, England. 2020; 382:1199-1207.
- MONNERAT, G. L., SOUZA, R. G. de. Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. **Revista SER Social**. Brasília, v. 12, n, 26, p. 200-220, Jan./Jun. 2009.
- NORONHA, Kenya Valeria Micaela de Souza *et al*. Pandemia por COVID-19 no Brasil: análise da demanda e da oferta de leitos hospitalares e equipamentos de ventilação assistida segundo diferentes cenários. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, e00115320, 2020.
- OBSERVATÓRIO COVID-19. **Vulnerabilidade estrutural dos hospitais e cemitérios e crematórios da cidade de São Paulo à COVID-19: relatório técnico**. São paulo, 2020.
- PANIZZON, Mateus; COSTA, Camila Furlan da; MEDEIROS, Igor Baptista de Oliveira. Práticas das universidades federais no combate à COVID-19: a relação entre investimento público e capacidade de implementação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 635-649, August, 2020.
- PEREIRA, P. A. P. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. de. (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014. p. 21-39.
- PORTA M. **A dictionary of epidemiology**. 6th ed. New York: Oxford University Press, 2014.
- QUAMMEN David. **Contágio - Infecções de Origem Animal e a Evolução das Pandemias**. Companhia das Letras, 2020.
- RODRIGUES, Vinícius Picanço *et al*. Pandemic responses in vulnerable communities: a simulation-oriented approach. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1111-1122, August, 2020.
- SCHUMPETER J. A. (1939), **Business Cycles**. New York, NY: McGraw-Hill, 1939.
- WU, D.; WU, T.; LIU, Q.; YANG, Z. The SARS-CoV-2 outbreak: What we know. **International Journal of Infectious Diseases**, v. 94, p. 44-48, May 2020.
- WU P, HAO X, LAU EHY, *et al*. Real-time tentative assessment of the epidemiological characteristics of novel coronavirus infections in Wuhan, China, janeiro 2020. **Eurosurveillance** 2020; pg 25.
- ZHU N, ZHANG D, WANG W, *et al*. A novel coronavirus from patients with pneumonia in China, 2019. **New England Journal of Medicine**, England. 2020; 382:727-733.

## Notes

1 Available at <https://jornaloexpresso.wordpress.com/2020/04/25/prefeitura-de-sao-paulo-tem-lista-macabra-de-compras>. Accessed on October 4 2020.

2 Available at <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/segunda-fase-de-mapeamento-da-covid-19-em-sao-paulo-e-iniciada.shtml>. Accessed on October 13 2020.

3 Available at <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=3a4c4a13268be089341bebae2ce0ac42&PalavraChave=f%C3%A1tima%20cristina%20abrao>. Accessed on March 10 2020.

4 Available at <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52166245>. Accessed in September 2020.

5 Available at <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52166245>. Accessed in September 2020.

6 Available at <https://www.dw.com/pt-br/alemanha-centraliza-compra-de-equipamentos-para-enfrentar-pandemia/a-52959082>. Accessed in September 2020.

7 Available at <https://www.dw.com/pt-br/holanda-ordena-recall-de-m%C3%A1scaras-de-prote%C3%A7%C3%A3o-da-china/a-52950301>. Accessed in September 2020.

8 Available at <https://www.dw.com/pt-br/holanda-ordena-recall-de-m%C3%A1scaras-de-prote%C3%A7%C3%A3o-da-china/a-52950301>. Accessed in September 2020.

# G

## overnment Surveillance Amid the Covid-19 Pandemic: Contact Tracing Apps and Issues of Data Privacy

**A**bstract: This article aims to examine the use of contact tracing apps during the COVID-19 pandemic in a context of rising government surveillance and digital authoritarianism. Through a data protection perspective, we will consider key attributes of these softwares such as system architecture and data management, and examine their main privacy implications. We briefly explore some of the surveillance methods employed around the world and reflect on its implications for individual freedoms and democracy. At last, we examine the findings of a systematic review of the effectiveness of automated contact-tracing for preventing the spread of the novel coronavirus.

**Keywords:** Data protection. Government surveillance. Contact tracing. Privacy. Digital authoritarianism.

### 1 Why data matters: surveillance and digital authoritarianism

In 2018, the Cambridge Analytica (CA) data scandal revealed how, through Facebook, the company had been harvesting user data without their consent, and using it to influence voter preference and election results. An app owned by CA was offered on the social media platform to thousands of users, who were paid to complete an online survey and consented on having their data collected for

#### Sofia Bordin Rolim

Law graduate (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul) and public servant at Tribunal de Contas do Município de São Paulo (Audit Court of the City of São Paulo)

“academic purposes”. Although Facebook’s platform policy prohibits the collection of users’ friends’ data for commercial or advertising purposes,<sup>1</sup> CA was able to gather data from 87 million Facebook users, albeit only 270 thousand people had downloaded the app.<sup>2</sup> This information was then used for *online political microtargeting* which, by removing the political debate from the public sphere, poses a threat of manipulation as well as voter suppression, and facilitates the spread of misinformation.<sup>3</sup> The Cambridge Analytica case shone light not just on this one instance of illegal data harvesting and its political use, but on how little control and knowledge governments and civil society have over the way private companies collect, store and share citizens’ data.

The debate on how “Big Tech” – the dominant companies in the information technology sector, often referred to as “Big Four/Five” in reference to Amazon, Google, Facebook, Apple, and sometimes Microsoft – benefit economically and even structure their business model on the user data they aggressively collect, often without appropriate consent, has been ongoing among privacy law experts, digital rights activists, political philosophers and social scientists concerned about democratic decline, and even liberal economists, entrepreneurs and lawyers who advocate for breaking up the Big Four on the grounds of how monopoly stifles innovation and competition.<sup>4</sup> For Harvard Business School professor Shoshana Zuboff, the contemporary approach of Big Tech and private enterprise towards user data has instituted a “new economic order that claims human experience as free raw material for hidden commercial practices of extraction, prediction, and sales”<sup>5</sup> she labels *surveillance capitalism*. Zuboff unravels how, through machine intelligence, data is used to fabricate extremely lucrative *prediction products* – that is, predictions of future user behaviour. In

the competitive search for ever-more-predictive behavioural data, companies have realized the efficiency of nudging consumer behaviour into more profitable outcomes. This has produced a shift “in which automated machine processes not only *know* our behavior but also *shape* our behavior at scale”<sup>6</sup>.

Furthermore, the threat of the use of digital surveillance in order to track and suppress political dissidents – known as *digital authoritarianism* – is present throughout the democracy spectrum.<sup>7</sup> According to Freedom House, the COVID-19 pandemic has accelerated an already sharp process of decline in internet freedom across the world:

[...] authorities cited COVID-19 to justify expanded surveillance powers and the deployment of new technologies that were once seen as too intrusive. The public health crisis has created an opening for the digitization, collection, and analysis of people’s most intimate data without adequate protections against abuses. Governments and private entities are ramping up their use of artificial intelligence (AI), biometric surveillance, and big-data tools to make decisions that affect individuals’ economic, social, and political rights. Crucially, the processes involved have often lacked transparency, independent oversight, and avenues for redress. These practices raise the prospect of a dystopian future in which private companies, security agencies, and cybercriminals enjoy easy access not only to sensitive information about the places we visit and the items we purchase, but also to our medical histories, facial and voice patterns, and even our genetic codes.<sup>8</sup>

In the following topics, we will address how this process of increased surveillance and data collection has played out in regards specifically to the development and promotion of apps relying on GPS monitoring in order to track cases of potential exposure to the SARS-CoV-2 virus.

## 2 The emergence of COVID-19 and contact tracing

In December 2019, doctors and medical researchers based in Wuhan, capital of the central Chinese Hubei province, were hustling to identify the origin of the pneumonia-like disease which had quickly infected dozens of the city's residents.<sup>9</sup> On January 3rd, 2020, the National Institute of Viral Disease Control and Prevention identified the first complete genome of the virus subsequently designated as SARS-CoV-2<sup>10</sup> on a patient's fluid samples<sup>11</sup>; 16 days later, there were 198 confirmed cases in Wuhan, with reported cases in Japan, South Korea, Thailand, and elsewhere in China.<sup>12</sup> On January 30th, 2020, when virus patients had been diagnosed in 18 countries outside China, the World Health Organization (WHO) declared the novel coronavirus outbreak a public health emergency of international concern under the International Health Regulations.<sup>13</sup>

By January 5th, 121 close contacts of the infected patients had been identified and placed under medical observation;<sup>14</sup> before the end of the month, Wuhan had been placed under a strict lockdown, and completely isolated from the rest of the country.<sup>15</sup> As more information on the virus and its disease were uncovered, rapid case identification and contact tracing quickly became key strategies for public health response. With a mean incubation period of 3 to 9 days<sup>16</sup> and evidence of pre-symptomatic transmission,<sup>17</sup> isolating potentially infected individuals before they went on to further spread the disease became a complex challenge for public health officials and governments worldwide.

The challenges of "analogic" contact tracing are plenty. First and foremost, the process of conducting individual interviews is time consuming and, in contexts where the daily caseload is on the rise, can quickly overwhelm health officials. Secondly, the information provided by the interviewees on the places they have visited and the people they have come in contact with within a certain time frame is subject to inaccuracies due to

memory lapses.<sup>18</sup> At last, for various reasons, people may lie or omit information on their whereabouts and encounters, or may not wish to come forward and undergo a contact tracing interview. South Korea was confronted with this challenge in May 2020, when a virus outbreak in bars and clubs known to cater to the LGBTQ+ population in the bohemian district of Itaewon, in Seoul, infected over 200 people<sup>19</sup>. Due to the stigma faced by this community, many were unwilling to report that they had attended the nightlife establishments and get tested, for fears of having their sexuality outed to the public. The mayor of Seoul guaranteed anonymity for all those seeking testing in connection to the Itaewon cluster, but apprehensiveness over privacy breaches remained.<sup>20</sup>

The importance of the rapid detection of new cases in the early moments of an outbreak order to prevent small-scale clusters from evolving into a scenario of sustained community transmission was becoming increasingly clear. According to the WHO, "surveillance, rapid response teams, and case investigation" is one of the main pillars in COVID-19 preparedness and response planning.<sup>21</sup> While thousands of workers were hired to work full time in contact tracing,<sup>22</sup> many countries have also resorted to technology and surveillance for the solution. Contact tracing apps developed for smartphones will track their users' location and alert them when they have come in close contact with someone infected by the virus; thus, potentially exposed individuals can rapidly seek testing and prevent further contagion.

## 3 Key features of contact tracing apps and privacy aspects

Contact tracing apps have now been launched by dozens of countries around the world, with varied architectures and approaches to data privacy, and while most attempt to encourage citizens to install the softwares, more authoritarian-inclined governments have made their usage mandatory. The main privacy considerations rotate around concerns over the access

which third parties may gain to citizens' Personally Identifiable Information (PII) and location, and how this data can be used by governments for purposes other than epidemiological control, or once the pandemic is over. We will approach selected aspects of system architecture and data management in order to address possible implications for user privacy.

The essence of digital contact tracing is *location data*, which may be collected through a number of different technologies which can be used to infer the user's absolute or relative location. Systems based on absolute location data (gathered through GPS location, WiFi access points, or cell towers) monitor users' movement constantly and are widely deemed to be more intrusive in terms of personal privacy; however, although they offer a broad view on the mobility patterns of individuals, the generated data may not be sufficiently precise to determine epidemiological close contact proximity. On the other hand, relative location data obtained through the pairing of two devices with Bluetooth technology can offer more precise information, but would require that a large percentage of the population install the application in order to be effective.<sup>23</sup> Also, distance estimation may vary depending on the power level of the transmission of the Bluetooth signal, which varies in different phones, while the transmission patterns from the same device may be affected by the use of a phone case or the orientation of the phone's antenna.<sup>24</sup> On the efficiency of contact-tracing apps in regards to proximity estimation, Ahmed *et al* concluded that

Claims of "guaranteed" accuracy of order 1m by any current app should therefore be considered with some scepticism. [...] with the techniques used by current apps for proximity estimation, there would still be many false positives and false negatives. The proximity estimate may indicate close contact, whereas the actual contact is far off or erroneously indicates that it is far off when it is nearby. Similarly, a close contact as perceived by distance estimation

does not always translate into an exposed case as there may be a wall/obstruction between the two individuals (e.g., two adjacent apartments), or the contact has occurred in open space where chances of infection are lower. However, getting false positives is not as disastrous, as they only result in additional tests for these false cases. False negatives are a more significant issue as these are considered a missed opportunity to register contact with a positive case.<sup>25</sup>

The types of system architecture more commonly adopted for the collection of this data are the centralized, decentralized, and hybrid approaches, which we will briefly explore. The main feature of the centralized architecture is the central server which stores encrypted PII information, generates privacy-preserving temporary identifications (TempID) for each registered device, performs risk analysis, and notifies close contacts of an infected individual.<sup>26</sup> Therefore, data stored by the central server includes users' personal information such as name, phone number, age range and ZIP code, as well as users' TempIDs, and contact details for positive cases and close contacts of each of the positive cases.<sup>27</sup> An attack on the server, therefore, could jeopardize the privacy of all users and their respective contacts.<sup>28</sup>

The decentralized architecture aims to prevent data leaks by avoiding the accumulation of responsibilities on a single server. In this model, the attributions are moved to the user's personal device, which will generate an anonymous identifier and process the exposure notifications and risk analysis.<sup>29</sup> In this scenario, the only data stored by the server are the seeds voluntarily uploaded by users diagnosed with the virus.<sup>30</sup> Smartphones, however, tend to be less secure than a server, and the user is vulnerable to having the device stolen, or being coerced into granting a third party access to the stored data. Also, malicious attacks could succeed at de-anonymised users' personal information and identify COVID-19-positive users by downloading the seeds uploaded to the server, if the attackers gained access to data collected from

side-channel context information<sup>31</sup>.

At last, the hybrid model shares the tasks between server and user device: while the generation and management of temporary identifiers remain decentralised, the tracing process itself (that is, risk analysis and notification) is performed by the server.<sup>32</sup> Data stored by the server includes device ID, Private Encounter Tokens voluntarily received from positive cases, metadata from positive cases, and Private Encounter Tokens uploaded from other users e for a risk analysis to be carried out by the server.<sup>33</sup> The de-anonymization risk encountered in the hybrid systems “adopt additional advanced privacy enhancement methods such as secret sharing, decisional Diffie-Hellman (DDH), and private set intersection”<sup>34</sup>.

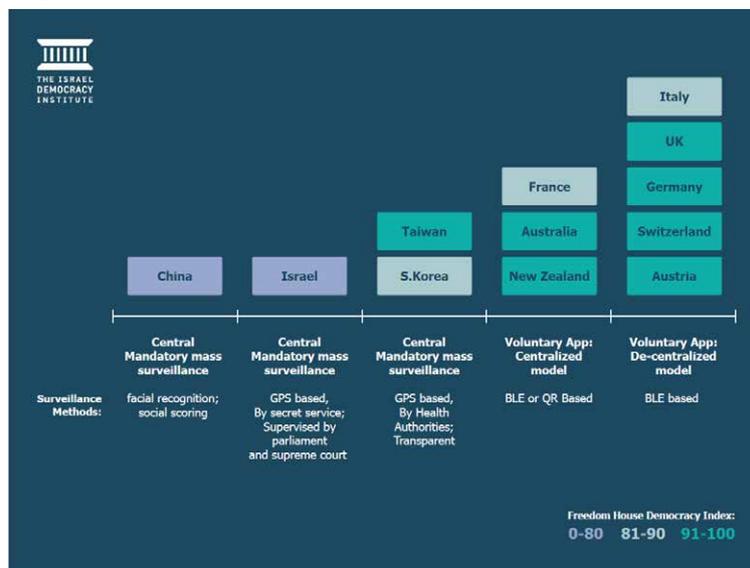
Contact tracing apps currently being developed or already at use in different countries have made a range of choices in regard to system architecture and other features. Apps such as *TraceTogether*, deployed by the Singaporean government; *CovidSafe*, launched by the government of Australia; the French *Stop-Covid* app; and *Aarogya Setu*, which collects both absolute and relative data and whose download has been made mandatory by the Indian government for certain segments of the population,<sup>35</sup> are all based on centralized architecture.<sup>36</sup> On the other hand, the exposure

notification system developed by Apple and Google adopts a decentralised model, as does the Israeli *HaMagen* app.<sup>37</sup> Another relevant issue is the lack of transparency verified in the vast majority of currently active contact tracing apps, for which Ahmed *et al.* suggest two main approaches. Firstly, the app’s source code should be open, and subjected to periodic reviews and trusted third-party audits, and secondly, the carrying out of Privacy Impact Assessment should be a basic requirement for all functioning apps.<sup>38</sup>

#### 4 Surveillance methods and threats to user privacy

Although any kind of data collection and storage will pose *some* degree of risk to data privacy and individual liberties due to the impossibility of fully eliminating threats of leaks, malicious attacks or misuse, the surveillance tools employed by some countries evidently exceed the amount of monitoring required for epidemiological purposes. Below, we reproduce a chart produced by Tehilla Shwartz Altshuler and Rachel Aridor Hershkovitz, researchers at the Israel Democracy Institute, which lists a variety of surveillance methods, ranked from more intrusive to less, adopted by various countries, pointing out how these states rank in the Freedom House Democracy Index.

**Figure 1 - Freedom House Democracy Index**



Source: Israel Democracy Institute<sup>39</sup>

The chart ranged from central mandatory mass surveillance in China, where telecom providers share user data with authorities and facial recognition cameras identify pedestrians and measure their body temperature from a distance, until decentralized apps developed by European states, more strictly bound by data protection law, where location data collection should be bound by consent or anonymization.<sup>40</sup> South Korea and Taiwan, despite being relatively well-ranked by Freedom House, have deployed extensive surveillance methods and collected location data in a mandatory fashion. Previous experience with epidemics such as SARS and swine flu left a legacy of epidemic-specific legislation, which, in Taiwan, “authorizes the healthcare service to conduct broad epidemiological studies, and impose sanctions on those who refuse to cooperate with it”<sup>41</sup> and “permits people to refuse to take part in an epidemiological investigation, but [subjects them] to sanctions if this refusal cannot be justified”<sup>42</sup> in South Korea. In regards to the Chinese mass surveillance system, philosopher Byung-Chul Han notes:

Critical awareness of digital surveillance is practically non-existent in Asia. There is almost no talk of data protection, including liberal states like Japan and Korea. No one is irritated by the authorities’ frenzy to collect data. Meanwhile, China has introduced a system of social credit unimaginable to Europeans, which allows people to be assessed and exhaustively evaluated. Each must be assessed as a result of their social conduct. In China, there is no moment in everyday life that is not subject to observation. Each click, each purchase, each contact, each activity on social networks is controlled. Whoever crosses the red light, whoever has contact with critics of the regime and whoever makes critical comments on social networks loses points. Life, then, can become very dangerous. On the contrary, those who buy healthy food online and read newspapers that support the regime earn points. Those who have enough points get a travel visa and

cheap credits. On the contrary, those who fall below a certain number of points may lose their job. In China, this social surveillance is possible because there is an unrestricted exchange of data between Internet and cell phone providers and the authorities. There is practically no data protection. In the Chinese vocabulary there is no term for “private sphere”.<sup>43</sup> (Translation our own)

In Israel, although the previously mentioned *HaMagen* app is offered for download on a voluntary basis, the country has deployed its domestic security service, Shin Bet, to track and monitor the location of individuals without their consent in order to curb virus contagion. The contact-tracing program, which relies on cellphone surveillance, was halted by the country’s High Court in April 2020 after identifying severe violations to privacy rights<sup>44</sup>; although the Israeli government argued that the emergency measures were necessary, and that an app would be useless to track the country’s ultra-Orthodox community, who don’t own smartphones, the legal ruling determined that a privacy-compliant alternative should be sought.<sup>45</sup> Two months later, the Knesset, Israel’s Parliament, passed a law authorizing Shin Bet to continue tracking.<sup>46</sup> The country lacks modern privacy protection legislation and has an “inherent tendency” of resorting to security forces in emergency situations<sup>47</sup>, which increases the threat government surveillance poses to individual liberties. Among the assessed countries, intelligence agencies were involved in data collection and tracking in Israel and China only.<sup>48</sup>

Altshuler and Hershkovitz reflect on the motivations and consequences of the mass surveillance employed by Israel and other countries with authoritarian tendencies:

Countries such as China and Russia saw the pandemic as a golden opportunity to expand

the state's coercive powers over citizens and to use technology in order to identify, track, acquire knowledge, and intimidate. When the pandemic dies down, they will find some other excuse, and the heightened surveillance will continue. In Israel, too, the decision-makers' obstinate insistence on continued use of the GSS [General Security Service] and rejection of alternatives corroborate the claims about the slippery slope whose bottom is unpredictable. In addition, Israel finds itself in the company of illiberal democracies such as Poland, Turkey, Bulgaria, and Hungary, which exploited the coronavirus in order to strip people of their civil rights and to ignore their parliaments and courts.

Furthermore, serious security flaws and highly intrusive surveillance have been identified in other countries. A recent survey by Amnesty International has reviewed contact tracing apps from Europe, Middle East and North Africa and performed a detailed analysis on softwares from Algeria, Bahrain, France, Iceland, Israel, Kuwait, Lebanon, Norway, Qatar, Tunisia and the United Arab Emirates, ranking them on their respect for users' privacy. The international organization has highlighted the threat posed by the highly invasive surveillance tools deployed by the apps *BeAware Bahrain*, developed by the Bareinite government, *Shlonik*, deployed by Kuwait, and *Smittestopp*, Norway's official contact-tracing app, all of which track users' location in real time through GPS monitoring uploaded to a centralized server.<sup>49</sup> The Norwegian government has currently halted usage of *Smittestopp*.<sup>50</sup>

Amnesty International has also identified a serious security breach in the Qatari *EHTERAZ* app, which "would have allowed cyber attackers to access highly sensitive personal information, including the name, national ID, health status and location data of more than one million users"<sup>51</sup>; after the alert, the government has fixed the flaw. The organisation has criticized governments for rushing the

deployment of contact-tracing apps which are "often poorly designed and lack privacy safeguards"<sup>52</sup>, echoing concerns voiced by data privacy researchers and activists worldwide.

## 5 On the effectiveness of contact tracing apps

Researchers from University College London have conducted a systematic review<sup>53</sup> in order to assess the effectiveness of automated and partly automated contact-tracing systems in controlling the spread of COVID-19, which identified 4036 studies, 110 of which were reviewed and 15 of which were included in the final analysis and quality assessment, and was published online in August 2020. The review's primary and secondary outcomes were the number or proportion of contacts (or subsequent cases) identified, and indicators of outbreak control, uptake, resource use, cost-effectiveness and lesson learnt. In this topic, we will explore their main findings.<sup>54</sup>

Firstly, modelling studies have shown that the efficacy of automated contact-tracing such as the one performed by apps is dependent on two factors, the first of which is population uptake; a large percentage must download and allow such apps to collect their data – studies estimates range from 56% to 95% of the population. The second factor is timeliness of the quarantining of potentially exposed close contacts.<sup>55</sup> The researchers note that false positive and false negative events can be influenced by factors such as the use of personal protective equipment, ventilation levels, and separation by screens or walls unidentified by the location-monitoring technology. Further real-world data is required in order to assess the extent of the effect of these factors.<sup>56</sup>

Regarding the effectiveness of system architectures, Braithwaite *et al* indicate that

Decentralised automated contact-tracing systems benefit from Apple and Google's support, meaning that interoperability

between countries with such apps is likely to be more straightforward than between countries that use centralised systems. However, a study reported that centralised systems assess transmission risk more accurately (reducing the number of people quarantined), enable better optimisation, are less susceptible to false reports, and are more readily evaluated.<sup>57</sup>

The researchers refer to academic studies on the risks automated contact tracing could pose if data is breached or misused, including increased surveillance and erosion of public trust, but alert that considerations of privacy and on trade-offs between privacy and utility are not in the scope of the systematic review.

Furthermore, different studies bring up concerns over digital exclusion, although these issues are not currently well quantified. Especially in low income countries, vulnerable groups which may be more at risk of infection from COVID-19 may also be less likely to own smartphones than the general population. Contact-tracing apps would therefore be less able to reduce transmission risks in these circles, potentially amplifying their risks.<sup>58</sup> Although noting the scarcity of empirical studies of fully automated contact tracing, the authors have identified no empirical evidence of the effectiveness of automated contact tracing regarding identification of contacts or transmission reduction. This is not to say, of course, that contact tracing apps or other forms of automated contact tracing are *not* effective; but, merely, that its potential effectiveness has not been established as of yet.

The researchers list essential questions which should be investigated by scientists and pondered by policymakers before deploying contact-tracing apps. These issues include

[...] whether concerns around public acceptability and privacy have been adequately addressed, with appropriate public consultation; how an automated system will be

integrated with other contact-tracing and disease control strategies, in consultation with public health experts; and, perhaps most importantly, whether it is likely to be effective, cost-effective, and equitable in that context.<sup>59</sup>

Furthermore, if such apps or systems are deployed, it is essential that they are rigorously evaluated, “including through large-scale prospective studies of effectiveness, technical and equity dimensions”, as well as “qualitative studies to improve the understanding of key social and behavioural dimensions of app use and adherence.”<sup>60</sup>

## 6 Conclusion

In this article, we have examined the current context of rising government surveillance and digital authoritarianism. Shoshana Zuboff’s *surveillance capitalism* helps us understand how user data and information is used not only to predict our wants and needs, but to nudge user behaviour into more profitable outcomes for private enterprise. Also, digital authoritarianism is a dangerous trend on the rise among governments, especially those with stronger authoritarian tendencies. Monitoring and surveillance is often used to curb dissent and persecute political opponents, and other technological tools are employed to predict and make policy decisions around relevant social, political and economic issues without the appropriate transparency or consent. In the context of the coronavirus pandemic, the importance of contact tracing in order to prevent virus transmission has become clear and, due to the challenges posed by manual or analogic contact tracing, governments have sought out automatized solutions. Since the automatized contact tracing process is based on location monitoring, these tools carry severe implications for user data privacy and individual liberties.

We examine key features of contact

tracing apps such as system architecture and data managing, and offering some considerations regarding effectiveness and privacy implications. The impossibility of producing a sufficiently precise proximity estimation is highlighted as a major obstacle. Relying on a study by Tehilla Shwartz Altshuler and Rachel Aridor HersHKowitz, we comment on the variety of surveillance methods employed by states holding different positions at the Freedom House Democracy Index. While tougher data privacy laws and regulations tend to discourage more intrusive surveillance in Europe, countries like China and Russia have increased vigilance and monitoring during the pandemic, intensifying threats to individual liberties and privacy. Countries like South Korea and Taiwan have also adopted mandatory surveillance methods, while Israel has resorted to its domestic security service to track and monitor its citizens' locations, despite a Supreme Court ruling which ordered the program's halt due to

severe violations to privacy rights.

A systematic review conducted by researchers from University College London and published in August 2020 has examined thousands of studies on automated contact tracing in curbing the spread of COVID-19 and found no empirical evidence of its effectiveness thus far. More studies are necessary in order to better understand the impact of these policies. Any kind of location data collection and storage will pose some degree of risk to data privacy, and the hastiness with which many governments have implemented new technologies for monitoring and surveillance greatly increases these risks. We understand that further investment in automated contact tracing and its necessary surveillance and monitoring technologies should not be pursued while its effectiveness for epidemiological purposes is unclear, and the threat it poses to user privacy, individual liberties, and democratic strengthening is visible and well-documented.

## References

- AHMED, Nadeem; MICHELIN, Regio A.; XUE, Wanli; RUJ, Sushmita; MALANEY, Robert; KANHERE, Salil S.; SENEVIRATNE, Aruna; HU, Wen; JANICKE, Helge; JHA, Sanjay K. A Survey of COVID-19 Contact Tracing Apps. **IEEE Access**, v. 8, p. 134577 - 134601, 2020.
- ALTSHULER, Tehilla Shwartz; HERSHKOWITZ, Rachel Aridor. **Digital contact tracing and the coronavirus: Israeli and comparative perspectives**. Brookings. 2020a. Available at [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/FP\\_20200803\\_digital\\_contact\\_tracing.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/FP_20200803_digital_contact_tracing.pdf)
- ALTSHULER, Tehilla Shwartz; HERSHKOWITZ, Rachel Aridor. **How Israel's COVID-19 mass surveillance operation works**. Brookings. 2020b. Available at <https://www.brookings.edu/techstream/how-israels-covid-19-mass-surveillance-operation-works/>
- AMNESTY INTERNATIONAL. **Bahrain, Kuwait and Norway contact tracing apps among most dangerous for privacy**. 16 Jun 2020. Available at <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/bahrain-kuwait-norway-contact-tracing-apps-danger-for-privacy/>
- AMNESTY INTERNATIONAL. **Norway: Halt to COVID-19 contact tracing app a major win for privacy**. 15 Jun 2020. Available at <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/norway-covid19-contact-tracing-app-privacy-win/>
- AMNESTY INTERNATIONAL. **Qatar: Contact tracing app security flaw exposed sensitive personal details of more than one million**. 26 May 2020. Available at <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/05/qatar-covid19-contact-tracing-app-security-flaw/>

BORGESIU, Frederik J. Z.; MÖLLER, Judith; KRUIKEMEIER, Sanne; Ó FATHAIGH, Ronan; IRION, Kristina; DOBBER, Tom; BODO, Balazs; DE VREESE, Claes. Online Political Microtargeting:

Promises and Threats for Democracy. *Utrecht Law Review*, v. 14, n. 1, p. 82 - 96, 2018.

BRAITHWAITE, Isobel; CALLENDER, Thomas; BULLOCK, Miriam; ALDRIDGE, Robert W. Automated and partly automated contact tracing: a systematic review to inform the control of COVID-19. *Lancet Digital Health*, v. 2, n. 11, Nov 2020, p. 607- 621.

CADWALLADR, Carole; GRAHAM-HARRISON, Emma. **Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach.** The Guardian. 17 Mar 2018. Available at <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>

GORBALENYA, Alexander E.; BAKER, Susan C.; BARIC, Ralph S. et al. The species Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus: classifying 2019-nCoV and naming it SARS-CoV-2. *Nature Microbiology*, v. 5, n.3, p. 536-544, mar 2020.

GALLOWAY, Scott. **The Four: The Hidden DNA of Amazon, Apple, Facebook, and Google.** New York: Random House, 2017, 448 p.

HAN, Byung-Chul. **O coronavírus de hoje e o mundo de amanhã, segundo o filósofo Byung-Chul Han.** El País Brasil. Mar 2020. Available at <https://brasil.elpais.com/ideas/2020-03-22/o-coronavirus-de-hoje-e-o-mundo-de-amanha-segundo-o-filosofo-byung-chul-han.html>

HE, Xi; LAU, Eric H.Y.; WU, Peng; et al. Temporal dynamics in viral shedding and transmissibility of COVID-19. *Nature Medicine*, v. 26, p. 672-675, Apr 2020.

HIGGINS, Julian; THOMAS, James (Eds.). **Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions.** 2nd ed., New Jersey: Wiley-Blackwell, 2019, 728 p.

KIM, Nemo. **South Korea struggles to contain new outbreak amid anti-gay backlash.** The Guardian. 11 May 2020. Available at <https://www.theguardian.com/world/2020/may/11/south-korea-struggles-to-contain-new-outbreak-amid-anti-lgbt-backlash>

LAPOWSKY, Issie. **Facebook Exposed 87 Million Users to Cambridge Analytica.** Wired. 4 Apr 2018. Available at <https://www.wired.com/story/facebook-exposed-87-million-users-to-cambridge-analytica/>

POLYAKOVA, Alina; MESEROLE, Chris. **Exporting digital authoritarianism: The Russian and Chinese models.** Brookings, 2019. Available at [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/08/FP\\_20190827\\_digital\\_authoritarianism\\_polyakova\\_meserole.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/08/FP_20190827_digital_authoritarianism_polyakova_meserole.pdf)

PRIVACY INTERNATIONAL. **India's contact tracing app will be voluntary in theory but mandatory in practice.** Apr. 2020. Available at <https://privacyinternational.org/examples/3769/indias-contact-tracing-app-will-be-voluntary-theory-mandatory-practice>

PRIVACY INTERNATIONAL. **Israel's coronavirus surveillance is an example for others - of what not to do.** May 2020. Available at <https://privacyinternational.org/long-read/3747/israels-coronavirus-surveillance-example-others-what-not-do>

QIN, Amy; WANG, Vivian. **Wuhan, Center of Coronavirus Outbreak, Is Being Cut Off by Chinese Authorities.** New York Times. 24 Jan 2020. Available at <https://www.nytimes.com/2020/01/22/world/asia/china-coronavirus-travel.html>

SIMMONS-DUFFIN, Selena. **States Nearly Doubled Plans For Contact Tracers Since NPR Surveyed Them 10 Days Ago**. NPR. 7 May 2020. Available at <https://www.npr.org/sections/health-shots/2020/04/28/846736937/we-asked-all-50-states-about-their-contact-tracing-capacity-heres-what-we-learned>

SIORDIA JR, Juan A. Epidemiology and clinical features of COVID-19: A review of current literature. **Journal of Clinical Virology**, v. 127, Jun 2020.

TANG, Qiang. Privacy-Preserving Contact Tracing: current solutions and open questions. **arXiv:2004.06818**, p. 1 -18, 2020.

TAN, Wenjie; ZHAO, Xiang; MA, Xuejun et al. Notes from the Field: A Novel Coronavirus Genome Identified in a Cluster of Pneumonia Cases — Wuhan, China 2019–2020. **China CDC Weekly**, v. 2, n. 2, p. 61 - 62, jan 2020.

TEACHOUT, Zephyr. **Break ‘Em Up: Recovering Our Freedom from Big Ag, Big Tech, and Big Money**. New York: All Points Books, 2020, 320 p.

THE 2019-NCOV OUTBREAK JOINT FIELD EPIDEMIOLOGY INVESTIGATION TEAM; LI, Qun. Notes from the Field: An Outbreak of NCIP (2019-nCoV) Infection in China — Wuhan, Hubei Province, 2019–2020. **China CDC Weekly**, v. 2, n. 5, p. 79 - 80, jan 2020.

THE KOREA HERALD. **Itaewon cluster grows to 237, six-stage transmission confirmed**. 25 May 2020. Available at <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200525000683>

TINDALE, Lauren; COOMBE, Michelle; STOCKDALE, Jessica E.; et al. Evidence for transmission of COVID-19 prior to symptom onset. **eLife**, v. 9, jun 2020

ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism**. New York: PublicAffairs, 2019, 704 p.

WONG, Julia Carrie; SOLON, Olivia. **US government demands details on all visitors to anti-Trump protest website**. The Guardian, 2017. Available at <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/14/donald-trump-inauguration-protest-website-search-warrant-dreamhost>

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Pneumonia of unknown cause – China**. 2020a. Available at <https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unknown-cause-china/en/>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Director-General’s statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV)**. 2020b. Available at [https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihf-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihf-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

WORLD HEALTH ORGANISATION. **COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan: Operational Planning Guidelines To Support Country Preparedness And Response**. 2020c. Available at [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-19-sprp-unct-guidelines.pdf?sfvrsn=81ff43d8\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-19-sprp-unct-guidelines.pdf?sfvrsn=81ff43d8_4)

## Notes

1 CADWALLADR, Carole; GRAHAM-HARRISON, Emma. Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach. The Guardian. 17 Mar 2018.

2 LAPOWSKY, Issie. Facebook Exposed 87 Million Users to Cambridge Analytica. Wired. 4 Apr 2018.

3 BORGESIU, Frederik J. Z.; MÖLLER, Judith; KRUIKEMEIER, Sanne; Ó FATHAIGH, Ronan; IRION, Kristina; DOBBER, Tom; BODO, Balazs; DE VREESE, Claes. Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy. **Utrecht Law Review**, v. 14, n. 1, p. 82 - 96, 2018.

- 4 GALLOWAY, Scott. **The Four: The Hidden DNA of Amazon, Apple, Facebook, and Google**. New York: Random House, 2017, 448 p. and TEACHOUT, Zephyr. **Break 'Em Up: Recovering Our Freedom from Big Ag, Big Tech, and Big Money**. New York: All Points Books, 2020, 320 p.
- 5 ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism**. New York: PublicAffairs, 2019, p. 1.
- 6 Ibidem, p. 8.
- 7 POLYAKOVA, Alina; MESEROLE, Chris. **Exporting digital authoritarianism: The Russian and Chinese models**. Brookings, 2019. and WONG, Julia Carrie; SOLON, Olivia. **US government demands details on all visitors to anti-Trump protest website**. The Guardian, 2017.
- 8 SHAHBAZ, Adrian; FUNK, Allie. **Freedom on the Net 2020: The Pandemic's Digital Shadow**. Freedom House.
- 9 WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Pneumonia of unknown cause – China**. 2020a.
- 10 GORBALENYA, Alexander E.; BAKER, Susan C.; BARIC, Ralph S. et al. The species Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus: classifying 2019-nCoV and naming it SARS-CoV-2. **Nature Microbiology**, v. 5, n.3, p. 536–544, mar 2020.
- 11 TAN, Wenjie; ZHAO, Xiang; MA, Xuejun et al. Notes from the Field: A Novel Coronavirus Genome Identified in a Cluster of Pneumonia Cases — Wuhan, China 2019–2020. **China CDC Weekly**, v. 2, n. 2, p. 61 – 62, jan 2020.
- 12 THE 2019-NCOV OUTBREAK JOINT FIELD EPIDEMIOLOGY INVESTIGATION TEAM; LI, Qun. Notes from the Field: An Outbreak of NCIP (2019-nCoV) Infection in China — Wuhan, Hubei Province, 2019–2020. **China CDC Weekly**, v. 2, n. 5, p. 79 – 80, jan 2020.
- 13 WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV)**. 2020b.
- 14 Op. cit. WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020a.
- 15 QIN, Amy; WANG, Vivian. **Wuhan, Center of Coronavirus Outbreak, Is Being Cut Off by Chinese Authorities**. New York Times. 24 Jan 2020.
- 16 SIORDIA JR, Juan A. Epidemiology and clinical features of COVID-19: A review of current literature. **Journal of Clinical Virology**, v. 127, Jun 2020.
- 17 TINDALE, Lauren; COOMBE, Michelle; STOCKDALE, Jessica E.; et al. Evidence for transmission of COVID-19 prior to symptom onset. **eLife**, v. 9, jun 2020 and HE, Xi; LAU, Eric H.Y.; WU, Peng; et al. Temporal dynamics in viral shedding and transmissibility of COVID-19. **Nature Medicine**, v. 26, p. 672–675, Apr 2020.
- 18 AHMED, Nadeem; MICHELIN, Regio A.; XUE, Wanli; RUJ, Sushmita; MALANEY, Robert; KANHERE, Salil S.; SENEVIRATNE, Aruna; HU, Wen; JANICKE, Helge; JHA, Sanjay K. A Survey of COVID-19 Contact Tracing Apps. **IEEE Access**, v. 8, p. 134577 - 134601, 2020.
- 19 THE KOREA HERALD. **Itaewon cluster grows to 237, six-stage transmission confirmed**. 25 May 2020. Available at <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200525000683>
- 20 KIM, Nemo. **South Korea struggles to contain new outbreak amid anti-gay backlash**. The Guardian. 11 May 2020.
- 21 WORLD HEALTH ORGANISATION. **COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan: Operational Planning Guidelines To Support Country Preparedness And Response**. 2020c.
- 22 SIMMONS-DUFFIN, Selena. **States Nearly Doubled Plans For Contact Tracers Since NPR Surveyed Them 10 Days Ago**. NPR. 7 May 2020.
- 23 TANG, Qiang. Privacy-Preserving Contact Tracing: current solutions and open questions. **arXiv:2004.06818**. 2020, p. 6.
- 24 Op. cit. AHMED, Nadeem *et al*, p. 134586.
- 25 Ibid., p. 134586.

- 26 Op. cit. AHMED, Nadeem *et al*, p. 134584.
- 27 Ibid.
- 28 Ibid., p. 134585
- 29 p. 134580 - 134582
- 30 p. 134584
- 31 Ibid., p. 134585
- 32 p. 134580-134583
- 33 p. 134584
- 34 Ibid., p. 134585. For the referred privacy enhancement methods, see SHAMIR, A. 'How to share a secret. Commun. ACM, v. 22, n. 11, p. 612–613, Nov. 1979.; BONEH, D. 'The decision diffie-hellman problem. Algorithmic Number Theory. Berlin: Springer, p. 48–63, 1998; and DE CRISTOFARO, E.; TSUDIK, G. Practical private set intersection protocols with linear complexity. Proc. Int. Conf. Financial Cryptogr. Data Secur. Springer, pp. 143–159, 2010.
- 35 PRIVACY INTERNATIONAL. **India's contact tracing app will be voluntary in theory but mandatory in practice.** Apr. 2020.
- 36 Op. cit. AHMED, Nadeem *et al*, p. 134590-134592.
- 37 Ibid., p. 13492 - 134594.
- 38 Ibid., p. 13497.
- 39 ALTSHULER, Tehilla Shwartz; HERSHKOWITZ, Rachel Aridor. **Digital contact tracing and the coronavirus: Israeli and comparative perspectives.** Brookings. 2020a.
- 40 Op. cit. ALTSHULER, Tehilla Shwartz; HERSHKOWITZ, Rachel Aridor, 2020a, p. 7.
- 41 Ibid, p. 8.
- 42 Ibid.
- 43 HAN, Byung-Chul. **O coronavírus de hoje e o mundo de amanhã, segundo o filósofo Byung-Chul Han.** El País Brasil. Mar 2020.
- 44 PRIVACY INTERNATIONAL. **Israel's coronavirus surveillance is an example for others - of what not to do.** May 2020.
- 45 ALTSHULER, Tehilla Shwartz; HERSHKOWITZ, Rachel Aridor. **How Israel's COVID-19 mass surveillance operation works.** Brookings. 2020b.
- 46 STAFF, Toi. **Knesset passes law authorizing Shin Bet tracking of virus carriers until January.** The Times of Israel. Jul 2020.
- 47 Op. cit. ALTSHULER, Tehilla Shwartz; HERSHKOWITZ, Rachel Aridor, 2020a, p. 9.
- 48 Ibid., p. 13.
- 49 AMNESTY INTERNATIONAL. **Bahrain, Kuwait and Norway contact tracing apps among most dangerous for privacy.** 16 Jun 2020.
- 50 AMNESTY INTERNATIONAL. **Norway: Halt to COVID-19 contact tracing app a major win for privacy.** 15 Jun 2020.
- 51 AMNESTY INTERNATIONAL. **Qatar: Contact tracing app security flaw exposed sensitive personal details of more than one million.** 26 May 2020.
- 52 Ibid.
- 53 According to the Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions (2011), systematic reviews "attempt to collate all empirical evidence that fits pre-specified eligibility criteria in order to answer a specific research question. It uses explicit, systematic methods that are selected with a view to

minimizing bias, thus providing more reliable findings from which conclusions can be drawn and decisions made.”

54 BRAITHWAITE, Isobel; CALLENDER, Thomas; BULLOCK, Miriam; ALDRIDGE, Robert W. Automated and partly automated contact tracing: a systematic review to inform the control of COVID-19. **Lancet Digital Health**, v. 2, n. 11, Nov 2020, p. 607- 621.

55 Ibid.

56 Ibid., p. 618.

57 Ibid., p. 619.

58 Ibid.

59 Ibid.

60 Ibid.

# ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS DO TCMSP

## Centro de formação e informação para servidores públicos e a sociedade

A Escola Superior de Gestão e Contas Públicas (EGC) do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) é uma Escola de Governo reconhecida como centro de excelência na formação, capacitação gerencial, treinamento, pesquisa, produção acadêmica e debates.

A EGC está credenciada pelo Conselho Estadual de Educação a oferecer cursos de pós-graduação *lato sensu* em nível de aperfeiçoamento e de especialização.

### Eventos, palestras, seminários, encontros:

Promovem o conhecimento e o debate em Controle Externo e demais linhas de pesquisa e formação da EGC, sempre com temas relevantes para os servidores públicos e a sociedade em geral.

### Programas para a comunidade:

Atividades culturais e programas de visitação.

### Pós-graduação *lato sensu*:

- Aperfeiçoamento em Formação Política do Estado
- Especialização em Direito Público Municipal
- Especialização em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas
- Especialização em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas

### Cursos relacionados às linhas de pesquisa e formação em:

- Controle Externo
- Controle Social
- Direito Público
- Gestão Pública
- Políticas Públicas



Escola Superior de Gestão  
e Contas Públicas  
TCMSP

### Escola Superior de Gestão e Contas Públicas

Av. Prof. Ascendino Reis, 1133 | Vila Clementino  
04027-000 São Paulo SP

☎ (11) 5080-1387 | [escoladecontas@tcm.sp.gov.br](mailto:escoladecontas@tcm.sp.gov.br)

🏠 [www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br](http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br)



# **UNINOVE**



*Universidade Nove de Julho*

**A UNINOVE COM VOCÊ É 10**



Escola Superior de Gestão  
e Contas Públicas  
**TCMSP**

[www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br](http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br)

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130  
Vila Clementino — CEP: 04027-000  
São Paulo — SP  
Tel.: 11 5080-1387  
[escoladecontas@tcm.sp.gov.br](mailto:escoladecontas@tcm.sp.gov.br)