

REVISTA DE ESTUDOS
LEGISLATIVOS

Assembleia Legislativa de Pernambuco

ANO I - Nº 1 - OUTUBRO/2016





Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco

A Casa de Todos os Pernambucanos

MESA DIRETORA

Guilherme Uchoa

Presidente

Augusto César

1º Vice-Presidente

Pastor Cleiton Collins

2º Vice-Presidente

Diogo Moraes

1º Secretário

Vinícius Labanca

2º Secretário

Romário Dias

3º Secretário

Eriberto Medeiros

4º Secretário

André Ferreira

1º Suplente

Rogério Leão

2º Suplente

Beto Accioly

3º Suplente

Adalto Santos

4º Suplente



REVISTA DE ESTUDOS **LEGISLATIVOS**

© 2016 Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE)

APRESENTAÇÃO

A sociedade exige cada vez mais dos agentes políticos e dos gestores públicos, além do compromisso com o bem comum, a elaboração de leis e de políticas públicas eficientes e eficazes, que estejam em consonância com as reais necessidades da população.

Pautada por esses princípios, a Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe) implantou, no início de 2015, a Consultoria Legislativa (Consuleg), órgão de assessoramento institucional, formado por um corpo técnico-profissional de carreira, especializado em diversas áreas que representam os desafios sociais contemporâneos.

Agora, temos a oportunidade de compartilhar, com toda a sociedade, estudos desenvolvidos pela Consultoria por meio da Revista de Estudos Legislativos.

Temos a certeza de que esta publicação será um importante instrumento de aproximação entre o parlamento estadual e o povo pernambucano.

Esta primeira edição da Revista de Estudos Legislativos da Alepe é mais um passo que damos nesta direção.

Deputado Guilherme Uchoa
Presidente da Assembleia Legislativa
de Pernambuco

Repactuação federativa, desenvolvimento sustentável e previdência social são alguns temas que a Revista de Estudos Legislativos aborda. Os textos, produzidos pelo corpo técnico da Consultoria Legislativa (Consuleg), estão presentes na agenda política estadual e nacional.

Os assuntos tratados neste trabalho impactam no dia a dia de cada cidadão. Desse modo, a publicação se destina a subsidiar com informações relevantes os agentes públicos e privados envolvidos nas transformações sociais que se fazem necessárias, não só no Estado, mas no Brasil.

A Revista de Estudos Legislativos se propõe, assim, à reflexão e, ao mesmo tempo, ao fortalecimento do Poder Legislativo como catalisador dos debates que a sociedade entende como imprescindíveis.

Marcelo Cabral e Silva
Consultor-geral

SUMÁRIO

Competência legislativa dos estados diante do modelo federalista brasileiro.....	6
A legística e o aperfeiçoamento da produção legislativa em Pernambuco.....	26
ICMS socioambiental no estado de Pernambuco.....	43
Agroecologia: desafios e perspectivas para o desenvolvimento da agricultura sustentável	65
Desenvolvimento e sustentabilidade: as perspectivas para a geração de energia renovável no estado de Pernambuco	80
Regime próprio de previdência social dos servidores do estado de Pernambuco	95
As políticas públicas de combate à violência de gênero no estado de Pernambuco.....	116
Acidentes de moto em Pernambuco: um caso epidêmico de saúde pública.....	134
Referências Bibliográficas.....	155

A Revista de Estudos Legislativos é uma publicação da Consultoria Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco.

Consultoria Legislativa

Consultor-geral: Marcelo Cabral e Silva
Consultor-chefe do Núcleo Temático de Direito e Pronunciamentos: José Carlos Nascimento de Santana

Consultor-chefe do Núcleo Temático de Orçamento e Economia: Cláudio Roberto de Barros Alencar

Consultor-chefe do Núcleo Temático de Políticas Públicas: Edécio Rodrigues de Lima

Gerente de Apoio Consultivo: Cláudia Maria Siqueira de Melo Hammel

Chefe de Expediente: Catarina Cavalcanti Ramalho Maciel

Organizadores: Alexandre Vasconcelos, Cláudia Hammel, Daniel Sarinho, João Victor Leandro, Juliana Aretakis e Victor Barreto.

Coordenação: Marcelo Cabral

Revisoras: Natália Câmara e Juliana Aretakis

Apoio: Superintendência de Comunicação Social

Projeto Gráfico e Diagramação: Impacto Comunicação e Marketing
Tiragem: 800 exemplares
Impressão: Artes Gráficas do Brasil LTDA

Site: www.alepe.pe.gov.br



COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ESTADOS DIANTE DO MODELO FEDERALISTA BRASILEIRO

Laíza Gemir Baracho Campos ¹

Maristela Inês C. de A. Lapa Morais ²

RESUMO: É analisado o sistema de repartição constitucional de competências adotado pela Carta de 1988 à luz dos critérios ínsitos do sistema federativo. Nesse contexto, nota-se uma forte centralização do poder em favor da União, restando aos estados-membros poucas matérias sobre as quais legislar. Assim, para as distorções constatadas, serão apresentados os meios aptos a corrigi-las, promovendo o equilíbrio no Pacto Federativo.

Palavras-chaves: Federalismo. Competência legislativa dos estados-membros. Redesenho da repartição constitucional de competências.

¹ Consultora Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco e Advogada. Bacharela em Direito pela UFPE.

² Consultora Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco e Advogada. Bacharela em Direito pela AESO.

1. INTRODUÇÃO

O modelo federalista de Estado é constituído por um conjunto de agrupamentos detentores de autonomia, mas dotados de um ente único e central responsável por manter a coesão de todos os demais que integram a federação.

Essa forma de Estado foi acolhida por vários países, tendo cada um deles as suas peculiaridades e características próprias. Assim, não há como afirmar que existe um modelo único de federação, mas há requisitos mínimos a serem preenchidos para que os estados possam ser assim considerados, quais sejam: a repartição constitucional de competências, a autonomia dos estados-membros, a existência de órgão judiciário supremo capaz de dirimir conflitos de atribuições e a previsão de intervenção federal para evitar a secessão.

O primeiro dos países a adotar oficialmente este modelo foi os Estados Unidos da América que, na sua Constituição de 1787, mesmo que de forma implícita, já previa um federalismo dual, com repartição rígida de competências entre a União e os estados-membros. A federação tal qual hoje se apresenta sofreu grande influência dessa Carta.

No Brasil, a forma federativa só foi reconhecida oficialmente a partir da Proclamação da República, com a promulgação da Constituição de 1891. Passou-se por vários altos e baixos, até que a Constituição de 1988, atualmente vigente, adotou um misto de modelo clássico e cooperativo de federação.

Porém, nota-se, ainda, quando da repartição de competências pelo constituinte, uma forte centralização do poder em prol da União, relegando-se aos esta-

dos a possibilidade de legislar sobre poucas matérias e, no âmbito da competência concorrente, num espaço diminuto disposto pela via interpretativa da doutrina e da jurisprudência, principalmente.

No presente trabalho, objetiva-se propor alternativas capazes de restabelecer o equilíbrio do Pacto Federativo, de modo a conceder aos estados-membros um papel mais proativo na construção do sistema normativo brasileiro e a dotá-los, por conseguinte, da real autonomia que se prega no âmbito de uma federação. Além disso, será feita uma análise crítica das propostas de emenda às Constituições federal e do Estado de Pernambuco, PEC nº 47/2012 e PEC nº 04/2015, respectivamente, que visam justamente promover uma mudança na repartição de competências que hoje prevalece.

2. FEDERALISMO

2.1. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

De início, é relevante especificar o que se entende por federalismo, sendo nada mais que uma forma de Estado representada pela união de coletividades, denominadas estados-membros, que detêm autonomia política. Há, na verdade, uma descentralização administrativa e legislativa na gestão do Estado. É um modelo que se contrapõe ao chamado Estado Unitário, no qual todo o poder e normas advêm de um único organismo centralizado.

Com efeito, faz-se necessário distinguir a autonomia que permeia a atuação dos estados-membros da soberania, uma vez que esta é característica exclusiva da Federação como um todo, enquanto a autonomia se restringe a cada ente que a

integra. Nesse sentido, valiosa é a lição de José Afonso da Silva que esclarece bem tal distinção:

*Houve muita discussão sobre a natureza jurídica do Estado federal, mas, hoje, já está definido que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito Internacional, é o único titular da soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. Os Estados federados são titulares tão só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal.*³

Partindo dessas premissas, oportuno estabelecer, de antemão, quais as características imanentes a qualquer Estado que se intitula como federado. Apesar de não haver uma uniformidade normativa entre eles, há traços que devem se fazer presentes para que reste configurada uma federação. Nas palavras do professor Raul Machado Horta:

*A pluralidade organizatória convive com a adoção comum e generalizada, na estrutura constitucional do Estado Federal, da repartição de competências, da dualidade, pelo menos, dos entes constitutivos da federação, a autonomia constitucional do Estado Federado, o órgão judiciário supremo, para dirimir conflitos e preservar a supremacia da Constituição Federal, a intervenção federal, para eliminar manifestações patológicas, incompatíveis com o funcionamento do sistema federal de Governo.*⁴

No campo da repartição constitucional de competências, pode-se destacar a existência de um federalismo dual ou cooperativo. A distinção se faz pelo fato de que no primeiro há a divisão rígida de atribuições entre a União e os estados-membros, separadamente; já no federalismo cooperativo, as atribuições das unidades federadas não ficam tão bem delimitadas quanto no dual, sendo usada como meio de “forçar” uma aproximação/cooperação entre aquelas.

Em relação à autonomia das unidades federadas, esta pode ser verificada, basicamente, pela capacidade de auto-organização das mesmas, sendo regidas pelas suas próprias Constituições; pela auto-legislação que as autoriza a editarem suas leis; pelo autogoverno em que cada ente escolhe seus próprios governantes, e pela autoadministração, por meio da qual cada um exerce sua gestão de forma independente.

Mas, por óbvio, toda essa autonomia deverá estar em consonância com o disposto na Constituição Federal, haja vista que a federação requer, sobretudo, a existência de uma unidade maior. Aliás, a Corte Suprema dos Estados Unidos da América (EUA), em 1868, já defendia essa ideia de concomitância entre a unidade e a autonomia: “a perpetuidade e a indissolubilidade da União, de modo algum implicam a perda da existência distinta e individual ou do direito de autogoverno pelos estados”⁵.

Quanto à necessidade de um órgão judiciário que tenha como função dirimir os conflitos, isso ocorre para evitar que os entes desvirtuem o texto constitucional

³ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 102.

⁴ HORTA, Raul Machado. O Federalismo no Direito Constitucional Contemporâneo. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais, n. 4, 2001 - Ano XIX. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2001/04/-sumario?next=7>. Acesso em: 27 jan. 2016.

⁵ Texas versus White, 7 Wall, 700, 725 (EUA 1868), apud Bernard Schwartz: O Federalismo Norte-Americano Atual, p. 11-12.

e permaneçam sem qualquer sanção, esta que pode ser verificada quando da declaração de inconstitucionalidade das normas editadas pelo ente federado em desconformidade com a repartição estabelecida. Caso contrário, a federação estaria fadada ao insucesso.

Por fim, a possibilidade de intervenção federal nos estados-membros é prevista devido à proibição de secessão por parte dos entes autônomos, isto é, estes não podem se separar do todo unitário que compõe a federação. Se algum deles agir de modo a ofender a unidade federativa, sofrerá as intervenções pertinentes para a restauração da ordem. E isso se dá graças à indissolubilidade do vínculo que se forma. Na Constituição Brasileira, é possível verificar essa característica marcante logo no seu art. 1º, que dispõe ser a República Federativa formada pela “união indissolúvel” dos estados, municípios e Distrito Federal.

2.2. ESTADO FEDERAL: SUAS ORIGENS E O DIREITO COMPARADO

Desde os primórdios da humanidade, o ser humano sentiu a necessidade de se reunir em grupos com o fim de se proteger das intempéries que pudessem surgir. Tal ocorrência, de convivência em coletividades, tem como motivo a negação da sociedade natural, um abandono da autodeterminação do indivíduo. A partir daí, advêm as sociedades civis, percebidas nas cidades da Antiguidade, que, apesar de possuírem relações de sujeição entre os indivíduos, ainda não fica clara a presença de um poder institucionalizado, mas a mera coerção natural, decorrente, no mais das vezes, da crença nas divindades.

As sociedades políticas, por sua vez, representam uma negação das sociedades civis e são caracterizadas pela forte presença de um poder institucionalizado, soberano, personificado, de início, na pessoa do rei e, posteriormente, na própria figura do Estado.

Pode-se depreender que o Estado surge justamente da progressiva divisão do poder, levando os grandes políticos teóricos e práticos a encontrarem a melhor forma de desconcentrar ou descentralizar o poder político. Só assim seria possível o exercício de uma gestão eficiente em um espaço territorial amplo.

No século 18, com a independência, as 13 colônias americanas decidiram, com a edição da Constituição dos EUA em 1787, implantar um modelo de Estado Federativo. Até então, elas formavam uma confederação de Estados independentes, cada qual dotado da sua respectiva soberania, embora ainda frágeis diante do poderio da ex-metrópole britânica. Com essa mudança, as colônias abrem mão da sua soberania e passam a ser entes autônomos, tudo em prol de uma unidade que fosse capaz de torná-los mais fortes frente às investidas dos invasores.

Desse modo, o modelo federal tal como conhecido atualmente sofre forte influência do disposto na Carta Americana, podendo denominá-lo de federalismo clássico ou dual. Este é considerado, inclusive, o primeiro Estado formalmente federalista, o qual instituiu na sua constituição, embora de maneira implícita, o referido *status*.

A característica mais marcante desse modelo é a repartição rígida de competências, de modo que a União detenha as atribuições enumeradas e os estados-membros aquelas remanescentes ou não

expressas. Porém, essa divisão estática começou a ser relativizada pela própria Corte Suprema Americana, segundo André Ramos Tavares:

*Contudo, desde o caso McCulloch vs. Maryland, reconhece-se que o Governo Federal possui não apenas aqueles poderes especificamente atribuídos a ele, mas também os necessários para o efetivo exercício dos poderes expressos. É a doutrina dos poderes implícitos. Ou seja: onde a Constituição dá os fins, ela também oferece os meios adequados ao seu alcance.*⁶

Nesse diapasão, é possível perceber que a Constituição dos EUA não faz qualquer distinção entre competência legislativa e executiva, estando esta afeta ao mesmo ente que detém a atribuição de legislar sobre o tema. Exemplo: se à União cabe editar normas sobre comércio, sobre ela recai, igualmente, o dever de executar as políticas inseridas no sistema.

Frise-se, aliás, que a Suprema Corte Americana desfruta de grande prestígio, pois acabou por ser a responsável pela criação efetiva de uma federação no país, haja vista que a Constituição dos EUA nunca mencionou esse termo em seu texto, sendo, assim, construção interpretativa do órgão jurisdicional que dirime justamente os conflitos de competência que tendem a ofender o princípio federativo.

Outro país que adotou o modelo federativo e que influenciou bastante o constituinte brasileiro foi a Alemanha, que, ao contrário do modelo americano clássico de rigidez na repartição de atribuições entre suas unidades integrantes, implantou um federalismo cooperativo previsto na Constituição Alemã de Weimar, de 1919. Há previsão de competências concorrentes entre a União e os estados-membros e da possibilidade de delegação de atribuições por parte dos entes federativos.

A principal inovação trazida é a da diferenciação entre as competências ditas administrativas e as legislativas, uma vez que aos estados restou o dever de concretização do disposto nas normas federais e estaduais. Nesse caso é marcante o “princípio da subsidiariedade”⁷ que determina aos entes de nível mais individual a realização das tarefas determinadas pela lei. Apenas na hipótese de impossibilidade de execução por aqueles é que o grupamento superior ficará responsável pelas atividades de efetivação legal.

Nota-se aqui uma reformulação do modelo clássico, de forma a aperfeiçoar o sistema e torná-lo mais condizente com as mudanças sofridas pela sociedade ao longo do tempo.

A Argentina também adotou a forma federativa em 1853, declarando tal opção de forma expressa logo em seu art. 1º. O modelo que se estabeleceu é análogo ao americano, ficando a União com

⁶ TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 809.

⁷ Nesse sentido, o Professor José Alfredo de Oliveira Baracho relaciona a o princípio da subsidiariedade com a ideia de descentralização própria do federalismo: “O princípio da subsidiariedade explica e justifica, em muitas ocasiões, a política de descentralização. A compreensão do princípio da subsidiariedade, em certo sentido, procura saber como em organização complexa, pode-se dispor de competências e poderes. Aceitá-lo é, para os governantes, admitir a ideia, pela qual, as autoridades locais devem dispor de certos poderes. O princípio da subsidiariedade intui certa ideia de Estado, sendo instrumento de liberdade, ao mesmo tempo que não propõe a absorção de todos os poderes da autoridade central.” BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. In: Revista da Faculdade de Direito (UFMG), Minas Gerais, n. 35, 1995, p. 38. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1470/1399>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

as competências delegadas constitucionalmente e os estados-membros com as atribuições remanescentes.

Por sua vez, o Canadá tornou-se um Estado federativo em 1867 e detinha uma formação bem diferente das demais federações modernas, pois o Governo Central era representado à época pela Coroa Inglesa, na figura do governador-geral do Canadá, e as demais unidades locais eram as províncias. A sua natureza federativa sempre suscitou polêmicas, uma vez que passou por várias turbulências ao longo de sua existência, como, por exemplo, o anseio da província de Quebec de ser reconhecida com certa distinção, no caso, com um maior grau de autonomia.

3. FEDERALISMO NO BRASIL

3.1. ANÁLISE HISTÓRICA

Apesar de várias manifestações políticas ocorridas no século 19, como a Inconfidência Mineira, a Revolução Pernambucana, a Confederação do Equador, terem em seus ideais a forma federativa de Estado, foi apenas com a Proclamação da República, em 1889, que se adotou o federalismo no país. Só com a Constituição de 1891 houve a implementação formal do modelo de descentralização do tipo dual ou clássico.

A partir do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que instituiu o Governo Provisório, as antigas províncias foram transformadas em estados, cada qual gerida pelos seus próprios governantes. Com a Constituição de 1891, o federalismo se tor-

na mais forte, haja vista seu reconhecimento efetivo pela Carta responsável por determinar as competências que caberia a cada ente. Nesse período, os recém-criados estados passaram a ser dotados de grande autonomia, mas não souberam utilizá-la da maneira mais eficiente, pois o governo foi tomado pelas oligarquias locais, que acabaram se aproveitando do poder que lhes foi concedido para sobrepor os seus interesses de classe aos da população.⁸

Vale ressaltar, também, que o modelo adotado pelos republicanos à época da promulgação da Constituição de 1891 gerou problemas para o País que até hoje persistem. Entre eles, a concentração exacerbada da competência legislativa no seio da União, restando aos estados apenas os resíduos daquela.

Exemplo claro disso é que a Suprema Corte de um Estado federado só deveria ser chamada para exercer sua função em casos raros, quando um estado-membro fere a Constituição ou lei federal em decorrência de ato do seu Poder Legislativo, Judiciário ou de atos administrativos.

Nos Estados Unidos, modelo típico federalista, o direito é predominantemente estadual, por isso não são comuns as hipóteses de violação constitucional. Já no Brasil, nota-se que a maioria dos atos emanados pelos estados são facilmente suscetíveis de ferir a Constituição, por invasão de competência da União, posto que praticamente tudo foi estatuído como atribuição desta última.

Assim, o Supremo Tribunal Federal é recorrentemente chamado a solucionar conflitos de competência entre

⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso Modelo Político Brasileiro, vol. III: A federação no Brasil. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985, p. 20.

os entes federados, o que leva o órgão a adotar técnicas de julgamento que diminuem o grande volume de trabalhos a ele submetidos, o que mitiga, muitas vezes, o princípio da tutela jurisdicional ampla e irrestrita.⁹

A Constituição que se segue, de 1934, confirma o caráter federativo anteriormente estabelecido, trazendo, pela primeira vez, o modelo introduzido pela Constituição Alemã de 1919, qual seja: o das competências concorrentes entre estados-membros e União. Mas não dura muito e, já em 1937, foi revogada pela nova Carta Magna instaurada em decorrência de um golpe de Estado encabeçado por Getúlio Vargas.

Nesse período, o Brasil volta a ser um Estado unitário. Raul Machado Horta, aliás, sintetiza as consequências dessa nova ordem jurídica implantada:

A Constituição Federal nominal transforma-se na constituição flexível do Estado Unitário. A unidade do sistema político dominava o país. O Estado sem partidos completou-se na Federação sem Estados autônomos. O poder político concentrou-se na figura monárquica do Presidente da República, autoridade suprema do Estado. O Estado Novo deteve a ascensão do federalismo cooperativo.¹⁰

A Constituição de 1946 restabelece a federação e, embora promulgada em um cenário de pós-guerra, inaugura o início de uma fase em que o federalismo brasileiro começa a dar importância à figura dos órgãos federais que teriam por incum-

bência a promoção do desenvolvimento de determinadas regiões do País. Essas necessitavam de um auxílio financeiro para, ao menos, se igualarem aos demais entes federativos. Notam-se, portanto, os ensaios embrionários do federalismo chamado cooperativo.¹¹

Todavia, com o golpe militar de 1964, e com a posterior edição da Constituição de 1967, a forma federativa de Estado fica, novamente, enfraquecida, uma vez que os ditadores que governavam à época precisavam garantir, concomitantemente, a manutenção no poder e a unicidade dos territórios. Assim, acabavam por reduzir a autonomia dos estados-membros, ampliando as atribuições conferidas à União, caracterizando uma forte centralização do poder.

Por fim, a Constituição de 1988, ora vigente, conhecida como a Constituição Cidadã, trouxe mais direitos para a população brasileira e manteve a tradição republicana, adotando, por conseguinte, o federalismo. Além do mais, a forma federativa de Estado foi elevada à categoria de cláusula pétrea, conforme apregoa o art. 60, § 4º, I, da Carta Magna, não podendo ser objeto de emenda que tenda a promover sua abolição.

Dispositivo esse que demonstra a preocupação do poder constituinte em garantir que o federalismo permaneça como forma de Estado por todo o período de vigência da Constituição, ao menos. Devido à sua extrema importância para a análise a qual se propõe o presente trabalho, esta será abordada com mais profundidade em tópico próprio.

⁹ FRANCO DA FONSECA, J.R.. Federalismo, na Argentina e no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL, São Paulo, 1996. O federalismo mundial e perspectivas do federalismo no Brasil. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, 1997, p. 73-76.

¹⁰ HORTA, Raul Machado. Tendências do federalismo brasileiro. In: Revista brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, n. 20, jan. 1960, p. 26, apud MELO, Osvaldo Ferreira de. Tendências do federalismo no Brasil. Florianópolis: Editora Lunardelli, 1978, p. 52.

¹¹ HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. In: Revista do Legislativo. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, jan.-mar. 1999, p. 20. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/bitstream/handle/11037/1163/001163.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

3.2. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição brasileira de 1988 optou por adotar um modelo de federalismo que promove uma reformulação¹² daquele tradicionalmente concebido, em que a União detinha as atribuições enumeradas e os estados-membros apenas aquelas remanescentes. Assim, é possível vislumbrar a existência de competências que podem ser exercidas em comum por mais de um ente federal e a previsão de atribuições específicas para os estados-membros e até mesmo para os municípios, estendendo a enumeração para além da União.

A primeira das peculiaridades que pode ser verificada no modelo federativo adotado atualmente pelo Brasil é a inclusão dos municípios como entes autônomos integrantes da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º da Carta Magna. Assim, esses também estão munidos da mesma autonomia concedida às demais unidades, porém, suas atribuições são mais restritas.

Diante da adoção desse tipo de modelo mais cooperativo, necessário estabelecer de qual pressuposto partiu o constituinte para proceder à repartição de competências. Em análise dos dispositivos constitucionais vigentes, é notável que a orientação estrutural pela qual optou o constituinte baseia-se no “princípio

da predominância do interesse”.

Preceito esse que confere à União o tratamento de matérias de interesse geral, aos estados aquelas de interesse regional e aos municípios os temas cujas consequências sejam de abrangência meramente local.

Entretanto, é evidente que nem sempre os assuntos a serem abordados pelos entes impactarão apenas em uma zona de interesse, ocorrendo situações em que, recorrentemente, um assunto impacta, de início, no nível regional, mas acaba atingindo uma escala maior que traz repercussões para todo o País.

Por isso, é importante estar atento que o princípio em apreço não fala de exclusividade do ente para legislar, de acordo com a repercussão da matéria, mas em predominância do interesse, isto é, aquele que for mais impactado deverá deter a atribuição referida.

E foi assim que procedeu o constituinte de 1988: concedeu a alguns entes a competência exclusiva para exercer o poder legislativo e administrativo de temas específicos e, concomitantemente, estabeleceu matérias que deveriam ser normatizadas de forma conjunta entre as unidades, de forma a conceder mais coesão e cooperação entre as mesmas.

A partir dessas considerações gerais, cumpre analisar como a repartição de competências se deu efetivamente no bojo do texto constitucional.

Embora não seja o foco do presen-

¹² A doutrina, aliás, ressalta a vontade do constituinte de 1988 de reformular o modelo de federalismo anteriormente concebido: “É de sabença comum que o legislador constituinte originário de 1988 trabalhou, desde as primeiras discussões quanto à elaboração da nova Constituição Federal, com a ideia – que era firme e que estava presente em todas as grandes discussões sobre o rumo que deveria tomar a Nação – de que o federalismo deveria ser reformulado, principalmente quanto ao aspecto da distribuição de competências legislativas, para que se fortalecessem os Estados-membros e os Municípios, descentralizando-se o exercício do poder político, que estava em maior número nas mãos da União.” BORGES NETTO, André Luiz. A validade jurídica da alteração do nome do Estado de Mato Grosso do Sul por intermédio de projeto de Emenda à Constituição Estadual. In: Revista Jurídica Virtual. Brasília, vol. 2, n. 15, ago. 2000. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/ojs_saj/index.php/saj/article/viewFile/1005/989>. Acesso em: 27 jan. 2016.

te trabalho, relevante especificar que a Carta Magna atual determinou, além de preceitos de divisão das competências legislativas, as atribuições administrativas cabíveis a cada ente federado.

O art. 21 dispõe sobre aquelas de competência exclusiva da União, entre elas: manter relações com estados estrangeiros; explorar, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens, de energia elétrica e aproveitamento dos cursos de água; explorar os serviços e instalações nucleares; manter o serviço postal, etc.

Já o art. 30 da CF atribui aos municípios: criar, organizar e suprimir distritos; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; etc.

Por fim, aos estados coube apenas os poderes reservados, quais sejam, aqueles cujas competências não lhes sejam vedadas pela Constituição.

Nota-se, portanto, que, no que tange às atribuições de natureza administrativa, o constituinte adotou um modelo de poderes enumerados (União e Municípios) e reservados (estados-membros). Todavia, não se pode olvidar que também existem as competências comuns, as quais podem ser exercidas simultaneamente por todos os entes, o que pode gerar, sem dúvidas,

muitos conflitos.

Porém, devem ser observadas as competências legislativas conferidas a cada ente federado, especialmente no que se refere àquelas atribuídas aos estados-membros. Nessa seara, o constituinte concedeu à União, privativamente, os poderes previstos no art. 22, da CF, como o de legislar sobre: direito civil, do trabalho, penal, eleitoral, processual, desapropriação, trânsito e transporte, seguridade social, registros públicos, entre outros temas.

Da leitura do dispositivo supracitado é perceptível a extensão do rol de matérias relevantes afetas unicamente à União, demonstrando o caráter centralizador da repartição constitucional. Constam, ainda, os poderes que deverão ser exercidos concorrentemente com os estados e Distrito Federal, consoante dispõe o art. 24 da Carta Magna.

Aos estados-membros, por sua vez, cabe legislar de forma concorrente com a União, nos termos do art. 24 da CF, de modo a complementar as normas editadas pela União, que possuem caráter geral e são de observância obrigatória por todas as unidades integrantes da federação. Utiliza-se, nesse caso, a técnica da repartição vertical de competências, a qual divide a mesma matéria em diferentes níveis, entre diversos entes federativos, mas não em pé de igualdade, cabendo sempre a um o estabelecimento de normas gerais, enquanto a outro atribuem-se as normas particulares ou específicas.¹³

No campo da competência legislativa concorrente, é notável que o consti-

¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, vol. 179-180, jan./jun. 1990, p. 7.

tuante deixou ampla margem para interpretações do texto dos parágrafos do art. 24 da CF. Isso porque, ao estabelecer que à União cabia apenas a edição de normas gerais e, aos estados, o papel de suplementá-las, não se definiu, especificamente, o que se entende por normas gerais.

Desse modo, o liame entre a competência estatuída para os estados e para a União fica de difícil determinação e, por isso, pode assumir uma posição centralizadora em muitos conflitos. Faz-se necessário, portanto, o estabelecimento de um critério imparcial que delimite a abrangência do tema afeto à competência legislativa de cada ente. Mais adiante se apresentam algumas alternativas aptas a solucionar os recorrentes embates de atribuições.

No que concerne às competências privativas dos estados-membros, permaneceu sendo adotado o modelo de federalismo clássico, em que a estas unidades foram conferidos apenas os poderes reservados, isto é, aqueles não vedados pela Constituição. As exceções são as competências tributárias de cada ente, que já se encontram previamente delimitadas nos arts. 153, 155 e 156, da CF, e a exploração dos serviços de gás canalizado, que é privativa dos estados, consoante art. 25, § 2º, da CF. A adoção de tal modelo de repartição leva, indubitavelmente, ao fortalecimento de uma centralização do poder em prol da União, restringindo bastante o campo de atuação dos demais entes.

Ademais, os estados poderão, excepcionalmente, legislar sobre questões específicas relacionadas ao campo da atividade legislativa privativa da União, nos

termos do art. 22, parágrafo único, da Carta Magna. Entretanto, é requisito indispensável para o exercício desse poder a edição de lei complementar por parte da União, tendo sido promulgados até hoje poucos diplomas normativos nesse sentido, tornando o modelo federalista brasileiro, novamente, um sistema restritivo quando se fala em atuação legislativa estadual.

Essa possibilidade de delegação, aliás, foi implementada com o fito de contrabalancear a ampliação das matérias sujeitas à competência privativa da União, pois, caso contrário, a nova Carta Magna não representaria a restauração da Federação, símbolo da democracia. Fama que, diga-se de passagem, é fantástica, até porque essa técnica de transferência de atribuições oriunda do poder central para as coletividades periféricas, por meio de norma infraconstitucional, não é característica típica do federalismo, mas de um Estado Unitário descentralizado.¹⁴

Por fim, o art. 25, § 3º, da Constituição Federal, delega aos estados o poder de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, mediante lei complementar, com o intuito de promover a integração de municípios limítrofes, de modo a facilitar a organização e execução das funções públicas de interesse comum.

Portanto, fazendo um levantamento das atribuições conferidas aos estados-membros, infere-se que o constituinte, embora tenha adotado, formalmente, um modelo de federalismo coo-

¹⁴ CLÈVE, Clèmerson Merlin; PEIXOTO, Marcela Moraes. O Estado Brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1988. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, vol. 26, n. 104, out./dez. 1989, p. 34.

perativo, na prática, a União permanece detentora da maior parte das competências previstas na Constituição, restando aos estados-membros, e até mesmo aos municípios, as atribuições remanescentes.

Sem mencionar o fato de que, nas passagens do texto normativo em que se concede algum tipo de poder aos Estados, há sempre algum óbice que impede um efetivo exercício de suas atribuições.¹⁵ Isso ocorre, principalmente, no âmbito das competências concorrentes, pela falta de restrição do conceito de normas gerais afetas à União e pela ausência da edição de lei complementar que possibilite aos estados exercer algum tipo de competência atribuída, inicialmente, apenas à União. Conclui-se, assim, que o sistema federal brasileiro é resultado de uma combinação entre o modelo clássico ou dual, com poderes enumerados, e o modelo alemão de competências concorrentes.

É possível deduzir que os estados-membros ficaram, regra geral, com a faixa de competências demarcada pelo critério de exclusão, além de terem que respeitar as vedações estabelecidas constitucionalmente. Logo, ao legislador estadual resta, diante do atual quadro perfilhado pela Lei Maior, utilizar-se da criatividade na busca de espaços para exercer o seu ofício, devendo tomar por base a realidade e as particularidades do seu estado para encon-

trar matérias passíveis de serem abordadas por meio de lei estadual.¹⁶

A partir dessas conclusões, parte-se para a busca de alternativas que possam amenizar a citada distorção centralizadora do federalismo brasileiro, trazendo uma maior amplitude de competências para o poder dos estados-membros.

4. EM BUSCA DE UM MAIOR EQUILÍBRIO NO PACTO FEDERATIVO

4.1. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL Nº 47/2012

Ante o cenário delineado, a promissora proposta de emenda à Constituição federal nº 47, de 2012 (PEC nº 47/2012), trouxe novo ânimo ao federalismo pátrio.¹⁷ Por meio de iniciativa inédita, em que as assembleias legislativas do País se uniram em forte aliança e atuação coordenada, a PEC foi concebida com o escopo de reduzir o rol de competências privativas da União, contido no art. 22 da Lei Maior, em prol da subsequente ampliação das competências legislativas concorrentes daquela, dos estados e do Distrito Federal, citadas no art. 24 do Texto Constitucional.

A PEC visa, ainda, definir o conceito de “princípios gerais”, expressão de ele-

¹⁵ Observe-se a lição de Renato Monteiro Rezende acerca da ausência da efetiva ampliação da autonomia estadual: “A Constituição de 1988 é normalmente tratada pela doutrina como uma resposta ao centralismo do regime constitucional de 1969. E não há dúvida de que, comparada ao texto da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a nova Carta ampliou a autonomia dos entes subnacionais. Disso não resultou, contudo, qualquer abalo substancial ao protagonismo legislativo da União. No tocante à repartição de competências normativas, a concentração de poderes na União é uma constante histórica no Brasil, mesmo nos períodos de maior autonomia estadual. Especificamente no âmbito da legislação concorrente, conquanto a Constituição de 1988 tenha ampliado o rol de matérias sujeitas à disciplina legislativa estadual, isso pouco significou na prática.” REZENDE, Renato Monteiro. Normas Gerais Revisitadas: A Competência Legislativa em Matéria Ambiental. In: Textos para Discussão 121. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, fev. 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-121-normas-gerais-revisitadas-a-competencia-legislativa-em-materia-ambiental>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

¹⁶ BORGES NETTO, André Luiz. Competências legislativas dos Estados-membros. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 112/117, apud TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 899.

¹⁷ Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 47/2015. Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/107349>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

vado grau de vagueza empregada no art. 24; acrescer ao art. 24, inciso XII, o tema “assistência social” e um parágrafo ao art. 61 com o intuito de autorizar qualquer das Casas do Congresso Nacional, por maioria de seus membros, a apresentar projeto de lei de iniciativa do Presidente da República (exceto quanto à criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública e matérias orçamentárias); alterar a redação do §3º, do art. 220, para retirar a restrição para dispor sobre as matérias que trata, hoje limitadas às leis federais; e, por fim, melhor adequar o texto constitucional à técnica legislativa.

Sob a bem ajustada justificação de que “no concerto entre os entes federativos, verifica-se a premente necessidade de ampliação do campo de atuação institucional dos Estados, os quais se veem como que ‘comprimidos’ entre a União e os Municípios”, a proposição em epígrafe se propõe, então, a repensar o complexo sistema de repartição de competências delineado pela CF, para, primordialmente, ampliar o espaço de ação estadual e restabelecer o equilíbrio federativo.

Segundo dispõe a PEC, as normas sobre direito processual e agrário; licitações e contratos; propaganda comercial e trânsito e transporte migrariam para o núcleo das competências concorrentes. A União não se veria privada de sobre elas legislar, mas tão somente ficaria adstrita à edição de normas gerais a respeito, viabilizando aos estados e ao Distrito Federal, por outro lado, a atuação legiferante, por meio de normas específicas, a título de suplementação.

Desse modo, remanesceria com o

ente federal a competência para instituir aludidas normas gerais, agora definidas como aquelas que “versam sobre princípios, diretrizes e institutos jurídicos” (art. 3º, §2º, da PEC).

O deslocamento do “direito processual” (art. 22, inciso I, da CF) para o art. 24 da CF seria plausível, uma vez que o inciso XI deste dispositivo atribui à União, aos estados e ao Distrito Federal a competência para legislar concorrentemente sobre procedimentos em matéria processual: tema tão próximo àquele que dificulta sobremaneira sua distinção. Ademais, permitiria, por meio das normas específicas suplementares, propiciar maior celeridade à prestação dos serviços jurisdicionais em virtude das peculiaridades de caráter regional.

Isso é muito interessante. Recentemente foi publicada a tese de Paula Sarno Braga¹⁸, que trata justamente do assunto. Veja que o processo é comumente definido como procedimento em contraditório, que é o conceito fornecido por Fazzalari¹⁹ e muito bem recebido entre os processualistas. Isso só corrobora a afirmativa de que é difícil, senão impossível, realizar uma distinção segura e não arbitrária entre os dois conceitos. Lembrando que antes do CPC de 1939 os Códigos de Processo eram estaduais. Alguns códigos são exemplos até hoje de boas normatizações, como os da Bahia e de Minas Gerais.

Na justificação da proposta de emenda, defende-se, também, que o direito agrário é assunto que se desenvolve por inteiro em território estadual, sendo cada estado, portanto, o ente mais apto a regrá-lo, conforme suas particularidades,

¹⁸ BRAGA, Paula Sarno. Norma de Processo e Norma de Procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

¹⁹ FAZZALARI, Elio. Istituzioni di diritto processuale. 1ª ed. Padova: CEDAM, 1996.

observadas as diretrizes lançadas pela União. Nesse ponto, em especial, há que se considerar, ainda, que as normas atinentes à ocupação da terra repercutem diretamente na proteção ao meio ambiente, objeto de condomínio legislativo entre a União, os estados e o Distrito Federal, vide art. 24, inciso VI, da Carta Constitucional.²⁰

Outrossim, é proposta a transferência do inciso XXVII do art. 22 para o elenco de competências concorrentes, haja vista a própria dicção do dispositivo se referir expressamente a normas gerais: “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III”.

As matérias referentes a trânsito e transporte e propaganda comercial, por seu turno, seriam passíveis de disciplinamento pelos estados em face das disparidades regionais e da ausência de fundamento razoável a justificar atuação privativa da União.

Acrescer ao inciso XII do art. 24 o tema da assistência social seria louvável em atenção à previsão dos temas previdência social e proteção e defesa da saúde, que lhe são conexos.

Já a alteração do art. 220, §3º, da CF, que visa remover o requisito “lei federal” para tratar dos assuntos ali enumerados se apresentaria como medida necessária ante a inclusão do tema propaganda comercial como competência concorrente. O citado artigo dispõe sobre a obrigação

de “regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada; e estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente”.

Por fim, sob o mote de afastar impropriedade técnica do texto constitucional, a PEC diligencia pela revogação do inciso XXIV, do art. 22, segundo o qual compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. A matéria já estaria contemplada no conceito de normas gerais relativas à educação, cultura, ensino e desporto do art. 24, inciso IX, da CF.

Paralelamente à tentativa de ampliar o leque de competências legislativas estaduais, a PEC nº 47/2012 aproveita o ensejo para tentar reforçar as prerrogativas do Poder Legislativo ao propor a flexibilização da regra contida no art. 61, §1º, da Lei Maior que estabelece as matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Consoante arrazoado em sua justificação, “longe de se pôr em dúvida a relevância da atividade desenvolvida no âmbito desse Poder, é preciso, de outra parte, conferir aos representantes do povo capacidade de influir mais decisivamente no processo político. Não se trata de antagonizar os Poderes, mas de fomentar o debate e a cooperação entre eles”.

Desta feita, a PEC sugere acres-

²⁰ A Comissão de Constituição Legislação e Justiça do Senado Federal, ao apreciar a PEC em seu parecer, traz a lume mais este argumento.

centar parágrafo ao preceito em questão, admitindo que, “mediante proposta da maioria dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional, poderá ser apresentado projeto de lei que verse sobre matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, exceto quanto à criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública e quanto às matérias previstas no art. 165”.

É bem de ver que a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Cidadania (CCLJ) do Senado Federal emitiu parecer acolhendo parcialmente a presente PEC, nos termos do substitutivo apresentado. Isso porque, muito embora tenha reconhecido que, de fato, a competência legislativa estadual merece ser repensada, não concordou com a inclusão do tópico propaganda comercial (art. 22, inciso XXIX, da CF) no conjunto de competências legislativas concorrentes, e, tampouco, com as alterações dos §§1º do art. 61, e 3º do art. 220, da Magna Carta. No entanto, deslocou para o art. 24 o atual inciso XXI, do art. 22 – “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”.

No que concerne à propaganda comercial, não obstante se tratar de assunto correlato a produção e consumo, objeto de competência legislativa concorrente (art. 24, inciso V, da CF), a comissão assevera que a existência de diversos regramentos obstará a publicidade de âmbito nacional, uma vez que parte considerável da propaganda comercial do País se utiliza de meios de comunicação de massa de

abrangência em todo o seu território.

Quanto à flexibilização da regra contida no §1º do art. 61, a CCLJ entendeu que o constituinte originário determinou as matérias de iniciativa reservada a cada Poder, de sorte que aquelas ali elencadas são de predominante interesse do Chefe do Executivo por estarem intimamente relacionadas com a administração daquele Poder. Logo, a almejada alteração violaria a prerrogativa de decidir sobre a oportunidade e conveniência de deflagrar o processo legislativo de normas regentes da própria Administração Pública.

Por derradeiro, nos termos do parecer, a modificação do §3º, do art. 220, foi vergastada porque as matérias ali tratadas demandam legislação uniforme.

4.2. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL Nº 04/2015

A PEC nº 04, de 2015, intenta alterar o rol de matérias sujeitas à iniciativa privativa do governador do Estado (art. 19, §1º da Carta Estadual) para permitir aos parlamentares legislar sobre matéria tributária e criar leis que gerem aumento de despesa pública.²¹ O intuito da PEC é atualizar o texto constitucional, alinhando-o com o entendimento da Suprema Corte Federal (STF), maior intérprete constitucional, conquistando mais autonomia para o Poder Legislativo e o consequente equilíbrio entre os Poderes.

A celeuma reside na aplicação do princípio da simetria, que exige que os estados, o Distrito Federal e os municípios

²¹ Proposta de Emenda à Constituição Estadual nº 04/2015. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=81FE06E0BD7E0B2D03257EC800550863>>. Acesso em 28 jan. 2016.

observem, no que for possível, em suas respectivas constituições e leis orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização explícitas ou implícitas na CF. Ricardo Cunha Chimenti, Fernando Capez, Márcio F. Elias Rosa e Marisa F. Santos, prelecionam que:

Pelo princípio da simetria, as regras previstas nas leis orgânicas municipais não podem desatender ao comando previsto na Constituição Estadual para hipótese similar, bem como a Constituição Estadual deve seguir os comandos da Constituição Federal.²²

Tem-se, portanto, que as constituições dos estados e as leis orgânicas do Distrito Federal e dos municípios deverão, obrigatoriamente, reproduzir regras semelhantes, simétricas, às existentes na Lei Maior, em especial, no que tange ao processo legislativo, em virtude de sua estreita relação com o princípio da separação dos Poderes. Dentre as regras básicas do processo legislativo federal, o art. 61, § 1º, da CF, estabelece as matérias cuja iniciativa para legislar é privativa do Presidente da República.²³

Ocorre que nele não consta previ-

ção sobre matéria tributária, logo, é possível inferir-se, ante o silêncio a respeito, que é permitido ao parlamentar sobre ela legislar.²⁴ Essa, aliás, é a inteligência adotada pelo STF em seus julgados. Em outubro de 2013, mediante o denominado Plenário Virtual, no Recurso Extraordinário com Agravo nº 743.480/MG, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, os ministros do Supremo reconheceram a repercussão geral da matéria. Julgando o mérito, eles confirmaram a vasta jurisprudência acerca do tema, asseverando inexistir reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo para propor leis que envolvam redução ou extinção de tributos.²⁵ Ou seja, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para encetar o processo de formação das leis que versem sobre matéria tributária.

Por fim, a PEC nº 04/2015 pretende adaptar o inciso II do art. 19 da Carta Estadual à alínea “a” do inciso II do §1º do art. 61 da CF, porquanto a primeira se refere a aumento de despesa, indiscriminadamente, e a segunda somente a aumento de remuneração dos cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica. Uma vez mais, por força do princípio da simetria, no julgamento

²² CAPEZ, Fernando; CHIMENTI, Ricardo Cunha; ROSA, Marcio Fernando Elias; SANTOS, Marisa Ferreira dos. Curso de Direito Constitucional. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 21.

²³ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
 b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
 c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
 d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
 e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
 f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

²⁴ A única menção do dispositivo sobre matéria tributária se restringe ao âmbito dos Territórios Federais.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 743480/MG, Rel. Ministro Gilmar Mendes, TRIBUNAL PLENO, julgado em 10.10.2013, DJe 20.11.2013.

da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 2.192/ES²⁶, o STF firmou entendimento que os estados-membros devem observar as regras do art. 61, §1º, inciso II, alínea “a”, da CF, e, no julgamento da ADI nº 3.394/AM²⁷, doutamente concluiu que “não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da CB matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes”²⁸.

5. CAMPOS DE ATUAÇÃO PARA O REEQUILÍBRIO DA DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS

5.1. ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS

Como visto acima, no sistema brasileiro a competência estadual é, em princípio, a que sobeja a partir da enumeração das atribuições da União e dos municípios. Ocorre que, se teoricamente a Lei Fundamental adotou, em parte, o clássico modelo de repartição de competências federativas, estabelecendo um

rol taxativo de competências legislativas para a União e, conseqüentemente, preservando os poderes remanescentes dos estados-membros, na prática, ao prever quase a totalidade das matérias legislativas de maior relevância para o ente federal, tal equilíbrio não se verifica.²⁹

Por essa razão, André Pires Gontijo reconhece que:

(...) a recomposição do equilíbrio federativo tornou-se uma situação complicada, sendo necessário, primeiramente, impedir a desestruturação do sistema em virtude de uma hegemonia do poder federal. Ao tentar interagir o princípio federativo com o princípio democrático, perceber-se-á que o Estado fomentará a democracia quando a sede do poder de tomada de decisão se aproximar do cidadão a ele subordinado.

*Por essa razão, algumas competências poderiam migrar da esfera exclusiva da União para comporem o elenco do art. 23 da Lei Magna, como o planejamento e a defesa permanente contra as calamidades públicas, por demandar ação conjunta e permanente dos membros da Federação.*³⁰

De uma análise mais acurada, infere-se, portanto, que é preciso repensar a repartição de competências, remanejando-se parte destas atualmente tidas como privativas da União para integrá-las às remanescentes e às concorrentes. Nesse sentido, Fernanda Dias Menezes de Almeida ela-

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2.192/ES, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, TRIBUNAL PLENO, julgado em 04.06.2008, DJe 20.06.2008.

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.394/AM, Rel. Ministro Eros Grau, TRIBUNAL PLENO, julgado em 02.04.2007, DJe 24.08.2007.

²⁸ Decisão também mencionada na justificativa da proposição.

²⁹ MORAES. Alexandre de. Federação brasileira - necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros. In: Revista Liberdade e Cidadania. Brasília, ano II, n. 7, já./mar. 2010. Disponível em: <<http://www.flc.org.br/revista/arquivos/70324695887599.pdf>> Acesso em: 23.01.2016.

³⁰ GONTIJO, André Pires. A Interpretação Evolutiva da Repartição de Competências da Constituição Federal. In: Caderno Virtual do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Brasília, vol. 2, n. 12, out./dez. 2005.

bora crítica construtiva:

(...) as normas gerais de licitação e contratação na Administração Pública (CF, art. 22, XXVII), bem como as diretrizes da política nacional de transportes (CF, art. 22, IX), as normas gerais de organização das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares (CF, art. 22, XXI) as diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV), o sistema de consórcios e sorteios (CF, art. 22, XX), a propaganda comercial (CF, art. 22, XXIX) e seguridade social (CF, art. 22, XXIII) são exemplos não exaustivos de matérias relacionadas à competência concorrente, compartilhada com os demais membros, não havendo razão para se concentrar na União a disciplina normativa desses assuntos, podendo gerar consequências práticas em virtude de uma interpretação errônea da Constituição.³¹

Impende salientar que a técnica em questão não representa ofensa à cláusula pétrea prevista no art. 60, §4º, inciso I, da CF (não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado), uma vez que propostas desse jaez teriam, em verdade, a função de corrigir as distorções constatadas e, assim, devolver ao País o verdadeiro espírito federativo.

Para a concretização do rearranjo constitucional é preciso, então, alterar os termos da Carta Política através de emendas, único meio de alteração formal disponível.³² Consoante preconiza o art. 60 da CF, “a Constituição poderá ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara

dos Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República; ou de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros”.

Nesse contexto, evidencia-se a relevância assumida pelo Colegiado dos Presidentes das Assembleias Legislativas que, como o próprio nome indica, reúne os presidentes das assembleias de todo o País para o debate de temas importantes para cada estado e a troca de informações, como ocorrido com a PEC nº 47/2015 (apresentada com arrimo no art. 60, inciso III, da CF).

Muito embora as emendas representem um poderoso meio de descentralização das competências da União, mormente as legislativas, sozinhas, porém, não são suficientes para corrigir a excessiva centralização verificada. É preciso vencer o centralismo abrigado, ainda, nas práticas políticas e jurisprudenciais.³³

5.2. EXERCÍCIO DAS COMPETÊNCIAS DELEGADAS

O parágrafo único do art. 22 da CF prevê a possibilidade de lei complementar federal vir a autorizar os estados a legislar sobre questões específicas acerca das matérias ali enunciadas. Logo, todas as matérias concernentes à competência privativa da União são passíveis de delegação, desde que aprovada lei complementar pelo Congresso Nacional; que seja delimitado o objeto de delegação, uma vez que não se admite a transferência integral; e que a delegação

³¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 101-104

³² Uma vez que a revisão constitucional prevista no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) foi realizada.

³³ PEREIRA, Fábio Franco. A Federação no Constitucionalismo Brasileiro. São Paulo, 2010. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Direito de São Paulo. Direito, 2010.

não gere discriminação entre os estados-membros.

Exemplo típico do exercício da competência privativa delegada é a Lei Complementar Federal nº 103, de 14 de julho de 2000, que autoriza os estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da CF.³⁴ O professor Alexandre de Moraes lembra, ainda, que:

Apesar do tímido exercício desse mecanismo, tramitam no Congresso Nacional projetos de lei complementar visando a concessão de delegações (PL nº 27290; PLP 3303; PLP 4703; PLP 13607-na Câmara dos Deputados, que autorizam os Estados a legislar sobre mobilidade urbana, a partir das diretrizes nacionais que estabelece; e PLS nº 212005 e PLS 522007 – no Senado Federal, que autorizam os Estados a legislar sobre o direito penal em questões específicas que define).³⁵

5.3. EXERCÍCIO DAS COMPETÊNCIAS CONCORRENTES

No âmbito da legislação concorrente não cumulativa (repartição vertical), reserva-se um nível superior à União que somente deve fixar princípios e normas gerais, não exaustivas, leis-quadro, princípios amplos que traçam um plano sem descer a pormenores. Em contrapartida, cumpre aos estados sua suplementação para melhor adequar a legislação às peculiaridades

locais. Trata-se, pois, de um condomínio legislativo, de que resultarão as normas gerais federais e as específicas estaduais.³⁶

Ocorre, contudo, que, não obstante a relevância do permissivo constitucional, os estados têm se mostrado extremamente tímidos em seu exercício e passivos em aceitar, sem contestação, a legislação federal que, não raro, acaba por exceder os limites delineados pelo constituinte. É fato que, na prática, o uso da expressão “normas gerais” tem provocado inúmeras discussões doutrinárias e jurisprudenciais a que a PEC nº 47/2015 pretende pôr fim.

Ao defini-la como aquelas que “versam sobre princípios, diretrizes e institutos jurídicos” (art. 3º, §2º, da PEC), a proposta parece ter optado por uma das duas acepções expressas pelo Supremo Tribunal Federal: a concepção de que a norma decorreria de sua maior abstração, à semelhança dos princípios, critério adotado pelo ministro Carlos Velloso, na ADI nº 927/RS em que se analisa a Lei das Licitações³⁷ (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993).³⁸

Naquela ocasião, decidiu-se que alguns dispositivos da lei que extrapolavam o conceito de norma geral seriam constitucionais quando dirigidos à União e inconstitucionais em relação aos estados, Distrito Federal e municípios (declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, decorrente da interpretação conforme a CF). Ainda, de acordo com o julgado, legislar sobre normas gerais significaria dispor com generalidade, sem detalhamento, estabele-

³⁴ Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000. Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-complementares-1/leis-complementares-1/2000#content>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

³⁵ MORAES, Alexandre de. Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros. In: Revista Liberdade e Cidadania. Brasília, ano II, n. 7, jan./mar. 2010. Disponível em: <<http://www.flc.org.br/revista/arquivos/70324695887599.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

³⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Temas de Direito Constitucional Estadual e questões sobre o pacto federativo. In: Temas de Direito Constitucional Estadual e questões sobre o pacto federativo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2004, p. 160 e TAVARES, André Ramos. Temas de Direito Constitucional. In: Temas de Direito Constitucional estadual e questões sobre o Pacto Federativo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2004, p.166.

³⁷ Lei Ordinária nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/legislacao-1/leis-ordinarias/1993#content>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

³⁸ TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 885.

cendo grandes parâmetros, o que não se coaduna com a ideia de impor vedações.

Assim, o simples fato de proibir descharacterizaria a norma como geral. André Ramos Tavares, todavia, considera o raciocínio pouco objetivo, o que impediria sua fácil reprodução, e adverte que tal ilação conflitará com outras decisões, a exemplo da ADI nº 2.396/MS³⁹, na qual se questionou a constitucionalidade da Lei n. 2.210/2001, do Estado de Mato Grosso do Sul, que proibiu o uso do amianto.⁴⁰

5.4. VALORIZAÇÃO DOS PODERES DOS ESTADOS-MEMBROS PELO STF

Uma vez que não há o direito de secessão, as controvérsias jurídicas que porventura venham a existir entre os entes federativos não de ser solucionadas pelo Egrégio STF, a quem a Lei Maior confere tal competência. A doutrina mais abalizada tem apontado a tendência dessa Corte em dirimir eventuais conflitos a favor da União, sobretudo na esfera das competências concorrentes.⁴¹

Conforme reconhece André Ramos Tavares, ao elencar e repartir as matérias legislativas em privativas da União e concorrentes desta, dos estados e do Distrito Federal, o constituinte criou um impasse de difícil solução: classificar a pertinência de certas questões a cada grupo de competências com exclusividade. Com efeito, há

matérias que podem se reportar a mais de uma categoria.⁴²

Em sua obra, o autor, ao comparar diversas decisões daquela Corte sobre temas análogos, conclui que o próprio STF não produziu um posicionamento cuidadoso e consistente acerca do rateio de competências, muito embora, como regra, privilegie a centralização federativa. A análise compara os desfechos da ADI nº 903/MG⁴³, cujo objeto foi a Lei do Estado de Minas Gerais nº 10.820/92, responsável por disciplinar o transporte coletivo intermunicipal de pessoas portadoras de deficiência; da ADI nº 403/SP⁴⁴, em que se questionou dispositivo da Constituição do Estado de São Paulo que condicionava o transporte de trabalhadores urbanos e rurais ao uso exclusivo de ônibus; e da ADI nº 874/BA⁴⁵, sobre a Lei do Estado da Bahia nº 6.457/93 que impunha a instalação de cinto de segurança nos veículos de transporte coletivo de passageiros.

No primeiro caso, cogitou-se pela categorização da lei como competência privativa da União, por conduzir matéria afeta ao trânsito e transporte (art. 22, inciso XI, da CF), ou concorrente, por envolver a proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, inciso XIV, da CF). O STF decidiu por esta inteligência, julgando a norma constitucional. Já nas segunda e terceira ADIs, os preceitos foram julgados inconstitucionais por invasão de competência legislativa da União (trânsi-

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2.396/MS, Rel. Ministra Ellen Grace, TRIBUNAL PLENO, julgado em 08.05.2003, DJ 01.08.2003.

⁴⁰ O STF entendeu que o Estado de Mato Grosso do Sul não poderia proibir o uso do amianto, já que a competência para legislar sobre o assunto é concorrente e a lei federal o admite - art. 24, V, VI e XII, CF. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2.396/MS, Rel. Ministra Ellen Grace, TRIBUNAL PLENO, julgado em 08.05.2003, DJ 01.08.2003.

⁴¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Temas de Direito Constitucional Estadual e questões sobre o pacto federativo. In: Temas de Direito Constitucional Estadual e questões sobre o pacto federativo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2004, p. 160 e TAVARES, André Ramos. Temas de Direito Constitucional. In: Temas de Direito Constitucional estadual e questões sobre o Pacto Federativo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2004, p.166.

⁴² TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 876.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 903/MG, Rel. Ministro Dias Toffoli, TRIBUNAL PLENO, julgado em 22.05.2013, DJe 07.02.2014.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 403/SP, Rel. Ministro Ilmar Galvão, TRIBUNAL PLENO, julgado em 01.07.2002, DJe 27.09.2002.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 874/BA, Rel. Ministro Gilmar Mendes, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03.02.2011, DJe 28.02.2011.

to e transporte), não obstante, versassem sobre temas equivalentes. Nesta última, inclusive, o ministro Marco Aurélio ponderou a adequação à proteção e defesa da saúde (art. 24, inciso XII, da CF).

É possível, no entanto, vislumbrar em algumas decisões a flexibilização do posicionamento até então arraigado do STF, a exemplo da ADI n° 2.581/SP, em que se decidiu pela possibilidade de a Constituição do Estado de São Paulo dispor sobre a investidura do cargo de procurador-geral estadual de modo diferente daquele adotado em âmbito federal para a escolha do advogado-geral da União.⁴⁶

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o expendido, é fácil concluir que o problema que acomete o modelo de federalismo brasileiro é o desequilíbrio na repartição de competências, em especial da legislativa, delineada pela Magna Carta. Nos termos da atual Constituição federal, a União permanece detentora de extenso rol de matérias a serem legisladas, relegando-se aos estados-membros um ínfimo campo de atuação, sendo ainda mais prejudicados em face do centralismo arraigado nas práticas jurisprudenciais.

Todavia, o próprio texto constitucional estabelece caminhos alternativos para reequacionar o federalismo tão mitigado, como a edição de emendas à CF, a exemplo da PEC n° 47/2012; de leis complementares federais que autorizem os estados a legislar sobre questões específicas acerca das matérias privativas da União; e de leis estaduais

que suplementam a legislação federal sobre normas gerais.

Por outro lado, o legislador estadual deve assumir uma postura mais enérgica, exercendo, sempre que possível, as competências delegada e concorrente. Ademais, é imprescindível, ainda, uma maior atuação dos estados perante o STF, seja para questionar a inconstitucionalidade das ditas leis gerais da União, e, assim, defender sua competência suplementar, seja para galgar uma evolução jurisprudencial que valorize a atuação legislativa estadual.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n° 2.581/SP, Rel. Ministro Marco Aurélio, TRIBUNAL PLENO, julgado em 15.04.2009, DJe 08.05.2009.

A LEGÍSTICA E O APERFEIÇOAMENTO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA EM PERNAMBUCO

Carlos Fernando Lampert Rocha¹

RESUMO: A Legística é a área do conhecimento dedicada a racionalizar e sistematizar o procedimento de elaboração das leis com o intuito de aprimorar a qualidade da legislação. O presente artigo tem o propósito de apresentar noções introdutórias da Legística e de examinar a possibilidade de adoção de alguns de seus instrumentos (*check list* e a avaliação de impacto legislativo) no âmbito da Assembleia Legislativa de Pernambuco. A análise teve por fundamento estudos e práticas de Legística levadas a efeito no Direito Comparado e em alguns estados da Federação. O ordenamento jurídico brasileiro, em grande parte, possui foco voltado a regras de estruturação e de redação das leis (Legística formal); todavia, há um campo pouco explorado no que tange à metodologia legislativa (Legística material), a exigir uma análise mais detida para o aperfeiçoamento do processo legislativo.

Palavras-chave: Legística. Qualidade da Lei. Técnica Legislativa.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Direito pela UFRGS.

1. INTRODUÇÃO

A elaboração de leis de qualidade é finalidade inerente a qualquer parlamento. A Legística insere-se nesse contexto, uma vez que busca sistematizar o conhecimento da técnica legislativa e propor instrumentos que auxiliem o legislador no exercício de sua função constitucional.

Trata-se de assunto pouco explorado em âmbito nacional, salvo por estudos isolados e pelas louváveis iniciativas levadas a efeito em algumas casas legislativas, como, por exemplo, na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. No Direito Comparado, por outro lado, é possível encontrar material doutrinário em profusão, bem como avaliar experiências colocadas em prática por outros países com fundamento nos ensinamentos da Legística.

O presente trabalho propõe-se a apresentar noções de Legística, sem a pretensão de esgotar tema tão amplo. Para tanto, serão examinados, em um primeiro momento, os conceitos de Legística e a importância que ela assume na conjuntura político-jurídica atual. Posteriormente, será feito um breve apanhado da evolução da Legística ao longo do tempo. A seguir, serão expostas as dimensões da Legística (formal e material) e os seus princípios formadores. Por fim, serão tecidas breves considerações sobre alguns instrumentos de Legística (*check list* e avaliação de impacto legislativo) e a possibilidade de sua adoção pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

A intenção deste trabalho é demonstrar a relevância dessa área de co-

nhecimento e como ela já está sendo colocada em prática no ordenamento jurídico pátrio em alguns aspectos. Ademais, tentaremos evidenciar um campo suscetível a novas experiências fundadas em Legística que, inegavelmente, poderão contribuir para o aperfeiçoamento da produção legislativa.

2. CONCEITO DE LEGÍSTICA

2.1. CONCEITO SINTÉTICO E QUALIDADE DA LEI

O vocábulo “legística” não se encontra incorporado aos dicionários da Língua Portuguesa. Na verdade, constitui um estrangeirismo oriundo da França², mas também adotado em países de origem anglosaxônica - “*Legistics*”³.

Para compreender o que se entende por Legística, partiremos de um conceito sintético (ou abreviado): Legística é a área do conhecimento destinada a elaborar leis de qualidade. Alguns doutrinadores sustentam que é a arte de bem fazer leis. As definições, ainda que sucintas, permitem extrair algumas conclusões importantes.

Inicialmente, oportuno destacar que a Legística é considerada, atualmente, uma área do conhecimento, restando superadas as concepções que afirmavam ser mera arte. Não obstante, muito se discute acerca da sua natureza jurídica: se seria uma ciência autônoma ou se derivaria da chamada ciência (ou teoria) da legislação. Esse debate possui cunho acadêmico e é

² GUIMARÃES, André Sathler; BRAGA, Ricardo de João. Legística: inventário semântico e teste de estresse do conceito. Revista de Informação Legislativa, v. 48, n. 191, jul./set. 2011, p. 82. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242910>>. Acesso em 2 fev. 2016.

³ SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e Desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. In: Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, jan./dez. 2007, p. 12.

estranho ao escopo deste trabalho. Para o momento, importa ter presente que a Legística é um conjunto sistematizado de conhecimentos - autônomo ou não - adquirido por meio de estudos ou da prática.

Por outro lado, o conceito sintético expressa a natureza instrumental dessa área do conhecimento. A Legística não é um fim em si mesmo, não se trata de mera teoria. Ela foi concebida como um instrumento, isto é, como um meio para se alcançar um fim. Esse fim consiste na elaboração de leis de qualidade.

A qualidade da lei, portanto, é uma ideia que está sempre presente quando se fala de Legística. Mas aqui surge o questionamento: o que é uma lei de qualidade? Como estimar a qualidade de uma norma? Não existe uma resposta apriorística a esses questionamentos: o exame qualitativo de uma lei deverá ser aferido no caso concreto, tendo em vista um diploma normativo específico.

Todavia, podemos apontar critérios que permeiam a análise da qualidade da lei. Eis os mais relevantes: necessidade, compatibilidade com valores constitucionais, simplicidade, acessibilidade, eficiência, eficácia e efetividade.

A necessidade é também um dos princípios da Legística, conforme veremos mais adiante. A lei revela, de forma direta, a presença do Estado e, de forma mediata, a vontade do povo, manifestada por meio dos seus representantes eleitos. Assim, dada sua importância no Estado democrático de direito, a edição da lei deve ser necessária, não sendo recomendável sua utilização indiscriminada, pois não é qualquer problema que enseja a elaboração de uma norma.

Outrossim, o ato normativo deve guardar compatibilidade com os valores constitucionais. Com efeito, a Constituição é o documento político-jurídico que consagra os valores fundamentais de uma determinada sociedade, situando-se no ápice do ordenamento jurídico, como verdadeiro fundamento de validade de toda a produção legislativa. Dessa forma, falar em qualidade da lei pressupõe a observância à Carta Magna em seus aspectos formais e materiais: em outras palavras, a constitucionalidade da norma é um fundamento da Legística.

A simplicidade está relacionada ao destinatário da norma. O texto da lei deve ser redigido de forma simples, isto é, de maneira que o cidadão possa compreendê-lo e, ao final, obedecer ao respectivo comando legal.

Além disso, a lei deve ser acessível ao cidadão. Houve um tempo em que o conhecimento da lei era restrito a certos indivíduos, especialmente operadores do direito, por meio de códigos ou textos impressos de difícil obtenção. Hoje, na era da informática, a questão da acessibilidade ganhou novos contornos, visto que qualquer pessoa pode obter o conteúdo do texto legal em consultas aos portais oficiais do governo na internet. No entanto, em algumas esferas, remanesce a falta de transparência, diante das dificuldades de acesso à produção legislativa de certos estados e municípios.⁴

Eficácia, efetividade e eficiência são atributos que, apesar da semelhança textual, revelam diferenças semânticas significativas. Consoante lição de Mader⁵, uma lei eficaz é aquela que atende aos objetivos e metas para os quais foi elaborada, ou

⁴ Em Pernambuco, desde novembro de 2012, a Assembleia Legislativa disponibiliza o portal Alepe Legis onde é possível consultar normas estaduais atualizadas (Constituição do Estado, leis ordinárias e complementares, resoluções e, mais recentemente, decretos do Poder Executivo Estadual). Trata-se de uma manifestação concreta em prol da efetivação do princípio da acessibilidade.

⁵ MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito. Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, Portugal, n. 1, p. 39-49, abr.-jun. 1991.

seja, que produz os resultados esperados. Já uma lei efetiva produz impacto social, ou seja, os destinatários compreendem a norma e, voluntariamente, adotam o comportamento previsto no comando legal.

A diferença entre eficácia e efetividade pode ser melhor visualizada no exemplo apresentado por Caupers, citado por Meneguín⁶:

[...] Caupers (2003) apresenta exemplo que ilustra bem a questão da efetividade e da eficácia. Considere uma lei que tornou obrigatório o uso de capacete para condutores e passageiros de motocicletas com o objetivo de reduzir as mortes por traumatismo craniano nos acidentes com choque de veículos. Se for demonstrado que as pessoas passaram a utilizar o capacete em função da nova lei, esta pode ser considerada efetiva. No entanto, se os óbitos em virtude de traumatismo craniano persistirem, a nova lei deve ser considerada ineficaz.

Por fim, a eficiência invoca a relação custo-benefício. Em termos de legislação, seu exame é bastante utilizado no campo da elaboração de políticas públicas: trata-se de avaliar se o custo de adoção de uma determinada política pública é compensado pelos benefícios gerados à população.

Portanto, os critérios mencionados (necessidade, compatibilidade com valores constitucionais, simplicidade, acessibilidade, eficácia, eficiência e efetividade), em conjunto, autorizam inferir a qualidade da lei, finalidade intrínseca à Legística.

2.2. RELEVÂNCIA DA LEGÍSTICA NO CONTEXTO ATUAL

No presente, vivenciamos a denominada “crise do paradigma legalista” ou, de modo menos rebuscado, a “crise da lei”. Há uma descrença que paira sobre as instituições em geral, inclusive sobre o Poder Legislativo e o seu principal produto: a lei. Fux⁷ aponta duas razões para essa crise:

*A crise hoje vivenciada tem dupla ratio essendi: a ‘dissintonia entre a lei e os anseios sociais’ e a ‘ineficiência da realização da justiça.’ A lei como regra de conduta no seu amplo espectro de regulação das atividades humanas, tem-se revelado afastada das expectativas da comunidade. A justiça, por sua vez, se apresenta ineficiente e incapaz de cumprir o sumo postulado enunciado pelos jurisconsultos romanos de *perpetua voluntas unicuique suum tribuendi* (a vontade perpétua de dar a cada um o que é seu), quer pelas desigualdades que encerra, quer pela tardança da prestação jurisdicional, quer pela qualidade da resposta judicial.*

O afastamento entre a lei e as expectativas sociais traduz uma “crise de legitimação do Estado”.⁸ Em muitos casos, os cidadãos não reconhecem os legisladores como representantes dos seus interesses nos parlamentos. Os motivos para esse fenômeno variam e são melhor discutidos pela Ciência Política: sistema representativo falho, denúncias sistemáticas de corrupção, entre outros. Independentemente dos motivos, urge a constatação: a crise da lei remonta a uma crise de legitimidade.

⁶ CAUPERS, J. Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina de Metodologia da Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação, nº 35, outdez/2003. Oeiras/Portugal: Instituto Nacional de Administração, apud MENEGUÍN, Fernando Boarato. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. Textos para Discussão n. 70, mar. 2010, p. 6-7. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/182499>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

⁷ FUX, Luiz. Uma nova visão do universo jurídico. Revista da EMERJ, v. 4, n.15. p.142. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/803>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

⁸ ALMEIDA, Marta Tavares. A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas. Disponível em: <https://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/leitura-complementar-04-fev_marta_tavares.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2016.

Por outro lado, a contestação do paradigma legalista também tem fundamento na chamada “inflação legislativa”, isto é, na proliferação de leis em vigor. O sistema federativo brasileiro possui inúmeros centros de produção legislativa. A União, 26 estados, o Distrito Federal e mais de 5 mil municípios elaboram atos normativos todos os dias, os quais, na ficção legal, são de conhecimento público e observância compulsória por todos os cidadãos sujeitos a esses diferentes ordenamentos jurídicos. Contudo, é humanamente impossível um especialista dedicado conhecer integralmente a legislação aplicável à sua realidade, quanto mais um cidadão que não lida profissional e diariamente com as leis.

Isso cria um problema: a lei é aprovada e não chega a ser observada na prática. Popularmente, diz-se que a lei “não pegou”. Ela permanece vigente no ordenamento, mas não é aplicada. Inegavelmente, tais fatores semeiam na opinião pública a desconfiança perante o Poder Legislativo e a própria figura da lei. Ferreira Filho vai além e diz que a crise da lei redundará na crise da própria democracia.⁹

Nessa conjuntura surge a importância da Legística, buscando racionalizar e sistematizar a elaboração das leis, a fim de que elas possam responder aos anseios da sociedade. Existe um consenso entre os estudiosos de que uma legislação de qualidade contribui para o desenvolvimento econômico, a pacificação social e a concretização de valores democráticos.

Firmadas tais premissas, passare-

mos a examinar a evolução da Legística na história.

2.3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Baseado nos ensinamentos de Mader¹⁰, o desenvolvimento da Legística ao longo do tempo pode ser decomposto em três períodos: 1º) do final do século 18 até o início do século 20, quando o foco estava na redação das leis; 2º) na primeira metade do século 20, com ênfase na interpretação e aplicação das leis; e 3º) a partir da Segunda Guerra Mundial, com o surgimento da metodologia legislativa.

Por certo, a divisão proposta não é estanque, porquanto a evolução configurará um movimento constante de avanços e de retrocessos na história. Entretanto, para fins didáticos, seguiremos o esquema proposto.

A preocupação com a elaboração da lei remonta ao final do século 18, nas obras de Filangieri e Bentham. Nesse primeiro período, sob influência do Iluminismo e do racionalismo jurídico, a concepção do Direito estava voltada para as grandes codificações, para a interpretação literal da lei e para a busca da vontade do legislador (*mens legislatoris*). A atividade legislativa detinha-se, especialmente, na questão da redação das leis, num sistema jurídico eminentemente fechado, com pretensão de completude e de segurança.

Posteriormente, já no início do século 20, houve uma mudança de enfoque. A atenção não permanecia tanto na fase de elaboração da norma, mas sim na sua posterior interpretação e aplicação. Nas palavras de Salinas.¹¹

⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 7ª ed, São Paulo: Saraiva, 2012.

¹⁰ MADER, Luzius. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. In: Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento, 2007, Belo Horizonte. Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p.43-46. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/9/123456789-9.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

¹¹ SALINAS, Natasha Schimitt Caccia. Avaliação Legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor. 2008. 256 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 22-23. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-31032009-153959/pt-br.php>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

O positivismo jurídico teria afastado os juristas de uma abordagem científica acerca do processo de elaboração das leis, interrompendo a continuidade de estudos sobre legislação que foram realizados durante o Iluminismo. Com essa ruptura, os esforços concentraram-se no desenvolvimento de uma metodologia para interpretar e aplicar as leis, esquecendo-se do aperfeiçoamento de métodos para sua criação. Isso se explica pelo fato de que ao processo de elaboração das leis os juristas atribuíram um status puramente político, diferente do tratamento conferido às ações de interpretação e aplicação legislativa, tidas como exclusivamente jurídicas.

Nesse período, podemos afirmar que ocorreu uma espécie de retrocesso no que tange à teoria da legislação. Inclusive, o culto exacerbado à lei propiciou o surgimento do nazismo e o cometimento das atrocidades que culminaram na Segunda Guerra Mundial.

A partir da segunda metade do século 20, a necessidade de reconstrução do mundo pós-guerra introduziu a ideia de planejamento, inclusive na instância legiferante. Cumpre ressaltar, nesse momento, o trabalho desenvolvido por Peter Noll, considerado o precursor da Legística moderna. Na obra *Gesetzgebungslehre* (“Legisprudência”), de 1973, o autor “[...] além de aspectos formais de redação legislativa, analisa e enfatiza, sistematicamente, temas pertinentes aos conteúdos normativos e à metodologia de preparação das decisões legislativas”.¹²

A grande contribuição deste jurista suíço consiste em introduzir uma

metodologia para a atividade legislativa (*methode legislative*), com vistas na efetividade da lei. Até então, prevalecia a noção de que a criação da legislação era um privilégio restrito a determinadas pessoas, portadoras de um dom literário, de uma habilidade inata. Contudo, com Noll, o processo de elaboração da lei passa a ser encarado como um método, algo que pode ser ensinado e aprendido por qualquer pessoa.

Ainda, o período marca o desapego do fenômeno legislativo em face da Ciência Jurídica. A concepção de uma lei eficaz e efetiva assume caráter interdisciplinar, demandando a influência de outros ramos do conhecimento, tais como a Economia, a Sociologia, a Ciência Política, a Psicologia e a Administração.

A partir da década de 80, os ensinamentos de Legística foram difundidos ao redor do mundo. Ressaltam-se as experiências adotadas em países anglo-saxões (Reino Unido, Estados Unidos e Canadá), bem como da Europa continental (Alemanha, França, Suíça, Portugal e Itália). A União Europeia, inspirada pelo ideal de harmonização das legislações nacionais, possui relevantes documentos relativos à qualidade da legislação: o Relatório Mandelkern e o Programa Better Regulation, por exemplo.

No Brasil, mesmo que de maneira incipiente, o assunto começa a ganhar espaço nas casas legislativas, com destaque para os estudos elaborados pelo Senado Federal e pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Em Pernambuco, pensamos que a Legística tende a ser cada vez mais pre-

¹² CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica Legislativa (Legística Formal)*. 6ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 177.

sente na Assembleia Legislativa, deixando de ser um termo “estranho” para se tornar, gradualmente, um instrumento à disposição dos parlamentares.

2.4. CONCEITO ANALÍTICO DE LEGÍSTICA

Feitas essas considerações iniciais, podemos avançar no estudo e apresentar o conceito analítico de Legística. Trata-se de uma definição mais completa em relação àquela exposta anteriormente (conceito sintético).

Dentre as inúmeras conceituações consultadas, entendemos pertinente expor a formulada por Pires¹³:

Legística ou ciência da legislação é a área de conhecimento que se ocupa do planejamento, da concepção, da elaboração e da avaliação das leis, de forma metódica e sistemática, valendo-se de premissas técnico-científicas como coadjuvantes da decisão política de escolha da oportunidade de legislar e das soluções regulativas; da função redacional destinada à apropriação dos comandos definidos; e das ações de controle dos impactos ou da efetividade da lei.

A definição não está isenta de críticas, conforme observa Guimarães e Braga.¹⁴ Todavia, o conceito é útil já que introduz perspectivas até o momento não referidas.

Inicialmente, observa-se que Pires

afirma valer-se a Legística “de premissas técnico-científicas como coadjuvantes da decisão política de escolha da oportunidade de legislar e das soluções regulativas”. Em outras palavras, a questão da política surge como um limite inerente à Legística.

Consoante já exposto, a Legística estuda a concepção dos atos normativos, apontando técnicas e instrumentos para a melhoria da qualidade legislativa. Quer dizer, seu conteúdo é essencialmente técnico. Ocorre que o campo de aplicação da Legística situa-se no domínio da política (o Parlamento é uma casa política por natureza), e, frequentemente, a política mostra-se pouco favorável a regramentos ou condicionamentos da técnica.

Logicamente, anseia-se que a técnica (aqui entendida como Legística) e o elemento político andem juntos para a elaboração de uma boa lei. Contudo, isso nem sempre é viável, manifestando-se uma zona de tensão entre a técnica e a política. Sobre o tema, transcrevemos as considerações levantadas por Rodrigues¹⁵:

Sempre me debrucei sobre a questão da forma e da substância, considerando-a apenas um dilema, uma briga, uma dualidade, mas agora a vejo como um tripé. A formulação de políticas públicas deve estar pautada em três dimensões: conhecimentos técnico, jurídico e político. Mesmo se conseguirmos a racionalidade técnica e a precisão da linguagem correta – sem brechas –, precisamos da le-

¹³ PIRES, Maria Coeli Simões. Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis. In: Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento, 2007, Belo Horizonte. Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p.120. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/9/123456789-9.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

¹⁴ GUIMARÃES, André Sathler; BRAGA, Ricardo de João. Op. cit., passim.

¹⁵ RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Entre a Política e o Conhecimento Técnico Jurídico: Diálogos e Conflitos no Processo de Elaboração de Leis. In: Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento, 2007, Belo Horizonte. Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p.164-165. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/9/123456789-9.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

gitimidade, que, numa democracia representativa, está na política. Se acatamos a democracia representativa, tendo como legítimo o representante eleito, a política não poderá sair do jogo da formulação de políticas públicas e da elaboração de leis. Assim, passei a enxergar o processo fundamentado em um tripé: a forma, a substância e a legitimidade, a qual apenas a política traz.

É importante termos consciência de que a dimensão política na elaboração das leis não é algo de que podemos simplesmente prescindir, mas sim um componente importante da equação. Cabe a quem trabalha com a elaboração legislativa informar se há inadequações. Entretanto, é preciso ter em mente que o legislador tem de fato objetivos políticos e não apenas técnicos e jurídicos. A mediação entre os fatores desse tripé talvez seja a coisa mais importante que alguém deva ter em mente, porque implicará a melhor elaboração legislativa, o melhor diálogo entre os agentes políticos e, arrisco-me a dizer, melhores leis.

Há, no processo de elaboração de leis, dois conflitos inerentes: o conflito entre a forma e o conteúdo; e o conflito entre o conhecimento técnico e jurídico e a política. Existe, também, o diálogo, a mediação, como alternativa mais apropriada para que esse processo legiferante traga benefícios à população. Imagino estar falando de Legística. Se estiver errado, não estarei sozinho.

Assim, a Legística deve sempre levar em consideração o elemento político, nem sempre pautado por critérios técnico-jurídicos. Na hipótese de conflito, a política sempre prevalecerá sobre a técnica tendo em vista que o poder político pos-

sui a legitimidade decorrente do mandato para falar em nome do povo.

Adverte Cristas¹⁶ que a maior dificuldade da Legística reside na sua aplicação, uma vez que suas normas são meramente tendenciais (não obrigam), sujeitas à consciência do redator normativo. Ademais, existem limitações de ordens diversas – temporal, política, orçamentária, que impedem a feitura da lei de acordo com as regras de Legística.

Antes de servir como desestímulo, é preciso ter presente essa realidade decorrente da estruturação do processo democrático representativo. O grande desafio para a Legística é justamente modificar eventuais resistências e propagar as vantagens que uma legislação de qualidade pode oferecer à sociedade.

Para além, o conceito de Pires também permite distinguir as denominadas “dimensões da Legística”, que serão abordadas no tópico subsequente.

3. DIMENSÕES DA LEGÍSTICA

A Legística distingue-se em duas dimensões, orientadas para objetos mais específicos de estudo. É preciso referir que a diferenciação assume caráter mais pedagógico-instrutivo do que finalístico, pois a Legística constitui uma área do conhecimento una, direcionada a um mesmo fim: a qualidade da lei.

Morais¹⁷ propõe uma terceira dimensão: a Legística organizativa. Entretanto, por se tratar de um posicionamento minoritário, seguiremos a classificação tradicional que faz menção à Legística formal e material.

¹⁶ CRISTAS, Assunção. Legística ou a arte de bem fazer leis. In: Revista CEJ, Brasília, n. 33, p. 79. Disponível em: < <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/717/897>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

¹⁷ MORAIS, Carlos Blanco de. Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Verbo, 2007.

3.1. LEGÍSTICA FORMAL

A Legística formal ou técnica legislativa, consoante o conceito analítico do tópico anterior, ocupa-se da função redacional destinada à apropriação dos comandos definidos.

Segundo Carvalho¹⁸, a Legística formal “estuda a redação do ato legislativo, de forma a garantir clareza e coerência da norma, tornando-a compreensível e linguisticamente correta”. Como se vê, a dimensão formal coincide com os primórdios da evolução histórica, com foco em aspectos estruturais e redacionais da legislação.

No Brasil, as práticas dessa dimensão encontram amparo no ordenamento jurídico. Por exemplo, na esfera federal, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Da mesma forma, o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, que regulamentou a Lei Complementar nº 95, estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo federal, e dá outras providências.

Em Pernambuco, destaca-se a Lei Complementar nº 171, de 29 de junho de 2011, que reproduz boa parte do tratamento legislativo federal, dispondo sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das leis estaduais, conforme determina o inciso XII do parágrafo único do art. 18 da

Constituição do Estado de Pernambuco.

Em síntese, tais atos normativos versam sobre aspectos formais que a legislação deverá observar: estruturação (três partes básicas: cabeçalho, texto normativo e fecho); articulação (divisão em artigos, seus desdobramentos e agrupamentos); padronização (parâmetros de grafia: uso de letras maiúsculas e minúsculas, pontuação, tipo de fonte, margens, etc.); redação (técnicas para a obtenção de clareza, precisão e ordem lógica); alteração (procedimentos para modificação de uma lei preexistente) e consolidação (integração de leis pertinentes à determinada matéria num único diploma legal).

Desse modo, a Legística formal estabelece regras para a uniformização da lei em sua dimensão externa, na forma como ela se apresenta para a sociedade. Além disso, por meio de técnicas de redação, permite melhor compreensão e facilita o acesso ao texto legal. A dimensão formal não configura uma novidade para aqueles que lidam com a elaboração das leis. O elemento novo está na inserção do tema sob o manto da Legística, visto que o assunto, com essa denominação, é pouco explorado no Brasil.

3.2. LEGÍSTICA MATERIAL

Durante muito tempo, os operadores do Direito (inclusos os responsáveis pela formulação das leis) permaneceram apegados à forma, em detrimento do conteúdo. Isso não quer dizer que a forma não tenha relevância. Pelo contrário, conforme referido, a Legística formal exerce papel essencial quanto ao entendimento da lei, mas ela, por si só, revela-se insuficiente.

Desta feita, surge a dimensão da

¹⁸ CARVALHO, Kildare Gonçalves. Op. cit., p. 179.

Legística material ou metodologia legislativa, focada no planejamento da lei com vistas à sua eficácia, eficiência e efetividade. A Legística material reflete aquele período mais recente da evolução histórica, do período pós-Segunda Guerra, cujo expoente é Peter Noll.

Retomando o conceito analítico de Pires, pode ser identificada quando se afirma ser a Legística “a área de conhecimento que se ocupa do planejamento, da concepção, da elaboração e da avaliação das leis, de forma metódica e sistemática [...] e das ações de controle dos impactos ou da efetividade da lei”.

De acordo com Carvalho¹⁹:

Legística Material propõe, desse modo, uma metodologia de preparação da lei, do conteúdo da lei, com vistas a propiciar elementos para a tomada de uma decisão objetiva. Considere-se, ainda, que atualmente a legitimidade da lei não decorre apenas da observância do cumprimento dos requisitos legais, mas também de seu próprio conteúdo. A Legística Material concorre para uma política de legislação, ao considerar que a lei dê uma resposta às exigências de eficácia, eficiência e efetividade, e cumpra seus objetivos, que os benefícios justifiquem seus custos e que seja aceita por seus destinatários.

Há uma sistematização da decisão política de legislar, que pode ser decomposta em um método ou procedimento. A propósito, Delley²⁰ propõe um procedimento metódico em etapas com intuito de melhorar a eficácia da legislação.

O procedimento pode ser melhor visualizado na figura a seguir:

Figura 1- Procedimento metódico para elaboração das leis



Fonte: Delley, 2004, p. 102.

Aparentemente, Delley inspirou-se no Ciclo PDCA, oriundo da Ciência da Administração em gestão de processos e produtos. As etapas desse ciclo incluem Planejar (*Plan*), Desenvolver (*Do*), Checar (*Check*) e Ajustar (*Adjust*), que, no procedimento de Delley, são desenvolvidos para o procedimento legislativo.

Chama a atenção a proeminência das etapas prévias à execução da lei, compondo um planejamento interno. A decisão de legislar parte, em um primeiro momento, do conhecimento do problema a ser enfrentado. Após conhecer o fato que fomenta eventual solução legislativa, cabe definir quais os objetivos para a resolução do problema e elencar as hipóteses possíveis a fim de atingir esses objetivos. A seguir, ocorre a escolha da solução pertinente e a avaliação de seus efeitos para o futuro.

O procedimento exposto deixa nítido que a atividade do legislador não se esgota (ou não deveria se esgotar) com a entrada em vigor da lei. Segundo o próprio Delley²¹:

Esse tratamento de tipo analítico, que representa o processo de maneira linear, é claramente artificial. Trata-se, na realidade, de um processo interativo, ou

¹⁹ Ibidem, p. 179.

²⁰ DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p.101-143, jan./jun. 2004.

²¹ Ibidem, p. 101.

seja, sucessivo. Cada uma das fases não pode ser considerada por si mesma, isolada das outras fases e concluída definitivamente.

Assim, o fenômeno legislativo é constante, tanto que, após sua edição, demanda a avaliação posterior da lei com intuito de identificar novos problemas que podem ensejar outra intervenção normativa.

Em nosso país, a etapa de avaliação retrospectiva (posterior ou *ex post*) da lei recebe pouca atenção nas casas legislativas. O controle posterior da lei é relevante já que permite aferir se os efeitos e os objetivos pretendidos pelo legislador foram atingidos ou se surgiram empecilhos à sua integral eficácia e efetividade. Em outros países, porém, alguns textos legais estabelecem em que momento ocorrerá a avaliação retrospectiva da lei e qual órgão será responsável por essa função.

Com base em tais experiências, podemos cogitar em instituir mecanismo similar no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, de forma que as leis, após entrada em vigor, sejam objeto de um exame posterior acerca da sua eficácia e efetividade. Por conseguinte, nas leis oriundas da iniciativa parlamentar, defendemos a previsão expressa de uma avaliação posterior nas proposições de maior relevância, após um período mínimo de vigência.

A avaliação nos moldes citados dependerá de modificação na atual legislação, especialmente do Regimento Interno, visando criar a atribuição para um órgão específico como, por exemplo, uma das Comissões Permanentes da Assembleia.

Em relação à avaliação prospectiva (prévia ou *ex ante*) teceremos maiores considerações ao abordar os instrumentos de Legística mais à frente.

4. PRINCÍPIOS DE LEGÍSTICA

Consoante lição de Reale²², os princípios configuram:

[...] verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da práxis.

Em se tratando de uma área do conhecimento, a Legística possui principiologia particular, que auxilia sua compreensão e rege a criação de uma legislação de melhor qualidade.

Dada a diversidade de opiniões doutrinárias em relação aos princípios informadores da Legística, optamos por apresentar aqueles acolhidos pelo chamado Relatório Mandelkern, de 2001. O documento foi elaborado por um grupo de trabalho constituído com a finalidade de promover o desenvolvimento da qualidade da lei no âmbito dos países da União Europeia.

Ao final, o Relatório expôs, entre outros tópicos, os seguintes “Princípios Comuns” para a melhoria da qualidade legislativa: necessidade, proporcionalidade, subsidiariedade, transparência, responsabilidade, inteligibilidade e simplicidade. A não ser pelo princípio da subsidiariedade, que possui aplicação apenas em nível co-

²² REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito, São Paulo, Saraiva, 7ª ed., 1980, p. 299.

munitário²³, faremos um breve apanhado dos demais princípios.

O princípio da necessidade, já referido nos critérios de avaliação de qualidade legislativa, assevera que a elaboração da lei, diante de um problema concreto, deve mostrar-se indispensável. Vale dizer, a solução legislativa deve ser necessária, a ser utilizada em último recurso (*ultima ratio*), quando não for possível a aplicação de outra medida igualmente eficaz.

No Brasil, em geral, há um apego exagerado à lei, tendo em vista a existência de regulamentação legal para todo tipo de assunto. A Legística, na ótica da necessidade, faz repensar o papel do legislador, que deve pautar a sua atuação em favor de proposições que tenham relevância para a sociedade.

O princípio da proporcionalidade, por sua vez, aduz que a lei deve ponderar entre os benefícios que oferece e os condicionamentos que impõe. Ou seja, a proporcionalidade está diretamente relacionada ao exame da eficiência e da relação custo-benefício da lei. Em questões polêmicas nem sempre é fácil efetuar um juízo de ponderação; porém, algumas técnicas específicas (análise econômica do Direito, por exemplo) podem facilitar a decisão legislativa.

Segundo o princípio da transparência, o processo de preparação das normas deve permitir o acompanhamento e a participação dos cidadãos. Em muitos casos, o cidadão é quem se encontra próximo de um problema e reúne as informa-

ções que poderão auxiliar na elaboração de uma proposição legislativa de qualidade. Na prática, as audiências públicas são instrumento por excelência para a concretização do princípio da transparência.

Conforme estabelece o Relatório Mandelkern²⁴, pelo princípio da responsabilidade:

As autoridades responsáveis pelos actos normativos devem interessar-se pela questão de sua aplicabilidade. Todas as partes envolvidas devem estar aptas a identificar claramente as autoridades de onde emanam as políticas e os actos normativos que a elas se aplicam. Se for caso disso, devem poder informá-las das dificuldades de aplicação das políticas ou dos actos normativos, com vista à sua alteração.

A responsabilidade pode ser traduzida como o cuidado que o parlamentar (ou o Poder Legislativo como um todo) deve adotar para que a lei adquira efetividade. E aqui se vislumbra um obstáculo decorrente da maneira como se dá a relação entre Poderes.

Explica-se. Algumas leis de origem parlamentar criam obrigações voltadas à iniciativa privada e, ao mesmo tempo, exigem o exercício da atribuição fiscalizatória por órgãos do Poder Executivo. A fim de evitar vícios de inconstitucionalidade²⁵, o texto legal vale-se da fórmula: “Caberá ao Poder Executivo regulamentar a presente Lei em todos os aspectos necessários para a sua efetiva aplicação”. Todavia, em

²³ CRISTAS, Assunção. Op. cit., p. 80. A propósito, o princípio da subsidiariedade propugna que as decisões legislativas sejam tomadas ao nível mais próximo dos cidadãos, isto é, envolve relações de cunho nacional/supranacional, relativas ao Direito comunitário.

²⁴ RELATÓRIO Mandelkern sobre a melhoria da qualidade legislativa. Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação, Lisboa, n. 29, out.-dez., 2000. Disponível em: <http://www.asg-plp.org/upload/cadernos_tematicos/doc_106.pdf>. Acesso em 2 fev. 2016.

²⁵ Em Pernambuco, o art. 19, § 1º, inciso VI, da Constituição Estadual estabelece a iniciativa privativa do governador do Estado em relação aos projetos de lei que disponham sobre atribuições das secretarias de estado, de órgãos e de entidades da administração pública. Logo, com intuito de evitar a caracterização de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, as proposições evitam referências expressas quanto ao órgão responsável pela fiscalização, cabendo ao Poder Executivo, por regulamento, fixar as atribuições pertinentes.

diversos casos, a regulamentação não é expedida, de forma que a lei permanece inaplicável (existe a obrigação legal, mas, diante da ausência de mecanismos de fiscalização, não há observância do comando normativo).

Na verdade, a realidade aponta para a prevalência do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo. O Poder Executivo, consoante seu interesse, acaba por exercer o controle sobre quais leis se tornarão ou não efetivas, gerando um desequilíbrio na relação com o Legislativo.

Tendo em vista a natureza política da questão, a Legística pouco tem a oferecer para solucionar o impasse. De qualquer forma, a ideia proposta pelo princípio da responsabilidade resta subjacente, cabendo ao parlamentar promover a devida articulação para que sua proposição torne-se efetiva.

Finalmente, pelo princípio da inteligibilidade, a legislação deve ser coerente, compreensível e acessível aos cidadãos. Já pelo princípio da simplicidade, deve ser facilitada a utilização e compreensão do ato normativo, pré-requisito indispensável para que os cidadãos façam uma utilização eficaz dos direitos que lhes são conferidos.

O ordenamento jurídico pernambucano traz diversas leis sobre a mesma matéria (por exemplo, as inúmeras leis de proteção ao consumidor em determinados segmentos: restaurantes, supermercados, postos de gasolina). A Lei Complementar Estadual nº 171/2011 prevê interessante mecanismo em favor da simplicidade, consubstanciado na “consolidação das leis” (arts. 19 a 23), mas seu emprego ainda não foi adequadamente explorado.

5. INSTRUMENTOS DE LEGÍSTICA

Uma vez apresentadas as noções básicas de Legística, podemos, agora, verificar como se opera na prática, isto é, quais são os instrumentos que podem auxiliar o parlamentar na atividade de elaboração da lei. Atualmente, o maior desafio entre os estudiosos no Brasil é definir e institucionalizar os melhores instrumentos de avaliação legislativa sob o enfoque da Legística material.

Devido às limitações e ao propósito do presente artigo, serão abordados apenas dois instrumentos: o *check list* (ou questionário) e a avaliação de impacto normativo. Além dos conceitos basilares, examinaremos a viabilidade de instituição dessas técnicas no âmbito da Assembleia Legislativa de Pernambuco.

5.1. CHECK LIST

O *check list*, como o próprio nome diz, é uma espécie de questionário, com perguntas previamente formuladas, que devem ser respondidas no curso da elaboração da lei. O instrumento é largamente utilizado em Portugal, consoante Anexo III da Resolução do Conselho de Ministros nº 64/2006 (Modelo de teste Simplex).

No Brasil, apesar de pouco conhecido, temos um exemplo de *check list* no âmbito do Poder Executivo Federal. O Decreto nº 4.176/2002, que regulamentou a Lei Complementar Federal nº 95/1998, dispôs, em seu Anexo I, sobre “Questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo”.

Nesse documento constam diversas perguntas que servem de orientação

para o criador do ato normativo, cuja aplicação é limitada ao Poder Executivo Federal. Tendo em vista sua extensão, apresentamos apenas algumas das questões do Anexo I do Decreto Federal nº 4.176/2002:

1. Deve ser tomada alguma providência?
 - 1.1. Qual o objetivo pretendido?
 - 1.2. Quais as razões que determinaram a iniciativa?
 - 1.3. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
 - 1.4. Que falhas ou distorções foram identificadas?
 - 1.5. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?
 - 1.6. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema, e qual o número de casos a resolver?
 - 1.7. O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema tornar-se-á mais grave? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que conseqüências?)
2. Quais as alternativas disponíveis?
 - 2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar? (...)
3. Deve a União tomar alguma providência? Dispõe ela de competência constitucional ou legal para fazê-lo? (...)
4. Deve ser proposta edição de lei? (...)
7. Deve ser tomada alguma providência neste momento?
 - 7.1. Quais as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma

providência neste momento?

7.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

(...)

9. As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias constitucionais?

(...)

10. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?

(...)

11. O ato normativo é exequível?

12. Existe uma relação equilibrada entre custos e benefícios?

Depreende-se dos questionamentos que o roteiro do *check list* compreende, em grande parte, os tópicos de Legística material referidos no procedimento metódico de Delley: verificação do problema e definição dos objetivos a alcançar; exame da necessidade da lei e da sua compatibilidade com o ordenamento jurídico; avaliação da simplicidade (inteligibilidade), da eficiência (custo-benefício) e da efetividade da norma.

Em tese, realizando-se as necessárias adaptações e simplificações, é possível a transposição do questionário do Decreto Federal na forma de um Anexo à Lei Complementar Estadual nº 171/2011 (diploma equivalente à Lei Complementar Federal nº 95/98 e referência da Legística formal a nível estadual).

Em nosso entendimento, entretanto, a adoção do *check list* em âmbito estadual não se revela a melhor opção. Em face do já mencionado elemento político como limitador da Legística, não há como tornar obrigatória a utilização do questio-

nário pelo parlamentar, sob o risco de se engessar a atividade legislativa. O questionário assumiria, desse modo, a natureza de mera recomendação ao legislador, correndo o risco de tornar inócuo o próprio instrumento.

Nada obsta, contudo, que a alteração legislativa veicule a obrigação de uso do questionário pelos deputados, cabendo, neste caso, ao próprio corpo político decidir pela sua compulsoriedade ou não.

5.2. AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO

Em linhas gerais, a avaliação prévia de impacto legislativo é uma espécie de estudo, em que são examinados diversos aspectos do futuro ato legislativo, com o escopo de instruir tecnicamente o debate político durante o trâmite do processo legislativo.

Cumprir observar que a avaliação diz respeito aos impactos, e não somente aos efeitos da lei. Salinas²⁶ faz a distinção: os efeitos são as consequências pretendidas pelo legislador; por outro lado, os impactos representam todas as consequências decorrentes da aplicação de uma legislação, ainda que não previstas ou pretendidas por quem a formulou.

Isto posto, a avaliação de impacto legislativo não se limita ao ponto de vista jurídico, assumindo feição interdisciplinar, pois engloba, também, a análise custo-benefício e análise econômica complementar. Meneguim²⁷ descreve cada um desses pontos:

O estudo jurídico é importante de forma a evitar uma avaliação espúria e desprovida de contexto institucional e constitucional. Normalmente, as análises que vêm sendo feitas atualmente abarcam somente essa faceta. A análise custo-benefício é o processo usado para a determinação da eficiência econômica global. Comparam-se os custos com os benefícios sociais que provavelmente resultarão da proposição legislativa e estes com o resultado de alternativas, de forma a escolher o projeto que apresenta a maior diferença positiva entre os benefícios globais (econômicos e sociais) e os custos globais. A análise econômica complementar é necessária porque a avaliação do custo benefício sozinha é neutra com relação à distribuição dos recursos, isto é, reconhece-se que há grupos que ganham e grupos que perdem, mas a transferência de um grupo para outro é economicamente neutra.

A evidente vantagem desse instrumento está em fornecer informações consistentes e confiáveis, fundadas em conhecimentos técnicos, a subsidiar os parlamentares sobre determinado assunto. Outros benefícios são depreendidos por Voermans, citado por Salinas²⁸:

Outros motivos justificadores da importância da avaliação legislativa têm sido suscitados, tais como, o uso político estratégico que pode fazer dela minorias parlamentares, no sentido de reintroduzir periodicamente na ordem do dia políticas não consagradas pelo texto original da lei aprovada, ou bases parlamentares

²⁶ SALINAS, Natasha Schimitt Caccia. Op. cit., p. 37.

²⁷ MENEGUIM, Fernando Boarato. Op. cit., p. 9.

²⁸ VOERMANS, Wim. Avaliação da legislação nos Países Baixos. Cadernos de Ciência de Legislação, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, n. 33/34, jan.-jun. 2003, p. 59-72, apud SALINAS, Natasha Schimitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 3, n. 2, jul./dez. 2013, p. 232. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20103_arquivo.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2016.

que pretendem acelerar a tomada de decisão política, contrabalançando a falta de consenso sobre o projeto com a promessa de avaliação. Além dessa função estratégica, menciona-se também a função legitimadora da avaliação legislativa: esta pode conduzir à “[...] obtenção de apoio público a um ato normativo, na medida em que oferece a oportunidade de se expressarem livremente objeções e críticas.”

A instituição do estudo de impacto legislativo não assume formato único. Cada país adota um modelo diferenciado, compatível com sua realidade. Na Suíça, a avaliação legislativa está prevista no Texto Constitucional. Diferentemente, na Alemanha, não existe previsão de avaliação das leis, mas o Tribunal Constitucional, baseado em interpretação do Estado de Direito, obriga o legislador a observar os princípios da eficácia, da proporcionalidade e da eficiência.²⁹

No Brasil, não existem referências para a sistematização da avaliação de impacto legislativo. No entanto, pela relevância do instrumento, entendemos pertinente iniciar o debate em favor da sua adoção em Pernambuco. Ao contrário do *check list*, a avaliação de impacto legislativo pode contribuir para o aperfeiçoamento da legislação desde que sua institucionalização seja pensada para a realidade estadual.

Por ora, apresentamos algumas ideias que poderão nortear a eventual acolhida da avaliação de impacto legislativo pela Assembleia Legislativa.

Em primeiro lugar, temos que a avaliação de impacto legislativo deveria

assumir a forma de um dossiê, anexo ao projeto de lei, contendo todas as informações pertinentes ao tema (adequação jurídica, análise orçamentária, repercussões político-sociais), que acompanharia a respectiva tramitação na Casa Legislativa.

Por essa razão, a avaliação haveria de anteceder a apresentação da proposição, influenciando a elaboração do texto da lei. A legislação, baseada na avaliação de impacto, exigiria tempo para sua elaboração, evitando-se a tomada de decisões precipitadas, o que demandaria a compreensão e colaboração pelo autor da proposição.

O documento encerraria cunho apartidário, tendo em vista sua natureza técnica, e seu conteúdo permaneceria à disposição não só de todos os parlamentares, mas também do público geral interessado.

A princípio, a avaliação permaneceria restrita às proposições de iniciativa parlamentar, tendo em vista a impossibilidade de vincular a produção normativa oriunda do Poder Executivo. Entretanto, seria indispensável a participação indireta deste Poder, visto que concentra dados e elementos que contribuirão para a instrução e qualidade do trabalho. Além disso, o instrumento seria utilizado apenas nas questões de maior relevância, evitando-se o emprego em temas que não detenham repercussão social.

De outra monta, no que tange à forma, o ideal seria a previsão em um regimento próprio (seja no regimento interno, seja em resolução autônoma), no qual estariam disciplinados critérios, prazos e atribuições. A responsabilidade pela

²⁹ CASTRO, Alexandre Vilela Jardim de. *Legística e Modelos de Avaliação Legislativa: Uma proposta para o aprimoramento da produção normativa municipal de Belo Horizonte*. Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2007, p. 5-6. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/legistica_e_mod_avalia_legisl.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2016.

elaboração da avaliação de impacto ficaria a cargo de um grupo de trabalho específico ou de uma comissão permanente da Casa. A Consultoria Legislativa prestaria o assessoramento técnico durante os trabalhos.

Após essas sucintas reflexões, é necessário advertir que avaliação de impacto legislativo prospectiva não assegura, por si só, o sucesso da legislação vindoura, mas concorrerá para evidenciar riscos que possivelmente advirão da sua aprovação e aplicação.

Sob perspectiva conservadora, a instituição do instrumento na forma sugerida pode parecer utopia perante a realidade vivenciada nas casas legislativas nacionais. Porém, como toda mudança, é necessário que possíveis resistências sejam superadas em prol do interesse da coletividade na produção legislativa de qualidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Recaséns Siches³⁰ afirma que uma norma jurídica é aquilo que ela faz, e não aquilo que o legislador imaginou fazer. A ponderação expõe uma mazela atual que a Legística visa solucionar: a crise da lei e a desvalorização do Poder Legislativo perante a opinião pública.

Por mais que a palavra não soe familiar, a Legística está presente, de alguma forma, nas atividades de todos aqueles que exercem suas atribuições nas casas legislativas: parlamentares, assessoria técnica, comissões temáticas, Consultoria Legislativa, entre outros.

Muito já avançamos em qualidade

da legislação, especialmente sob a perspectiva da Legística formal. No entanto, existe um espaço considerável para aperfeiçoamento no que se refere às contribuições da Legística material.

O desafio passa por uma mudança de cultura institucional, pois o planejamento legislativo demanda tempo, nem sempre disponível quando necessária a tomada de uma decisão política. Além disso, o parlamentar deve ter ciência acerca dos benefícios que uma lei devidamente pensada e avaliada tem a oferecer em termos de segurança jurídica e de governabilidade.

Quanto à realidade vivenciada na Assembleia Legislativa de Pernambuco, é preciso repensar algumas práticas e abrir a possibilidade de acolher novas técnicas e experiências salutares oriundas do Direito Comparado. Mais especificamente, vislumbramos a avaliação de impacto legislativo como um instrumento que, se adotado, poderá qualificar a produção legislativa em nosso Estado no futuro.

Os instrumentos de Legística não são a garantia de uma legislação perfeita ou infalível, mas podem concorrer para que a lei reflita, de fato, a intenção do legislador e os anseios da sociedade.

³⁰ SICHES, Luis Recaséns. Experiencia jurídica, naturaleza de la cosa y Lógica "razonable". México: Fondo de Cultura Económica/UNAM, 1971, p. 521.



ICMS SOCIOAMBIENTAL NO ESTADO DE PERNAMBUCO

Alexandre Torres Vasconcelos¹

Cilano Medeiros De Barros Correia Sobrinho²

Jimmy Lauder Mesquita Lucena³

RESUMO: O ICMS Socioambiental é a sistemática de repartição do ICMS, definida na legislação estadual, que favorece os municípios que apresentam melhores indicadores sociais e ambientais. Este artigo propõe-se a analisar os montantes repassados a esse título pelo estado de Pernambuco aos seus municípios, no exercício de 2014, de acordo com cada um dos indicadores, enfatizando aqueles que proporcionam maior retorno financeiro. Dessa forma, espera-se fornecer aos gestores municipais subsídios para a formulação de políticas públicas que garantam melhores repasses de ICMS.

Palavras-chave: ICMS. Socioambiental. Pernambuco. Municípios. Repartição da receita. Indicadores. Unidade de conservação. Resíduos sólidos. Aterro sanitário. Coeficiente de mortalidade infantil. Programa de Saúde da Família. Índice de desenvolvimento da educação básica. Receita tributária própria. Crimes violentos letais intencionais. Presídio.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco e Advogado. Especialista em Gestão Tributária pela FTDR e bacharel em Direito pela UFPE.

² Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Direito pela UFPE.

³ Agente Legislativo e Advogado. Bacharel em Direito pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em respeito ao princípio federativo, estabeleceu, no capítulo referente ao Sistema Tributário Nacional, repartições de receitas tributárias dos entes federados maiores com os menores. Isto é, da União com estados e municípios e dos estados com municípios.

Uma delas garante aos municípios 25% do produto da arrecadação do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS). Desse total, três quartos, no mínimo, serão rateados na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios. A parcela restante, de até um quarto, deverá ser creditada conforme critérios fixados pela legislação estadual.

A possibilidade dada aos estados no direcionamento dessa parcela, por meio de lei, motivou a adoção de diversas sistemáticas de repartição. Em Pernambuco, inicialmente, buscou-se privilegiar os municípios prejudicados no rateio atinente à proporção do valor adicionado nas suas operações. Isto é, a lei estadual protegia exclusivamente aqueles municípios ineficientes, que pouco colaboraram na arrecadação total do ICMS.

Posteriormente, inspirado na experiência de outros estados, Pernambuco modificou substancialmente a lei repartidora, privilegiando a iniciativa municipal na consecução de ações de interesse social,

ambiental ou econômico. Para isso, adotou como principal parâmetro de rateio o desempenho dos municípios no tocante à proteção do meio ambiente e à promoção de serviços essenciais à sociedade, no âmbito da educação, saúde e segurança.

Nesse diapasão, vem à tona o conceito de ICMS Socioambiental: repartição do ICMS, definida na legislação estadual, que favorece aqueles municípios que apresentaram melhores indicadores sociais e ambientais. Dessa forma, se um município possui os dados mais positivos naquelas ações, em relação aos demais, sua cota da receita de ICMS será maior.

O objetivo primário dessa política é incentivar o aprimoramento dos serviços prestados pelos municípios. À medida que eles apresentam melhores números sociais e ambientais, aumenta a proporção de recursos financeiros recebidos. Assim, promove-se saudável competição entre os entes municipais, por meio da qual se premia, com maior parcela de recursos, aqueles que investem na conservação ambiental, na saúde e na educação de seus municípios.⁴

Este artigo se propõe a analisar os montantes repassados aos municípios de Pernambuco no exercício de 2014, de acordo com cada critério.⁵ Os valores com diferenças relevantes entre os favorecidos terão destaque, como os pertinentes à existência de unidades de conservação, unidades de compostagem e unidades de detenção. Há critérios, inclusive, sob os quais poucos municípios recebem milhares de reais de repasse, ao passo que outros nada recebem.

Ao considerar essas diferenças,

⁴ SILVA JÚNIOR, L. H. et. al. O ICMS Socioambiental de Pernambuco: uma avaliação dos componentes socioeconômicos da política a partir do processo de Markov. [S.l.]: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/291>>. Acesso em: 28 out. 2015. P. 191.

⁵ O detalhamento do repasse de 2015 não estava disponível à época de conclusão deste trabalho.

espera-se que o histórico dos municípios mais beneficiados inspire os demais na construção de políticas públicas que impliquem melhoria de seus índices.

Antes de se proceder a essa análise, cabe destacar a base legal da repartição do ICMS.

2. BASE LEGAL

O art. 158, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 atribuiu a parcela de 25% do produto da arrecadação do ICMS do estado aos municípios. O parágrafo único do artigo determinou os seguintes critérios de repartição desse montante:

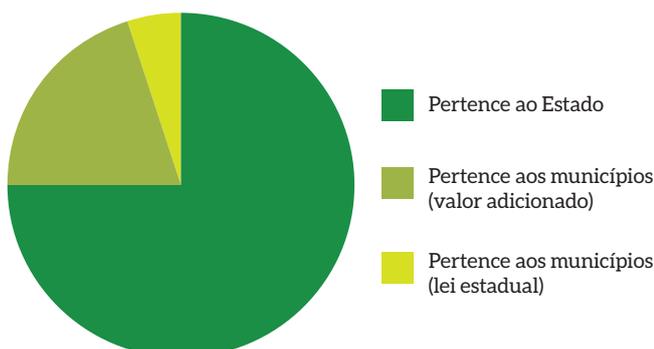
Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV (25% do ICMS), serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Essa divisão pode ser visualizada na seguinte representação gráfica:

Figura 1 - Divisão constitucional dos repasses do ICMS aos municípios



Fonte: Elaborado pelos autores.

Fazendo uso da competência que lhe foi atribuída pelo inciso II, Pernambuco editou a lei estadual nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, que dispõe sobre a distribuição, entre os municípios, da parcela do ICMS que lhes é destinada. Na época da publicação da lei, os 25% do ICMS foram distribuídos da seguinte forma:

Art. 2º A participação de cada Município na receita do ICMS que lhe é destinada será determinada mediante a aplicação de um índice percentual correspondente à soma das seguintes parcelas:

I - 75% (setenta e cinco por cento) de sua participação relativa no valor adicionado do Estado, apurado nos termos de Decreto do Poder Executivo;

II - 25% (vinte e cinco por cento) de sua participação relativa no somatório das diferenças entre o índice percentual de participação vigente para cada Município no exercício anterior e a percentagem determinada nos termos do inciso I. (grifamos)

Mais adiante, inspirado no ICMS Ecológico paranaense, o ICMS Socioambiental foi instituído pela Lei Estadual nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000, que redefiniu os critérios da lei nº 10.489/90. Dos 25% previstos pela Constituição federal, 15% passaram a ser distribuídos de acordo com parâmetros de desempenho em ações ambientais, sociais e econômicas.⁶

Diferentemente do Paraná, Pernambuco introduziu não só critérios ambientais, mas também sociais e econômicos. O incremento de qualidade na saúde e na educação (critérios sociais) e o aumento da receita tributária própria (critério econômico) foram considerados no rateio do

⁶ A Lei nº 11.899/00 definiu os seguintes percentuais de destinação: 1% para municípios que possuem unidades de conservação; 5% para aqueles que possuem unidade de compostagem ou aterro sanitário; 3% distribuídos de acordo com o desempenho na redução da mortalidade infantil; 3% de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental; e 3% de acordo com o desempenho na arrecadação de receita tributária própria.

imposto. Nesse sentido, adotou-se medida semelhante ao estado de Minas Gerais.⁷

Diversas leis promoveram alterações na lei nº 10.489/90. Até a conclusão deste artigo⁸, a norma contemplava a seguinte repartição para os anos de 2010 a 2016⁹:

Art. 2º A participação de cada Município na receita do ICMS que lhe é destinada será determinada mediante a aplicação de um índice percentual correspondente à soma das seguintes parcelas:

I - 75% (setenta e cinco por cento) da sua participação relativa no valor adicionado do Estado, apurado nos termos de decreto do Poder Executivo;

II - 25% (vinte e cinco por cento), observando-se o seguinte: [...]

d) nos exercícios de 2010 a 2016:

*1. 5% (cinco por cento), a serem distribuídos com base na participação relativa de cada Município no somatório das **diferenças positivas** entre o índice percentual de participação vigente para cada Município, no exercício anterior, e o resultado da soma das percentagens determinadas nos termos do inciso I do caput e do item 2 desta alínea;*

2. 20% (vinte por cento), obedecidas as seguintes normas:

*2.1. 1% (um por cento), a ser distribuído nos termos do subitem 2.1. da alínea "a"¹⁰, relativamente a **unidades de conservação**;*

*2.2. 2% (dois por cento), a serem distribuídos nos termos do subitem 2.2. da alínea "a"¹¹, relativamente a **sistemas de tratamento ou de destinação final de resíduos***

sólidos;

2.3. 3% (três por cento), a serem distribuídos com base no critério relativo à área de Saúde, da seguinte forma:

*2.3.1. 2% (dois por cento), segundo o critério de **mortalidade infantil**, considerando-se que, quanto menor o coeficiente de mortalidade infantil do Município, maior sua participação no percentual previsto neste subitem 2.3.1;*

*2.3.2. 1% (um por cento), segundo o critério de quantidade de equipes no **Programa Saúde na Família - PSF**, considerando-se que, quanto maior o número de equipes responsáveis pelo mencionado Programa, existentes no Município, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Saúde do Estado, em relação à sua população, maior sua participação no percentual previsto neste subitem 2.3.2;*

*2.4. 3% (três por cento), a serem distribuídos com base no critério relativo à área de Educação, considerando-se que, quanto maior o **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB** do Município, a ser fornecido pela Secretaria de Educação do Estado, maior sua participação no percentual previsto neste subitem 2.4;*

*2.5. 1% (um por cento), a ser distribuído com base no critério relativo à **Receita Tributária Própria**, considerando-se a sua participação relativa na arrecadação "per capita" de tributos municipais de todos os Municípios do Estado, com base em dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado;*

*2.6. 3% (três por cento), a serem distribuídos de forma inversamente proporcional ao **PIB "per capita"**, com base em informa-*

⁷ SILVA JÚNIOR, L. H. et. al., op. cit., p. 192.

⁸ Março de 2016.

⁹ Com alterações da lei nº 15.658, de 27 de novembro de 2015.

¹⁰ a) 2.1. 1% (um por cento), a ser distribuído entre os Municípios que possuam **Unidades de Conservação**, com base no índice de conservação do respectivo Município, fornecido pela CPRH, considerando a área da unidade de conservação, a área do Município, a categoria de manejo e, a partir de 2005, também, o grau de conservação do ecossistema protegido, observada a legislação pertinente; (grifamos).

¹¹ 2.2. 2% (dois por cento), a serem distribuídos aos Municípios que tenham, no mínimo, licença prévia de projeto, junto à CPRH, de **Sistemas de Tratamento ou de Destinação Final de Resíduos Sólidos**, mediante, respectivamente, **Unidade de Compostagem ou de Aterro Sanitário**, proporcionalmente à população do Município e ao estágio de evolução do processo de implantação dos sistemas, de acordo com critérios estabelecidos em decreto do Poder Executivo; (grifamos).

ções divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

2.7. 3% (três por cento), a serem distribuídos com base no critério relativo à área de Segurança, da seguinte forma:

*2.7.1. 2% (dois por cento), segundo o critério relativo ao número de **Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI**, por 100.000 (cem mil) habitantes ocorridos no município, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Defesa Social do Estado, considerando-se que quanto menor o número destes Crimes maior sua participação no percentual previsto neste subitem 2.7.1;*

*2.7.2. 1% (um por cento), segundo o critério relativo aos municípios que sediem ou venham a sediar **presídios e penitenciárias**, com número de vagas oficiais superior a 300 (trezentas), considerando-se a participação relativa do Município no número total de detentos do Estado, com base em dados fornecidos pela Secretaria de Defesa Social do Estado.*

*2.8. 4% (quatro por cento), a serem distribuídos de forma diretamente proporcional à **população** do Município, com base em informações divulgadas pelo IBGE. (grifamos).*

No quesito ambiental, a possibilidade de receber maior repasse do ICMS estimula as administrações municipais a adotarem ações que visem à manutenção dos remanescentes florestais e da diversidade biológica, por meio da constituição de unidades de conservação (1%). Isso é importante porque há municípios com pouca ou nenhuma proteção legal desses ambientes, a exemplo daqueles situados

na região do semiárido, cerca de 122¹², que podem encorajar-se na criação de unidades de conservação. O bioma da Caatinga, inclusive, é rico em biodiversidade, mas extremamente ameaçado pelo desmatamento e queimadas.¹³

Outro critério ambiental é aquele que favorece os que têm sistemas de tratamento de resíduos sólidos, como as unidades de compostagem ou de aterro sanitário (2%).

Na vertente social, o ICMS Socioambiental recompensa os municípios que obtêm resultados positivos em ações relativas à: saúde, com a redução da mortalidade infantil (2%) e os Programas de Saúde da Família (1%); educação, com a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (3%); e segurança, garantida pela redução do número de Crimes Violentos Letais Intencionais (2%) ou construção de unidades de detenção (1%).

No aspecto econômico, os municípios com maiores receitas tributárias próprias são premiados (1%). Isto é, aqueles que mais arrecadam os tributos que são de sua competência (ISS, IPTU e ITBI).¹⁴

Apesar de não integrar a definição do instituto do ICMS Socioambiental, o critério econômico é relevante pelo fato de incentivar as prefeituras na promoção de uma eficiente estrutura arrecadatória.

Finalmente, há critérios que não correspondem a nenhuma das três categorias. São os que privilegiam municípios com: maior população (4%); menor produto interno bruto per capita (3%); e maior

¹² Informação disponível na página eletrônica da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, que relaciona os municípios da sua área de atuação no semiárido pernambucano. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/system/resources/BAhbBlsHOg-ZmSSluMjAxMi8wNC8xMi8wOS8zNC8yMy84NTMvU2VtaV9hcmllkb19QRS5wZGYGOgZFVA/Semi-arido-PE.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2016.

¹³ PERNAMBUCO. Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH). ICMS Socioambiental. Recife, 2015. Disponível em: <http://www.cprh.pe.gov.br/central_servicos/icms_socioambiental/39707;53943;0225;0;0.asp>. Acesso em: 7 mar. 2015.

¹⁴ Art. 156 da Constituição Federal.

diferença positiva¹⁵ (5%). Esses itens não patrocinam iniciativas da gestão que aprimoram os índices socioambientais e econômicos, tendo em vista que representam critérios que não decorrem de iniciativa municipal.

Não obstante, trata-se de postura residual, uma vez que, para o ano de 2017, a norma prevê repartição com maior relevância dos critérios socioambientais¹⁶:

Art. 2º [...]

II - 25% (vinte e cinco por cento), observando-se o seguinte: [...]

f) a partir do exercício de 2017:

1. 1% (um por cento), a ser distribuído nos termos do subitem 2.1. da alínea "a", relativamente a unidades de conservação;

2. 2% (dois por cento), a serem distribuídos nos termos do subitem 2.2. da alínea "a", relativamente a sistemas de tratamento ou de destinação final de resíduos sólidos;

3. 3% (três por cento), a serem distribuídos com base no critério relativo à área de Saúde, da seguinte forma:

3.1. 2% (dois por cento), segundo o critério de mortalidade infantil, considerando-se que, quanto menor o coeficiente de mortalidade infantil do Município, maior sua participação no percentual aqui previsto;

3.2. 1% (um por cento), segundo o critério de quantidade de equipes no Programa Saúde na Família - PSF, considerando-se que, quanto maior o número de equipes responsáveis pelo mencionado Programa, existentes no Município, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Saúde do Estado, em relação à sua popula-

ção, maior sua participação no percentual aqui previsto;

4. 10% (dez por cento), a serem distribuídos com base no critério relativo à área de Educação, da seguinte forma:

4.1. 1% (um por cento), considerando-se que, quanto maior o número de matrículas de crianças na Educação Infantil - Creches, em sua rede municipal, maior a sua participação, conforme informações divulgadas pelo Censo Escolar do INEP/MEC;

4.2. 2% (dois por cento), considerando-se que, quanto melhor a proficiência no 3º (terceiro) ano do Ensino Fundamental no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco - SAEPE do Município, maior será sua participação no percentual aqui previsto, desde que o resultado seja superior ao realizado no ano anterior, observado o quantitativo mínimo de participação de alunos na avaliação, conforme o previsto em portaria da Secretaria de Educação;

4.3. 2% (dois por cento), considerando-se que, quanto maior o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco - IDEPE do Município, relativamente à sua rede, maior sua participação no percentual aqui previsto, desde que o resultado seja superior ao do ano anterior, observado o quantitativo mínimo de participação de alunos na avaliação, conforme o previsto em portaria da Secretaria de Educação;

4.4. 5% (cinco por cento), considerando-se que, quanto maior o número de matrículas,

¹⁵ Critério que mitiga as perdas dos municípios ineficientes em detrimento de outros, que conseguem maiores pontuações nos índices e, por conseguinte, maiores valores de repasse. Ficam excluídos da participação desse percentual os municípios que apresentarem Valor Adicional "per capita" superior ao do Estado (art. 2º, § 9º da lei nº 10.489/90).

A distribuição desse percentual será com base na participação relativa de cada município no somatório das diferenças positivas entre o índice percentual de participação vigente para cada município, no exercício anterior, e o resultado da soma das percentagens determinadas pelo Valor Adicionado e por todos os outros indicadores (art. 2º, II, "a", 1 da lei nº 10.489/90).

¹⁶ Essa divisão foi incluída pela lei nº 14.529, de 9 de dezembro de 2011, com vigência prevista para o exercício de 2013. Todavia, por interesse de vários municípios, a aplicação dos novos critérios vem sendo postergada (a lei nº 15.658, de 27 de novembro de 2015, foi a responsável pelo último adiamento, que transferiu a vigência de 2016 para 2017). A justificativa apresentada foi a provável e considerável redução dos repasses percebidos por esses entes, que não tiveram tempo suficiente para se adequarem aos critérios.

culas no Ensino Fundamental, relativamente aos anos finais, em sua rede municipal, maior a sua participação, desde que o resultado do IDEPE da sua rede seja superior ao do ano anterior, observado o quantitativo mínimo de participação de alunos na avaliação, conforme o previsto em portaria da Secretaria de Educação;

5. 1% (um por cento), a ser distribuído com base no critério relativo à Receita Tributária Própria, considerando-se a sua participação relativa na arrecadação “per capita” de tributos municipais de todos os Municípios do Estado, com base em dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado;

6. 3% (três por cento), a serem distribuídos de forma inversamente proporcional ao PIB “per capita”, com base em informações divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

7. 3% (três por cento), a serem distribuídos com base no critério relativo à área de Segurança, da seguinte forma:

7.1. 1% (um por cento), segundo o critério relativo ao número de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI, por 100.000 (cem mil) habitantes, ocorridos no Município, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Defesa Social do Estado, considerando-se que quanto menor o número desses crimes maior sua participação no percentual aqui previsto;

7.2. 1% (um por cento), segundo o critério relativo aos Municípios que sediem ou venham a sediar presídios e penitenciárias, com número de vagas oficiais superior a 300 (trezentas), e/ou unidades da Fundação de Atendimento Socioeducativo - FUNASE, com número mínimo de 60 (sessenta) reeducandos, considerando-se a participação relativa de cada Município no número total equivalente à soma

de detentos e/ou reeducandos do Estado, com base em dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização - SERES e pela Secretaria da Criança e da Juventude do Estado;

7.3. 1% (um por cento), segundo o critério relativo aos Municípios que possuam o Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios - SPPV do Estado de Pernambuco, instituído pela Lei nº 14.924, de 18 de março de 2013, distribuído de forma igualitária entre os Municípios que possuem o mencionado SPPV, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Defesa Social;

8. 1% (um por cento), a ser distribuído entre os Municípios que possuam **usinas de reciclagem de lixo** reconhecidas pela Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - CPRH;

9. 1% (um por cento), a ser distribuído aos Municípios que possuam **áreas de proteção de mananciais preservados de rios** em seu território reconhecidas pela CPRH (grifamos).

Com a nova repartição, ganhou ênfase o critério educacional, cuja participação no rateio passou de 3% para 10%. Também foram acrescentados dois critérios: possuir usinas de reciclagem de lixo (1%) e possuir áreas de proteção de mananciais preservados de rios (1%). Esses percentuais foram definidos em detrimento dos critérios populacional (4%) e de diferenças positivas (5%).

É oportuno mencionar que o item menor PIB per capita (3%) foi preservado. Ele pode ser caracterizado como protetivo, pois privilegia municípios menos favorecidos economicamente. Isso enfraquece o propósito do ICMS Socioambiental.

3. REPARTIÇÃO DO ICMS PERNAMBUCANO

Em 2014, foram repassados aos municípios de Pernambuco aproximadamente dois bilhões e meio de reais (R\$ 2.476.525.570,87), correspondentes aos 25% definidos na Constituição federal. Desse montante, 13% referem-se aos critérios socioambientais¹⁷, ou seja, mais de trezen-

tos milhões de reais (R\$ 321.948.324,21). O restante corresponde ao valor adicionado (75%) e aos demais critérios.

O ICMS repassado aos municípios de Pernambuco, discriminado com as citadas parcelas e percentuais, pode ser visualizado a seguir, no referido período:

Tabela 1 - ICMS repassado aos municípios no exercício de 2014, discriminados por critério (R\$ 1,00)

MUNICÍPIOS	Valor Adicionado	Diferença Positiva	Unidade de Conservação	Resíduos Sólidos	Inverso do Coeficiente de Mortalidade Infantil	Programa Saúde na Família - PSF	IDEB	Receita Tributária Própria "Per Capita"	Inverso do PIB "Per Capita"	Inverso da Taxa de CVLI	Nº de Detentos	População
	75%	5%	1%	2%	2%	1%	3%	1%	3%	2%	1%	4%
ABREU ELIMA	22.498.627,42	3.328.403,97	919.381,61	1.030.350,66	200.806,06	120.116,95	412.499,63	98.497,26	241.385,94	121.607,90	2.521.130,18	1.063.693,61
AFOGADOS DA INGAZEIRA	2.254.857,08	0,00	0,00	0,00	193.459,50	103.442,99	481.249,57	161.510,28	384.657,96	247.453,51	0,00	395.248,09
AFRÂNIO	499.723,81	90.840,23	0,00	0,00	466.578,79	77.396,95	412.499,63	104.784,32	473.283,02	846.045,86	0,00	198.097,15
AGRESTINA	618.051,18	0,00	0,00	247.459,18	356.487,16	180.047,99	378.124,66	98.476,92	391.396,60	101.119,40	0,00	255.467,15
ÁGUA PRETA	411.709,69	529.446,03	18.968,04	0,00	323.748,55	164.508,57	343.749,69	71.436,46	497.740,69	334.389,55	0,00	372.797,98
ÁGUAS BELAS	1.089.247,89	0,00	0,00	0,00	154.767,60	112.762,75	378.124,66	45.820,25	486.456,33	191.224,28	0,00	453.226,37
ALAGOINHA	269.292,04	50.229,37	0,00	0,00	566.559,96	164.874,24	458.332,92	64.172,77	470.304,46	202.562,90	0,00	154.987,98
ALIANÇA	1.120.614,89	937.851,18	0,00	0,00	195.847,89	121.261,78	320.833,05	40.428,44	432.308,59	173.149,66	0,00	421.460,53
ALTINHO	347.125,40	0,00	1.108,09	243.902,07	721.076,31	162.376,75	389.582,99	65.820,83	518.088,20	265.321,69	0,00	251.794,93
AMARAJI	869.287,68	136.000,77	0,00	239.384,76	278.310,15	165.440,88	366.666,34	25.188,93	420.563,35	126.247,75	0,00	247.131,43
ANGELIM	238.040,10	183.249,02	0,00	0,00	253.818,86	177.887,06	435.416,28	49.523,31	525.500,23	216.733,97	0,00	114.920,23
ARARIPINA	5.591.510,61	2.866.241,09	298.014,25	0,00	145.538,34	99.776,41	515.624,54	101.305,08	405.304,46	227.582,38	0,00	870.766,86
ARAÇOIABA	203.604,82	624.772,86	313.751,47	0,00	208.732,62	149.934,22	343.749,69	24.069,87	610.296,52	158.474,49	0,00	204.517,90
ARCOVERDE	8.516.084,51	0,00	0,00	750.626,53	255.865,79	112.117,74	446.874,60	249.956,39	360.412,93	169.845,81	1.128.967,64	774.917,40
BARRA DE GUABIRABA	269.908,74	302.772,91	0,00	139.403,78	283.279,98	177.559,85	343.749,69	38.108,94	537.624,15	274.184,93	0,00	143.915,00
BARREIROS	1.801.765,20	891.927,45	105.511,29	0,00	151.082,66	100.248,17	343.749,69	169.954,07	438.519,42	152.031,82	0,00	458.824,81
BELÉM DE MARIA	113.765,23	76.521,11	0,00	123.876,89	473.542,65	159.852,35	401.041,31	73.532,14	532.996,30	154.258,30	0,00	127.885,65
BELÉM DE SÃO FRANCISCO	1.186.188,62	1.793.994,77	31.608,46	0,00	202.085,08	156.811,66	481.249,57	56.095,22	419.180,45	153.508,93	0,00	228.139,52
BELO JARDIM	12.783.466,04	4.037.728,39	0,00	0,00	244.056,60	68.902,01	366.666,34	160.899,89	199.996,58	212.293,00	0,00	815.908,84
BETÂNIA	178.959,77	230.930,92	59.911,59	0,00	122.974,25	188.994,81	355.208,02	43.215,90	534.705,88	190.820,13	0,00	135.207,56
BEZERROS	2.819.008,52	0,00	621,13	0,00	288.430,52	100.533,72	401.041,31	66.695,73	377.160,28	199.116,65	0,00	660.864,53
BODOCÓ	607.754,91	1.025.116,44	224.687,93	0,00	169.665,01	129.046,29	366.666,34	93.553,07	454.999,57	397.481,92	0,00	396.036,60
BOM CONSELHO	1.689.454,22	0,00	0,00	0,00	255.865,79	79.766,33	401.041,31	62.178,81	317.486,52	255.558,54	0,00	512.567,65
BOM JARDIM	953.008,21	137.610,80	0,00	0,00	382.257,32	131.938,62	423.957,96	39.492,50	437.545,52	276.463,80	0,00	426.090,23
BONITO	1.399.900,87	123.779,20	80.179,48	409.896,88	141.010,48	108.696,92	435.416,28	91.437,04	400.436,61	158.236,42	0,00	423.161,47

¹⁷ 1% de unidades de conservação, 2% de resíduos sólidos, 2% inverso do coeficiente de mortalidade infantil, 1% de PSF, 3% de IDEB, 1% de receita tributária própria "per capita", 2% de taxa CVLI, 1% de número de detentos (existência de unidades prisionais). 13% x 2.476.525.570,87 = 321.948.324,21.

MUNICÍPIOS	Valor Adicionado	Diferença Positiva	Unidade de Conservação	Resíduos Sólidos	Inverso do Coeficiente de Mortalidade Infantil	Programa Saúde na Família - PSF	IDEB	Receita Tributária Própria "Per Capita"	Inverso do PIB "Per Capita"	Inverso da Taxa de CVLI	Nº de Detentos	População
BREJÃO	332.885,03	96.861,71	0,00	0,00	299.314,69	205.201,69	515.624,54	77.255,55	346.358,15	239.483,24	0,00	99.623,06
BREJINHO	117.498,34	0,00	0,00	0,00	382.257,32	186.273,82	401.041,31	57.804,32	522.964,03	1.385.956,71	0,00	82.309,56
BREJO DA MADRE DE DEUS	797.435,47	115.375,88	12.138,33	0,00	249.821,71	70.294,52	378.124,66	101.589,93	506.228,21	119.357,18	0,00	508.929,22
BUENOS AIRES	213.081,29	610.033,94	0,00	0,00	288.430,52	217.133,73	0,00	48.444,95	451.398,24	264.655,05	0,00	141.222,79
BUÍQUE	809.992,28	0,00	1.652.493,39	568.537,43	218.809,36	69.659,49	366.666,34	19.491,92	413.265,25	192.271,45	0,00	586.935,75
CABO DE SANTO AGOSTINHO	146.982.461,11	0,00	699.733,82	2.018.878,00	268.875,91	83.371,61	378.124,66	903.057,74	89.626,26	77.564,59	0,00	2.084.210,47
CABROBÓ	1.436.113,87	0,00	0,00	0,00	291.076,67	132.261,47	469.791,25	373.154,27	358.149,55	247.066,56	0,00	347.768,30
CACHOEIRINHA	622.521,59	349.026,37	0,00	205.341,25	382.257,32	168.760,64	389.582,99	66.288,80	394.675,46	224.829,69	0,00	211.986,26
CAETÉS	331.877,69	97.643,69	0,00	0,00	242.193,57	153.640,68	389.582,99	488,32	545.884,87	231.077,24	0,00	299.376,09
CALÇADO	158.710,63	348.269,87	0,00	0,00	159.433,96	163.128,43	366.666,34	32.432,27	430.676,26	524.913,84	0,00	125.317,34
CALUMBI	90.037,57	260.089,75	0,00	0,00	127.932,89	160.658,97	378.124,66	226.964,88	496.486,36	352.479,79	0,00	63.621,78
CAMARAGIBE	8.477.236,04	870.690,85	479.613,31	0,00	296.517,36	131.902,59	446.874,60	196.607,94	413.817,63	192.271,45	0,00	1.627.334,42
CAMOCIM DE SÃO FELIX	347.178,54	0,00	0,00	0,00	660.986,62	106.104,05	435.416,28	76.136,49	403.718,88	467.798,86	0,00	192.667,67
CAMUTANGA	6.740.488,20	0,00	0,00	0,00	193.459,50	111.255,75	332.291,37	76.523,07	118.527,84	258.485,18	0,00	91.873,10
CANHOTINHO	552.272,48	0,00	0,00	0,00	188.853,32	148.020,37	504.166,22	35.443,55	500.383,96	160.201,84	379.554,76	276.216,32
CAPOEIRAS	417.298,40	38.437,95	0,00	0,00	189.984,18	46.312,55	378.124,66	66.248,11	458.561,78	309.650,30	0,00	220.704,96
CARNAÍBA	226.973,63	184.305,91	0,00	0,00	144.873,78	170.986,68	561.457,83	163.911,16	548.371,19	353.861,29	0,00	209.226,46
CARNAUBEIRA DA PENHA	65.552,43	94.204,67	0,00	0,00	136.168,92	77.015,95	412.499,63	57.316,01	529.480,32	160.649,79	0,00	132.718,11
CARPINA	13.169.094,81	0,00	0,00	0,00	166.111,82	72.729,85	401.041,31	126.005,69	280.502,58	186.981,14	0,00	843.236,47
CARUARU	58.104.466,68	477.210,43	36.178,30	1.718.062,17	233.289,39	44.662,41	423.957,96	422.433,42	227.237,39	149.691,20	1.302.122,18	3.547.320,03
CASINHAS	76.863,54	143.964,64	0,00	0,00	283.279,98	197.748,48	389.582,99	24.314,03	442.729,92	327.628,96	0,00	155.066,84
CATENDE	1.201.521,84	1.502.389,88	170.771,90	0,00	906.495,93	119.963,23	378.124,66	53.755,37	424.434,58	260.295,00	0,00	426.022,65
CEDRO	349.877,44	1.377.468,21	68.224,31	0,00	116.644,70	168.380,38	423.957,96	63.948,96	506.228,21	412.261,09	0,00	121.408,57
CHÁ DE ALEGRIA	141.455,34	616.968,93	0,00	0,00	91.433,31	182.884,93	343.749,69	36.481,22	469.896,56	263.003,02	0,00	139.724,61
CHÁ GRANDE	577.028,14	0,00	0,00	219.722,45	247.869,98	157.714,98	355.208,02	188.265,89	396.335,58	380.950,13	0,00	226.832,84
CONDADO	605.537,89	72.943,85	0,00	0,00	223.432,10	112.107,97	332.291,37	39.207,65	445.368,47	133.276,31	0,00	273.524,11
CORRENTES	665.175,90	0,00	0,00	0,00	182.341,14	156.277,95	343.749,69	103.421,11	469.998,47	183.773,26	0,00	196.215,98
CORTÉS	1.053.858,00	1.919.556,25	0,00	135.868,50	368.922,76	182.179,95	366.666,34	120.776,65	243.802,78	214.308,67	0,00	140.265,31
CUMARU	326.719,85	0,00	0,00	0,00	721.076,31	129.851,44	355.208,02	34.629,69	394.891,21	355.253,66	0,00	196.790,47
CUPIRA	824.246,04	132.229,49	0,00	0,00	146.209,02	174.574,96	435.416,28	53.633,30	440.838,68	114.285,04	0,00	263.476,20
CUSTÓDIA	2.056.450,82	316.813,43	0,00	0,00	236.771,33	134.012,98	435.416,28	297.546,78	358.090,38	298.392,95	0,00	381.358,98
DORMENTES	858.031,29	39.572,47	0,00	0,00	275.890,07	107.276,93	549.999,51	61.507,38	385.068,04	467.107,36	0,00	190.561,21
ESCADA	9.609.312,82	0,00	10.033,39	693.058,09	314.132,25	71.429,84	366.666,34	95.872,57	290.777,26	164.411,10	0,00	715.486,00
EXU	659.815,56	903.424,34	296.434,47	0,00	217.310,67	172.095,44	469.791,25	60.490,06	441.917,40	239.664,87	0,00	356.363,10
FEIRA NOVA	499.161,11	0,00	0,00	0,00	906.495,93	132.332,20	412.499,63	66.939,89	517.222,66	151.340,10	0,00	231.721,62
FERREIROS	509.331,95	121.894,74	0,00	0,00	302.165,31	158.775,48	401.041,31	35.402,86	371.662,31	547.182,91	0,00	128.753,01
FLORES	379.348,76	186.570,21	0,00	0,00	191.128,66	143.258,90	435.416,28	190.097,07	539.497,87	325.435,77	0,00	249.722,26
FLORESTA	5.394.032,70	8.615.283,33	258.622,52	0,00	178.243,58	92.955,63	435.416,28	232.621,20	221.727,33	112.575,04	0,00	329.880,31

MUNICÍPIOS	Valor Adicionado	Diferença Positiva	Unidade de Conservação	Resíduos Sólidos	Inverso do Coeficiente de Mortalidade Infantil	Programa Saúde na Família - PSF	IDEB	Receita Tributária Própria "Per Capita"	Inverso do PIB "Per Capita"	Inverso da Taxa de CVLI	Nº de Detentos	População
FREI MIGUELINHO	261.100,84	346.157,20	0,00	0,00	185.540,10	126.971,51	446.874,60	46.674,80	512.331,67	302.390,55	0,00	161.003,22
GAMELEIRA	353.673,13	0,00	0,00	304.558,43	406.760,99	113.782,84	355.208,02	34.222,76	522.459,73	233.295,04	0,00	314.414,18
GARANHUNS	19.550.327,80	3.562.511,58	6.793,29	1.412.019,80	189.984,18	112.191,13	412.499,63	412.260,18	245.961,07	211.369,99	0,00	1.457.713,87
GLÓRIA DO GOIÁ	434.012,03	0,00	0,00	0,00	675.050,16	125.076,93	389.582,99	89.239,62	540.304,90	161.842,83	0,00	326.883,95
GOIANA	15.597.160,27	2.072.752,95	1.233.134,60	0,00	229.908,39	89.967,66	332.291,37	334.007,66	223.280,75	136.030,19	0,00	852.090,35
GRANITO	82.509,01	1.071.348,38	0,00	0,00	360.538,15	198.556,21	366.666,34	108.853,62	374.035,72	219.366,98	0,00	77.218,01
GRAVATÁ	6.328.849,17	1.464.078,86	33.798,02	0,00	308.032,60	118.679,78	423.957,96	402.453,18	351.185,05	222.926,37	0,00	861.259,64
IATI	208.600,72	379.050,76	0,00	0,00	187.735,84	197.691,04	366.666,34	22.686,31	516.606,19	165.617,47	0,00	206.815,86
IBIMIRIM	490.689,23	447.426,93	1.222.222,97	0,00	81.982,84	201.988,99	481.249,57	47.936,28	421.463,04	132.355,24	0,00	303.622,80
IBIRAJUBA	106.320,59	167.306,27	0,00	82.206,33	285.832,05	120.440,92	401.041,31	59.065,80	401.623,97	178.681,44	0,00	84.866,59
IGARASSU	28.855.384,72	0,00	590.130,98	1.113.189,85	218.809,36	111.178,32	366.666,34	114.367,51	192.739,50	135.796,36	0,00	1.149.213,55
IGUARACI	123.890,51	149.277,01	0,00	0,00	163.543,08	115.553,34	435.416,28	66.614,34	524.863,88	447.589,42	0,00	132.684,31
INAJÁ	375.691,82	0,00	20.945,43	0,00	97.923,94	142.665,77	423.957,96	31.150,45	455.956,86	266.327,96	0,00	214.937,55
INGAZEIRA	48.476,13	702.907,71	0,00	0,00	218.809,36	201.824,26	469.791,25	62.056,73	446.745,61	849.457,34	0,00	50.645,10
IPOJUCA	234.997.190,18	0,00	367.493,96	0,00	235.017,46	78.770,45	366.666,34	3.372.895,42	19.191,34	122.956,47	0,00	908.333,90
IPUBI	2.177.197,71	397.090,86	544.251,80	0,00	257.946,00	177.479,03	423.957,96	69.910,47	437.810,70	260.295,00	0,00	316.757,19
ITACURUBA	119.966,72	7.722.792,57	0,00	0,00	112.508,36	103.845,49	401.041,31	289.103,00	342.851,28	278.903,91	0,00	49.214,51
ITAÍBA	385.780,02	190.496,55	0,00	0,00	323.748,55	138.239,16	320.833,05	60.062,78	332.335,98	248.523,89	0,00	295.760,20
ITAMARACÁ	748.657,44	1.196.829,10	3.062.337,40	238.784,63	249.821,71	165.856,68	412.499,63	188.896,63	399.993,16	74.704,05	5.768.124,22	246.511,89
ITAMBÉ	2.050.254,52	61.851,32	0,00	0,00	189.984,18	153.805,62	332.291,37	39.716,31	380.537,83	140.008,03	0,00	398.740,07
ITAPETIM	236.639,20	555.496,75	0,00	0,00	174.326,14	196.110,19	412.499,63	20.712,71	506.938,70	524.043,33	0,00	156.362,25
ITAPISSUMA	11.735.509,82	0,00	3.095.668,89	0,00	226.623,98	152.703,42	389.582,99	336.144,04	107.242,82	54.262,58	3.114.011,35	267.745,43
ITAQUITINGA	257.632,05	0,00	0,00	0,00	857.496,15	173.477,29	320.833,05	181.348,09	359.874,29	165.834,76	0,00	176.762,23
JABOATÃO DOS GUARARAPES	229.820.798,15	0,00	265.631,38	7.473.299,31	262.209,57	57.713,81	401.041,31	419.401,79	167.129,09	121.211,40	0,00	7.261.309,31
JAQUEIRA	121.441,08	1.219.765,83	593.911,50	0,00	144.873,78	197.244,12	366.666,34	22.727,01	467.262,39	167.727,24	0,00	129.552,79
JATAÚBA	324.216,32	212.226,09	0,00	0,00	231.586,55	172.084,56	355.208,02	74.508,77	473.076,39	168.128,83	0,00	178.192,81
JATOBÁ	328.143,65	813.861,91	0,00	0,00	102.677,53	97.479,25	492.707,89	89.972,09	475.672,29	205.060,43	0,00	157.285,94
JOÃO ALFREDO	864.715,63	31.490,97	0,00	0,00	293.771,83	132.820,75	435.416,28	49.096,03	480.098,13	133.840,80	0,00	346.303,92
JOAQUIM NABUCO	2.285.283,51	1.831.176,98	0,00	0,00	453.247,97	143.822,02	378.124,66	55.179,63	322.446,50	199.242,20	0,00	177.674,65
JUCATI	115.198,84	348.526,24	0,00	0,00	520.120,62	171.143,32	435.416,28	17.172,42	443.273,26	168.937,79	0,00	119.448,55
JUPI	254.501,14	111.426,57	0,00	0,00	212.935,29	198.628,65	435.416,28	35.728,40	411.460,59	109.153,07	0,00	154.379,70
JUREMA	122.974,86	221.941,58	0,00	158.662,37	184.461,38	124.805,98	435.416,28	23.378,09	488.429,78	145.353,33	0,00	163.796,81
LAGOA DO CARRO	288.737,28	243.076,93	0,00	0,00	382.257,32	85.031,72	366.666,34	28.525,75	487.660,43	301.668,86	0,00	180.310,54
LAGOA DO ITAENGA	2.014.542,73	2.164.415,21	0,00	0,00	175.289,27	197.652,76	378.124,66	47.407,28	201.016,88	96.458,53	0,00	232.712,90
LAGOA DO OURO	164.835,28	568.186,90	943.259,46	0,00	195.847,89	186.985,22	389.582,99	42.402,04	482.020,23	258.802,73	0,00	136.660,68
LAGOA DOS GATOS	189.795,75	40.704,84	117.116,25	170.381,19	191.128,66	116.221,82	389.582,99	65.474,94	515.745,59	128.245,99	0,00	175.894,86
LAGOA GRANDE	1.492.869,48	0,00	0,00	0,00	260.060,31	119.604,82	481.249,57	89.382,04	195.592,32	313.645,79	0,00	256.379,57
LAJEDO	1.814.517,35	0,00	92.625,73	399.662,01	337.525,08	74.320,35	401.041,31	72.087,54	407.821,41	119.020,01	0,00	412.595,39

MUNICÍPIOS	Valor Adicionado	Diferença Positiva	Unidade de Conservação	Resíduos Sólidos	Inverso do Coeficiente de Mortalidade Infantil	Programa Saúde na Família - PSF	IDEB	Receita Tributária Própria "Per Capita"	Inverso do PIB "Per Capita"	Inverso da Taxa de CVLI	Nº de Detentos	População
LIMOEIRO	3.158.737,28	437.113,19	0,00	0,00	242.193,57	147.308,16	401.041,31	116.666,66	370.962,50	202.433,14	2.051.535,05	624.491,53
MACAPARANA	700.913,21	287.440,06	0,00	0,00	293.771,83	151.707,73	343.749,69	55.464,48	436.136,64	151.922,18	0,00	269.502,69
MACHADOS	207.940,65	1.311.663,35	0,00	0,00	194.646,37	133.480,71	343.749,69	53.572,26	435.348,12	1.376.898,16	0,00	153.151,87
MANARI	97.180,42	115.048,62	0,00	0,00	166.986,09	100.359,66	309.374,72	46.898,61	571.659,97	255.042,88	0,00	203.695,60
MARAIAL	577.400,70	1.701.232,49	37.210,16	0,00	163.543,08	111.292,13	320.833,05	0,00	289.999,06	191.688,28	0,00	137.764,59
MIRANDIBA	297.950,16	0,00	0,00	0,00	187.735,84	158.547,99	423.957,96	33.856,53	484.498,76	302.970,40	0,00	161.172,18
MOREILÂNDIA	129.359,66	993.640,93	293.531,46	0,00	114.127,19	203.782,31	458.332,92	128.874,54	476.194,89	234.681,12	0,00	125.396,20
MORENO	2.689.895,32	694.145,18	483.507,88	618.631,57	184.461,38	64.018,76	343.749,69	96.157,42	405.001,49	149.584,91	0,00	638.650,98
NAZARÉ DA MATA	4.285.983,55	953.343,45	0,00	0,00	206.021,80	117.859,71	366.666,34	74.284,96	287.079,47	130.308,51	0,00	346.900,94
OLINDA	66.035.495,61	20.325.023,76	30.179,68	5.152.612,55	244.056,60	55.244,58	355.208,02	437.978,12	261.861,16	145.856,51	0,00	4.255.484,12
OROBÓ	790.586,87	502.150,72	0,00	0,00	446.864,19	198.313,20	389.582,99	50.662,71	484.607,10	394.504,53	0,00	257.708,78
OROCÓ	330.561,14	243.177,53	0,00	0,00	203.380,50	103.270,32	412.499,63	1.302,17	243.009,97	252.293,92	0,00	148.465,85
OURICURI	2.784.705,31	0,00	0,00	0,00	156.292,40	119.843,93	355.208,02	123.665,85	451.304,24	241.958,75	0,00	724.959,43
PALMARES	5.989.975,01	333.558,74	0,00	0,00	247.869,98	137.194,11	423.957,96	205.601,08	276.142,07	183.081,19	0,00	670.529,46
PALMEIRINA	90.811,39	312.769,02	0,00	0,00	114.127,19	221.614,82	366.666,34	76.441,69	428.123,85	170.074,34	0,00	92.244,83
PANELAS	321.287,33	974.130,19	0,00	0,00	102.017,23	106.149,57	458.332,92	33.388,56	528.061,15	186.981,14	0,00	288.877,60
PARANATAMA	104.645,54	78.842,10	0,00	0,00	244.056,60	206.208,95	389.582,99	29.848,27	462.772,36	1.042.898,11	0,00	123.920,55
PARNAMIRIM	533.053,13	241.479,00	0,00	0,00	202.085,08	179.470,31	446.874,60	426.523,06	423.522,17	183.559,76	0,00	227.812,85
PASSIRA	458.208,83	583.564,20	0,00	0,00	203.380,50	142.633,38	412.499,63	56.237,64	484.498,76	339.235,78	0,00	322.479,54
PAUDALHO	3.275.338,44	25.255,59	108.519,57	0,00	120.636,34	159.016,63	378.124,66	118.070,57	420.644,98	214.236,02	0,00	578.509,92
PAULISTA	36.055.695,55	2.836.975,65	596.020,66	3.278.498,56	220.328,87	58.889,65	401.041,31	275.226,70	305.923,62	151.485,20	0,00	3.384.593,35
PEDRA	382.456,18	230.659,46	0,00	0,00	152.535,37	194.963,16	378.124,66	49.055,34	333.153,41	173.244,59	0,00	235.923,28
PESQUEIRA	5.863.424,15	0,00	1.174,83	0,00	217.310,67	93.723,48	401.041,31	98.802,46	393.528,77	128.716,14	0,00	708.885,01
PETROLÂNDIA	28.199.323,63	0,00	0,00	177.266,27	149.657,35	111.707,73	492.707,89	105.333,68	99.800,27	311.174,92	0,00	366.005,50
PETROLINA	48.629.761,50	4.953.535,09	0,00	922.165,15	217.310,67	77.170,00	515.624,54	337.934,53	202.387,28	230.992,78	1.468.350,55	3.311.329,17
POÇÃO	243.935,84	132.997,18	0,00	0,00	576.861,05	121.073,01	446.874,60	29.868,62	493.771,46	236.968,98	0,00	126.635,29
POMBOS	1.818.404,11	0,00	366.455,02	0,00	1.175.087,32	0,00	332.291,37	0,00	363.435,01	152.214,90	0,00	270.865,69
PRIMAVERA	2.511.134,94	0,00	0,00	146.638,03	302.165,31	135.040,09	309.374,72	80.022,67	417.565,12	111.917,17	0,00	151.383,35
QUIPAPÁ	224.167,72	967.184,34	4.411,23	0,00	235.017,46	150.070,60	366.666,34	60.754,56	401.326,47	124.826,44	0,00	272.442,72
QUIXABA	51.307,07	0,00	0,00	0,00	305.070,75	134.649,34	584.374,48	61.771,88	515.868,35	1.274.186,00	0,00	75.911,33
RECIFE	610.657.684,51	0,00	525.541,88	16.778.471,93	260.060,31	69.927,06	401.041,31	1.381.749,15	110.909,06	148.985,44	7.031.459,78	17.321.436,47
RIACHO DAS ALMAS	573.872,99	0,00	0,00	0,00	412.043,60	118.385,59	389.582,99	76.441,69	410.758,71	608.273,59	0,00	215.849,97
RIBEIRÃO	2.950.747,71	1.713.612,10	0,00	484.890,79	280.773,08	112.304,74	366.666,34	87.245,66	376.374,25	192.799,35	0,00	500.582,24
RIO FORMOSO	3.774.954,09	3.742.603,01	669.585,76	241.697,97	598.629,39	143.375,31	538.541,19	125.151,14	260.821,15	89.976,69	0,00	249.519,50
SAIRÉ	378.975,88	367.806,46	0,00	153.304,88	373.263,03	242.189,11	538.541,19	101.244,04	285.754,61	190.303,00	0,00	126.612,76
SALGADINHO	73.182,73	0,00	0,00	0,00	154.016,30	48.722,18	378.124,66	68.079,29	373.906,65	1.853.361,46	0,00	104.894,84
SALGUEIRO	4.397.757,14	561.025,51	0,00	0,00	207.368,35	120.177,19	446.874,60	554.298,89	275.545,19	542.020,80	0,00	637.896,26
SALOÁ	181.665,11	162.524,37	17.444,28	0,00	113.311,99	177.817,34	412.499,63	36.257,41	469.998,47	193.507,73	0,00	172.447,93

MUNICÍPIOS	Valor Adicionado	Diferença Positiva	Unidade de Conservação	Resíduos Sólidos	Inverso do Coeficiente de Mortalidade Infantil	Programa Saúde na Família - PSF	IDEB	Receita Tributária Própria "Per Capita"	Inverso do PIB "Per Capita"	Inverso da Taxa de CVLI	Nº de Detentos	População
SANHARÓ	436.660,81	173.903,10	0,00	0,00	133.308,23	61.995,12	423.957,96	54.447,15	455.095,12	469.536,60	0,00	247.311,67
SANTA CRUZ	260.860,02	0,00	0,00	0,00	283.279,98	200.250,52	366.666,34	43.154,86	505.283,97	235.555,82	0,00	153.129,35
SANTA CRUZ DA BAIXA VERDE	180.576,01	106.492,38	0,00	0,00	153.272,26	154.215,14	527.082,86	34.161,72	605.521,92	149.196,47	0,00	132.560,40
SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE	10.923.090,75	347.269,52	0,00	0,00	152.535,37	88.065,08	446.874,60	193.942,56	327.464,94	149.196,47	0,00	986.565,72
SANTA FILOMENA	154.918,30	623.812,28	0,00	0,00	171.499,23	169.658,57	423.957,96	17.640,39	542.468,82	230.824,05	0,00	150.617,37
SANTA MARIA DA BOA VISTA	1.036.165,67	819.215,59	0,00	0,00	128.973,00	80.535,22	366.666,34	106.330,65	311.553,04	209.062,61	0,00	444.214,78
SANTA MARIA DO CAMBUCA	233.891,20	122.219,63	0,00	0,00	293.771,83	139.375,14	401.041,31	26.328,33	388.241,30	131.201,22	0,00	146.674,80
SANTA TEREZINHA	107.660,70	239.944,03	0,00	0,00	253.818,86	165.117,25	401.041,31	69.401,81	559.845,76	349.555,45	0,00	123.807,90
SÃO BENEDITO DO SUL	273.438,69	0,00	0,00	0,00	503.608,85	97.633,08	446.874,60	32.615,39	580.386,44	336.526,23	0,00	157.038,12
SÃO BENTO DO UNA	2.597.585,89	0,00	0,00	580.943,67	834.930,46	76.693,37	366.666,34	38.190,32	404.396,89	256.700,35	0,00	599.743,46
SÃO CAETANO	1.256.979,87	109.543,87	3.950,14	0,00	194.646,37	102.897,53	458.332,92	69.544,24	483.202,44	268.934,58	0,00	397.343,28
SÃO JOÃO	296.987,36	0,00	0,00	232.543,32	217.310,67	127.731,12	435.416,28	37.376,47	445.185,49	203.214,23	0,00	240.068,60
SÃO JOAQUIM DO MONTE	231.430,96	137.075,61	0,00	0,00	212.935,29	177.157,73	389.582,99	50.215,09	319.043,48	177.178,65	0,00	230.786,67
SÃO JOSÉ DA COROA GRANDE	700.699,97	39.572,23	281.623,80	0,00	180.269,08	24.956,05	343.749,69	193.047,31	450.834,81	106.846,37	0,00	204.788,25
SÃO JOSÉ DO BELMONTE	851.505,89	908,23	0,00	0,00	154.016,30	27.819,91	401.041,31	115.222,06	498.312,93	238.489,15	0,00	367.413,56
SÃO JOSÉ DO EGITO	1.330.478,21	328.494,70	0,00	0,00	352.526,20	185.306,24	481.249,57	92.637,48	426.355,10	289.243,14	0,00	358.537,14
SÃO LOURENÇO DA MATA	5.859.533,87	3.791.795,79	439.631,07	0,00	228.254,37	92.596,53	355.208,02	165.477,84	427.364,02	205.929,05	0,00	1.159.058,70
SÃO VICENTE FERRER	324.458,83	250.955,00	0,00	0,00	96.729,75	133.441,45	378.124,66	40.062,20	388.380,46	249.800,89	0,00	191.496,17
SERRA TALHADA	13.195.374,31	266.993,05	28.114,10	0,00	177.247,81	91.619,74	412.499,63	272.663,05	242.357,74	189.674,75	0,00	892.507,31
SERRITA	248.251,65	466.268,49	161.380,55	0,00	253.818,86	173.253,32	366.666,34	13.672,83	507.651,19	497.634,85	0,00	206.489,19
SERTÂNIA	1.044.677,44	648.003,48	0,00	0,00	163.543,08	107.426,15	446.874,60	279.763,97	368.377,18	207.279,85	0,00	380.593,00
SIRINHAÉM	4.934.178,89	734.476,32	414.079,90	439.684,95	121.560,76	101.332,85	332.291,37	96.279,50	273.804,54	172.770,98	0,00	453.913,50
SOLIDÃO	36.890,54	610.863,12	0,00	0,00	176.263,10	236.960,80	423.957,96	60.937,68	493.546,56	546.237,04	0,00	64.703,18
SURUBIM	3.784.878,83	0,00	0,00	0,00	195.847,89	77.535,83	401.041,31	102.017,20	354.285,26	238.579,18	0,00	659.141,07
TABIRA	804.870,14	156.703,24	0,00	0,00	247.869,98	137.344,67	446.874,60	65.983,60	506.109,98	265.321,69	0,00	297.686,42
TACAIBÓ	310.020,25	0,00	0,00	0,00	576.861,05	178.271,49	389.582,99	63.379,26	493.546,56	240.302,76	0,00	143.340,51
TACARATU	345.375,21	186.181,67	15.100,51	0,00	177.247,81	82.236,89	481.249,57	77.255,55	548.648,85	268.135,88	0,00	248.584,55
TAMANDARÉ	2.290.808,96	33.977,16	852.857,86	226.029,23	169.665,01	175.216,39	355.208,02	634.769,18	326.134,38	153.807,80	0,00	233.343,71
TAQUARITINGA DO NORTE	1.138.467,11	0,00	0,00	0,00	305.070,75	109.312,36	446.874,60	65.230,78	463.762,67	114.783,19	0,00	280.519,35
TEREZINHA	97.569,00	156.084,51	0,00	0,00	382.257,32	202.033,96	446.874,60	37.356,12	454.617,78	80.591,21	0,00	75.888,80
TERRA NOVA	144.756,69	314.916,81	0,00	0,00	135.587,00	195.602,90	412.499,63	116.422,50	452.246,02	258.590,94	0,00	104.511,85
TIMBAÚBA	6.910.175,20	0,00	0,00	0,00	327.086,16	160.154,53	446.874,60	150.034,87	261.703,05	203.018,39	0,00	606.310,65
TORITAMA	4.976.055,92	0,00	0,00	0,00	311.052,53	89.326,28	343.749,69	125.741,19	347.524,53	104.895,64	0,00	400.497,33
TRACUNHAEM	218.036,52	0,00	0,00	0,00	689.725,16	139.012,16	378.124,66	28.688,52	395.323,41	276.463,80	0,00	147.057,79
TRINDADE	3.063.557,58	0,00	4.204,17	0,00	235.017,46	173.725,28	469.791,25	62.606,09	401.252,17	156.861,82	0,00	294.183,17
TRIUNFO	506.089,60	0,00	0,00	0,00	176.263,10	120.938,54	527.082,86	113.289,15	469.998,47	947.520,63	0,00	169.034,79
TUPANATINGA	230.852,24	367.043,41	1.476.150,47	0,00	186.631,52	92.876,34	366.666,34	59.045,46	477.243,55	179.902,15	0,00	275.134,93
TUPARETAMA	229.966,26	545.369,71	0,00	0,00	453.247,97	171.747,99	481.249,57	101.793,39	433.432,59	250.991,37	0,00	89.271,01

MUNICÍPIOS	Valor Adicionado	Diferença Positiva	Unidade de Conservação	Resíduos Sólidos	Inverso do Coeficiente de Mortalidade Infantil	Programa Saúde na Família - PSF	IDEB	Receita Tributária Própria "Per Capita"	Inverso do PIB "Per Capita"	Inverso da Taxa de CVLI	Nº de Detentos	População
VENTUROSA	475.572,77	206.958,83	1.954,89	0,00	131.104,78	197.851,14	481.249,57	53.144,98	382.620,58	207.347,85	0,00	180.817,44
VERDEJANTE	109.968,62	604.029,76	0,00	0,00	111.716,05	198.512,77	378.124,66	140.512,72	484.823,93	290.172,75	0,00	102.979,88
VERTENTE DOLÉRIO	556.456,58	0,00	0,00	0,00	146.885,91	230.509,81	435.416,28	35.484,24	269.916,92	746.158,51	0,00	88.685,25
VERTENTES	505.283,18	381.720,42	0,00	0,00	139.155,08	149.391,15	423.957,96	97.276,47	416.922,46	167.460,59	0,00	205.261,36
VICÊNCIA	3.686.577,05	0,00	0,00	0,00	142.916,03	132.868,29	332.291,37	35.097,66	362.159,58	189.107,20	0,00	346.180,01
VITÓRIA DE SANTO ANTÃO	40.635.532,38	0,00	25.317,07	0,00	275.890,07	90.758,34	343.749,69	158.193,81	225.863,78	117.843,79	0,00	1.464.089,57
XEXÉU	188.544,64	120.163,20	0,00	0,00	333.972,18	96.580,06	355.208,02	138.600,16	478.508,05	111.719,33	0,00	158.750,32
TOTAL DO ESTADO	1.857.394.178,15	123.826.278,54	24.765.255,71	49.530.511,42	49.530.511,42	24.765.255,71	74.295.767,13	24.765.255,71	74.295.767,13	49.530.511,42	24.765.255,71	99.061.022,83

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco.

Para cada exercício, a Secretaria da Fazenda edita portarias que compilam os índices divulgados pelos órgãos competentes, quais sejam: Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas); Secretaria de Defesa Social (SDS); Secretaria de Saúde; Secretaria de Educação; Tribunal de Contas (TCE) e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os índices considerados para o cálculo dos valores utilizados na tabela acima foram os divulgados na portaria da Secretaria da Fazenda nº 165/2013.¹⁸

A parcela auferida sob os critérios socioambientais é a que mais depende da iniciativa dos municípios, tendo em vista que as demais não estão atreladas a políticas públicas específicas, conforme observado.

A par disso, é mais factível, ao município, obter incremento na sua parcela relacionada à destinação final de resíduos sólidos, por exemplo, mediante a construção de aterro sanitário, do que na relativa à sua população. Também é mais exequível majorar a parcela de equipes de Programa de Saúde da Família, com a contratação de mais profissionais, do que a concernente

ao Inverso do PIB per capita, que privilegia os entes economicamente desfavorecidos.

A seguir, para cada critério, serão identificados os municípios que mais receberam repasses em 2014 e, quando possível, as condições que proporcionaram esses benefícios.

3.1. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O primeiro critério determina que 1% do montante constitucionalmente devido será repartido entre os municípios que possuam unidades de conservação, com base no índice de conservação fornecido pela Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH).¹⁹ Esse índice considera a área da unidade, a área do ente, a categoria de manejo e, a partir de 2005, o grau de conservação do ecossistema protegido.²⁰

Nesse quesito, os municípios de Itapissuma e Itamaracá foram os mais beneficiados ao receber, cada um, mais de três milhões de reais (respectivamente R\$ 3.095.668,89 e R\$ 3.062.337,40). As

¹⁸ Diário Oficial do Estado de Pernambuco publicado em 8 de agosto de 2013. Poder Executivo, páginas 11-13.

¹⁹ Art. 2º, II, "d", 2.1 da lei 10.489/90.

²⁰ Art. 2º, II, "a", 2.1 da lei 10.489/90.

Áreas de Preservação Ambiental de Santa Cruz e Estuarina do Canal de Santa Cruz, que abrangem ambos os municípios, merecem destaque nessa contribuição.

Em 2013, base de referência para a distribuição de 2014, cerca de 60 municípios possuíam unidades de conservação. Os outros 124 nada possuíam, logo, nada receberam.

Em 2015, 66 municípios já possuíam unidades de conservação, a exemplo de Petrolina, que ganhou as duas primeiras

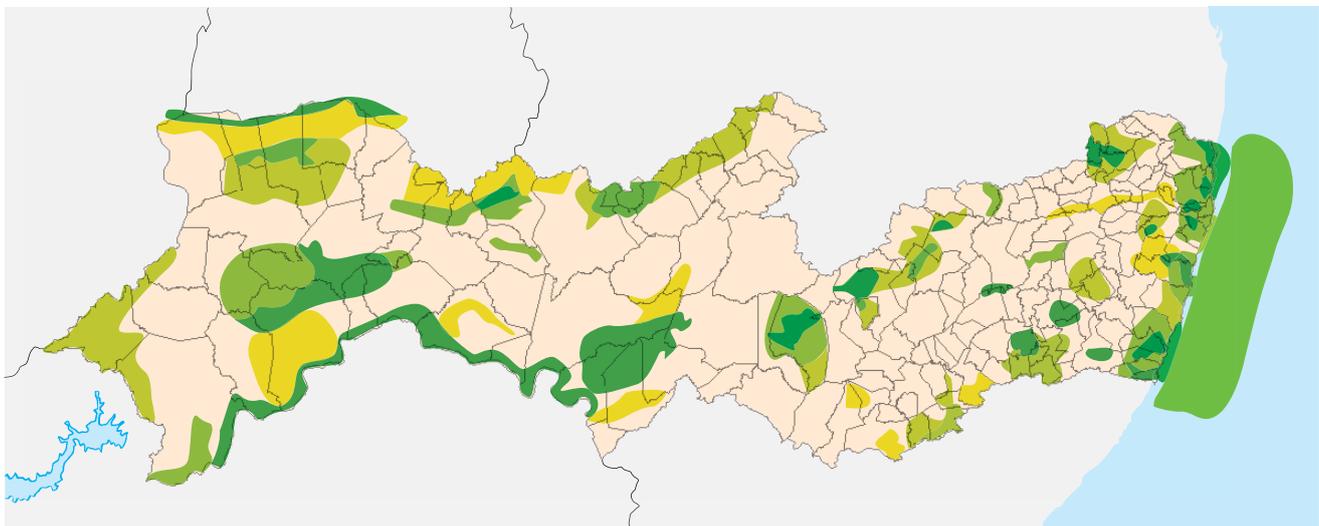
unidades da Caatinga: o Parque Estadual Serra do Areal e o Refúgio de Vida Silvestre Riacho do Pontal.²¹

E quais as possibilidades de criação para os 118 municípios restantes?

Para propor a criação de unidades de conservação, a CPRH atualmente tem como base o Atlas da Biodiversidade, publicado em 2002.

O documento identifica as áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade no Estado:

Figura 2 – Áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade de Pernambuco



Atlas da Biodiversidade



Fonte: CPRH, 2015.

Percebem-se, pela figura acima, as áreas de importância biológica para o Estado, com gradações de cor do amarelo (incerto) para o verde escuro (importância extremamente alta). Para essas áreas mais importantes, imagina-se a existência de unidades de conservação já constituídas. Contudo, não é o que acontece.

Atualmente, há potenciais de criação de unidades de conservação não explorados. Alguns desses estão presentes em: Parnamirim, no Sertão Central (importância muito alta); Petrolândia, no Sertão de Itaparica (importância muito alta); e

Triunfo, no Sertão do Pajeú (importância alta).

Sem olvidar o benefício ambiental que deixa de ser gerado, a falta de iniciativa na criação dessas unidades impossibilita o acesso do ente à cota da receita do ICMS distribuída sob esse critério.

Isso pode representar receita não arrecadada, que melhoraria o caixa da prefeitura. Logo, a relação custo-benefício na criação dessas áreas pode ser objeto de avaliação desses municípios, e de outros em situação equivalente, juntamente com a CPRH.

²¹ Portaria n° 209/2015. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, publicado em 2 de dezembro de 2015. Poder Executivo, páginas 17-18.

3.2. TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O critério de repartição do ICMS Socioambiental atinente aos sistemas de tratamento ou destinação final de resíduos sólidos representa 2% do montante total de ICMS repassado.²²

Segundo a redação legal, os municípios devem possuir, no mínimo, licença prévia de projeto, junto à CPRH, para a instalação de unidade de compostagem para o tratamento dos resíduos ou aterro sanitário para a destinação final de resíduos. Além disso, determina a lei que o rateio da parcela reservada seja proporcional à população do município e ao estágio de evolução do processo de implantação dos sistemas, de acordo com critérios estabelecidos em decreto do Poder Executivo.²³

O Decreto nº 23.473/01²⁴, que regulamenta a matéria, atribui a cada estágio de evolução do sistema uma pontuação, que será fornecida pela CPRH. Para unidades de compostagem, a pontuação máxima é de 20 pontos; para aterro sanitário, 80 pontos.²⁵ O produto dessa pontuação pela população do município é que determinará a quantia proporcional recebida pelo ente.

Em 2014, os municípios mais privilegiados nesse critério foram: Recife, com R\$ 16.778.471,93; Jaboatão dos Guararapes, com R\$ 7.473.299,31; e Olinda, com R\$ 5.152.612,55.

Entre esses municípios, destaca-se Jaboatão dos Guararapes, onde estava situado o “lixão” da Muribeca, alvo de constantes denúncias ambientais. Desde 2009, ali

funciona uma unidade de tratamento de resíduos sólidos. A gestão é compartilhada com o município do Recife, mediante assinatura de convênio.

O Aterro Controlado da Muribeca é o maior de Pernambuco e recebe, em média, 3 mil toneladas de lixo por dia, oriundas das duas cidades.²⁶ É por essa razão que Recife e Jaboatão dos Guararapes lideram no quantitativo repassado para o critério de resíduos sólidos.

Em 2013²⁷, foram beneficiados 38 municípios que possuíam unidades de compostagem ou aterros sanitários. Em 2015, esse número foi ampliado para 54, que receberam a parcela correspondente em 2016. Os 130 municípios que ainda não possuem esses sistemas podem avaliar a viabilidade de sua criação. Nesse sentido, a população urbana, que integra o cálculo do índice utilizado no recebimento dessa parcela, é importante parâmetro.

Entre os municípios favorecidos por esse componente populacional, e que não possuem aterro sanitário ou unidade de compostagem, destacam-se: Camaragibe, com 144.466 habitantes; Vitória de Santo Antão, com 129.974; São Lourenço da Mata, com 102.895; e Santa Cruz do Capibaribe, com 87.582.²⁸

Embora a análise minuciosa das dificuldades políticas e dos entraves burocráticos para a instalação de aterros sanitários e unidades de compostagem ultrapasse os limites e objetivos deste artigo, faz-se necessário ressaltar os seguintes pontos sobre a matéria:

²² Art. 2º, II, “d”, 2.2 da lei 10.489/90.

²³ Art. 2º, II, “a”, 2.2 da lei 10.489/90.

²⁴ Diário Oficial do Estado de Pernambuco publicado em 11 de agosto de 2001. Poder Executivo, páginas 04-05.

²⁵ Art. 10 do decreto nº 23.473/01.

²⁶ Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/emlurb/aterrosanitario.php>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

²⁷ Base de cálculo para as parcelas de 2014.

²⁸ Portaria SF nº 209/15.

- A Lei Federal nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), em seu art. 3º, inciso VIII²⁹, definiu a “disposição final ambientalmente adequada” de resíduos sólidos, excluindo desse conceito os “lixões”. Não bastasse isso, o art. 54³⁰ da lei estipulou o prazo de quatro anos, contados a partir de sua publicação, para que a gestão de resíduos sólidos, em nível nacional, alcançasse tal disposição final ambientalmente adequada. Esse prazo poderá ser prorrogado com a aprovação do projeto de lei nº 2.289/2015, que tramita no Congresso Nacional.³¹ Entretanto, por ora, a redação originária do art. 54 remanesce;
- No âmbito do estado de Pernambuco, nos termos da Lei Estadual nº 14.249/2010, o licenciamento ambiental de aterros sanitários e unidades de compostagem é atribuição da CPRH, o que permite o controle, pelo Poder Executivo estadual, das gestões municipais de resíduos sólidos. Dos instrumentos legais de licenciamento ambiental, a “licença prévia”, que é expedida ainda na fase de planejamento do empreendimento³², foi eleita, pelo regramento estadual, como parâmetro mínimo a ser observado no atendimento do correspondente critério de repartição de ICMS Socioambiental;
- Em setembro de 2015, o TCE/PE elaborou relatório com base em dados fornecidos pela CPRH, constatando que 82,6% dos municípios pernambucanos não depositam seus resíduos sólidos em aterros sanitários e 70,1% deles ainda utilizam lixões;

- Ao longo do primeiro semestre de 2015, as políticas públicas dos municípios pernambucanos referentes à destinação de resíduos sólidos foram objeto de discussão em Comissão Especial da Assembleia Legislativa, criada pelo Ato nº 185/2015 com o objetivo de acompanhar e facilitar o processo de adequação pelos municípios à Política de Resíduos Sólidos.

À guisa de conclusão, percebe-se que, apesar da falta de iniciativa das gestões municipais no tratamento de resíduos sólidos, não faltam incentivos e até mesmo obrigações para a superação do problema.

Dependendo da capacidade econômica do ente, é possível a contratação de consórcios públicos com o Governo Federal, por intermédio do Ministério da Saúde – Fundação Nacional da Saúde (Funasa), nos termos da Lei nº 11.107/2005. Os critérios de elegibilidade e de prioridade estão definidos no sítio eletrônico do próprio órgão.³³

3.3. INVERSO DO COEFICIENTE DE MORTALIDADE INFANTIL

Nesse quesito, todos os municípios recebem uma quantia de acordo com as taxas de mortalidade infantil. O total repartido é de 2% sobre o montante repassado, considerando-se que, quanto menor o coeficiente de mortalidade infantil do município, maior sua participação no percentual previsto³⁴, isto é, o recebimento é inversamente proporcional ao coeficiente.

²⁹ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] VIII - disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

³⁰ Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta lei.

³¹ Até a data de conclusão deste artigo.

³² Art. 8º A Agência, no exercício de sua competência de controle ambiental, expedirá os seguintes instrumentos de licenciamento ambiental: I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprova sua concepção e localização, atestando sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação, observadas as diretrizes do planejamento e zoneamento ambiental e demais legislações pertinentes.

³³ Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/site/convenios/engenharia-de-saude-publica/>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

³⁴ Art. 2º, II, “d”, 2.3.1 da lei 10.489/90.

Para facilitar o entendimento, segue cálculo exemplificativo para o município do Recife, em 2014:

Coeficiente de Recife: $12,2^{35}$

$K = 1/(\text{coef. de Recife}) + 1/(\text{coef. de mun. x}) + 1/(\text{coef. de mun. y}) + \dots = 15,61129423^{36}$

Índice final de Recife =

$(1/(\text{coef. de Recife})) / 15,61129423 = 0,0052505072229847$

Total repassado aos municípios:

R\$ 49.530.511,42³⁷

Valor devido: $0,0052505072229847^*$

$49.530.511,42 = \text{R\$ } 260.060,31$

Entre todos os municípios analisados, o menos favorecido foi Ibimirim, que recebeu R\$ 81.982,84, seguido por Chã de Alegria, que recebeu R\$ 91.433,31.

O contemplado com o maior valor em 2014 foi Pombos, que percebeu R\$ 1.175.087,32, seguido de Feira Nova e Cateunde (ambos receberam a mesma quantia, de R\$ 906.495,93).

Conforme dados publicados pela Sefaz³⁸, a título exemplificativo, Pombos reduziu sobremaneira os índices de mortalidade infantil. Em 2000, a taxa de mortalidade era de 29,49 por mil nascidos vivos.³⁹ Em 2010, esse valor caiu para 8,5.⁴⁰ Em 2012, o município chegou a 2,7, o menor coeficiente observado no ano, o que justificou o recebimento da maior parcela de ICMS em 2014.⁴¹

Não só Pombos como também Pernambuco vêm obtendo redução considerável nesse índice, especialmente em virtude

do Programa Mãe Coruja, criado em 2007, com o intento de reduzir a mortalidade materna e infantil. A iniciativa logrou êxito ao reduzir de 22,1 para 15,7 a mortalidade infantil em oito anos de atuação, sendo premiada, em 2015, pela Organização dos Estados Americanos (OEA).⁴²

Afora isso, não é possível identificar com exatidão quais variáveis contribuíram para os bons resultados dos municípios elencados, entre elas: população, desenvolvimento econômico, educação, investimento em saúde e extensão territorial.

3.4. PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA (PSF)

Segundo a lei, 1% do ICMS repassado é devido aos municípios que possuem equipes no Programa Saúde da Família (PSF). Quanto maior a quantidade de equipes, em relação à população, maior a participação no percentual previsto. Esses dados são fornecidos pela Secretaria de Saúde do Estado.⁴³

O município mais beneficiado nesse critério, em 2014, foi Sairé, que recebeu R\$ 242.189,11, seguido por Solidão (R\$ 236.960,79) e Vertente do Lério (R\$ 230.509,81).

Em 2013, base de cálculo de 2014, Sairé contava com seis equipes de PSF e população de 11.240 habitantes; Solidão, três equipes e 5.744 habitantes; e Vertente do Lério, quatro equipes e 7.873 habitantes.

Recife, Olinda e Caruaru, municípios mais desenvolvidos, integram o bloco dos

³⁵ Portaria SF nº 165/13.

³⁶ Os cálculos foram omitidos por praticidade.

³⁷ 2% do total repassado de ICMS em 2014.

³⁸ Portaria SF nº 188/2001, nº 122/10 e nº 165/2013.

³⁹ Diário Oficial do Estado de Pernambuco publicado em 26 de outubro de 2001. Poder Executivo, páginas 09-10.

⁴⁰ Diário Oficial do Estado de Pernambuco publicado em 30 de junho de 2011. Poder Executivo, páginas 20-22.

⁴¹ Diário Oficial do Estado de Pernambuco publicado em 8 de agosto de 2013. Poder Executivo, páginas 11-13.

⁴² DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Mãe Coruja receberá prêmio da OEA. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2015/01/28/interna_politica,557402/mae-coruja-recebera-premio-da-oea.shtml>. Acesso em: 15 mar. 2016.

⁴³ Art. 2º, II, "d", 2.3.2 da lei 10.489/90.

que menos receberam: R\$ 69.927,06, R\$ 55.244,58 e R\$ 44.662,41, respectivamente.

No mesmo ano, Recife possuía 237 equipes de PSF e população de 1.537.704 habitantes; Olinda, 46 equipes e 377.779 habitantes; e Caruaru, 31 equipes e 314.912 habitantes.

Por outro lado, Pombos foi o único não beneficiado por não dispor de unidade do PSF em seu território. O fato é curioso, pois, conforme debatido no tópico anterior, esse município obteve o menor coeficiente de mortalidade infantil em 2012. Talvez esse programa de saúde não esteja envolvido diretamente com a redução da mortalidade infantil. A investigação mais aprofundada sobre isso foge do escopo deste trabalho.

Como o critério em análise prioriza a quantidade de equipes em relação à população, é possível inferir que municípios populosos têm mais dificuldade de obter incrementos nesse quesito. Não obstante, a criação de equipes de PSF em municípios com poucos habitantes resultará em relevante acréscimo no valor repassado.

Tome-se como exemplo o caso de São José da Coroa Grande, cidade que recebeu um dos menores repasses nesse critério: R\$ 24.956,05. Possuía apenas uma equipe de PSF em 2013 e população de 18.180 habitantes.

Com 18.360 moradores, Iati tem população próxima à do município citado, mas dispõe de oito equipes do programa, havendo percebido R\$ 197.691,04 no ano de 2014. Isso é, foram R\$ 172.734,99 a mais do que São José da Coroa Grande.

O custo de criação e manutenção anual de equipe de PSF⁴⁴ é provavelmente maior do que a parcela do ICMS socioambiental recebida a esse título. Por exemplo, a média estadual de repasse por uma equipe foi de R\$ 13.061,84⁴⁵ e o máximo que um município alcançou por unidade foi de R\$ 103.845,49 (Itacuruba). Esse raciocínio simplista poderia desestimular o investimento nessa ação.

Contudo, cabe destacar que o aumento do valor repassado não é o único benefício decorrente da montagem dessas equipes, pois há outros relacionados à condição de saúde e à qualidade de vida da população. O valor, por sinal, pode contribuir para a manutenção dessas unidades.

3.5. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDBE)

A lei determina que 3% do ICMS repassado será distribuído de acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do município. Quanto maior o índice, maior a participação no percentual previsto. Esses dados são fornecidos pela Secretaria de Educação do Estado.⁴⁶

Os municípios mais favorecidos nesse critério em 2014 foram: Quixaba (R\$ 584.374,48), Carnaíba (R\$ 561.457,83) e Dormentes (R\$ 549.999,51). Os menos favorecidos foram: Manari (R\$ 309.374,72), Primavera (309.374,72) e Buenos Aires

⁴⁴ Estudo conduzido pelo Consórcio FGV-EPOS Health Consultants, no ano 2000, constatou que o custo médio mensal para a manutenção de uma equipe de PSF, na região Nordeste, é de R\$ 16.954,00. Ou seja, R\$ 203.448,00 ao ano. Atualizado pelo IPCA (de junho de 2000 a fevereiro de 2016), esse valor corresponderia a R\$ 579.837,72. MACHLINE, Claude; CAMPOS, C. V. de Arruda. Determinação e Avaliação do Custo do PSF - Programa de Saúde da Família. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2002-pop-525.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

⁴⁵ Esse valor foi obtido dividindo-se o total repassado, em 2014, sob esse critério (R\$ 24.765.255,71) pela quantidade total de equipes de PSF no estado (1.896).

⁴⁶ Art. 2º, II, "d", 2.4 da lei 10.489/90.

(R\$ 0,00).⁴⁷

Conforme análise da repartição do total reservado a esse critério, a diferença entre os valores rateados não é considerável, dada sua importância. A título de elucidação, note-se que o montante percebido pelo município mais beneficiado é superior em R\$ 274.999,76 ao do que recebeu menos. Quixaba obteve média 5,1 e recebeu R\$ 584.374,48; Manari e Primavera obtiveram média 2,7⁴⁸ e receberam R\$ 309.374,72.

Ora, há critérios, já analisados neste artigo, em que a diferença entre os valores recebidos pelos municípios supera a cifra de um milhão de reais, como aquele pertinente à redução da mortalidade infantil.⁴⁹ Diante disso, é oportuno registrar crítica acerca da diferença observada acima: ou o critério educacional foi subvalorizado ou a redução da mortalidade infantil foi supervalorizada. A primeira hipótese parece ser a mais plausível.

Tanto é que está previsto, pela própria Lei nº 10.489/90, significativo incremento no respectivo percentual, a vigorar a partir do exercício de 2017. A área de educação será privilegiada com 10% do total repassado, em detrimento dos critérios de diferenças positivas e populacional, que serão extintos.⁵⁰

3.6. RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA “PER CAPITA”

Segundo a norma, 1% do ICMS repassado será distribuído conforme a receita tributária própria, isto é, considerando-se a participação relativa do ente na arrecada-

ção per capita de tributos municipais de todos os municípios de Pernambuco. Os dados são fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado.⁵¹

Os mais favorecidos nesse critério foram: Ipojuca (R\$ 3.372.895,42), Recife (R\$ 1.381.749,14) e Cabo de Santo Agostinho (R\$ 903.057,74). Só Maraiial e Pombos não obtiveram recursos.

Em 2014, dos 184 municípios, 122 receberam menos de R\$ 100.000,00 de repasse.

Em Pernambuco, poucos são os municípios que possuem estrutura adequada de arrecadação dos tributos de sua competência. A maioria depende de repasses do Estado e da União. Por essa razão, há importante diferença no repasse desses valores.

3.7. INVERSO DA TAXA DE CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS (CVLI)

A legislação prevê que 2% do repasse do ICMS será destinado aos municípios mediante o inverso do número de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) por cem mil habitantes. Esses dados são fornecidos pela Secretaria de Defesa Social do Estado.⁵²

Em 2014, os municípios que mais perceberam parcelas nesse critério foram: Salgadinho (R\$ 1.853.361,46), Brejinho (R\$ 1.385.956,71) e Machados (R\$ 1.376.898,16). Os que receberam menos foram: Itapissuma (R\$ 54.262,58), Itamaracá (R\$ 74.704,05) e Cabo de Santo Agostinho (R\$ 77.564,59).

No triênio 2010, 2011 e 2012, referência para o cálculo de 2014, fica evidenciado o baixo índice de criminalidade dos três primeiros municípios citados: 3,41 (Salgadinho); 4,56 (Brejinho); e 4,59

⁴⁷ O município não obteve média na prova Brasil 2011, segundo a portaria SF nº 165/13.

⁴⁸ Portaria SF nº 165/13.

⁴⁹ É o caso de Pombos, que recebeu R\$ 1.175.087,32, e de Ibirimir, que recebeu R\$ 81.982,84.

⁵⁰ Ressalte-se que o critério educacional não foi o único favorecido pela extinção desses dois critérios.

⁵¹ Art. 2º, II, “d”, 2.5 da lei 10.489/90.

⁵² Art. 2º, II, “d”, 2.7.1 da lei 10.489/90.

(Machados). Quanto aos demais, o panorama inverte-se: 116,47 (Itapissuma); 84,6 (Itamaracá); e 81,48 (Cabo de Santo Agostinho).⁵³

A análise revela a grande diferença entre os extremos dessa comparação. Há diversos fatores que podem ter influenciado as menores taxas nos municípios mais beneficiados, entre eles a reduzida complexidade social. Logo, não se trata de critério simples, que possa ser facilmente melhorado pelo ente com a finalidade de auferir maior parcela de ICMS Socioambiental.

3.8. NÚMERO DE DETENTOS

A redação da lei estabelece que 1% do ICMS repassado será repartido entre os municípios que sediarem ou venham a sediar presídios e penitenciárias, com mais de 300 vagas oficiais. Também será considerada a participação relativa do ente no número total de detentos do Estado. Os dados são enviados pela Secretaria de Defesa Social.⁵⁴

Nesse quesito, só nove municípios foram beneficiados. Os três primeiros foram: Recife (R\$ 7.031.459,78); Itamaracá (R\$ 5.768.124,22) e Itapissuma (R\$ 3.114.011,35).

No triênio 2010, 2011 e 2012, base de referência para o rateio de 2014, Recife possuía 5.076 detentos; Itamaracá, 4.164; e Itapissuma, 2.248.

Nesse ponto, pensando também nos entraves para o incremento dessa parcela do ICMS Socioambiental, vale ressaltar a limitação à construção de novos

presídios e penitenciárias nos municípios pernambucanos por conta de restrições de leis federais e estaduais.

A título de exemplo, cite-se a Lei Estadual nº 13.315/07, que veda esse tipo de construção em “locais próximos aos centros urbanos, bem como em zonas de interesse turístico do Estado”.

Outro exemplo seria o parágrafo único do artigo 87 da Lei Federal nº 7.210/84, que exclui o município do rol de entes competentes para a construção de penitenciárias destinadas, exclusivamente, aos presos provisórios e condenados que estejam em regime fechado, sujeitos ao regime disciplinar diferenciado.

Desse modo, as amarras legais também devem ser levadas em consideração na análise das disparidades nos montantes do recebimento dessa parcela do ICMS Socioambiental.

Os municípios poderiam arcar diretamente com as despesas de construção de presídios e penitenciárias, com o intuito de incrementar essa parcela do ICMS Socioambiental. No entanto, além de ser uma iniciativa pioneira, ela precisa observar as normas gerais do sistema penitenciário pernambucano, entre as quais se destacam:

- A Lei Estadual nº 15.755, de 5 de abril de 2016, que institui o atual Código Penitenciário de Pernambuco.
- O Decreto nº 42.633, de 4 de fevereiro de 2016, que aprova o Regulamento da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. Ele estabelece que compete à Secretaria Executiva de Coordenação e Gestão, órgão do governo do Estado, “desenvolver ações

⁵³ Portaria SF nº 165/13.

⁵⁴ Art. 2º, II, “d”, 2.7.2 da lei 10.489/90.

pertinentes à construção de novas unidades prisionais, com base em novo modelo de gestão, de forma integrada com as Secretarias Executivas da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos”.

Seria possível, ainda, tentar sediar estabelecimentos penais federais, entretanto, a viabilidade dessa empreitada é consideravelmente menor, já que existem mais de 5.500 municípios no Brasil e apenas quatro penitenciárias federais em funcionamento (Catanduvas/PR, Campo Grande/MS, Mossoró/RN e Porto Velho/RO).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ICMS Socioambiental pernambucano foi criado com o objetivo de incentivar os municípios a implantarem políticas de melhoramento de suas condições ambientais e sociais. Contudo, é possível que existam municipalidades que não tenham pleno conhecimento dos mecanismos de repartição do ICMS, haja vista as relevantes diferenças de repasses identificadas para vários dos critérios analisados neste artigo. Por exemplo, há entes que recebem milhares de reais no critério de tratamento de resíduos sólidos e outros que nada conseguem.

Nesse contexto, o artigo buscou esclarecer a sistemática de funcionamento desses mecanismos. Além disso, evidenciou indicadores socioambientais com potencial de proporcionar incremento de repasse e que não estão sendo

aproveitados pelos municípios, tais como: criação de unidades de conservação, unidades de tratamento de resíduos sólidos e equipes de PSF.

Há também indicadores socioambientais complexos que, dependendo da situação do município, podem ser melhorados no curto prazo, como, por exemplo: redução da mortalidade infantil ou dos crimes violentos letais intencionais. Essa complexidade decorre das diversas variáveis que têm que ser controladas para a melhoria desses índices.

Em suma, o que se pretende demonstrar é que, em que pese o grau de dificuldade de melhoria dos índices explorados neste trabalho, cabe apenas ao município avaliar quais medidas estão ao seu alcance. Para uns, a criação de unidades de conservação garante bom retorno de repasse; para outros, a implantação de mais equipes de PSF pode ser a medida mais viável ou mais favorável.

Em 2015, importante parágrafo foi acrescido à Lei nº 10.489/90, determinando que o Governo do Estado divulgue, mensalmente, o detalhamento dos valores repassados aos municípios, individualizados para cada uma das parcelas e subparcelas definidas na lei.⁵⁵ Com essa medida de transparência, espera-se que os entes identifiquem com mais facilidade os indicadores que podem ser melhorados por iniciativa própria.

A par disso, o presente artigo também pretendeu trazer subsídios no sentido de esclarecer o funcionamento da sistemática de rateio do ICMS Socioam-

⁵⁵ Art. 2º, § 11, da lei nº 10.489/90.

biental. A compreensão desse processo, além de auxiliar a tomada de decisão por parte dos gestores municipais, fortalece o próprio instituto, na medida em que orienta a formulação de políticas públicas direcionadas à melhoria de indicadores sociais e ao desenvolvimento sustentável, valores que consubstanciam a concepção do ICMS socioambiental.

Em 2017, está prevista a exclusão dos critérios das diferenças positivas e população total, privilegiando-se o critério da educação (cujo percentual de rateio subirá de 3% para 10%) e a criação de dois outros critérios: possuir usinas de reciclagem de lixo (1%) e possuir áreas de proteção de mananciais preservados de rios (1%). Portanto, essas alterações devem ser ponderadas no horizonte de planejamento dos municípios.



AGROECOLOGIA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA SUSTENTÁVEL

Diogo Bezerra Lopes Pereira¹

Guilherme Freitas Freire²

RESUMO: Este artigo elenca os principais desafios enfrentados por Pernambuco para o desenvolvimento da Agroecologia, salientando a importância do cultivo sustentável para a sociedade e principalmente para o pequeno e médio agricultor. Para tanto, com base na literatura especializada, faremos uma breve retrospectiva, com uma rápida abordagem acerca da Revolução Verde e dos agrotóxicos. Em seguida, trataremos da abordagem do tema Agroecologia, e as dificuldades enfrentadas, na prática, para a mudança da visão voltada ao agronegócio, com foco em outro modelo, em que se parte da organização social, dos benefícios ao meio ambiente equilibrado e do fortalecimento dos agricultores. Concluimos o artigo com apontamentos de como Pernambuco pode enfrentar esses desafios e incentivar a Agroecologia, como forma de garantir qualidade de vida e incremento da renda ao produtor rural.

Palavras-chave: Revolução Verde. Agrotóxicos. Agroecologia. Técnicas Agroecológicas. Desafios e Perspectivas.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Administração de Empresas pela UPE.

² Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Direito pela UFPE e Bacharel em Administração de Empresas pela UPE.

1. INTRODUÇÃO

A expressão “Revolução Verde” faz referência à invenção e disseminação de novas sementes e práticas agrícolas durante as décadas de 1960 e 1970, inovações essas capazes de permitir um substancial incremento na produção dos países em desenvolvimento. As sementes modificadas e desenvolvidas em laboratórios possuem alta resistência a diferentes tipos de pragas e doenças. Seu plantio, aliado à utilização de agrotóxicos, fertilizantes, implementos agrícolas e máquinas, aumenta significativamente a produção agrícola.

Dessa forma, tal modelo baseou-se nas seguintes variáveis: intensa utilização de sementes geneticamente alteradas, mecanização, aplicação de insumos industriais (fertilizantes e agrotóxicos), produção em massa de produtos homogêneos e diminuição do custo de manejo.

A introdução dos métodos da Revolução Verde foi realizada por meio de um programa, financiado pelo grupo nova-iorquino Rockefeller, que utilizou o seguinte discurso ideológico: aumentar a produção de alimentos para, como consequência, acabar com a fome no mundo. O grupo patrocinou projetos em determinados países, todos criteriosamente selecionados: México, Filipinas, Estados Unidos, e, em menores proporções, Brasil. Como resultado, o grupo Rockefeller expandiu seu mercado consumidor e se fortaleceu com as vendas dos pacotes de insumos agrícolas, principalmente para países em desenvolvimento como Índia, Brasil e México.

Diante disso, foi verificado um grande aumento na produção de alimentos nesses países. No México, por exemplo, as experiências iniciais e mais significativas foram realizadas com o trigo, que em sete anos quadruplicou sua produção. Por outro lado, a fome mundial não foi redu-

zida, sobretudo nas nações subdesenvolvidas. A produção dos alimentos era destinada aos mais ricos e industrializados, tais como Estados Unidos, Japão e alguns países da Europa.

Com a Revolução Verde, houve uma modernização no campo, responsável por alterar toda a estrutura agrária até então vigente. Os pequenos produtores, que não conseguiram se adaptar às novas técnicas de produção, não atingiram produtividade suficiente para competir com as grandes empresas agrícolas. Diante disso, a saída para esses produtores era a captação de empréstimos bancários, com vistas à mecanização das atividades. Porém, terminavam endividados, tendo como única forma de pagamento a venda de suas propriedades.

Observa-se que a Revolução Verde proporcionou tecnologias que atingem maior eficiência na atividade agrícola, aumentando significativamente a produção de alimentos. No entanto, alguns problemas foram deixados pela implantação desse programa: o sistema de monocultura foi adotado em vários países, e muitas áreas foram totalmente transformadas em grandes lavouras, de uma única plantação.

Além disso, muitas regiões ambientais protegidas também sofreram impacto; diversas florestas naturais transformaram-se em pastagens e plantações; e a intensa utilização de agrotóxicos e outros produtos químicos provocou a contaminação das águas e do solo. Em que pesem todas as questões ambientais citadas, o grande desafio a ser supostamente enfrentado não foi solucionado: a fome mundial.

Dessa forma, o discurso humanitário de aumentar substancialmente a produção de alimentos para acabar com a fome nos países subdesenvolvidos mostrou-se frágil e inconsistente.

2. AGROTÓXICOS E TRANSGÊNICOS: BREVES CONSIDERAÇÕES

2.1. AGROTÓXICOS

Segundo a Lei Federal nº 7.802/89, consideram-se agrotóxicos e afins “os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas nativas ou implantadas e de outros ecossistemas, e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos; e as substâncias e produtos empregados, como desfolhantes, desseccantes, estimuladores e inibidores de crescimento”.

A interação do agrotóxico com o meio ambiente é complexa. Independentemente do modo de aplicação, essa substância possui grande potencial de atingir o solo e as águas, principalmente devido ao vento e à chuva, que promovem a de-

riva, a lavagem das folhas tratadas, a lixiviação e a erosão. Além disso, qualquer que seja o caminho percorrido pelo agrotóxico no meio ambiente, invariavelmente, o homem será seu potencial receptor.

Os agrotóxicos poluem as águas, envenenam os alimentos, exterminam os inimigos naturais dos parasitas e contaminam quem os manuseia. Também desequilibram as plantas, que necessitam de doses químicas cada vez maiores para se tornarem menos suscetíveis às mudanças dos agentes externos. Dessa forma, é comum que, logo depois de uma aplicação de agrotóxicos, as plantas sofram ataques mais fortes, obrigando o agricultor a recorrer a venenos ainda mais prejudiciais.

No Brasil, os agrotóxicos são considerados extremamente relevantes no modelo de desenvolvimento da agricultura. Não por acaso, o País é o maior consumidor de produtos agrotóxicos no mundo (conforme figura 1).

Figura 1 - Panorama dos agrotóxicos no Brasil



Ademais, conforme relatório da Agência Nacional de Vigilância Sanitária³, diversas culturas brasileiras encontram-se acima do Limite Máximo de Resíduos (LMRs) e/ou Ingredientes Ativos não autorizados (NAs) para respectivo cultivo (ta-

bela 1).

As amostras com maiores irregularidades foram as do pimentão, 91,8%, seguidas do morango e do pepino, com irregularidade em 63,4% e 57,4% respectivamente.

Tabela 1 - Programa de Análise de Resíduo de Agrotóxico em Alimentos

PRODUTO	Nº DE AMOSTRAS ANALISADAS	Nº DE AMOSTRAS INSATISFATÓRIAS	% DE AMOSTRAS INSATISFATÓRIAS
Abacaxi	122	40	32,8%
Alface	131	40	54,2%
Arroz	148	11	7,4%
Batata	145	0	0%
Beterraba	144	47	32,6%
Cebola	131	4	3,1%
Cenoura	141	70	49,6%
Couve	144	46	31,9%
Feijão	153	10	6,5%
Laranja	148	18	12,2%
Maçã	146	13	8,9%
Mamão	148	45	30,4%
Manga	125	5	4%
Morango	112	71	63,4%
Pepino	136	78	57,4%
Pimentão	146	134	91,8%
Repolho	127	08	6,3%
Tomate	141	23	16,3%
Total	2488	694	27,9%

Fonte: Anvisa(2011). Tabela elaborada pelos autores.

2.2. TRANSGÊNICOS

O processo de transgenia modifica o ser vivo, permitindo a fusão de material genético de espécies completamente diferentes, sejam bactérias, fungos, plantas ou animais. Podemos definir os transgênicos

como organismos geneticamente modificados, desenvolvidos por um ramo de pesquisa conhecido por engenharia genética, no qual fabricantes de agroquímicos criam sementes resistentes a seus pró-

³ Brasil. ANVISA. Programa de Análise de Resíduo de Agrotóxico em Alimentos (PARA), dados da coleta e análise de alimentos de 2010. Brasília: Anvisa, 2011. Disponível em: <www.anvisa.gov.br>. Acesso em: 12 fev. 2016.

prios agrotóxicos, ou mesmo sementes que produzem plantas inseticidas.

Pelo quinto ano consecutivo, o Brasil ocupa a posição de segundo maior produtor de plantas transgênicas no mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos. A área desse tipo de cultivo já ultrapassa os 40 milhões de hectares em nosso País.⁴

O modelo agrícola baseado na utilização de sementes transgênicas é a trilha de um caminho insustentável. O aumento no uso de agroquímicos decorrentes do plantio de transgênicos é exemplo de prática que coloca em xeque o futuro dos nossos solos e de nossa biodiversidade agrícola.

Nesse cenário, os transgênicos representam um duplo risco: por serem resistentes a agrotóxicos, ou possuírem propriedades inseticidas, o uso contínuo de sementes transgênicas leva à resistência de ervas daninhas e insetos, o que, por sua vez, leva o agricultor a aumentar a dose de agrotóxicos. Além disso, o uso de transgênicos representa um alto risco de perda da biodiversidade, tanto pelo aumento do uso de agroquímicos (que tem efeitos sobre a vida no solo e ao redor das lavouras), quanto pela contaminação de sementes naturais por transgênicos.

Diante do panorama apresentado, uma das principais soluções para reduzir o uso dos agrotóxicos e transgênicos é investir no desenvolvimento da agricultura sustentável, alternativa viável ao produtor rural nos aspectos ecológico, social e financeiro.

3. AGRICULTURA ORGÂNICA COMO ALICERCE DA AGROECOLOGIA

De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), na agricultura orgânica não é permitido o uso de substâncias que colocam em risco a saúde humana e o próprio meio ambiente. A principal característica da produção orgânica é a ausência de fertilizantes sintéticos solúveis, agrotóxicos e transgênicos.

O número de produtores orgânicos existentes no país, apontado pelo Censo Agropecuário 2006, é 90.497. Desse total, até janeiro de 2011, apenas 5.500 produtores estavam registrados no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos.⁵ O próximo Censo Agropecuário está previsto para ser realizado pelo IBGE ainda em 2016, e os esforços do Mapa serão direcionados a preparar um levantamento mais completo desse setor. A formulação de políticas públicas na área pressupõe a existência de dados oficiais que possibilitem o estabelecimento de metas e o monitoramento dos resultados.

O produto orgânico brasileiro é percebido pela maioria dos consumidores como um alimento saudável, sem a utilização de agrotóxicos. Fazem parte desse grupo os consumidores que, além de perceberem os benefícios dos produtos orgânicos, são menos sensíveis aos preços, que podem alcançar, em alguns casos,

⁴ Ministério do Desenvolvimento Agrário. Lavouras Transgênicas: Riscos e Incertezas. 2015. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/LAVOURAS_TRANSGENICAS_RISCOS_E_INCERTEZAS_MAIS_DE_750_ESTUDOS_DESPREZADOS_PELOS_ORGAOS_REGULADORES_DE_OGMS.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2016.

⁵ Ministério da Agricultura. Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/organicos/cadastro-nacional>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

mais de 100% em comparação ao modelo convencional, que se caracteriza pelo uso de insumos artificiais, como adubos químicos e agrotóxicos.

Na agricultura orgânica, são observadas as seguintes vantagens para o agricultor: qualidade na saúde devido ao não manuseio de agrotóxicos; aumento da renda decorrente do maior valor agregado aos produtos orgânicos; manutenção do solo fértil; e revitalização das comunidades rurais.

Em relação ao consumidor, os principais benefícios são: preservação da saúde pela ausência de ingestão de substâncias químicas tóxicas oriundas dos agrotóxicos; melhor fonte de nutrientes decorrentes da qualidade do solo; e balanceamento dos adubos naturais, que geram um maior valor nutritivo.

Os alimentos orgânicos podem ser produzidos tanto nos moldes da grande e média propriedade, quanto nos da pequena propriedade, tendo por base tanto a monocultura quanto a policultura. Já na Agroecologia, o foco é o desenvolvimento na pequena propriedade de base familiar.

4. IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO AGROECOLÓGICO

De acordo com dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO):

“A agricultura familiar inclui todas as atividades agrícolas de base familiar e está ligada a diversas áreas do desenvolvimento rural. A agricultura familiar consiste em um meio de organização das produções agrícola, florestal, pesqueira, pastoril e aquícola que são gerenciadas e operadas por uma família e predominantemente dependente de mão-de-obra familiar, tanto de mulheres quanto de homens.”⁶

No entanto, não há um consenso universal acerca da definição de agricultura familiar. Embora alguns conceitos sejam mais amplamente aceitos, há países que adotam concepções mais restritivas do que outros. No Brasil, o principal critério utilizado é a área da propriedade explorada pelos pequenos produtores.

Segundo a Lei Federal nº 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais:

“[...] considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;*
- II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;*
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder*

⁶ LOWDER, S.K., SKOET, J. e SINGH, S. What do we really know about the number and distribution of farms and family farms worldwide? Background paper for The State of Food and Agriculture 2014. ESA Working Paper No. 14-02. Rome: FAO, 2014.

Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.”

A agricultura familiar tem um importante papel socioeconômico, ambiental e cultural. Em contraponto ao modelo do agronegócio, evita o êxodo rural, preserva os alimentos tradicionais e estimula a policultura, contribuindo para a garantia da segurança alimentar mundial, a alimentação balanceada, a proteção da agrobiodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais.

Segundo dados do Governo Federal, a agricultura familiar é responsável pela maior parte da produção que abastece o mercado interno brasileiro, representando cerca de 70% dos alimentos. Os produtores familiares são responsáveis por 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do País, exercendo papel fundamental na economia de uma grande parte dos municípios brasileiros.

Diante disso, constata-se que a agricultura familiar, base para a Agroecologia, é uma oportunidade para alavancar as economias locais, especialmente quando combinada com políticas específicas destinadas a promover a proteção social e o bem-estar das comunidades. Não se pode perder de vista que a quantidade de produtores rurais que adotam o modelo do agronegócio é infinitamente menor do que a quantidade de agricultores familiares, o que evidencia também o aumento da desigualdade social e da concentração de renda entre os diferentes modelos postos.

5. CONTEXTUALIZANDO A AGROECOLOGIA

Diante do panorama descrito, a Agroecologia apresenta-se como uma alternativa na busca por um desenvolvimento sustentável. A Agroecologia é um campo do conhecimento científico responsável por orientar uma agricultura sustentável, economicamente rentável e promissora. Além de uma produção sem a dependência do uso de agrotóxicos, a Agroecologia valoriza a subsistência e a qualidade de vida do agricultor familiar e de sua família, promovendo também sua inserção em um mercado de produtos gerados a partir da agricultura sustentável. No entanto, essa ciência não se orienta tão somente pela busca por mercados de nichos, nem se pauta apenas na substituição de insumos químicos por insumos orgânicos ou ecológicos.

Na realidade, a Agroecologia caracteriza-se como uma ciência que fornece os princípios ecológicos básicos para o estudo e tratamento dos ecossistemas, tornando-os culturalmente sensíveis, socialmente justos e economicamente viáveis; proporcionando, assim, um agroecossistema sustentável. Busca contrapor-se aos princípios do agronegócio, baseando-se, principalmente, no desenvolvimento da agricultura familiar, na pequena propriedade e no respeito aos costumes locais. O agronegócio, por sua vez, baseia-se na monocultura, na dependência de insumos químicos, na alta mecanização e na concentração de terras produtivas.

Em suma, a Agroecologia pode ser considerada como “uma nova abordagem da agricultura, que associa aspectos tanto agronômicos, quanto ecológicos e socio-

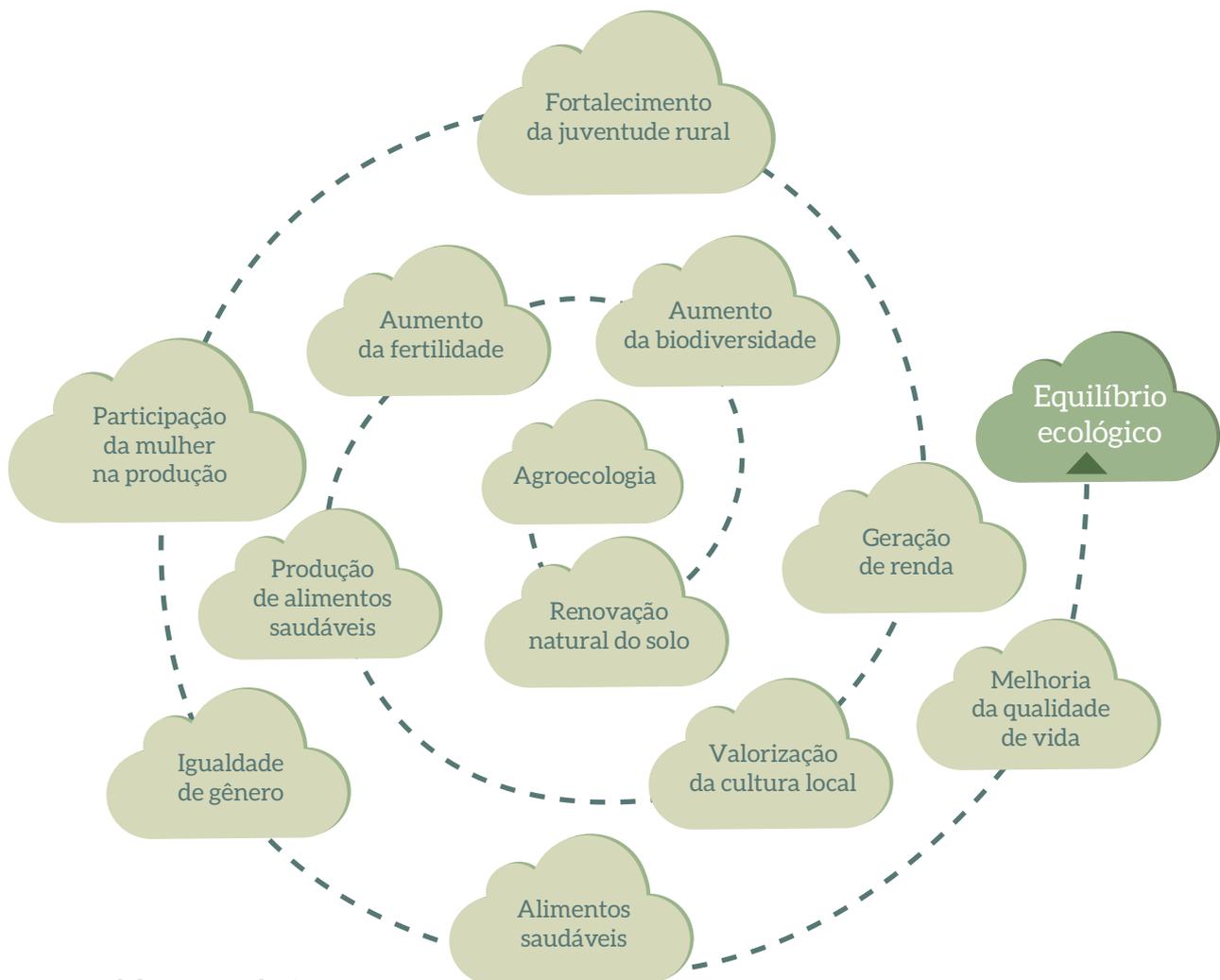
econômicos, com o intuito de avaliar os resultados das técnicas agrícolas sobre a produção de alimentos e na sociedade como um todo”.⁷ Por representar um modelo transdisciplinar de produção, a Agroecologia é capaz de permitir, principalmente para a agricultura familiar, a transição

dos métodos de cultivo tradicionais para métodos de base ecológicos: mais justos, solidários e ambientalmente sustentáveis.

Portanto, pode-se afirmar que fazem parte do ciclo construtivo da Agroecologia os conceitos apresentados na figura abaixo:

Figura 2 - Ciclo agroecológico

CICLO CONSTRUTIVO DA AGROECOLOGIA



Fonte: Portal da Agroecologia.

6. TÉCNICAS UTILIZADAS NOS CULTIVOS AGROECOLÓGICOS

As técnicas utilizadas nos cultivos agroecológicos têm o objetivo de conduzir

os plantios de forma sustentável, proporcionando o desenvolvimento saudável das plantas, respeitando os ciclos naturais, harmonizando todos os manejos realizados na cultura de forma que haja uma interação equilibrada entre o homem e o ecossistema, preservando a natureza e produzindo com

⁷ FREITAS, E.R. de; BLANCO, M.S.S.G. Agroecologia: Conceitos. 2010. Disponível em: <http://www.infobibos.com/Artigos/2010_2/agroecologia/index.htm>. Acesso em: 19 dez. 2015.

qualidade diferenciada.

As técnicas agroecológicas podem produzir altas colheitas de diversos cultivos e manter a fertilidade do solo, reduzindo a dependência do agricultor de insumos químicos de alto custo e de mercados instáveis. A ideia é otimizar o uso de recursos disponíveis no próprio local, combinando os diferentes componentes do sistema agrícola, isto é, plantas, animais, solo, água, clima e população, de modo que estes complementem uns aos outros e que tenham o maior sinergismo possível.⁸

Dentre as práticas alternativas usadas na Agroecologia, destacam-se as seguintes:

- **adubação verde:** cultivo de plantas que estruturam o solo e o enriquecem com nitrogênio, fósforo, potássio, enxofre, cálcio e micronutrientes. As plantas de adubação verde devem ser rústicas e bem adaptadas a cada região, de forma que descompactem o solo com suas raízes vigorosas e produzam grande volume de massa verde, incrementando a matéria orgânica necessária à planta;

- **adubação orgânica:** feita com a utilização de vários tipos de resíduos, tais como esterco curtido, vermicomposto de minhocas, compostos fermentados, biofertilizantes enriquecidos com micronutrientes e cobertura morta. Esse tipo de fertilização tende a aumentar o conteúdo de húmus do solo e sua capacidade de reter água, estimulando a atividade enzimática e repondo grande parte dos elementos nutritivos necessários ao desenvolvimento das plantas;

- **adubação mineral:** feita com adubos minerais naturais, tais como pó de ro-

chas e restos de mineração. Esses adubos fornecem diversos tipos de nutrientes às plantas: cálcio, fósforo, magnésio e potássio, conforme as suas necessidades;

- **não utilização de adubos químicos solúveis:** esse tipo de adubação resulta em desequilíbrio fisiológico da planta, deixando-a suscetível a parasitas. Além disso, causa a morte de micro-organismos úteis do solo e a absorção forçada de sais em altas concentrações pelas plantas;

- **uso de defensivos naturais:** produtos que, quando pulverizados sobre as plantas, estimulam o metabolismo. Esses compostos, geralmente preparados pelo agricultor, não são tóxicos, e apresentam um baixo custo. São exemplos os biofertilizantes enriquecidos, cinzas, soro de leite, enxofre, calda bordalesa e calda sulfocálcica;

- **combinação e rotação de culturas:** consiste em um cultivo conjunto de plantas de diferentes famílias, com necessidades nutricionais próprias e distintas arquiteturas de raízes, que venham a se complementar. Como exemplos, temos o plantio conjunto de gramíneas (milhos) e leguminosas (feijões); espécies que produzem muita sombra podem ser associadas àquelas que necessitam da sombra; as de raízes profundas conjugadas às superficiais.

Além das práticas acima citadas, outras técnicas relevantes utilizadas no cultivo agroecológico são: integração da lavoura à criação de animais e otimização do uso dos insumos localmente disponíveis, reduzindo o uso dos insumos externos à propriedade e dos não renováveis.

⁸ ALTIERI, Miguel. Agroecologia: A dinâmica produtiva da agricultura sustentável. 5ª Edição. UFRGS. 2008.

7. DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Os impactos socioambientais gerados, principalmente, a partir dos modelos de desenvolvimento rural e tecnológico vinculados aos paradigmas da Revolução Verde, bem como a crescente expansão do uso de agrotóxicos, tornam cada vez mais necessária a busca por novas formas alternativas de manejo dos recursos naturais e de organização social, capazes de responder com propriedade aos desafios da produção agropecuária sustentável, da preservação da biodiversidade socio-cultural e da inclusão social.⁹

No contexto nacional, e face à intensa ofensiva internacional dos capitais direta e indiretamente relacionados com a produção agropecuária e florestal, os camponeses deverão dar conta de resolver diversos desafios relacionados com o aprimoramento dos métodos sustentáveis de produção.

Em termos práticos, a aplicação de princípios agroecológicos aos programas de desenvolvimento rural tem se traduzido em uma diversidade de programas de pesquisa e demonstração, além de sistemas alternativos de produção. Esses programas possuem uma série de objetivos:¹⁰

a) melhorar a produção de alimentos básicos nas unidades produtivas, fortalecendo e enriquecendo a dieta alimentar das famílias.

b) resgatar e reavaliar o conhecimento e as tecnologias camponesas. Uso extensivo de conhecimento tradicional e formas locais de organização.

c) promover o uso eficiente dos recursos locais, isto é, terra, mão-de-obra,

subprodutos agrícolas, etc.

d) aumentar a diversidade vegetal e animal de modo a diminuir os riscos.

e) melhorar a base de recursos naturais através da conservação e regeneração da água e do solo, enfatizando o controle da erosão, a captação de água, o reflorestamento, etc.

f) reduzir o uso de insumos externos, diminuindo a dependência e sustentando, ao mesmo tempo, os níveis de produtividade, através de tecnologias apropriadas, da experimentação e implementação da agricultura orgânica e outras técnicas de baixo uso de insumos.

g) garantir que os sistemas alternativos resultem em um fortalecimento não só das famílias, mas de toda a comunidade.

Nesse sentido, o presente artigo abordou e conceituou a Agroecologia como uma das formas de combater a degradação ambiental e social gerada pelo modelo do agronegócio. Porém, dentro da abordagem agroecológica, diversos outros desafios devem ser enfrentados para o enriquecimento e difusão dessa proposta, tratados a seguir.

7.1. DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO DA AGROECOLOGIA EM PERNAMBUCO

7.1.1. EQUILÍBRIO DE INCENTIVOS ENTRE AGRONEGÓCIO E AGROECOLOGIA

Muitos desafios surgem quando se trata da proposta agroecológica, não abrangendo apenas Pernambuco, mas todo o território nacional. Nesse contexto, deve-se buscar melhorar a distribuição do apoio entre agronegócio e outras formas

⁹ LOPES, Paulo Rogério. LOPES, Keila Cássia Santos Araújo. Sistemas de produção de base ecológica - A busca por um desenvolvimento rural sustentável. REDD - Revista Espaço de Diálogo e Desconexão, Araraquara, v. 4, n. 1, jul/dez. 2011.

¹⁰ ALTIERI, Miguel. Agroecologia: A dinâmica produtiva da agricultura sustentável. 5ª Edição. UFRGS. 2008.

de produção, haja vista a predominância atual do pensamento empresarial, governamental e de pesquisas voltadas ao agro-negócio. Empresários e agrônomos, principalmente os mais jovens, são induzidos à visão estreita desse modelo.

De fato, não se podem negar os avanços da perspectiva agroecológica no Estado brasileiro, porém o setor do agro-negócio e a agricultura patronal ainda mantêm a iniciativa sobre as orientações governamentais, reafirmando sua hegemonia nos planos político, econômico e ideológico.

Não se nega que a Revolução Verde conseguiu aumentar a produtividade agrícola brasileira, principalmente das culturas exportáveis produzidas em grandes latifúndios. No entanto, junto com o aumento da produtividade, houve o crescimento dos impactos negativos ao meio ambiente e à saúde do agricultor e consumidor.

Diante desse panorama, o desafio é difundir e fortalecer o apoio ao modelo agroecológico em oposição ao convencional. Enquanto o sistema tradicional continuar sendo adotado, os impactos dos venenos agrícolas à saúde e ao meio ambiente não se resolverão, nem mesmo com o chamado “uso adequado” ou mediante “ações educativas para o bom uso”¹¹ dos agrotóxicos.

7.1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS E EXTENSÃO RURAL

O desafio da Agroecologia está intrinsecamente ligado ao atual desafio do País, de garantir seu espaço diante das crises nacional e internacional e das lutas

das diversas categorias sociais por melhores condições no mercado.

Especificamente em relação às políticas públicas, a implantação do modelo de desenvolvimento agropecuário em Pernambuco, abarcado na Agroecologia e nos preceitos da sustentabilidade, trata-se de um processo lento e complexo, cujas ações públicas devem considerar todas as vertentes da sustentabilidade ambiental, econômica e social, e que dificilmente se conseguirá atingir por meio de ações públicas isoladas.

Para que ocorra, de maneira efetiva e sistemática, a mudança do modelo atual de desenvolvimento agrícola e rural convencional para um modelo de desenvolvimento sustentável, pautado na ética, na solidariedade, na equidade, no respeito à vida e ao meio ambiente, ou seja, nas concepções preconizadas pela Agroecologia, é fundamental, em Pernambuco, o estabelecimento de políticas públicas para viabilizar um amplo Programa Estadual de Conversão Agroecológica.

Quanto ao aspecto financeiro das políticas públicas, apesar de existirem linhas de financiamento rural para agricultores familiares que já trabalham com agricultura orgânica ou agroecológica, as mesmas devem ser mais estimuladas e aprimoradas para a consolidação desse modelo. Nesse sentido, diante de sua complexidade, deve-se focar na implantação de um programa de financiamento rural específico para os agricultores familiares iniciarem o processo de conversão agroecológica.

Essas questões são cruciais para a consolidação do modelo de desenvolvimento rural pautado na Agroecologia.

¹¹ CAPORAL, Francisco Roberto. Superando a Revolução Verde: A transição agroecológica no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Disponível em: <<http://www.agirazul.com.br/artigos/caporal1.htm>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

Muitos agricultores familiares chegam, por vezes, a iniciarem processos de conversão agroecológica; no entanto, esse processo pode levar até cinco anos e tem muitos obstáculos.

Dificuldades inerentes à sobrevivência imediata, pressão do modelo convencional vigente, insuficiente nível de organização dos próprios agricultores e ausência de políticas públicas mais efetivas para viabilizar essa transição fazem com que a maioria dos agricultores familiares que iniciam esses processos de conversão retornem ao modelo convencional agroquímico-dependente.

Se as políticas públicas forem consolidadas, elas podem representar importante indutor da Agroecologia, sendo uma forma de garantia de acesso a alimentos saudáveis por uma parcela da população. Outro aspecto singular destes programas é a possibilidade de ligação entre campo e cidade, característica ausente nas políticas públicas para o meio rural.

Um importante pilar de políticas públicas para implantação do modelo agroecológico refere-se à orientação e ao acompanhamento técnico por meio de Assistência Técnica e Extensão Rural, relevante operador de políticas públicas voltadas à melhoria do meio ambiente e qualidade de vida dos produtores rurais. O fortalecimento da atuação, por meio de articulação com entidades, mobilização, parcerias e execuções oficiais de apoio ao desenvolvimento rural, assegura o manejo agroecológico, indutor do desenvolvimento sustentável no campo de um olhar multidisciplinar voltado a questões ambientais, sociais e econômicas.

Concluindo, devem-se estabelecer políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento sustentável, assim como assistência técnica que envolva um processo

participativo e democrático de consultas e debates entre órgãos governamentais, movimentos sociais e produtores rurais. As políticas agrícolas que ignoram a Agroecologia e o potencial dos recursos naturais levam à redução da sustentabilidade e ocasionam perdas econômicas e sociais irreparáveis.

7.1.3. REFORMA AGRÁRIA

Não é objetivo do presente artigo discutir a questão da reforma agrária. No entanto, não é possível falar em desafios para a implantação de um outro modelo de desenvolvimento agrícola e rural em nosso país sem observar as predominantes características da estrutura fundiária brasileira: concentração de terras, exclusão dos pequenos e médios agricultores e especulação monetária da terra. Tais características minam a busca pelo fortalecimento da Agroecologia, cuja cooperação, solidariedade e equidade na distribuição de recursos são alicerces fundamentais para o desenvolvimento rural sustentável.

Nesse sentido, é oportuno ressaltar a necessidade de reavaliar o modelo concentrador de terras predominante no Brasil, sendo necessário manter o discurso da implantação de políticas públicas voltadas para a reforma agrária, e que valorizem a consolidação de um modelo sustentável de desenvolvimento rural.

7.1.4. COMERCIALIZAÇÃO

Os pequenos produtores, mesmo não atingindo grande escala produtiva, encontram, nos pequenos mercados locais, condições favoráveis à disponibilização de seus produtos. Essa alternativa

de comercialização permite o contato direto entre produtor e consumidor, o que fomenta a confiança e a credibilidade do produto, bem como a adaptação da relação entre oferta e procura dos alimentos sustentáveis.

O mercado apresenta-se cada vez mais informado e exigente quanto aos alimentos consumidos. Esse aumento do nível de exigência fortalece a proposta da Agroecologia, uma vez que esta se preocupa com a segurança alimentar e a sustentabilidade na produção de alimentos, evitando, assim, danos ao meio ambiente e ao consumidor.

Esse diferencial permite aos pequenos e médios agricultores maior agregação de valor aos seus produtos, garantindo um melhor retorno financeiro, ambiental e social. A título de curiosidade, a Prefeitura do Recife disponibiliza em seu site¹² a localização de todas as feiras agroecológicas, como forma de difundir os produtos desses pequenos agricultores.

O fato de o Estado apresentar atualmente 651 produtores orgânicos, segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, evidencia o potencial do fortalecimento comercial de Pernambuco.¹³ Comparando-se com outros estados do Nordeste, Pernambuco encontra-se em situação privilegiada, já que, para exemplificar, Alagoas possui 51 produtores; Bahia, 254; Paraíba, 259; e Ceará, 355.

Portanto, apesar da existência de produtores rurais dispostos à produção sustentável, o desafio atual em Pernambuco ainda é difundir a comercialização local. Diversos pontos podem ser analisados: financiamento da produção, regularidade na oferta de produtos, conflitos inerentes à gestão dos empreendimentos, apoio públi-

co e privado para manutenção das feiras locais e inclusão dos produtos no mercado.

7.1.5. FORMAÇÃO ACADÊMICA

Outro ponto a ser abordado é a formação dos novos profissionais. Para que o modelo agroecológico se consolide, é primordial a revisão curricular dos cursos ligados às ciências da terra, observando-se os níveis médio, técnico e superior, bem como a difusão de novos cursos no interior do Estado.

Deve-se fortalecer o discurso agroecológico na relação interministerial, abrangendo o Ministério da Educação e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para formatação e fortalecimento de cursos com enfoque sustentável, viabilizando, a curto, médio e longo prazo, a formação de profissionais capacitados a impulsionar o modelo agroecológico dentro do processo de desenvolvimento rural.

A presença dos jovens na produção também deve ser incentivada, sendo o grande desafio a manutenção dos que ainda estão no campo, bem como a atração dos novos produtores para renovarem e enriquecerem a cultura agroecológica.

Para tanto, torna-se fundamental a formação de técnicos e de camponeses voltados à visão agroecológica, assim como a revisão curricular dos cursos técnicos e graduações, não para a redução da visão do agronegócio, mas para o fortalecimento e convencimento do discurso agroecológico e seus benefícios para os produtores, consumidores e meio ambiente.

¹² Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/servico/feiras-agroecologicas>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

¹³ Ministério da Agricultura. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2015/09/mercado-brasileiro-de-organicos-deve-movimentar-rs-2-bi-em-2016>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

7.2. CAMINHOS PARA A PROMOÇÃO DA AGROECOLOGIA EM PERNAMBUCO

Pretende-se, após a exposição do contexto agroecológico e dos desafios para seu fomento, encontrar os caminhos para o desenvolvimento local, que consigam concomitantemente conservar o meio ambiente e propiciar uma qualidade de vida digna para os produtores rurais.

Dessa forma, aponta-se ser urgente encontrar soluções que incentivem os pequenos agricultores a continuarem a produzir alimentos com base nos princípios agroecológicos. Elas precisam ser abrangentes e holísticas em seu escopo, para não incorrer no erro de resolver um problema e aumentar outro.

Com essas considerações, elencam-se os principais caminhos para o fortalecimento da Agroecologia em Pernambuco:

- Elaboração, pelo Poder Executivo, da Política Estadual de Agroecologia e de Produção Orgânica, marco legal capaz de promover o desenvolvimento sustentável, através do apoio e incentivo aos sistemas agroecológicos e orgânicos de produção. Nesse sentido, há um pleito do Poder Legislativo, encaminhado sob a forma de indicação.

- Aprimorar e ampliar as instituições de ensino superior voltadas para a formação de técnicos e bacharéis em Agroecologia.

- Inserir a perspectiva agroecológica no contexto do ensino, pesquisa e extensão rural, assegurando a participação protagonista de agricultores familiares

nos processos de construção e socialização de conhecimentos.

- Alavancar e promover novos programas governamentais que reforcem o papel da Agroecologia no processo produtivo da agricultura brasileira.

- Fomentar a participação dos agricultores familiares na produção e, principalmente, na comercialização direta de produtos agroecológicos.

- Fortalecer, por meio da assistência técnica, o intercâmbio de experiências agroecológicas entre os agricultores familiares e suas entidades representativas.

- Ampliar e assegurar o acesso à terra e à água, implementando a reforma agrária e garantindo o direito às condições mínimas de produção agropecuária.

- Garantir o financiamento da transição agroecológica que atenda à estruturação da unidade familiar no seu conjunto.

- Incentivar processos de certificação participativa.

Quanto ao último aspecto, várias organizações não governamentais, associações de agricultores familiares e movimentos sociais de diferentes regiões do país têm trabalhado na perspectiva de um sistema solidário de geração de credibilidade, confiança, solidariedade, comprometimento e responsabilidade entre os atores do processo, ou seja, agricultores, técnicos e consumidores: a chamada certificação participativa.

Essa certificação corresponde a um método pelo qual produtores, consumidores e associados na rede produtiva asseguram que as normas de produção ecológica foram seguidas, ou seja, que

aquele produto foi feito sem a destruição do meio ambiente e que o processo produtivo respeitou as peculiaridades de cada região. Trata-se de fundamental alicerce na consolidação do modelo agroecológico de produção e desenvolvimento, sendo uma garantia de qualidade, além de assegurar ao consumidor o direito de conhecer a origem do produto.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, observa-se que são muitos os desafios para a consolidação da Agroecologia, que contemplem as várias dimensões da sustentabilidade e tenham o produtor rural como protagonista dessas mudanças.

A consolidação da agricultura sustentável, embora na concepção da maioria das pessoas abarque unicamente a substituição de insumos como agrotóxicos e adubos químicos, por exemplo, não se resume a isso. Como apresentado durante o artigo, a Agroecologia passa pelo fortalecimento e encaminhamento de políticas públicas específicas, pelo reforço da agricultura familiar, pela valorização do jovem do campo e pela mudança na estrutura fundiária, bem como por outros pressupostos metodológicos que guiam as ações voltadas à Agroecologia.

Os desafios e encaminhamentos estratégicos buscam colocar o agricultor agroecológico em vantagem em relação aos demais grupos de produtores. A diversificação da produção, a agregação de valor aos produtos e a menor utilização

de insumos externos são algumas das condições que se constituem primordiais ao fortalecimento da agricultura sustentável.

Conforme Siliprandi¹⁴, “o maior desafio é a desconstrução da maneira de olhar para o rural e reaprender, na relação com os diferentes públicos, a construir um tecido social mais democrático e equitativo: que contemple as diferenças de gênero, de geração, de inserção social, de interesses, de pontos de vista, e que parta das experiências já acumuladas por todos”.

Um ponto crucial apontado no artigo é a carência, em Pernambuco, de uma política estadual voltada à Agroecologia. Deve-se buscar a articulação entre os setores privados e públicos para a criação de um marco legal, pleito já indicado ao Poder Executivo pelo Poder Legislativo estadual.

Com base em tudo aquilo já exposto, conclui-se que viabilizar a produção com base ecológica está intrinsecamente relacionado aos interesses socioambientais das gerações presentes e futuras. Para tanto, a busca da sustentabilidade precisa ser guiada por um processo permanente e contínuo no tempo, acompanhada por uma transição agroecológica gradual e segura.

¹⁴ SILIPRANDI, Emma. Desafios para a extensão rural: o “social” na transição agroecológica. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável, Porto Alegre v. 3. 2001.

DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE: AS PERSPECTIVAS PARA A GERAÇÃO DE ENERGIA RENOVÁVEL NO ESTADO DE PERNAMBUCO

Fabrizio Martins Silva¹

Mônica Queiroz Vasconcelos de Souza²

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo principal traçar um panorama do potencial de geração de energias renováveis no estado de Pernambuco. De início, foi feita uma breve abordagem a respeito do conceito e das características das fontes renováveis de energia e de sua correlação intrínseca com o desenvolvimento sustentável. Em seguida, prosseguiu-se para uma análise das matrizes energéticas do Brasil e de Pernambuco, com destaque para a crescente produção a partir das fontes eólica e solar no Estado. Analisaram-se, também, as políticas públicas de âmbito federal e estadual que têm viabilizado o aumento da participação das fontes renováveis na matriz pernambucana.

Palavras-chave: Energias Renováveis. Matriz Energética. Energia Eólica. Energia Solar. Planejamento Energético. Desenvolvimento Sustentável.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Mestrando em Desenvolvimento Urbano pela UFPE. Bacharel em Direito pela UFAM.

² Consultora Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Ciências Biológicas pela UFPB.

1. INTRODUÇÃO

Historicamente, o modelo energético seguido por países industrializados e em desenvolvimento tem se fundamentado no uso de recursos não renováveis e poluentes, como o petróleo. Tal modelo vem enfrentando alguns dilemas que precisam ser conciliados, como a escassez progressiva de recursos e o consenso global sobre a necessidade de se reduzirem as emissões de gases tóxicos na atmosfera.

Desta forma, a implementação de um novo padrão de produção de energia, a partir de fontes que sejam renováveis e limpas, figura como principal alternativa para manter o abastecimento de energia no mundo sem prejudicar o ambiente e sem depender de recursos combustíveis que poluam e que possam extinguir-se.

Durante o século 20, o Brasil desenvolveu e consolidou um modelo de matriz de energia elétrica baseado no investimento em usinas hidrelétricas, que passaram a suprir cerca de 90% da demanda energética nacional, recorrendo às termelétricas como forma de suplementação da rede.

Esse modelo foi considerado eficiente por muito tempo, uma vez que é capaz de gerar grande quantidade de energia e de ser menos nocivo ao meio ambiente na medida em que utiliza a água, um recurso renovável, e que não emite grandes quantidades de poluentes atmosféricos.

No entanto, a crise energética brasileira irrompeu em 2001, quando a população foi obrigada a adotar medidas de racionamento de energia. A falta de chuvas,

que levou à redução do nível dos reservatórios das usinas hidrelétricas, bem como o crescimento substancial da demanda, a falta de planejamento no setor e a ausência de investimentos em geração e distribuição de energia foram apontados como os principais fatores que levaram à crise. Para suprir a necessidade energética, o Brasil investiu na ativação de usinas termelétricas movidas a carvão, óleo e gás. Essas são mais poluentes, necessitam de matéria-prima importada e possuem um alto custo de operação.

Percebe-se, portanto, que o modelo energético em vigor no Brasil não é sustentável e está dando origem a muitos problemas. É inconteste, diante desse cenário, a importância da adoção de medidas que ampliem a participação de energias renováveis na matriz energética nacional, em substituição às poluentes termelétricas baseadas na queima de combustíveis fósseis, de modo a tornar seguro e sustentável o atual sistema.

O cenário em Pernambuco é favorável para a evolução das energias renováveis já no curto prazo, como haverá de ser apresentado. Políticas de incentivos para o fortalecimento desse mercado foram estabelecidas no Estado, principalmente focadas na geração eólica e na solar fotovoltaica, que podem ocupar futuramente significativo espaço na matriz elétrica local.

O presente artigo dedica-se a realizar uma breve análise do potencial de produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis no Brasil, em especial no estado de Pernambuco.

2. ENERGIAS RENOVÁVEIS X ENERGIAS NÃO RENOVÁVEIS

Dizer que determinada forma de energia é renovável significa que ela se origina de fontes que possuem a capacidade natural de regeneração (renovação), de modo que não é possível estabelecer um fim temporal para a sua utilização.

Os principais exemplos desse tipo de energia são: solar, eólica (dos ventos), hidráulica (dos rios), biomassa (matéria orgânica), geotérmica (calor interno da Terra) e mareomotriz (das ondas de mares e oceanos).

Por outro lado, energia não renovável é aquela originada de um recurso energético que, depois de utilizado, não pode ser regenerado pelo ser humano ou pela natureza em um prazo útil. Os combustíveis fósseis como o petróleo, carvão e gás natural são exemplos de fontes não renováveis, assim como o urânio utilizado nas usinas nucleares.

A principal desvantagem dos combustíveis fósseis é o seu alto potencial para poluição do meio ambiente, pois a sua utilização resulta na liberação de gases de efeito estufa (GEE) como o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄) e o óxido nitroso (N₂O). Ao serem lançados na atmosfera, esses gases são os principais causadores do aquecimento global, um dos graves problemas ambientais dos dias de hoje.

Apesar de a energia nuclear produzir pouco dióxido de carbono, não contribuindo significativamente para o agravamento do efeito estufa, sua utilização acarreta outras ameaças às pessoas e ao

ambiente. Dentre elas, incluem-se os impactos ambientais da mineração, do processamento e do transporte de urânio, o risco da proliferação de armas nucleares, o problema do lixo nuclear e o perigo constante de acidentes graves.

Além disso, as fontes não renováveis de energia têm uma limitação espacial por se originarem em locais específicos da Terra, esgotam-se com rapidez, apresentam custos elevados de extração, tratamento e transporte e, em geral, só há rentabilidade quando as reservas possuem grande extensão.

De modo oposto, as fontes renováveis de energia, em geral, causam menor impacto ao meio ambiente, pois produzem pouco ou nenhum gás de efeito estufa, reduzem a dependência energética da nossa sociedade face aos combustíveis fósseis e contribuem para a autonomia energética dos países, uma vez que a sua utilização dispensa a importação de tais combustíveis.

Há algumas desvantagens a serem relacionadas às fontes renováveis de energia. A tecnologia fotovoltaica demanda elevados custos iniciais de investimento em infraestruturas apropriadas; as hidrelétricas geralmente causam inundação de grandes áreas, comprometendo fauna e flora locais; a produção de energia eólica, por sua vez, produz muito ruído e, se as torres forem instaladas em local inadequado, podem interferir na rota migratória de aves.

Vale ressaltar que, como o setor é muito dinâmico, algumas dessas tecnologias alternativas já são competitivas em termos de preço e podem ficar ainda mais com a continuidade dos investimentos em pesquisa e em desenvolvimento tecnológico.

3. ENERGIAS RENOVÁVEIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O termo desenvolvimento sustentável foi proposto pela primeira vez em 1987 em relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, o chamado Relatório Brundtland. Contudo, foi a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro (RIO-92), que o conceito de desenvolvimento sustentável ganhou força. A expressão foi disseminada por meio da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento e do programa exposto na Agenda 21, plano de ação das Nações Unidas não-vinculante e de implementação voluntária voltado à sustentabilidade.

O desenvolvimento sustentável, definido como “o desenvolvimento que satisfaz às necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” possui três pilares fundamentais: o desenvolvimento econômico, a igualdade social e a proteção ao meio ambiente.³

Do ponto de vista energético, percebe-se que a utilização de fontes renováveis é fundamental para que sejam atendidos os preceitos do desenvolvimento sustentável, uma vez que as fontes fósseis não possuem os requisitos necessários para se enquadrarem nesse conceito.

Todavia, a matriz energética mundial ainda é majoritariamente baseada no uso de combustíveis fósseis, altamente poluentes: as termelétricas, por exemplo, respondem por mais da metade da energia produzida em todo o mundo.⁴

Diante desse cenário de preponderância de combustíveis fósseis na matriz energética mundial, diversas nações, principalmente as mais desenvolvidas, passaram a dispensar atenção especial a duas questões: segurança energética e mudanças climáticas.

No que se refere à segurança energética, é necessário considerar que, dentro do mercado global de energia, 50% das reservas mundiais de gás natural estão na Rússia e no Irã, a maioria das reservas de petróleo estão localizadas em países politicamente instáveis, e a descoberta de novas reservas acontece a passos cada vez mais lentos.

Em consequência disso, as principais economias e centros de consumo mundiais são fortemente dependentes da importação de energia, o que as torna vulneráveis a choques de oferta e eventuais elevações de preços de energéticos importados em suas balanças de pagamento.⁵ A fragilidade causada por essa dependência externa de energia pode ser aliviada pela diversificação da matriz energética, com produção de energia renovável a partir de fontes locais.

Quanto à mitigação das mudanças climáticas, o principal desafio do setor energético é reduzir significativamente as

³ UNITED NATIONS. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

⁴ BRASIL. SENADO FEDERAL. O Desafio da Energia: Saídas para a geração de eletricidade. Revista Em Discussão, Senado Federal, nº 25, junho de 2015.

⁵ INTERGOVERNMENT PANEL ON CLIMATE CHANGES (IPCC). Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation, 2011. Disponível em: <<http://srren.ipcc-wg3.de/report>>. IPCC, 2011. Acesso em: 22 fev. 2016.

emissões de gases de efeito estufa. O Protocolo de Quioto, tratado internacional em vigor desde 2005 com compromissos rígidos para a redução da emissão dos GEE, determina que seus países signatários, a fim de promoverem o desenvolvimento sustentável, devem implementar e/ou aprimorar políticas e medidas tais como: a pesquisa, a promoção, o desenvolvimento e o aumento do uso de formas novas e renováveis de energia.

Além de garantir maior segurança energética aos países que as utilizam e de contribuir para a redução do impacto das mudanças climáticas, as fontes renováveis de energia podem também colaborar para o desenvolvimento social e econômico, para a universalização do acesso à energia e para a diminuição de problemas ambientais e de saúde, atingindo, assim, as três dimensões do desenvolvimento sustentável.

4. MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA

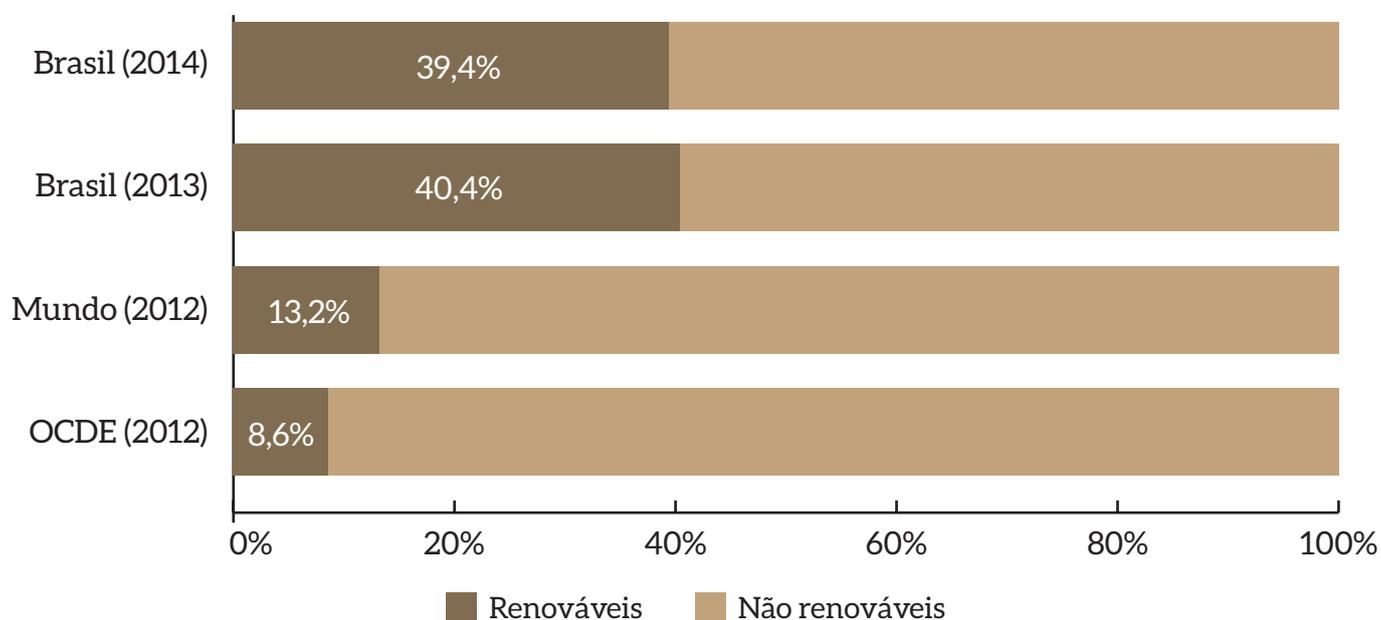
O planejamento energético de um país deve levar em consideração a sua disponibilidade de recursos naturais. Nesse aspecto, o Brasil possui rios com grande volume de água e relevo planáltico presente em diversas regiões, o que garante um potencial natural para a implantação de hidrelétricas.

A associação dos rios caudalosos com as quedas impostas pelos planaltos oferece a força hidráulica capaz de gerar uma grande quantidade de energia e de ser relativamente pouco nociva ao meio

ambiente, uma vez que utiliza a água, um recurso renovável, e, ao mesmo tempo, não emite grandes quantidades de poluentes atmosféricos, como as usinas que utilizam o carvão mineral e os derivados do petróleo para gerar energia.

Por isso, em comparação com outros países, a matriz energética brasileira é bastante limpa: quase 40% de toda a energia usada no país provém de fontes renováveis, contra apenas 13,2% na média mundial, como pode ser observado no gráfico 1.

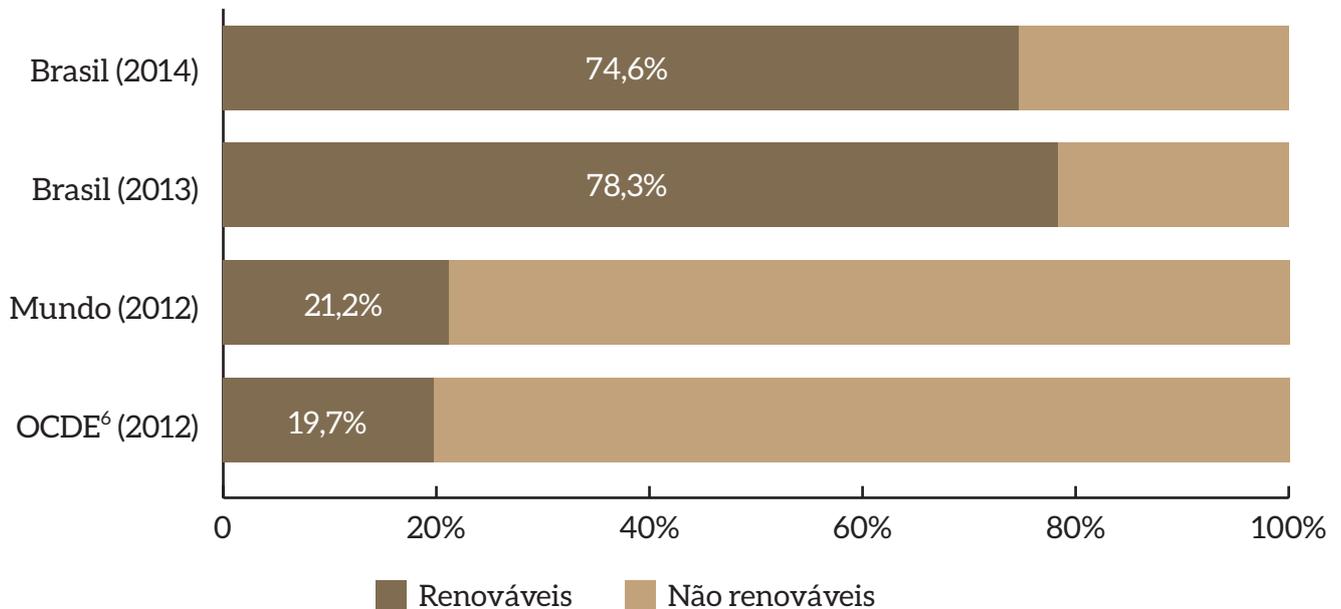
Gráfico 1 - Participação de Renováveis nas Matrizes Energéticas Brasileira e Mundial



Especificamente quanto à geração de energia elétrica, esse predomínio das fontes renováveis fica ainda mais evidente: em 2014, elas foram responsáveis por gerar quase 75% da eletricidade utilizada no país, contra a média mun-

dial de 21,2% (gráfico 2). Cabe observar que, devido às condições hidrológicas desfavoráveis e ao aumento da geração térmica (como será visto adiante), esse percentual foi inferior ao registrado em 2013.

Gráfico 2 - Participação de Renováveis nas Matrizes Elétricas Brasileira e Mundial

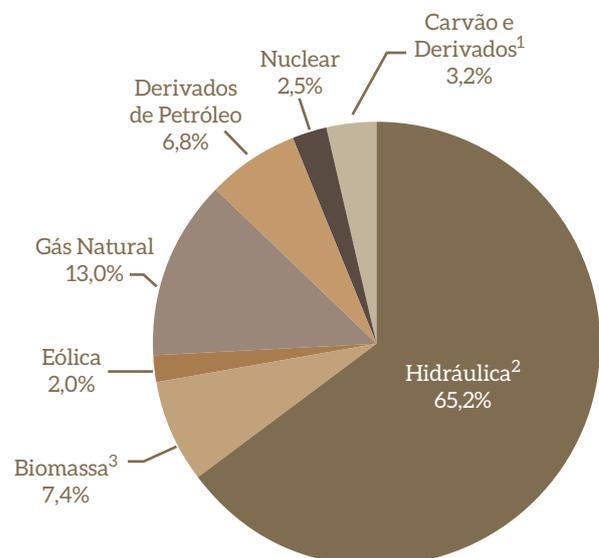


Fonte: EPE, 2015.

Do percentual total de eletricidade proveniente de fontes renováveis, mais de 65% da eletricidade utilizada no país em 2014 foi proveniente das hidrelétricas. A biomassa foi responsável por 7,4% da geração elétrica nacional e a energia eólica, por 2%.

Nas fontes não renováveis, o gás natural se sobressai, com 13% da geração elétrica do país. Em seguida, vêm os derivados do petróleo, com 6,8%, e o carvão mineral, com 3,2%. O gráfico 3 ilustra a participação de cada uma destas fontes de geração na matriz elétrica brasileira ao final de 2014.

Gráfico 3 - Matriz Elétrica Brasileira (2014)



¹ Inclui gás de coqueria

² Inclui importação

³ Inclui lenha, bagaço de cana, lixívia e outras recuperações

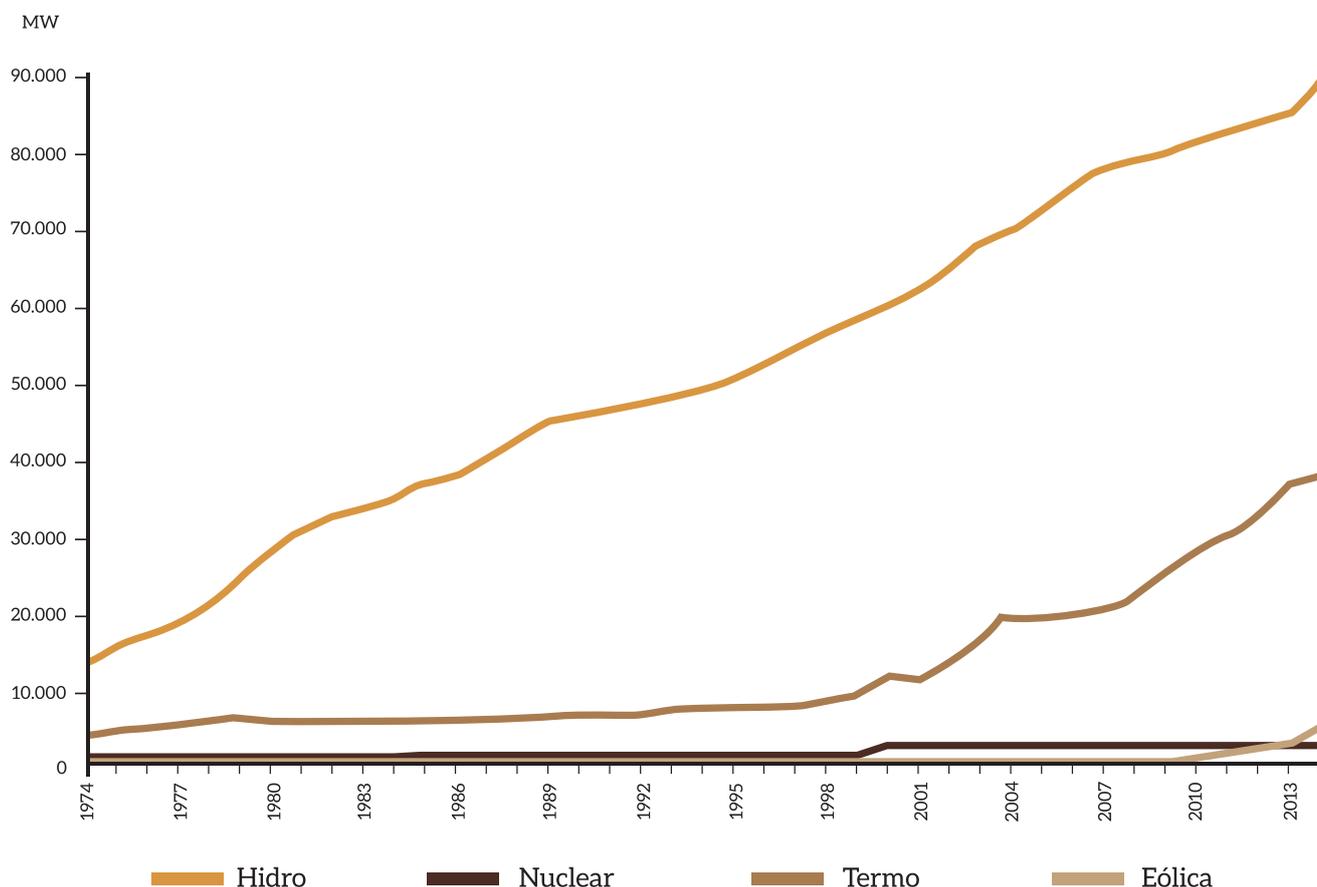
Fonte: Balanço Energético Nacional 2015.

⁶ OCDE significa Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, entidade internacional que agrupa 35 países, e cuja missão é "promover políticas públicas que melhorem o bem-estar social e econômico dos povos em todo planeta". Disponível em: < <http://www.oecd.org/about/>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

Observando o histórico brasileiro, o predomínio das hidrelétricas já foi maior. Até o início da década passada, mais de 90% da produção de energia elétrica eram provenientes dos rios. A par-

tir de 2001, quando houve a grande crise contemporânea de energia, a matriz elétrica brasileira passou a apresentar uma configuração renovável-térmica, conforme ilustrado a seguir no gráfico 4.

Gráfico 4 - Evolução da capacidade instalada de geração elétrica no Brasil



Fonte: Balanço Energético Nacional 2015.

As usinas termelétricas servem como uma fonte complementar às hidrelétricas. Elas são acionadas para garantir o abastecimento quando os reservatórios de água estão com níveis baixos.

Em virtude dos longos e cada vez mais frequentes períodos de estiagem que o País vem enfrentando, as térmicas supriram 25,6% do fornecimento de eletricidade para casas, comércio, agricultura, indústria e iluminação pública, servindo de suporte à redução da produção das hidrelétricas em 2014.⁷

De acordo com o Balanço Energé-

tico Nacional 2015, apenas 22,6% da energia gerada nas usinas termelétricas em 2014 foi a partir da biomassa, enquanto o restante provém de combustíveis fósseis como gás natural (39,6%), petróleo (20,7%), carvão mineral (9,6%) e outros (7,5%).

Podem-se destacar alguns fatores que estão aumentando a demanda por essa energia mais suja e cara: a tendência de construção de hidrelétricas a fio d'água (sem reservatório) ou com reservatórios pequenos, a estiagem prolongada e a evaporação crítica. A união desses elementos provoca a diminuição da disponibilidade

⁷ BRASIL. SENADO FEDERAL. O Desafio da Energia: Saídas para a geração de eletricidade. Revista Em Discussão, Senado Federal, nº 25, junho de 2015.

de água nas hidrelétricas ao mesmo tempo em que eleva a demanda por energia.

O desafio agora é diversificar cada vez mais a matriz energética brasileira, incrementando a participação das fontes renováveis, a fim de minorar os problemas causados pela falta de chuvas e, consequentemente, pelo acionamento das termelétricas. Alguns avanços já estão sendo alcançados nesse sentido.

Em âmbito nacional, foi importante a instituição do “Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa)”, conforme a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. O objetivo dessa política setorial destinou-se a “aumentar a participação da energia elétrica produzida por empreendimentos concebidos com base em fontes eólica, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas (PCH) no Sistema Elétrico Interligado Nacional (SIN)”^{8,9}

Outro impulso na direção da produção de energia limpa deu-se com a edição de Resolução Normativa nº 482/2012, da Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, cujo objetivo traduziu-se em “reduzir barreiras para a conexão de pequenas centrais geradoras na rede de distribuição (desde que utilizem fontes renováveis de energia ou cogeração com elevada eficiência energética)”¹⁰

Segundo a Associação Brasileira de Energia Eólica (ABEEólica), em 2014 foram instaladas no País 96 novas usinas eólicas. Os estados contemplados com os novos empreendimentos foram Rio Grande do Norte (751,64 MW), Rio Grande do Sul

(654,88 MW), Ceará (595,31 MW), Bahia (343,80 MW), Pernambuco (79,90 MW) e Piauí (70,00 MW).

Com 238 usinas no total, a produção de energia elétrica a partir da fonte eólica alcançou 12.210 GWh em 2014, equivalente a um aumento de 85,6% em relação ao ano anterior, quando se atingiu 6.578 GWh. Em 2014, a potência instalada para geração eólica no País expandiu 122%. Segundo o Banco de Informações de Geração (BIG), da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), o parque eólico nacional cresceu 2.686 MW, alcançando 4.888 MW ao final de 2014.¹¹

Na produção de energia a partir de biomassa, o destaque fica com o bom desempenho da geração por bagaço de cana, com crescimento de 8,1% em 2014. De fato, o setor sucroalcooleiro gerou 32,3 TWh em 2014, sendo 19,1 TWh destinados ao mercado e 13,2 TWh para consumo próprio. Assim, a geração por bagaço de cana representa 70% da geração total por biomassa, tendo sido gerados os 30% restantes, principalmente, pela indústria de papel e celulose, com a utilização de lixo, lenha e resíduos de árvores.¹²

Em relação à geração a partir da conversão fotovoltaica de energia, segundo a Aneel, no Brasil há 317 usinas fotovoltaicas em operação, com quase 20 MW de potência instalada, e seis a serem construídas, com 6 MW de potência. Para efeito de comparação, apenas o complexo da Califórnia (EUA), que reúne nove usinas, tem 354 MW de potência instalada.

⁸ O Sistema Interligado Nacional (SIN) é o sistema de coordenação e controle, formado pelas companhias elétricas das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e parte da região Norte, que congrega o sistema de produção e transmissão de energia elétrica do Brasil;

⁹ Artigo 5º do Decreto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5025.htm>. Acesso em: 22 fev. 2016.

¹⁰ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Cadernos Temáticos ANEEL: Micro e Minigeração Distribuída Sistema de Compensação de Energia Elétrica. Brasília, 2014, pág. 11. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/caderno-tematico-microem-inigeracao.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

¹¹ BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Balanço Energético Nacional 2015: Ano base 2014. Rio de Janeiro: EPE, 2015.

¹² BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Resenha Energética Brasileira. Exercício de 2014. Brasília: MME, 2015.

5. MATRIZ ENERGÉTICA DE PERNAMBUCO E POTENCIAL DO ESTADO NA PRODUÇÃO DE ENERGIAS RENOVÁVEIS

De acordo com dados do Banco de Informações de Geração (BIG) da Aneel, o estado de Pernambuco possui atualmente 110 empreendimentos geradores de energia em operação, totalizando uma capacidade instalada de 3.875 MW, o que representa 2,74% da produção energética do País.

Ao se classificarem os empreendi-

mentos em operação por tipo, quantidade e potência (MW), pode-se observar que 51,28% da energia gerada no Estado é proveniente de usinas termelétricas; em seguida, destaca-se a geração hidráulica com 38,68%. As energias eólica e solar, juntas, representam cerca de 10% da energia gerada em Pernambuco.

Tabela 1 – Empreendimentos em Operação

TIPO	QUANTIDADE	POTÊNCIA (MW)	%
Usina Termelétrica (UTE)	73	1.987	51,28
Usina Hidrelétrica (UHE)	1	1.479	38,18
Central Geradora Eólica (EOL)	20	379	9,79
Pequena Central Hidrelétrica (PCH)	3	12	0,32
Central Geradora Solar Fotovoltaica (UFV)	2	10	0,26
Central Geradora Hidrelétrica (CGH)	11	7	0,18
TOTAL	110	3.875	100

Fonte: Aneel.

Atualmente, a matriz eólica corresponde a 9,8% da potência geradora instalada (379MW)¹³, sendo 20 usinas em operação nos municípios de Macaparana (Mata Norte); Pombos (Mata Sul); Cabo de Santo Agostinho (Região Metropolitana do Recife); Gravatá (Agreste Central); Tacaratu (Sertão de Itaparica); Paranatama, Caetés e Pedra (Agreste Meridional).

O planejamento energético de Pernambuco reserva papel importante à produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis. O Estado tomou como desafio a mudança na matriz energética a partir da constatação de que a excelên-

cia em eficiência energética e energia limpa contribuem “para a melhoria da qualidade de vida dos brasileiros e para o uso responsável dos recursos naturais do país”.¹⁴

A constatação para o setor é de que o futuro aponta para o aumento da demanda por energia e para a redução dos custos provenientes da produção de eletricidade a partir de fontes renováveis. Espera-se que o desenvolvimento não negligencie as questões que envolvam sustentabilidade e preservação do meio ambiente.

Para os próximos anos está previs-

¹³ Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idarea=15>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

¹⁴ Visão do Planejamento Estratégico da Secretaria Executiva de Energia da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco.

to um incremento de 1.963 MW na capacidade de geração total do Estado, que serão provenientes de oito empreendimentos

atualmente em construção e de outros 26 empreendimentos cuja execução ainda não foi iniciada.

Tabela 2 - Empreendimentos em Construção

TIPO	QUANTIDADE	POTÊNCIA (MW)	%
Central Geradora Eólica (EOL)	7	200	97,2
Pequena Central Hidrelétrica (PCH)	1	5	2,8
TOTAL	8	205	100

Fonte: Aneel.

O modal eólico responde por 97,2% do potencial energético em construção, com 200MW de potência a partir das futuras usinas em Caetés e Venturosa, na região de de-

envolvimento do Agreste Meridional. Projeta-se, ainda, a instalação de mais 304GW de potência, o que corresponde a 17,3% da potência das usinas em planejamento.¹⁵

Tabela 3 - Empreendimentos não iniciados

TIPO	QUANTIDADE	POTÊNCIA (MW)	%
Usina Termelétrica (UTE)	1	1.238	70,44
Central Geradora Eólica (EOL)	11	304	17,3
Central Geradora Solar Fotovoltaica (UFV)	7	193	11
Pequena Central Hidrelétrica (PCH)	7	22	1,26
TOTAL	26	1.757	100

Fonte: Aneel.

A partir da concretização desses novos empreendimentos, a capacidade de geração de energia eólica vai crescer dos atuais 379 MW para mais de 800 MW. No caso da energia solar, o crescimento será de mais de 20 vezes, passando de 10 MW para 203 MW. Entretanto, as termelétricas continuarão a ter o maior percentual de participação na matriz energética do Estado.

Considerando-se que a maior parte da energia gerada nessas usinas térmicas utiliza como fontes o gás natural e o óleo diesel, pode-se constatar que ainda há um

grande potencial de diversificação da matriz pernambucana, na qual as fontes de origem fóssil gradativamente cedam lugar às renováveis.

No entanto, é preciso reconhecer que muito se tem avançado nesse aspecto e o ano de 2015 representou a consolidação da política implementada. Foram inauguradas duas grandes plantas energéticas no interior do Estado. Nos municípios de Caetés, Paranatama e Pedra, no Agreste Meridional, está em pleno funcionamento o Complexo Eólico Ventos de Santa Brígida. Com um investimento de R\$ 1,1 bilhão, da

¹⁵ Todos os dados foram obtidos pelo site da Aneel, através do Banco de Informação de Geração (BIG) nos anexos: Registro Estadual e Registro de Micro ou Minigeradores distribuídos.

empresa Casa dos Ventos, o empreendimento é composto por 107 turbinas que formam os parques Santa Brígida I a VII, cuja potência instalada é de 182 MW.

No município de Tacaratu, no Sertão de Itaparica, entrou em operação, no final de setembro, o primeiro parque híbrido de energia renovável do Brasil. O Complexo Fontes, da multinacional italiana Enel Green Power, reúne em uma mesma planta a produção de energia eólica e solar, simultaneamente. Seu custo de construção foi de R\$ 660 milhões. O complexo é composto por duas usinas fotovoltaicas, com potência instalada de 11 MW, o maior parque solar do País, segundo o governo de Pernambuco, e 34 turbinas eólicas, cuja potência instalada é de 80 MW.

A despeito do grande potencial hidrológico do Brasil, a opção pelas energias solar e eólica em detrimento da energia hidráulica para promover o aumento da participação das renováveis na matriz pernambucana parece realmente ser a decisão mais adequada à realidade do Estado.

Por suas características naturais como altas temperaturas, baixas amplitudes térmicas, forte insolação, altas taxas de evapotranspiração e baixos índices pluviométricos, o estado de Pernambuco não tem grande disponibilidade de recursos hídricos, possuindo rios com baixa disponibilidade hídrica e até intermitentes em regiões do Agreste e Sertão.¹⁶

Por sua vez, estudos recentes revelaram o enorme potencial energético do vento e da radiação solar em diversos municípios pernambucanos. Ao contrário dos estados do Rio Grande do Norte e Cea-

rá, nos quais as maiores jazidas de ventos estão na região costeira, os ventos do litoral pernambucano são fracos e têm pouco potencial para geração de energia.

Contrariando paradigmas anteriores calcados em tecnologias ultrapassadas, que não colocavam Pernambuco na rota dos ventos, o potencial bruto de geração de energia por meio de plantas eólicas chega a 1.000 GW. Segundo informações do Governo do Estado, caso se inclua o potencial de geração fotovoltaica, seria possível fornecer mais de 4.000 GW. Cerca de 60% do território do Estado seria viável para prospecção energética.

5.1. POTENCIAL DE GERAÇÃO DE ENERGIA EÓLICA

Fatores conjunturais importantes ocorridos no final da década passada permitiram a recente expansão da oferta eólica. Entre eles estão: adoção de um marco regulatório mais atraente aos investimentos em energia renovável, o progresso tecnológico, as características dos ventos no Nordeste brasileiro, bem como as atrativas condições dos leilões do mercado regulado e as condições de financiamento.

A crise econômica internacional também influiu decisivamente, já que as empresas multinacionais do setor tiveram retração nas expectativas de oferta nos mercados principais, como Estados Unidos, Japão e alguns países da Europa, e passaram a apostar categoricamente nos mercados emergentes, sobretudo no sudeste asiático e na América Latina.

A tecnologia empregada para gerar energia por meio dos ventos aperfeiçoou-

¹⁶ BRASIL. Agência Nacional das Águas. Encarte especial sobre a crise hídrica: conjuntura dos recursos hídricos no Brasil, Brasília, 2015. Disponível em: < <http://www3.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/crisehidrica2014.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

se, tornando-a adequada às especificidades dos ventos brasileiros. O aumento na altura das torres de geradores, de 50m para 120m, e no diâmetro das pás e dos rotores permite captação mais vantajosa das dinâmicas eólicas presentes no território pernambucano, criando vantagem comparativa única.¹⁷

Ao mesmo tempo, a potência das máquinas triplicou para 3 MW. Hoje, a energia eólica firmou-se como a segunda fonte mais competitiva no País, ficando atrás apenas da hidrelétrica.¹⁸ Além disso, seus impactos ambientais e o tempo de planejamento e maturação dos projetos e de implantação das usinas são sensivelmente menores do que de outras tecnologias, o que eleva sua vantagem comparativa.

Como visto anteriormente, o cenário energético pernambucano apresenta paridade entre a oferta de fontes limpas e renováveis e de fontes poluentes e não sustentáveis. Diante desse quadro, a competitividade em termos de preços apresenta-se como um grande diferencial para a inserção e adoção em escala de uma fonte energética.

Para baratear os custos de produção da energia eólica, necessárias são algumas condições: inovação tecnológica; atração de uma indústria forte, consolidada e exportadora; diminuição dos custos de produção das turbinas e demais componentes; e aumento da escala de produção.

Em agosto de 2015, o Governo do Estado expediu o Decreto nº 42.034, ampliando os benefícios fiscais para compras internas, interestaduais e importação de

máquinas, aparelhos e equipamentos para as indústrias de componentes e parques eólicos e solares.

No intuito de desonerar e reduzir os custos de produção desses componentes, tornando o estado de Pernambuco mais atrativo para a instalação de indústrias ligadas a fontes energéticas limpas e renováveis, o Governo do Estado optou por uma espécie de substituição tributária chamada diferimento. Isto é, o recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) será diferido quando os produtos forem adquiridos para integralizar o ativo fixo das usinas eólicas ou solares, na última etapa da aquisição.

Dessa forma, é possível desonerar a importação e a compra interna de insumos por fabricantes de torres de aço, geradores e flanges de parques eólicos, e da matéria-prima utilizada no processo produtivo de geradores fotovoltaicos. Segundo dados do Governo de Pernambuco, a política fiscal em curso, aliada ao incremento da demanda por essa tecnologia, permitiu a implantação do polo produtivo de equipamentos para parques eólicos, localizado no complexo industrial do Porto de Suape.

Podem-se destacar algumas empresas: a Gestamp investiu R\$ 278 milhões na fabricação de torres eólicas, é responsável pela produção de 500 torres por ano e emprega 700 trabalhadores; a LM Wind Power estima que produzirá 900 pás eólicas por ano, quando sua expansão for concluída. O investimento na fábrica girou em torno de R\$ 100 milhões e atualmente emprega 450 funcionários

¹⁷ MELO, Elbia. Investimentos em energia eólica no Brasil: aspectos de inserção, tecnologia e competitividade. Revista Concreto e Construção. Ano XLII (JUL, AGO, SET 2014), nº 75. São Paulo. Disponível em: <<http://www.portalabeeolica.org.br/index.php/artigos/2476-investimentos-em-energia-e-c3%B3lica-no-brasil-aspectos-de-inser-c3%A7-c3%A3o,-tecnologia-e-competitividade.html>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

¹⁸ Idem.

diretos; a GRI Flanges Brasil, a partir de investimento na ordem de R\$ 70 milhões, instalou a primeira fábrica de flanges eólicas no Brasil e é responsável por gerar 45 empregos diretos.

Fixar a cadeia produtiva ligada a energias renováveis é essencial para prover insumos mais baratos para a expansão energética que se projeta e, também, para garantir geração substancial de emprego e renda no Estado como um todo. Além disso, a operação dos novos parques energéticos permite agregar valor à atividade econômica da região onde os complexos se instalam, pressionando por investimentos em qualificação profissional e na oferta de serviços de apoio.

Cidades como Tacaratu, cuja economia é majoritariamente dependente do setor primário e do artesanato, com destaque para a tapeçaria, agora passam a receber aportes consideráveis em termos de empregos diretos e indiretos e de arrecadação de impostos.

Segundo informações disponibilizadas pela Secretaria Executiva de Energia da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, as áreas mais propícias à exploração dessas novas fontes correspondem ao Agreste Meridional e os Sertões do Araripe, de Itaparica e do São Francisco, regiões com Índice de Desenvolvimento Humano sensivelmente abaixo da média do Estado.

Vislumbra-se, portanto, a constituição de novos polos econômicos em Pernambuco, aliada às atividades econômicas tradicionais, elevando a qualidade de vida, a oferta de emprego e a renda dos cidadãos do interior do Estado.

Uma das formas de constituição de renda extra para os agricultores familiares, por exemplo, está na forma de arren-

damento das terras para a construção de pequenas centrais elétricas. A instalação dos geradores não impede que o agricultor continue com seu cultivo. Ambas as atividades podem coexistir e a mais-valia pela locação do terreno e das faixas de uso pode ser reinvestida na produção agrícola.

O governo de Pernambuco estima que, apenas no Complexo Eólico Ventos de Santa Brígida, haja pagamento anual de cerca de R\$ 2 milhões a título de arrendamento a pequenos proprietários rurais. Ademais, são criados empregos locais em atividades reflexas à exploração energética, como na fabricação, na instalação e na manutenção de equipamentos.

5.2. ENERGIA FOTOVOLTAICA

Uma das características desse modal é que o fluxo de energia gerado depende da intensidade do sol. Por essa razão, pode-se gerar energia mesmo em dias nublados. Há perda de eficiência momentânea, mas ainda assim é possível manter a operação produtiva.

A quantidade de radiação incidente em Pernambuco é um fator muito significativo para o aproveitamento da energia solar. O Estado beneficia-se de um regime de chuvas concentrado e uma proporção consideravelmente maior de dias ensolarados, sobretudo no Sertão.

Segundo dados disponibilizados pela Secretaria Executiva de Energia da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, o Estado tem potencial bruto de geração pela fonte fotovoltaica em torno de 3.000 GW, concentrado, sobretudo, no Sertão e nas regiões do Agreste Central e Meridional. Caso seja considerada a possibilidade de explo-

ração híbrida, isto é, geração de energia a partir de usinas eólicas e fotovoltaicas, destacam-se em grande medida as regiões do Sertão Central, do São Francisco e do Araripe, cada uma com potencial bruto em torno de 500GW.

Trata-se, portanto, de fonte energética renovável, abundante e inesgotável. Não emite gases poluentes do efeito estufa, podendo, desta forma, converter-se em solução para aumentar a produção de energia sem comprometer as ações para minimizar os efeitos perversos das mudanças climáticas.

Atualmente, devido ao custo financeiro elevado das células solares, a energia fotovoltaica ainda enfrenta dificuldade para tornar-se economicamente competitiva. O fator custo financeiro, decerto, ainda é central, mas tenderá a ser relativizado, seguindo um balanço global dos impactos causados pelas diferentes matrizes.

A substituição de plantas termelétricas que funcionam com base na queima do óleo diesel ou gás natural, elementos poluentes e esgotáveis, entrará certamente na ordem do dia, nos anos que se seguirão. Vai se passar a avaliar os custos de geração de energia elétrica considerando fatores antes ignorados, como a questão dos impactos ambientais e medidas de emissão de gases e demais poluentes.

No entanto, o incentivo à produção da energia solar poderá se traduzir em preços cada vez mais acessíveis, seja pelo ganho de escala na produção de seus componentes, seja pelo barateamento resultante do processo emergente de pesquisa em inovação tecnológica do setor.

Outro fator de destaque diz respeito ao retorno do investimento, considerado rápido, devido às condições mais favo-

ráveis garantidas pelo poder público em termos de pactuação tarifária e distribuição. O sistema também demanda pouca manutenção, e a durabilidade dos painéis chega a 25 anos.

Respondendo a esses chamados, o Governo de Pernambuco instituiu os programas PE Solar e PE Sustentável, que, atendendo a públicos distintos, procuram desonerar e conceder condições especiais para produção e instalação de pequenas centrais elétricas de matriz fotovoltaica.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção de fontes renováveis para produção de energia é um dos principais instrumentos para a promoção do desenvolvimento sustentável no mundo. Elas ajudam a reduzir a poluição causada pelo uso de combustíveis fósseis e a combater as mudanças climáticas decorrentes da elevação dos gases de efeito estufa na atmosfera. Além disso, contribuem para a universalização do acesso à energia, para o aumento da segurança do sistema energético e para o desenvolvimento social e econômico.

No Brasil, a participação das fontes renováveis na matriz energética é bem superior à média mundial, sendo a geração de energia elétrica fortemente pautada nas usinas hidrelétricas. Contudo, em períodos de estiagem, a matriz elétrica é complementada, principalmente, pela ativação das termelétricas, baseadas na queima de combustíveis fósseis, de modo que a matriz elétrica brasileira apresenta, hoje, uma configuração renovável-térmica.

O excessivo uso dessas termelétricas

cas em virtude dos longos e cada vez mais frequentes períodos de estiagem que o país vem enfrentando impacta significativamente a vida dos brasileiros. Além dos efeitos negativos que causa sobre o meio ambiente, a geração térmica possui um custo mais elevado, que se reflete no aumento das contas de energia.

A diversificação da matriz energética brasileira, como esse estudo advoga, pressupõe o crescimento da participação das fontes renováveis e a diminuição da dependência de recursos naturais esgotáveis e poluentes. Constitui-se, desta forma, no grande desafio do setor energético brasileiro. Para isso, torna-se necessária a adoção de políticas que estimulem mudanças no funcionamento dos sistemas energéticos tradicionais.

O estado de Pernambuco ainda tem um grande potencial a ser explorado quanto à diversificação da sua matriz energética, a fim de que as fontes de origem fóssil gradativamente cedam lugar às renováveis. Algumas medidas para o fortalecimento desse mercado foram estabelecidas no Estado, principalmente focadas na eólica e na solar fotovoltaica.

Programas como o Proinfa e o PE Sustentável, marcos regulatórios como a resolução 482/2012 da Aneel e políticas de incentivos fiscais e de financiamento estatal têm incentivado a instalação de grandes parques eólicos e solares no Estado, principalmente em municípios do interior, onde o potencial dos ventos e da radiação solar são maiores. É o caso do Complexo Fontes, primeiro parque híbrido eólico e solar do Brasil, e do Complexo Eólico Ventos de Santa Brígida, inaugurados em 2015, respectivamente, no Agreste Meridional e no Sertão de Itaparica.

Entretanto, vale destacar o programa PE Solar de estímulo à microgeração distribuída, que apesar de carecer de suporte legal, estrutural e financeiro para se consolidar, já sinaliza para uma mudança de paradigma importante, em que o foco não são os grandes projetos, mas a geração descentralizada em pequena escala.

Conforme destacado no Plano Nacional de Energia 2030, essa modalidade de geração eleva a segurança energética e promove o desenvolvimento sustentável, pois permite a redução dos custos e de perdas no transporte de energia elétrica; o aproveitamento de vocações regionais com ganhos ambientais; a utilização de resíduos de processos produtivos, que seriam de outra forma desperdiçados; o atendimento a áreas remotas; o desenvolvimento tecnológico; e o surgimento de oportunidades para o crescimento da indústria nacional.

Aproveitando as potencialidades regionais, é possível promover o desenvolvimento sustentável local com a adoção de um modelo capaz de, ao mesmo tempo, preservar a capacidade produtiva dos recursos naturais ao longo dos anos, viabilizar economicamente o uso de tais recursos, e dar qualidade de vida aos habitantes por meio da geração de emprego e renda e de uma melhor distribuição de riqueza na região.

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Augusto Cesar Neves Lima Filho¹

Erick Bezerra de Souza²

Gabriela Marques Palacio³

RESUMO: O regime de previdência social dos servidores públicos efetivos vem ganhando relevância em relação à saúde fiscal do Estado. Este artigo visa analisar a situação corrente do regime próprio de previdência social implementado pelo estado de Pernambuco, segundo os ditames da Carta da República, incluindo o montante do déficit previdenciário nos últimos anos e as perspectivas de mudança.

Palavras-chave: Regime Próprio de Previdência Social. Pernambuco. Déficit Previdenciário. Previdência Complementar. Segregação de Massas.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Ciências da Computação pela UFPE e Bacharelado em Direito pela UFPE.

² Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Administração de Empresas pela UPE.

³ Agente Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Direito pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

A previdência social vem sendo bastante discutida nos últimos anos, inclusive quanto à reestruturação dos regimes próprios de previdência social mantidos pelos entes federativos, regra da qual Pernambuco não escapa. O presente trabalho visa a esclarecer o funcionamento geral desse sistema de previdência estadual, quais são os seus problemas e quais as propostas que vêm sendo discutidas e adotadas para contorná-los.

Preliminarmente, tem-se que, no Brasil, coexistem, hoje, três regimes de previdência social⁴: o regime geral, o próprio dos servidores públicos e o complementar. O primeiro, de filiação obrigatória, destaca-se por estar voltado principalmente àqueles que trabalham na iniciativa privada, inclusive de forma autônoma. No entanto, aplica-se também a alguns agentes públicos, tais como os contratados pelo regime celetista (seguem a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT) e ocupantes exclusivos de cargos em comissão.

O segundo também tem como atributo a compulsoriedade na filiação e destina-se aos servidores estatutários de cada um dos entes federativos. Por fim, o terceiro regime – o complementar – de caráter privado e contratual, caracteriza-se por ser facultativa a sua filiação.

Atendo-se ao objeto do presente trabalho, importa destacar que o regime próprio dos servidores públicos (RPPS) tem sua origem, em âmbito nacional, na Constituição de 1891, que já previa a chamada aposentadoria por invalidez. Ao longo dos diplomas constitucionais que se seguiram, foram sendo acrescentadas

contribuições normativas ao RPPS, com destaque para o estabelecimento de regras gerais de aposentadoria, a fixação da idade de aposentação compulsória e a determinação de que o Tribunal de Contas da União fiscalizasse a concessão desses benefícios.

Na Constituição Federal de 1988, o tema, tratado em seu art. 40 e parágrafos, já foi objeto de diversas alterações mediante a apresentação de emendas constitucionais que delinearão a atual feição do regime. Em sua redação original, o art. 40 da Lei Maior previa três modalidades de aposentadoria dos servidores públicos: por invalidez, com proventos integrais, nos casos mencionados no então inciso I, do citado artigo; compulsória, aos 70 anos; e voluntária, que obedecia aos seguintes comandos:

Art. 40. O servidor será aposentado:

III - voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

Observe-se, da norma acima, que, para aposentar-se voluntariamente, era exigido ora o requisito da idade, ora do tempo de efetivo exercício no serviço público,

⁴ PORTO, Valéria; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. A Previdência dos Servidores Públicos Federais: Um Regime Sustentável? In Congresso de Gestão Pública - CONSAD, 8, 2015. Brasília. p. 3.

podendo os proventos serem integrais ou proporcionais, a depender do caso.

O que salta aos olhos, diante do dispositivo transcrito, é o fato de que não havia qualquer exigência de que o servidor contribuísse para o regime de previdência de que fazia parte, de sorte a fazer jus ao recebimento de benefício, no momento de aposentar-se. Referida conclusão pode ser extraída da ausência de qualquer referência a tempo de contribuição, como requisito para a concessão da aposentadoria. Ressalte-se que isso foi alterado pela Emenda Constitucional nº 03/93, a ser adiante melhor explicitada.

Merece destaque, pois, a circunstância de que, até o advento da referida emenda, o regime próprio de previdência dos servidores públicos não tinha caráter contributivo e era integralmente financiado pelo Estado, já que funcionava como uma espécie de retribuição aos serviços prestados, sem qualquer contrapartida por parte do servidor.

Diante da complexidade do tema e das numerosas reformas previdenciárias – algumas, inclusive, ainda em discussão no Congresso Nacional –, avulta a necessidade de se aprofundar o tema, inclusive “sob a perspectiva da racionalidade econômica, acerca da sustentabilidade fiscal de longo prazo do regime próprio de previdência dos servidores públicos”.⁵

2. HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA PRÓPRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Historicamente, a previdência social do servidor público foi tratada no Brasil, durante a maior parte do tempo, como uma mera extensão da política de pessoal do servidor público.⁶ Dessa forma, os benefícios da inatividade eram tratados como simples continuações do vínculo funcional existente, como uma espécie de recompensa pelos bons serviços prestados.

Uma clara evidência desse cenário era o fato de que, até a reforma de 1998, o custeio dos benefícios de aposentadoria, em diversos entes federativos, era realizado a cargo do Tesouro do ente, e não de um fundo previdenciário, conforme se pode observar do excerto abaixo:

A característica básica deste modelo, baseado na relação de trabalho ‘pro labore facto’, é de que os servidores públicos têm direito à aposentadoria devido ao fato de terem trabalhado para o Estado e não porque contribuíram para isso. [...] A contribuição do empregado, quando existe, financia benefícios para os dependentes, como as pensões, ou serviços de assistência à saúde, além de outras modalidades de benefícios assistenciais. Já os proventos de aposentadoria, em geral, são obrigações do Tesouro, da mesma forma que a remuneração dos servidores ativos.⁷

O tratamento previdenciário constitucional, no Brasil, data da primeira Constituição Republicana de 1891, quando era prevista a aposentadoria por invalidez aos servidores públicos, o que foi sendo paulatinamente aperfeiçoado, até atingir-se o modelo atual, instituído em

⁵ PORTO, Valéria; CAETANO, Marcelo Abi-Ramía. A Previdência dos Servidores Públicos Federais: Um Regime Sustentável? In Congresso de Gestão Pública - CONSAD, 8, 2015. Brasília. p. 4.

⁶ PINHEIRO, Vinícius Carvalho, 1999. p. 7-26 apud CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2015. p. 33.

⁷ Ibidem.

1988.

O sistema previdenciário brasileiro sofreu diversas reformas desde o seu modelo original, estabelecido em 5 de outubro de 1988, e outras estão atualmente em discussão no Senado e na Câmara Federal.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 03/1993⁸, foi acrescentado o §6º ao art. 40, da Constituição, ficando estabelecido que as aposentadorias e pensões do regime próprio seriam custeadas por recursos provenientes da União e de seus servidores, configurando-se em importante mudança para a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Todavia, foi em 1998 que ocorreu de fato a primeira grande reforma da previdência, com a Emenda Constitucional nº 20, que instituiu os requisitos de observância do equilíbrio financeiro e atuarial para os RPPS.⁹

Até então, cada ente federativo disciplinava seu sistema previdenciário de forma quase que plenamente autônoma, inclusive sem a necessidade de observância dos referidos parâmetros de equilíbrio, consoante se extrai do trecho que se segue:

“Até 1998, a maioria dos Estados federados e Municípios mantinha a aposentadoria sem fonte de custeio, prestada pelo Tesouro e Institutos de Previdência responsáveis pela pensão e assistência à saúde, benefícios e serviços custeados em coparticipação entre servidor e ente federativo. (...)”

Reputo que a histórica despreocu-

pação contributiva e atuarial em relação ao regime próprio de previdência dos servidores públicos é o fio condutor e o pano de fundo das necessidades das reformas constitucionais. A conta previdenciária das gerações passadas chegou, e o desafio é saldá-la sem prejuízo ao erário, à sociedade e ao servidor.”¹⁰

Em 2003, ocorreu mais uma reforma no sistema previdenciário, por meio da Emenda Constitucional nº 41/2003, incluindo a previdência própria dos servidores públicos. Destaca-se a instituição da contribuição dos inativos e pensionistas e o fim do instituto da paridade e da integralidade das aposentadorias e pensões.

A paridade determinava que os reajustes dos benefícios previdenciários se dariam da mesma forma que os do respectivo cargo da ativa, enquanto a integralidade garantia ao inativo o direito ao benefício em valor igual ao que recebia no cargo em que se aposentou.

Por meio da Emenda Constitucional nº 47/2005, foram restabelecidas a integralidade e a paridade apenas como regras de transição, além de terem sido procedidas modificações nas hipóteses de aposentadoria especial.

Em 2012, a Emenda Constitucional nº 70 “retomou a forma de cálculo e reajustamento dos benefícios decorrentes da incapacidade dos servidores que ingressaram até 31 de dezembro de 2003, nas mesmas bases em que eram feitos na vigência da Emenda nº 20/98, ou seja,

⁸ PORTO, Valéria; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. A Previdência dos Servidores Públicos Federais: Um Regime Sustentável? In Congresso de Gestão Pública - CONSAD, 8, 2015. Brasília. p. 3.

⁹ SPECHOTO, Karina. Dos Regimes Próprios de Previdência Social. 2. ed - São Paulo: Editora LTr, 2015. p. 56.

¹⁰ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2015. p. 41-43.

integrais ou proporcionais ao tempo de serviço/contribuição”.¹¹

Por fim, a recente Emenda Constitucional nº 88, conhecida popularmente como “PEC da Bengala”, criou a possibilidade de elevação da idade máxima de aposentadoria compulsória para 75 anos para todos os servidores titulares de cargos efetivos dos entes federados e membros de poder, por meio de edição de Lei Complementar. Ocorre que, no mesmo ano, foi editada a Lei Complementar nº 152/2015, que já havia concretizado a referida permissão, portanto atualmente encontra-se vigente o limite ampliado de idade.

3. FUNCIONAMENTO ATUAL DA PREVIDÊNCIA PRÓPRIA DOS SERVIDORES DE PERNAMBUCO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu as regras gerais dos Regimes Próprios dos Servidores Públicos da União, estados, Distrito Federal e municípios, mormente em seu art. 40.

Ademais, o inciso XII do art. 24 da Carta da República define a competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. Isso implica que cabe à União estabelecer normas gerais sobre previdência social, as quais os estados podem complementar.

Por esse motivo, foi criada a Lei

Federal nº 9.717/98, que estabelece normas de âmbito geral a serem aplicadas por todos os estados e municípios na elaboração do regime de previdência de seus servidores, ensejando também diversos atos normativos infralegais acerca de matéria previdenciária dos estados e municípios.

Dessa forma, vê-se que os estados-membros encontram-se razoavelmente limitados por uma série de normas federais, o que de certa forma reduz a autonomia do ente federativo. Essa situação é inclusive alvo de críticas por parte da doutrina:

*(...) o Governo Federal vem interferindo indevidamente nos regimes próprios de Estados e Municípios. Abusivamente, o MPS e o INSS vêm tratando os Estados-membros e os municípios da mesma forma que empresas ou empregadores privados. Chega-se ao absurdo de portarias, instruções normativas, ordens de serviço, dentre outras normas, serem expedidas impondo regras aos demais entes federados, ferindo o princípio da legalidade, da autonomia e demais princípios constitucionais.*¹²

No cenário pernambucano, o funcionamento geral da previdência própria dos servidores ocupantes de cargo efetivo de Pernambuco encontra-se principalmente disciplinado na Lei Complementar Estadual nº 28/2000, que buscou adequar o regime estadual à reforma da previdência criada pela Emenda Constitucional Federal nº 20/1998. Há, todavia, diversos

¹¹ BRASIL. Ministério da Previdência Social - MPS. Considerações sobre a Aplicação da Emenda Constitucional nº 70, de 29 de Março de 2012. Brasília. 2012. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_120507-174747-049.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2016.

¹² CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2015. p. 69.

outros instrumentos normativos importantes que tratam da previdência no Estado, tais como as Leis Complementares 257 e 258.

A Lei Complementar Estadual nº 28/2000 instituiu a Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funape) como órgão gestor do sistema previdenciário estadual. Criou também fundos previdenciários denominados Funafin (Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco) e Funaprev (Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco).

Encontra-se em funcionamento, hoje, apenas o Funafin, implantado desde o Decreto Estadual nº 22.245/2000, destinatário das contribuições previdenciárias e fonte para pagamento dos benefícios atualmente concedidos pelo sistema previdenciário estadual.

Conforme dispõe o §1º do art. 1º da referida lei, são considerados beneficiários do regime, estejam ativos, inativos, reformados ou em reserva remunerada: os servidores titulares de cargo efetivo, militares, membros de poder, além de seus dependentes e pensionistas.

Ademais, o §2º do mesmo artigo exclui do RPPS os ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, detentores de mandato eletivo, servidores temporários, empregados públicos e os que exercem em caráter privado serviços públicos delegados.

O art. 33, ainda da Lei Complementar nº 28/2000, estabelece quais são os benefícios previdenciários existentes

no regime estadual de previdência: aposentadoria por invalidez, aposentadoria compulsória, aposentadoria por idade e tempo de contribuição, aposentadoria somente por idade, aposentadoria especial do professor, transferência do militar do Estado para a inatividade, salário-família para o segurado inativo, pensão por morte e auxílio-reclusão, sendo esses dois últimos destinados aos dependentes.

Frise-se que tais benefícios foram estipulados atendendo à Lei Federal nº 9.717/1998, que estabelece regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos militares dos estados e do Distrito Federal.

O art. 5º da referida lei federal determina que os benefícios estabelecidos pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) devem ser iguais aos do Regime Geral de Previdência (RGPS), aplicável aos trabalhadores em geral. Todavia, isso não significa que todos os benefícios do RGPS devem ser instituídos no RPPS, mas apenas fixa um limite máximo acerca de quais podem ser oferecidos.

Conforme definido no art. 40 da Constituição da República, qualquer regime próprio de previdência deve delimitar, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão¹³:

Os regimes próprios, para serem considerados como tal, devem conceder, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão. Se o Ente prever a concessão

¹³ SPECHOTO, Karina. Dos Regimes Próprios de Previdência Social. 2. ed - São Paulo: Editora LTr, 2015. p. 31.

de somente um dos benefícios em sua lei, não terá instituído seu RPPS e, por isso, terá que inscrever seus servidores no RGPS e recolher a respectiva contribuição.

Alguns benefícios previdenciários concedidos no RGPS, como o auxílio-doença, não existem no âmbito do RPPS pernambucano. Tal omissão não representa problema, pois vantagens similares existem como benefício funcional, concedido no âmbito do Estatuto dos Servidores do Estado na forma, por exemplo, de Licença Para Tratamento de Saúde (art. 115 e seguintes da Lei Estadual nº 6.123/68).

Essa diferença na natureza jurídica do benefício não é ilegal, sendo inclusive adotada com frequência por boa parte dos RPPS¹⁴:

No caso do RPPS, a maioria deles prevê, nos termos de leis próprias de cada unidade federativa, a figura da licença remunerada para tratamento de saúde em razão de invalidez temporária, como benefício da atividade do servidor público e não como benefício previdenciário.

Por fim, é relevante destacar que o art. 88 da Lei Complementar Estadual nº 28/2000 define que o regime financeiro do Funafin é o de mera cobertura do passivo atuarial já constituído. Assim, o objetivo do fundo que está em funcionamento no Estado é de obter recursos para realizar o pagamento das obrigações futuras dos beneficiários do RPPS estadual.

Os fundos por meio dos quais opera o sistema de previdência estadual – Funafin e Funaprev – serão discutidos no tema da segregação de massas.

4. DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO DO ESTADO

4.1. APORTES PARA COBERTURA DO DÉFICIT

Ao falar de resultados negativos da previdência, deve-se distinguir o déficit financeiro do déficit previdenciário. O primeiro representa tão somente a diferença negativa entre receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro, enquanto o segundo se verifica quando o total das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente a valor presente, supera o fluxo das receitas estimadas a longo prazo.

Essas definições podem ser extraídas por meio das conceituações análogas de equilíbrio financeiro e atuarial, constantes na Portaria MPS nº 403/2008:

I - Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro;

II - Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo;

No caso de déficit financeiro, o estado deverá cobrir tal resultado através de um aporte de “Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro”¹⁵, indicando que os recursos das contribuições do Regime Próprio de Previdência (dos servidores e do próprio estado) não foram suficientes para a realização dos pagamentos das obrigações previdenciárias no exercício

¹⁴ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2015. p. 99.

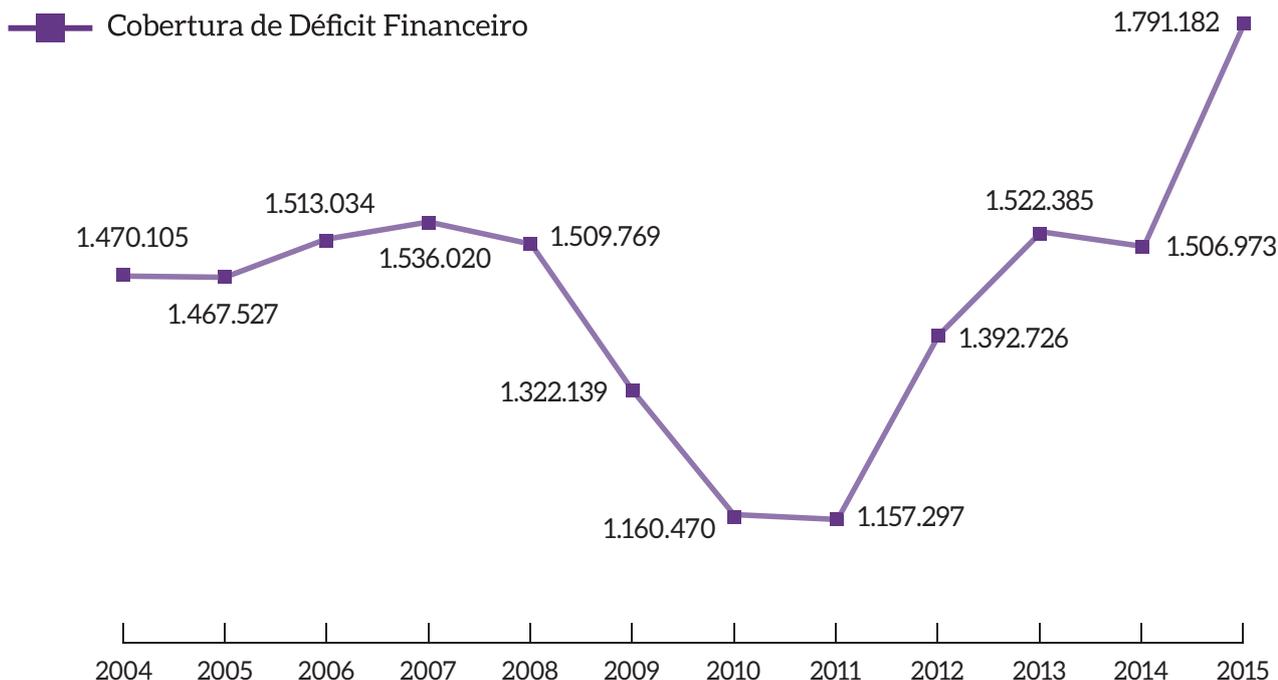
¹⁵ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 6ª ed. – Brasília, 2014. p. 100.

correspondente.

No estado de Pernambuco, por meio dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), podem-se observar, utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Geral - IPCA

como referência para a atualização dos valores, os gastos reais com aporte de recursos para cobertura do déficit financeiro durante o período 2004 a 2015, como demonstra o gráfico seguinte:

Gráfico 1 - Gastos com Cobertura de Déficit Financeiro da Previdência Própria do Estado de Pernambuco - 2004 a 2015 R\$ em milhares



Fonte: RREO encontrados no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco. Disponível em: <<https://www.sefaz.pe.gov.br/>>.

O gráfico 1 demonstra que, ao passar dos anos, há uma oscilação nos valores destinados ao aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS do Estado. Essas variações dos valores encontrados são atribuídas aos seguintes fatores:

- A queda acentuada em 2009 se deve ao fato de que, além de R\$ 1,32 bilhão utilizado como aporte para cobertura de déficit financeiro, valor transferido do tesouro estadual para o Funafin, foram utilizados outros recursos financeiros (receitas não arrecadadas no orçamento de 2009) no montante de R\$ 347,36 milhões.
- Até 2009, a contribuição patronal equivalia a 20% da remuneração dos

servidores ativos. A partir de 2010, a alíquota passou a ser de 27%, o que explica a redução nos valores reais dos aportes no período 2010-2011.

- No biênio 2012-2013, houve a entrada de 5.048 novos beneficiários, juntamente com a concessão de aumento de remuneração de diversas categorias, acarretando no aumento real das despesas com aposentados e pensionistas civis e militares no valor de R\$ 182,19 milhões, enquanto as receitas de contribuições patronais e dos servidores cresceram somente R\$ 46,72 milhões.
- Em 2014, houve redução de 452 beneficiários e a utilização de R\$ 73,43 mi-

lhões de outros recursos financeiros.

- Por último, em 2015, o Estado adotou o posicionamento de não conceder aumentos à maior parte dos servidores, tendo como uma das exceções a categoria militar. Em decorrência de tais medidas, as receitas previdenciárias foram diluídas pela inflação do exercício, registrando a queda real de R\$ 153 milhões, enquanto as despesas com inativos e pensionistas subiram, em termos reais, em R\$ 10 milhões. Tal fato reforça o problema do regime diferenciado da categoria militar detalhado no ponto 4.3 deste trabalho.

Considerando todo o período analisado (2004 a 2015), houve aumento real equivalente a 21,84%. Outro aspecto relevante é que, em todos os exercícios que foram objeto de análise, os dispêndios foram maiores que R\$ 1,1 bilhão de reais (valores já atualizados pelo IPCA). Quanto a este último ponto, é importante analisar a participação dos gastos com aportes para cobertura do déficit financeiro da previdência social em relação ao PIB estadual e comparar o resultado com educação, saúde e segurança. Para isso, foi elaborado o seguinte gráfico:

Gráfico 2 - % Aportes para Cobertura de Déficit Financeiro da Previdência/PIB x % Gastos com Educação, Saúde e Segurança / PIB - 2004 a 2014¹⁶



Fonte: RREO encontrados no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco <<https://www.sefaz.pe.gov.br/>>. Produto Interno Bruto do Estado de Pernambuco, disponível no Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>.

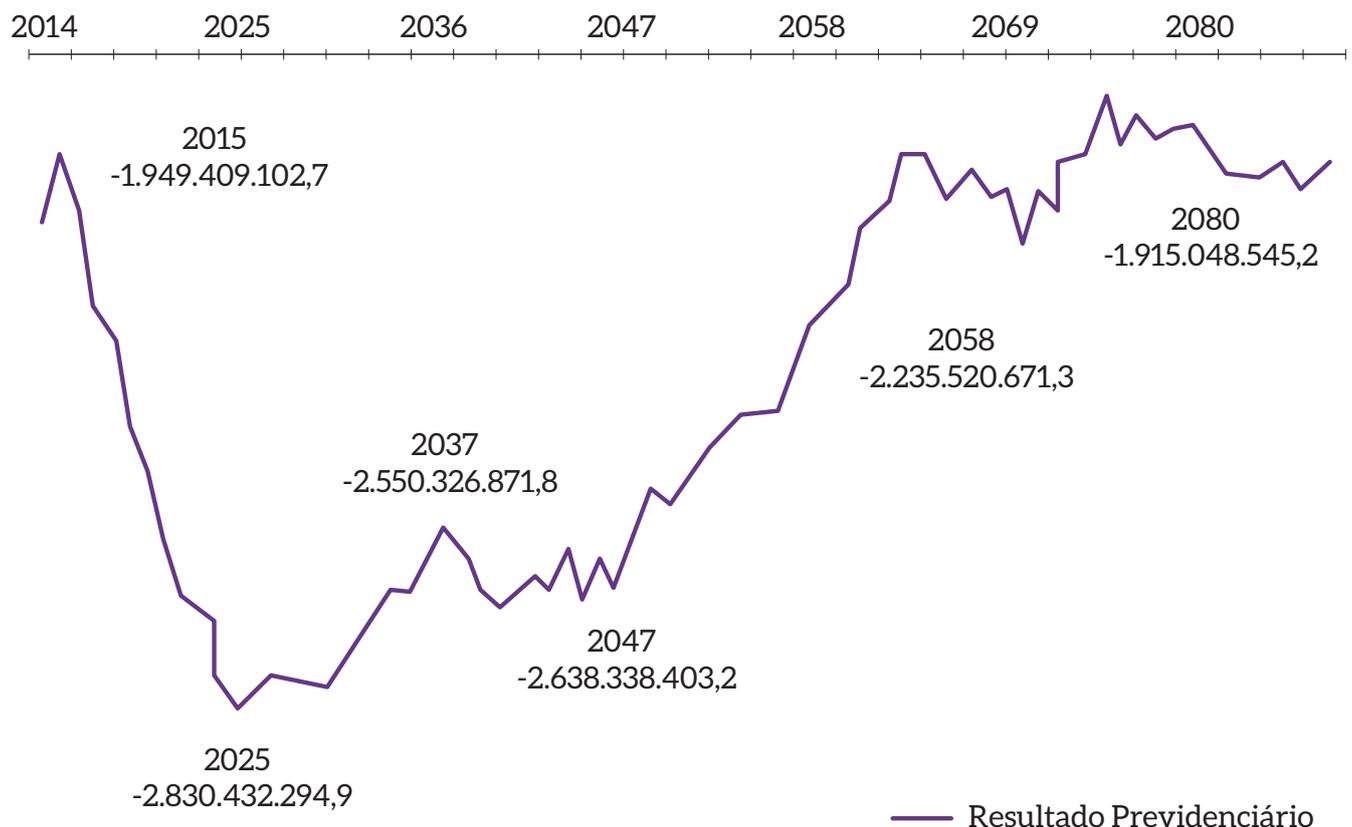
¹⁶ Os PIB de 2013 e 2014 do Estado de Pernambuco foram calculados por meio do Índice de Atividade Econômica Regional - IBCR-PE, encontrado nas séries temporais do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/>. Acesso em: 3 dez. 2015.

Os dados acima demonstram que, mesmo oscilando, a representatividade do aporte de capital correspondeu no período a, em média, 1,27% do PIB, evidenciando a relevância dos gastos com previdência própria para a economia do Estado e a importância da implementação de um novo regime previdenciário que atinja o equilíbrio atuarial. Também é relevante indicar que, caso não houvesse necessidade de aportes financeiros, seria possível aumentar os dispêndios com saúde, educação ou

segurança em média, 63%, 44% ou 81%, respectivamente, no período avaliado.

Outra análise relevante é a da projeção atuarial constante do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial do Estado de Pernambuco (DRAA) referente ao exercício de 2014. Observando seus dados, conclui-se que há uma tendência ao crescimento do aporte referente ao déficit atuarial estadual até 2025, chegando ao ápice de R\$ 2,83 bilhões, como demonstra o gráfico seguinte:

Gráfico 3 - Projeção Atuarial da Previdência Própria do Estado de Pernambuco - 2014 a 2089
R\$1



Fonte: RREO referente ao 6º bimestre de 2014, encontrado no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco <<https://www.sefaz.pe.gov.br/>>.

Após 2025, é possível identificar uma tendência à redução do déficit atu-

arial. A redução se deve ao pico de aposentadorias que haverá até o mencionado

exercício, ocorrendo, nos anos seguintes, o falecimento de grande parte dos beneficiários e o ingresso de muitos novos servidores.

Ainda assim, não existe previsibilidade de equilíbrio entre as receitas e despesas previdenciárias, já que o melhor resultado seria de R\$ 1,87 bilhão negativo em 2075, elevando-se para R\$ 1,99 bilhão em 2089. Sendo assim, faz-se necessário um ajuste no regime previdenciário que vise reduzir o custo exorbitante com a previdência própria estadual.

4.2. NÚMERO DE ATIVOS X BENEFICIÁRIOS

Como já foi mencionado, o regime financeiro em vigência no estado de Pernambuco é o do Funafin, com o objetivo de cobrir as obrigações previdenciárias futuras, indicando que se trata de uma repartição simples. Conforme discorre a Portaria MPS nº 403/2008, repartição simples é o regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, são suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos.

Para que a repartição simples funcione sem a necessidade de aporte, faz-se necessário que o número de servidores ativos que contribuem para o Funafin seja maior do que os beneficiários, tendo em

vista que a soma das contribuições individual e patronal de um servidor não será suficiente para cobrir a remuneração de um único beneficiário do RPPS.

Os art. 71, 72 e 76 da Lei Complementar Estadual nº 28/2000 estabelecem que a contribuição se dará por meio da aplicação da alíquota de 13,5% sobre a remuneração dos servidores adicionada de uma obrigação patronal de 27% que incide sobre a mesma base de cálculo. A contribuição também é obrigatória no caso dos proventos dos próprios beneficiários que superem o limite máximo estabelecido para o benefício do regime geral de previdência social (RGPS), aplicado em âmbito nacional.

Dessa forma, para se ter um equilíbrio, sem a necessidade de aportes, a quantidade de servidores ativos deveria ser, aproximadamente, 2,07 vezes maior que o quantitativo de beneficiários do RPPS, o que equivaleria a um quantitativo de 173.119 ocupantes de cargo efetivo em atividade, ou um aumento de 60,95% no quantitativo de colaboradores do Estado. Esse acréscimo se mostra inviável, tendo em vista que o Estado não teria capacidade de arrecadar recursos correntes suficientes para cobrir a elevação de despesas com pessoal decorrente das supostas nomeações.

O gráfico a seguir demonstra que, desde 2006, a diferença entre os ativos e os beneficiários vem diminuindo, implicando no aumento do déficit previdenciário nos últimos anos:

Gráfico 4 - Diferença entre quantidade de servidores efetivos ativos e beneficiários do RPPS de Pernambuco - 2005 a 2014



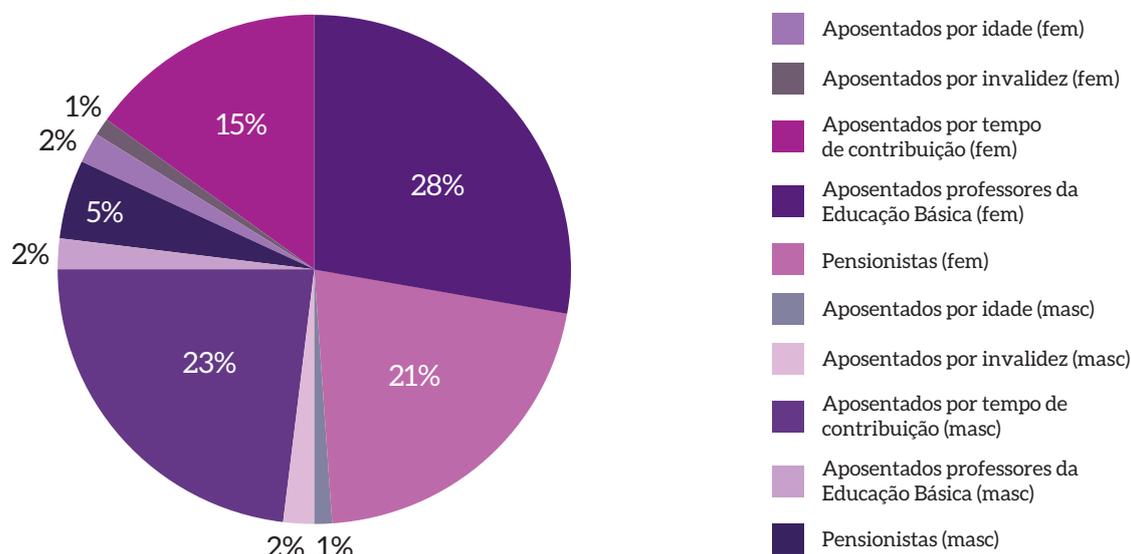
Fonte: DRAA do Estado de Pernambuco, disponíveis no Portal do Ministério da Previdência Social <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_default.asp?tipo=2> e no CadPrev <<http://cadprev.previdencia.gov.br/>>.

4.3. REGIMES DIFERENCIADOS DE APOSENTADORIA

A fim de demonstrar os principais fatores que vêm causando os sucessivos

déficits previdenciários no estado de Pernambuco, foi elaborado o gráfico seguinte, que evidencia o quantitativo dos tipos de beneficiários do RPPS estadual:

Gráfico 5 - Percentual do Quantitativo de Beneficiários da Previdência Própria do Estado de Pernambuco por Tipo de Beneficiário e Sexo - 31/12/2014



Fonte: DRAA do Estado de Pernambuco, disponível no Portal do CadPrev <<http://cadprev.previdencia.gov.br/>>.

Observando o gráfico acima, pode-se verificar que grande parte do déficit previdenciário se deve ao regime de aposentadoria vigente, especialmente para os servidores do sexo feminino, que correspondem a 67% dos beneficiários. Destacam-se as aposentadas por tempo de contribuição (12.115 beneficiárias = 14,51%), pensionistas (17.873 beneficiárias = 21,41%) e professoras da educação básica inativas (23.665 beneficiárias = 28,35%).

O quantitativo de mulheres beneficiárias do RPPS de Pernambuco equivale à maior parte dos gastos previdenciários. Segundo o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial do Estado de Pernambuco de 2015 (DRAA-2015), o percentual dos valores da folha mensal com beneficiários do sexo feminino é correspondente a 55%, enquanto os homens respondem por 45%.

Esse ponto se torna relevante devido ao regime de previdência diferenciado para os servidores do sexo feminino. As mulheres podem se aposentar com cinco anos a menos em relação a idade e tempo de contribuição dos homens. Essa diferença é ainda maior para as que exercem o cargo de professor da educação básica.

O §5º do art. 40 da Constituição Federal define que os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério

na educação básica pública. Dessa forma, as mulheres professoras precisam ter 55 anos de idade e 25 anos de contribuição para se aposentar por tempo de contribuição.

Apesar da discriminação definida pela Constituição Federal, a expectativa de sobrevida¹⁸ média após a aposentadoria, segundo a tábua completa de mortalidade de 2014, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁹, e o DRAA-2015, é de 27 anos para as mulheres, enquanto o índice dos homens é equivalente a 20,9. Isso significa que as mulheres vivem, em média, 6,1 anos a mais do que os homens durante a inatividade.

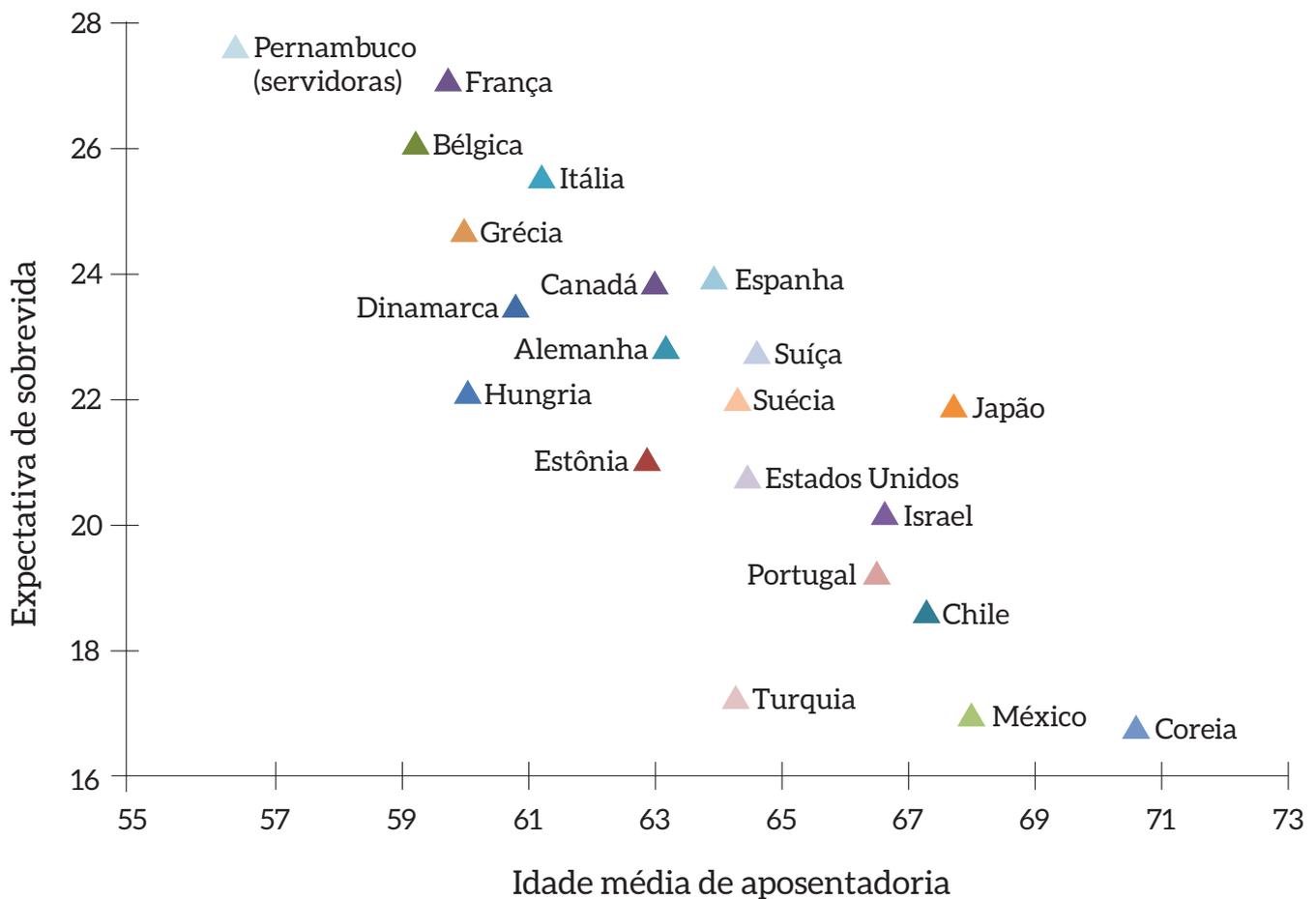
Essa situação é ainda mais agravada diante da informação divulgada no DRAA 2015 de Pernambuco, que indica que a idade média projetada para a aposentadoria das mulheres é de 56,44 anos. Como a idade média das servidoras ativas é de 47,6 anos, dentro de nove anos a maioria das servidoras do estado de Pernambuco irá se aposentar, indicando que serão beneficiárias do RPPS, em média, durante 27 anos (levando em consideração a expectativa de sobrevida).

Com a finalidade de comparar o RPPS pernambucano com os regimes previdenciários no mundo, foi elaborado o gráfico seguinte, que indica a expectativa de sobrevida e a idade de aposentadoria por país em comparação com a previdência própria destinada às servidoras ocupantes de cargos efetivos do Estado.

¹⁸ Expectativa de sobrevida é a média de tempo de vida restante que uma pessoa tem ao ingressar na inatividade.

¹⁹ IBGE. Tábuas Completas de Mortalidade 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2014/default.shtm>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

Gráfico 6 - Expectativa de Sobrevida x Idade Média de Aposentadoria das Mulheres por país
- 31/12/2014



Fonte: OECD.Stat (Organization for Economic Co-operation and Development), disponível em <<http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=PAG>> e DRAA do Estado de Pernambuco, disponível no Portal do CadPrev <<http://cadprev.previdencia.gov.br/>>.

Diante dos dados apresentados, pode-se constatar que, dentre os regimes de aposentadoria definidos para as mulheres, o RPPS estadual se apresenta como o mais custoso quando comparado aos dos países analisados, tendo em vista a alta expectativa de sobrevida juntamente com a baixa idade média de aposentadoria.

Outro regime diferenciado existe para os policiais militares vinculados ao Poder Executivo do Estado de Pernambuco. A Lei Estadual nº 6.783, de 16 de

outubro de 1974, estabelece, no *caput* do art. 89, que eles podem requerer a transferência para a reserva remunerada após atingir 30 anos de serviço, independentemente da idade.

No inciso I do art. 90 da mesma lei, são definidas as idades-limite em que será realizada a transferência obrigatória para a reserva remunerada (uma espécie de aposentadoria compulsória), desde que, cumulativamente, o policial militar conte ou venha a contar 30 anos de serviço. A tabela resume o mencionado dispositivo:

Tabela 1 - Idades-Limite de Transferência Obrigatória para Reserva Remunerada por Posto dos Policiais Militares do Estado de Pernambuco

OFICIAIS POLICIAIS E BOMBEIROS	
IDADE - LIMITE	POSTO
59	Coronel
56	Tenente-coronel
52	Major
51	Capitão e Oficiais Subalternos
OFICIAIS DE SAÚDE	
IDADE - LIMITE	POSTO
59	Coronel
56	Tenente-coronel
52	Capitão e Oficiais Subalternos
OFICIAIS DE ADMINISTRAÇÃO E ESPECIALISTAS	
IDADE - LIMITE	POSTO
56	Major e Capitão
54	Primeiro-tenente
52	Segundo-tenente
PRAÇAS	
IDADE - LIMITE	POSTO
56	Subtenente
54	Sargento, Cabo e Soldado

Fonte: Lei Estadual nº 6.783, de 16 de outubro de 1974.

O gasto com a folha mensal dos inativos e pensionistas da corporação representa, segundo o DRAA-2015, 26,94% do total de dispêndios com beneficiários do RPPS estadual. A tendência é de haver aumento desse percentual, já que a idade média projetada para a aposentadoria dos policiais militares do sexo masculino é de 53,7 anos, equivalente a, aproximadamente, oito anos a menos do que a idade projetada para os servidores civis, de 61,7 anos, indicando um problema futuro a ser solucionado pelo Estado.

A relevância dessa situação tam-

bém é notória quando se observa que o quantitativo de ativos da Polícia Militar é equivalente a 20,61% do total de servidores efetivos no Estado que se encontram em atividade, e que a Lei Complementar Estadual nº 108, de 14 de maio de 2008, estabeleceu como idade máxima de 28 anos na data de inscrição do respectivo concurso para ingressar na carreira policial-militar (exceto para médicos, cujo limite é de 33 anos). Dessa forma, o regime de aposentadoria dos policiais militares indica representatividade no contexto do déficit do RPPS pernambucano.

5. PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA PRÓPRIA

5.1. SEGREGAÇÃO DE MASSAS

A portaria MPS nº 403/08 estabelece normas para aplicação do mecanismo conhecido como segregação de massas. Conforme define o inciso XIX do seu art. 2º, essa técnica consiste na “separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário”.

Dessa forma, são constituídos dois grupos de servidores mediante a adoção de algum critério pré-fixado, via de regra, uma data de corte, dividindo-se os servidores integrantes do quadro com base no período de seu ingresso no serviço público antes ou depois dela.

Os servidores anteriores à data de corte permanecem no regime antigo – repartição simples – com contribuições dos próprios agentes ativos e inativos e do respectivo ente público, incluindo a complementação de insuficiências. Tal massa integra o plano financeiro do ente, definido pela portaria MPS nº 403/08 como: “sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro”.

Em contrapartida, os servidores com ingresso posterior à data de corte ingressarão no novo sistema, baseado na formação de reservas de recursos capita-

lizados destinados ao pagamento futuro dos seus próprios contribuintes. Esse grupo integra o plano previdenciário, assim definido pela mesma portaria: “sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e, em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria”.

Quando da implementação da segregação de massa, a tendência do plano financeiro é possuir elevado déficit no curto a médio prazo, com redução posterior até a total extinção do plano.

Esse fenômeno ocorre porque os servidores anteriores à data de corte formam um grupo fechado, que só diminuirá ao longo do tempo. Portanto, à medida que os funcionários ativos forem entrando na inatividade, o montante de contribuições vai sendo reduzido, ao passo que o de benefícios segue aumentando. Por esse mesmo motivo, o volume do aporte de recursos necessários pelo ente federativo para manter o equilíbrio financeiro também aumenta no curto e médio prazo.

No mesmo sentido:

Entretanto, para permitir que os sistemas se equilibrem no longo prazo, transições do regime de repartição para o de capitalização cobram seu preço no curto prazo. Quando as contribuições dos servidores mais jovens passam a ser poupadas para o financiamento de seus próprios benefícios futuros, é preciso recorrer a outras fontes que cubram todo o pagamento dos benefícios à geração mais velha. Isso pode implicar a alienação de

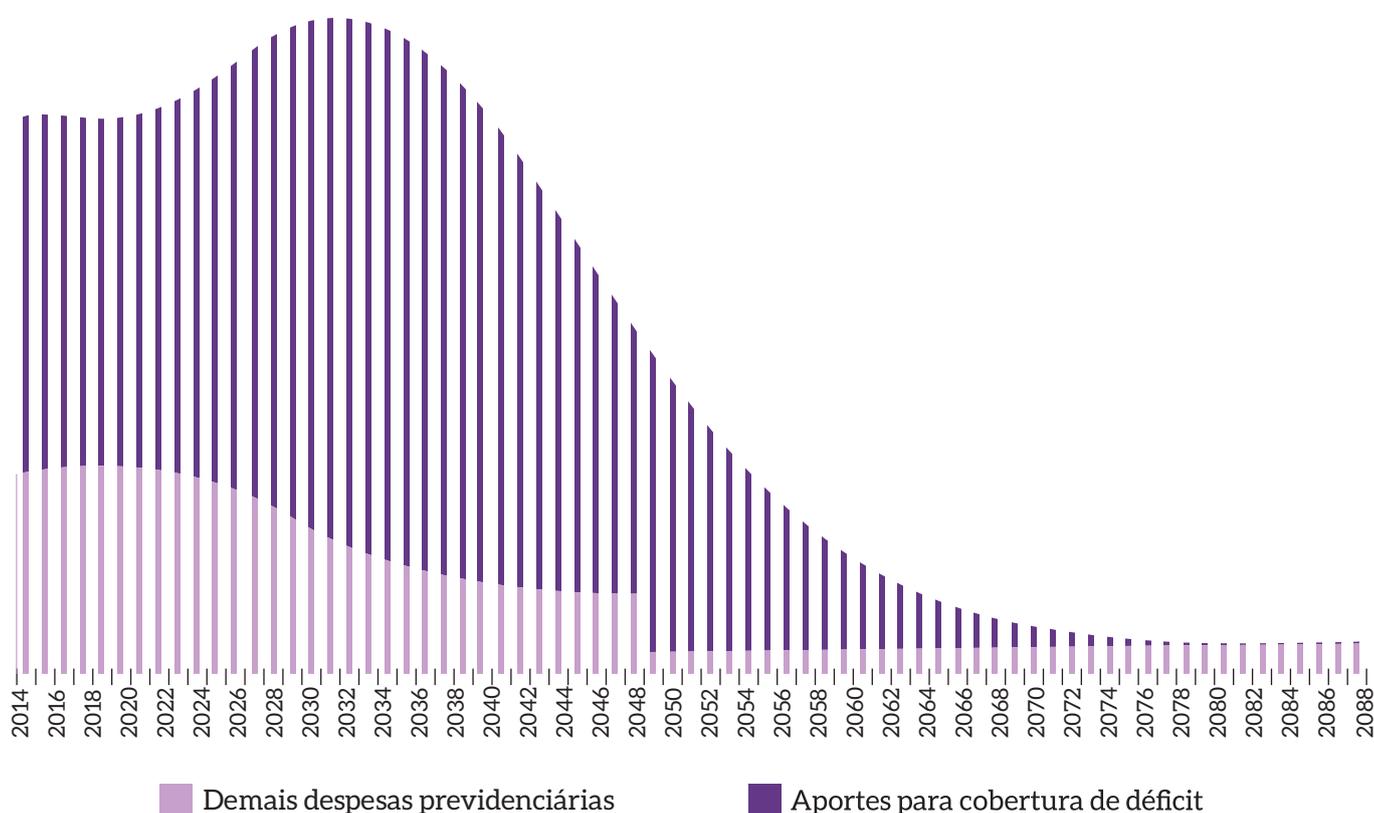
ativos públicos – como imóveis, empresas ou títulos – ou comprometer durante certo tempo volumes ainda maiores dos tributos arrecadados da população ou de outras receitas previstas – como royalties, por exemplo.²⁰

O plano previdenciário em tese deve possuir elevado superávit financeiro no curto e médio prazo, com objetivo de acumular recursos capitalizados tendo em vista a futura concessão de benefícios.

À medida que os benefícios forem sendo concedidos, o superávit diminui, tendendo a um equilíbrio atuarial definitivo.

Um dos estados brasileiros que já adotaram a segregação foi o Espírito Santo. Por meio do Demonstrativo de Resultados de Avaliação Atuarial do mesmo estado, pode-se observar o aumento dos gastos no curto prazo e equilíbrio atuarial no decorrer dos anos. Para evidenciar tal situação, foi elaborado o gráfico seguinte:

Gráfico 7 - Projeção Atuarial dos Gastos com cobertura de Déficit Financeiro da Previdência Própria do Estado do Espírito Santo e das demais despesas Previdenciárias - 2014 a 2088



Fonte: Planos Previdenciários e Financeiros Encontrados no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial do Estado do Espírito Santo – 2014 <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_default.asp>.

Sendo assim, no curto prazo, a implementação da segregação de massas poderá prejudicar outras políticas públicas e programas de governo, tendo em vista a elevada necessidade de realização de aportes para cobertura de déficit atuarial.

Porém, com a efetiva extinção do regime previdenciário anterior, tal necessidade será irrisória e o poder público poderá realizar dispêndios somente com suas políticas sociais voltadas para educação, saúde, segurança pública, etc.

²⁰ CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. (Org.). Alternativas para Capitalização dos Regimes Próprios de Previdência Social: Um Estudo de Caso para o Rio Grande do Sul. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2011. p. 10.

5.2. REFORMA DA PREVIDÊNCIA PRÓPRIA DE PERNAMBUCO

O modelo de segregação de massas exposto acima começou a ser implementado em Pernambuco, por meio da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, que buscou adequar a previdência própria do Estado aos ditames da Emenda Constitucional nº 20/98.

Segundo o art. 2º da referida lei, foram instituídos dois fundos para implementar a referida técnica: Funafin e Funaprev.

O primeiro, atualmente em operação, contempla o plano financeiro da previdência estadual funcionando sob o regime de repartição simples. O segundo, ainda inoperante, contempla o plano previdenciário e funcionará segundo o regime de capitalização.

Para a efetiva operacionalização do Funaprev, a Lei Complementar nº 28/2000 exige a implantação do regime de previdência complementar que, embora tenha sido instituído legalmente em 2013, ainda não está em funcionamento.²¹

Esse retardamento ocorre devido ao Estado de Pernambuco ter optado por aderir ao sistema de previdência complementar federal, que contemplará servidores públicos de outros entes federativos, denominado Prev-Federação, a ser administrado pela Caixa Econômica Federal²²:

A União estuda a viabilidade de criar o que está chamando de Prev-Federação. Seria um gestor vinculado à Caixa Econômica Federal com o objetivo de gerir Fundos de Pensão de Estados e Municípios cuja massa de servidores é pequena e ainda não justifica a criação e manutenção de uma estrutura gestora por causa dos elevados custos. Muitos Estados aguardam essa definição para aprovar suas leis da previdência complementar. Não foi dada uma previsão de data para a conclusão dos estudos.

Nesse sentido, há menção expressa no Demonstrativo de Resultados de Avaliação Atuarial de 2015 do Estado de Pernambuco, encaminhado ao Ministério da Previdência Social²³:

De acordo com as Leis Complementares 257 e 258/2013, a data da segregação de massas será a mesma da implantação do Plano de Previdência Complementar. Como o Governo do Estado de Pernambuco optou em vincular seu plano de Previdência Complementar ao PREV-Federação, a efetiva data de segregação ainda não está oficializada.

Dessa forma, atualmente, todos os servidores ativos, inativos, reformados, em reserva remunerada do Estado de Pernambuco, incluindo dependentes e pensionistas, são abrangidos pelo Funafin, contribuindo e recebendo benefícios por meio dele.

²¹ PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. Relatório de Contas do Governador 2013: Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco. Recife: 2015. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/1648/9-relatorio-previdencia-estadual2013.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

²² SPECHOTO, Karina. Dos Regimes Próprios de Previdência Social. 2. ed - São Paulo: Editora LTr, 2015. p. 33.

²³ BRASIL. Ministério da Previdência Social - MPS. Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA - Pernambuco. Brasília. 2015. Disponível em: <<http://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

6. RECOMENDAÇÕES DA OCDE

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), fundada em 1961, é um órgão internacional com 34 países-membros e que busca atingir os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado. O objetivo da organização é o de comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns aos países participantes e coordenar políticas domésticas e internacionais.

O Conselho Ministerial da OCDE,

por meio do programa *enhanced engagement*, decidiu fortalecer, em 2007, a cooperação da organização com o Brasil e alguns outros países.

Em 2010, a OCDE elaborou um relatório direcionado ao Brasil²⁴ denominado Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo. O estudo avaliou diversos aspectos da gestão de pessoal no setor público do País, em especial a questão previdenciária e a situação do envelhecimento dos quadros funcionais.

Com base nisso, a organização internacional elaborou uma série de propostas, a fim de equacionar os problemas encontrados.

Tabela 2 – OCDE X Sugestões

PROPOSTA DA OCDE	SUGESTÃO
Revisão das fórmulas de cálculo de valores da aposentadoria	Ampliação do período de contribuição para 40 anos e substituição dos salários integrais pela média dos ganhos.
Aumento da idade para aposentadoria	Inclusive com igualdade entre homens e mulheres, em torno de 65 anos como o fez Holanda, Portugal, Finlândia, Áustria, entre outros.
Redução dos direitos compensatórios	Redução de pensões por sobrevivência para mulheres, a fim de incentivar seu ingresso no mercado de trabalho.
Limitar a aposentadoria antecipada	Maior restrição na concessão de aposentadorias antecipadas por doença ou invalidez.
Incentivo à aposentadoria diferida	Implantação de incentivos para a permanência de trabalhadores mais velhos que já possuem direito à aposentadoria.
Desenvolvimento de regimes de capitalização e contribuição de servidores públicos para os seus regimes de aposentadorias.	Estímulo ao desenvolvimento de planos de previdência complementar como forma de limitar o financiamento do governo de aposentadorias e pensões.

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE²⁵

²⁴ Em 2012, o Brasil passou a ser considerado key partner (parceiro-chave) do órgão internacional, possibilitando a participação do País em comitês e em inúmeras áreas de trabalho.

²⁵ OECD. OECD Reviews of Human Resource Management in the Federal Government of Brazil. Paris: OECD, 2010. p. 107-108. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt>. Acesso em: 2 fev. 2016.

Verifica-se que algumas dessas reformas estão em vias de implantação, outras ainda sendo discutidas. Frise-se, contudo, que tais propostas são comuns a boa parte dos países da OCDE, que também possuem dificuldades com a previdência de seus servidores públicos.

É possível concluir, diante das medidas propostas pela OCDE, que algumas discussões apresentadas neste artigo são condizentes com o relatório apresentado pelo órgão, especialmente com relação à redução da diferença de tratamento previdenciário entre homens e mulheres, aumento da idade para aposentadoria de servidores e desenvolvimento de regimes de capitalização e contribuição de servidores públicos, por meio da segregação de massas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todos os argumentos e demonstrações até aqui apresentados, os aspectos relevantes que foram considerados como soluções para a situação atuarial do RPPS do estado de Pernambuco foram a revisão dos regimes especiais de aposentadoria e a implementação da segregação de massas.

Um ponto controvertido, mas que apresenta cada vez mais importância no que tange ao custo previdenciário, diz respeito ao privilégio concedido às mulheres para aposentadoria cinco anos antes dos homens. Embora tenha sido concedido por

razões históricas devido à dupla jornada feminina em relação aos filhos, hoje esse benefício merece ser revisto.

Outro regime especial de aposentadoria que acarreta prejuízos previdenciários para o Estado é aquele destinado aos policiais militares de Pernambuco. Os membros da categoria fazem jus a uma aposentadoria precoce, onde basta a prestação de serviço por 30 anos para solicitar a transferência para a reserva, além de contarem com um limite máximo de idade menor para a inatividade compulsória, desde que tenham prestado serviço pelo mesmo período.

O termo aposentadoria não é utilizado na Lei Estadual nº 6.783/1974, que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado de Pernambuco. A norma define como inativos aqueles que se encontram na reserva remunerada (sujeitos, ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocação), ou os reformados (dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas continuam a perceber remuneração).

Uma proposta para redução dos déficits previdenciários é aproximar os regimes de idade de aposentadoria dos servidores efetivos e militares, buscando reduzir o tempo de realização de gastos com pessoal inativo pelo estado de Pernambuco.

O Volume 34 da Coleção Previdência Social²⁶, do Ministério da Previdência Social, apontou a proposta de segregação de massas como alternativa para solução dos déficits previdenciários apresenta-

²⁶ NOGUEIRA, Naron Gutierrez. O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2012 (Coleção Previdência Social: Série Estudos, v. 34). p. 174, 196 e 197.

dos pelos diversos entes da federação, ao mesmo tempo em que traz argumentos a respeito da pressão política para adiar ao máximo a implementação da solução.

Diante disso, está demonstrado que é necessário realizar, de fato, a segregação de massas no Estado e a preparação para o aumento de gastos previdenciários nos próximos 60 a 70 anos.

Essa elevação de despesas pode ter menor impacto futuro se o Estado constituir um fundo financeiro (cuja permissão de instituição se encontra no inciso XXI do art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008) visando atender às necessidades de coberturas de déficits previstos no plano financeiro.

Quanto ao Prevfederação, Pernambuco poderia efetivar a segregação de massas independentemente da constituição de órgão federal. Tal conclusão se dá diante da implementação dos fundos de capitalização juntamente com a previdência complementar que já se encontram funcionando no Rio de Janeiro, Espírito Santo e Ceará, estados que também não contam com o auxílio do Prevfederação.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO ESTADO DE PERNAMBUCO

Ivan Pessoa Holanda¹

Marina Arcoverde Ribeiro Freire²

RESUMO: Nos últimos dez anos, na contramão da tendência nacional, Pernambuco conseguiu diminuir consideravelmente os índices de violência contra a mulher. Ao longo desse período, o Estado buscou investir no combate à violência de gênero abordando não só as consequências do problema, mas também suas causas. O presente artigo visa analisar as estratégias utilizadas pelo Estado nesse período, detalhando as políticas públicas adotadas, as dificuldades encontradas, os resultados alcançados e os ajustes realizados. Para tanto, foram utilizados dados fornecidos tanto pela própria Administração Pública, quanto por fontes independentes. A metodologia utilizada foi um estudo doutrinário comparativo, com exame de trabalhos teóricos e apreciação de dados associados ao tema. As informações foram analisadas e, por métodos dedutivos ou indutivos, pretendeu-se esclarecer o impacto das políticas públicas de gênero do Estado de Pernambuco na diminuição dos números da violência contra a mulher. Verificou-se que de fato as ações empreendidas surtiram efeito na redução dos índices de violência de gênero, mas que também ainda há muito a ser feito, pois, apesar da melhora, os dados atuais ainda são alarmantes.

Palavras-chave: Violência. Mulher. Gênero. Femicídio.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Direito pela UFPE.

² Consultora Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Odontologia pela UFPE.



1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar os números da violência contra a mulher no Estado, as políticas públicas desenvolvidas para enfrentá-la e os resultados alcançados.

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1994 e ratificada pelo Brasil em 1995, definiu a violência contra as mulheres como qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada.

A temática tornou-se, na última década, um dos problemas públicos de maior visibilidade social e política do país. Mas não foi sempre assim. A violência de gênero é um tema relativamente novo, não apenas na agenda nacional, mas também nas discussões e conquistas internacionais.

Foi só no início dos anos 1990 que a violência contra a mulher entrou na agenda feminista internacional. A maioria dos estudos e dos debates sobre o tema ocorreu na última década. Além disso, apenas muito recentemente está sendo pensada a prevenção, e não somente o reconhecimento e a punição, desse tipo de violência.

O ciclo dessa violência envolve desde atos que causem privação, humilhação e maus tratos, até a morte. Essas agressões possuem raízes culturais disseminadas na sociedade, e geram um grave problema político, social e econômico a

ser enfrentado por qualquer governo democrático que necessita superar essas questões históricas no processo de elaboração de políticas públicas de combate à violência de gênero.

O Relatório Mundial sobre Violência e Saúde, um estudo do Banco Mundial, mostra que a violência praticada contra as mulheres custa milhões de dólares anualmente às economias dos países, pois envolve despesas com assistência à saúde, custos legais e gastos com as ausências e com a perda da produtividade no trabalho.

O referido relatório aponta, ainda, que as mulheres alvo de violência em alguma fase da vida têm a saúde física e emocional prejudicadas. Dentre os principais danos e riscos à saúde feminina, após os atos de violência, destacam-se: depressão, tentativas de suicídio, transtornos psicossomáticos, lesões físicas e diversas repercussões na saúde reprodutiva, como complicações na gravidez, aborto espontâneo, aborto em clínicas inabilitadas, gravidez não desejada, doenças sexualmente transmissíveis, esterilidade, entre outras.

Ainda segundo o estudo, os filhos que presenciam eventos de violência contra mulheres apresentam maiores riscos de sofrerem diversos transtornos emocionais e de conduta como ansiedade, depressão, baixo rendimento escolar, baixa estima, queixas sobre a saúde física, além de uma maior probabilidade de morte antes dos cinco anos de idade.

Cabe ressaltar que a prática desse tipo de violência é ainda mais disseminada em sociedades marcadas pela legitimidade política e cultural da desigualdade entre os sexos. Daí a relevância de desenvolver ações e políticas públicas para superar essas distorções culturais.

2. NÚMEROS DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL

Segundo dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), em 2013 o Brasil estava na 5ª colocação entre 83 países do mundo no número de homicídios de mulheres, com uma taxa de 4,8 homicídios femininos por 100 mil mulheres (Hfpc)³, atrás apenas de El Salvador, Colômbia, Guatemala e Federação Russa. O Brasil apresentou nesse ano 48 vezes mais homicídios de mulheres que o Reino Unido, 24 vezes mais homicídios de mulheres que a Irlanda ou a Dinamarca e 16 vezes mais que o Japão ou a Escócia. Nos 83 países analisados, a taxa média foi de 2,0 Hfpc, 2,4 vezes menor que a taxa brasileira.

O Mapa da Violência 2015 (Homicídios de Mulheres no Brasil) traz um panorama da violência contra a mulher no País. O número de atendimentos a mulheres pelo Sistema Único de Saúde (SUS), segundo o agressor e a etapa do ciclo de vida em 2014, apontou que entre as adolescentes de 12 a 17 anos de idade, as agressões dividem-se entre os pais (26,5%) e os parceiros ou ex-parceiros (23,2%). Para jovens e adultas, de 18 a 59 anos de idade, o agressor principal é o parceiro ou ex-parceiro, concentrando a metade de todos os casos registrados. Já para idosas, o principal agressor foi um filho (34,9%).

No conjunto de todas as faixas, prepondera a violência doméstica, uma vez que o levantamento aponta que parentes imediatos, parceiros e ex-parceiros são responsáveis por 67,2% do total de atendimentos.

De acordo com o número e a estrutura de atendimentos de mulheres pelo SUS, segundo o tipo de violência e a etapa do ciclo de vida em 2014, a violência física é a mais frequente, responsável por 48,7% dos atendimentos, com incidência maior nas etapas jovem e adulta da vida da mulher, quando chega a representar perto de 60% do total de atendimentos.

A violência psicológica é o segundo tipo mais presente, representando 23% dos atendimentos em todas as etapas. Em terceiro lugar, aparece a violência sexual, objeto de 11,9% dos atendimentos, com maior incidência entre as crianças até 11 anos de idade (29% dos atendimentos) e os adolescentes (24,3%).

Quanto ao local onde ocorre a agressão, 71,9% da violência não letal contra a mulher acontece na residência, seguida da rua, local de ocorrência de 15,9% das violências atendidas. A reincidência ocorre em praticamente metade dos casos de atendimento feminino (49,2%), especialmente com as mulheres adultas (54,1%) e as idosas (60,4%). A violência contra a mulher é mais sistemática e repetitiva do que a que acontece contra os homens, daí a importância dos mecanismos de prevenção.

2.1. PERFIL DO FEMINICÍDIO NO BRASIL

A última década representou um marco no enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. Impulsionado por um movimento mundial, o País desenvolveu significativas ações, além de um importante marco legal, com a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e a recente inclusão do feminicídio como cri-

³ Com o intuito de tornar mais objetiva e coesa a leitura do presente artigo, criamos a sigla "Hfpc" para designar "Homicídios femininos por 100 mil mulheres".

me hediondo pela Lei nº 13.104/2015, denominada Lei do Femicídio.

O termo feminicídio é utilizado para qualificar o crime praticado contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, com agravantes quando acontece em situações específicas de vulnerabilidade, como durante a gestação, na presença de filhos ou ainda quando a vítima é menor de idade. Segundo a referida Lei, existem razões da condição de sexo feminino quando o crime envolve violência doméstica e familiar, menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

A Lei deverá prover uma importante fonte de análise de dados a partir da tipificação dos boletins de ocorrência e dos inquéritos policiais, apesar das limitações que tais meios podem apresentar. Esse levantamento será de grande relevância, uma vez que as estatísticas sobre feminicídio no País são praticamente inexistentes.

Diante dessa lacuna, o Mapa da Violência 2015 (Homicídios de Mulheres no Brasil) elaborou uma estimativa do número de feminicídios por idade no País em 2013, utilizando os dados do Sinan⁴, que registra compulsoriamente casos de agressão contra mulheres de qualquer idade, atendidas pelo SUS. A conclusão é que 50,3% do total de homicídios de mulheres ocorridos em 2013 foram cometidos por um familiar da vítima.

De acordo com o referido Mapa, a maioria das vítimas são meninas e mulheres negras, sendo o pico do feminicídio entre 18 e 30 anos de idade. Em 2013 morreram assassinadas, proporcionalmente ao tamanho das respectivas populações, 66,7% mais meninas e mulheres negras do que brancas. Alguns estados chegam

a limites absurdos de vitimização de mulheres negras, como Pernambuco, Amapá, Paraíba e Distrito Federal, em que os índices passam de 300%.

Em comparação com os homicídios masculinos, nos femininos há maior incidência de mortes causadas por força física, objeto cortante/penetrante ou contundente, e menor participação de arma de fogo.

3. NÚMEROS DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER EM PERNAMBUCO

Em Pernambuco, a maioria da população é de mulheres. Segundo o IBGE/Censo 2010, a população pernambucana é de 8.796.448 habitantes, distribuídos em 185 municípios/distrito. A população feminina corresponde a 51,9% desse total, equivalendo a 4.565.767 mulheres em números absolutos. De acordo com dados da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco, 215 mulheres foram assassinadas de janeiro a setembro de 2007. Entre esses crimes, cerca de 95% foram praticados por homens, dos quais 50% eram maridos, namorados, ex-namorados, companheiros e ex-companheiros.

Em 2006, Pernambuco foi o 2º Estado com maior taxa de violência contra a mulher, registrando 7,1 Hfpc, segundo o Mapa da Violência 2015 (Homicídios de Mulheres no Brasil). Entre 2006 e 2013, Pernambuco teve um decréscimo de 22,3% da taxa de homicídios de mulheres, enquanto a taxa nacional teve um crescimento de 12,5%. Em 2013, caiu para a 15ª posição

⁴ Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde.

nacional, com uma taxa de 5,5 Hfpc. Na contramão desse cenário, o Nordeste, entre 2003 e 2013, apresentou um crescimento de 79,3% das taxas de homicídio de mulheres.

Entre os anos de 2006 e 2013, Recife apresentou a maior redução da taxa de homicídios de mulheres do País, com um decréscimo de 46,6%, enquanto a média nacional apresentou um crescimento percentual de 2,6% das taxas de homicídio de mulheres nas capitais. No ano de 2013, Recife ocupou a 21ª posição no ranking das capitais segundo as taxas de Hfpc.

Diante do exposto, é possível observar, a partir de 2007, uma melhora dos números da violência contra a mulher em Recife e no estado de Pernambuco como um todo, o que se deve a uma série de fatores relatados nos tópicos seguintes.

4. SECRETARIA DA MULHER

Segundo dados da Secretaria da Mulher, até o final de 2006 o Estado não possuía política pública destinada ao combate da violência contra as mulheres.

A partir de 2007, o Estado investiu na construção de uma rede especializada de segurança, mediante a articulação entre os poderes, e passou a elaborar políticas para contemplar os eixos da prevenção, proteção, assistência, punição e geração de conhecimentos, além do acesso à Justiça.

A política de enfrentamento da violência de gênero contra as mulheres foi institucionalizada pelo Governo do Estado a partir da implantação da Secretaria da Mulher, criada pela Lei nº 13.205/2007, inicialmente como uma Secretaria Espe-

cial. Com a Lei nº 14.264/2011, a secretaria passou a compor o quadro de setoriais, como Secretaria da Mulher do Estado de Pernambuco (SecMulher-PE).

Segundo a Lei nº 15.452/2015, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, a Secretaria da Mulher tem a competência de formular, estabelecer, coordenar e articular as políticas para as mulheres, bem como elaborar e implementar campanhas educativas de combate à discriminação e à violência de gênero no âmbito estadual; elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo estadual com vistas à promoção da igualdade; e articular, promover e executar programas de cooperação com organismos públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres.

A criação de uma secretaria específica para as mulheres passou a imprimir um caráter estratégico às ações públicas voltadas para a igualdade de gênero no Estado. O objetivo é superar as práticas pontuais, realizadas por diferentes setores da Administração Pública e da sociedade civil de modo desconectado, desenvolvendo ações articuladas para implementar os direitos da mulher no Estado. Sua criação fortalece o desenvolvimento de políticas que promovam a equidade de gênero, o combate à discriminação e à violência contra a mulher, mediante a articulação com as diferentes esferas de poder e com a sociedade civil.

Assim, na última década, a política de enfrentamento à violência de Pernambuco baseou-se em um substrato bastante consistente para o seu desenvolvimento, um órgão forte, com poder decisório e articulado com a política de segurança.

5. POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO EM PERNAMBUCO

Uma das primeiras iniciativas para combater a violência contra a mulher no Estado foi a aprovação da Lei nº 12.721/2004, que criou o Procedimento de Notificação Compulsória da Violência Contra a Mulher atendida em Serviços de Urgência e Emergência Públicos no Estado de Pernambuco. Cabe ressaltar que, para melhorar a implementação da notificação compulsória, a Assembleia Legislativa de Pernambuco reformulou a referida norma por meio da Lei nº 14.633/2012, que tornou obrigatória a notificação em toda a rede de saúde, antes restrita às urgências e emergências. A iniciativa foi importante para elaborar o panorama desse tipo de violência no Estado.

Posteriormente, dentre as principais ações desenvolvidas para combater a violência contra a mulher, destaca-se a criação, em 2007, do Pacto Pela Vida, o plano estadual de segurança pública, que busca reduzir os índices de criminalidade em Pernambuco. As discussões que precederam à formalização do Pacto possibilitaram interlocuções importantes entre o movimento de mulheres, o governo estadual e os demais poderes e entidades ligadas à questão da violência. Como resultado das negociações, o Pacto abrange o tema violência de gênero como um dos focos da segurança pública.

No ano seguinte, a Lei nº 13.422/2008 reestruturou o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (Cedim/PE), conferindo-lhe como atribuição prin-

cipal a de contribuir no planejamento e na formulação das ações governamentais relacionadas às políticas de igualdade de gênero. O órgão é composto por 27 conselheiras com mandatos de três anos, das quais 12 são representantes da sociedade civil organizada, 12 são funcionárias públicas e três são mulheres de notório saber na área.

Houve, ainda, a criação do Plano Estadual para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres (2007/2016), contendo um diagnóstico dos serviços existentes e as principais estratégias e ações para melhorar a qualidade, ampliar os serviços e enfrentar a violência contra mulheres no Estado. As propostas do Plano estão vinculadas aos campos da segurança e do enfrentamento à violência.

Trata-se de um desdobramento do Pacto pela Vida, alinhado aos ditames da Lei Maria da Penha e às diretrizes do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. O Plano Estadual prevê a articulação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do movimento social para o alcance das metas estabelecidas em seus cinco eixos temáticos: Prevenção, Proteção, Punição, Assistência e Produção de Conhecimento.

A Prevenção se propõe a desenvolver campanhas educativas e informativas, a formação dos profissionais da rede de serviços e de atendimento às mulheres vítimas de violência e o apoio à criação de Núcleos de Estudos de Gênero e Enfrentamento à Violência contra a Mulher no âmbito da educação formal nas Instituições de Ensino Superior (IES) e nas Escolas de Referência em Ensino Médio (EREM). O objetivo desses núcleos é promover a formação em gênero de agentes multipli-

cadores, acelerando, assim, a quebra de paradigmas e de preconceitos contra as mulheres.

Com relação à Proteção, as ações ocorrem em três vertentes: serviço de abrigo das mulheres, estímulo à criação e ao funcionamento de Centros de Referência da Mulher e fortalecimento da Rede Socioassistencial para Mulheres em Situação de Violência. Essas medidas de proteção são importantes, inclusive, para que a violência seja denunciada, pois oferecem proteção às mulheres e à família dos agressores.

A Assistência tem como foco a articulação entre secretarias estaduais e municipais de Assistência Social e de Mulheres, uma vez que são as responsáveis pela articulação dos serviços de saúde, educação, moradia, trabalho e renda para as mulheres em situação de violência. Na Assistência à Saúde, o Governo do Estado, mediante um Termo de Cooperação Técnica, estabeleceu uma parceria entre a SecMulher-PE e a Secretaria Estadual de Saúde, com o objetivo de implementar o Plano Intersetorial de Atenção Integral à Saúde da Mulher, cuja elaboração foi concluída em 2011, prevendo ações de combate a uma série de enfermidades, tais como a doença falciforme e o câncer uterino e de mama, além do apoio à gestante e da prevenção de DSTs.

Esse plano de ação compreende atividades de atenção integral à saúde da mulher em todo o território estadual de forma cooperada entre os três níveis de gestão do Sistema Único de Saúde, e uma de suas ações prioritárias é a assistência integral à mulher vítima de violência doméstica.

O eixo da Punição propõe a instalação de unidades para acolhimento das mulheres na segurança pública, como

Delegacias Especializadas, com funcionamento em espaços exclusivos, Juizados de Violência Doméstica e Familiar e a Promotoria Criminal.

A Produção de Conhecimento inclui a elaboração de pesquisas e a produção de material educativo, além da construção de propostas para desenvolvimento de cursos de especialização e aperfeiçoamento em gênero, e de uma legislação específica sobre crimes contra as mulheres. O principal objetivo desse eixo é garantir mudanças culturais na sociedade.

Diante do exposto, ao final de 2007, Pernambuco havia construído elementos estratégicos essenciais à implementação de uma Política Estadual de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, quais sejam: um órgão articulador, a inserção da questão na Política de Segurança do Estado e um Plano de Ação.

O Plano Estadual se propõe, ainda, a articular o sistema de Justiça para garantir a oferta de serviços jurídicos especializados às mulheres em situação de violência. A proposta está em consonância com a Lei Maria da Penha, que inclui a obrigatoriedade de aumento e especialização dos serviços do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e do Ministério Público.

Também foi criada pelo Plano Estadual a Promotoria Especializada, com as atribuições de: mover ação penal pública, solicitar que a Polícia Civil inicie ou dê prosseguimento às investigações e solicitar ao juiz a concessão das medidas protetivas de urgência nos casos de violência contra a mulher. Cabe também à Promotoria fiscalizar os estabelecimentos públicos e privados de atendimento à mulher em situação de violência.

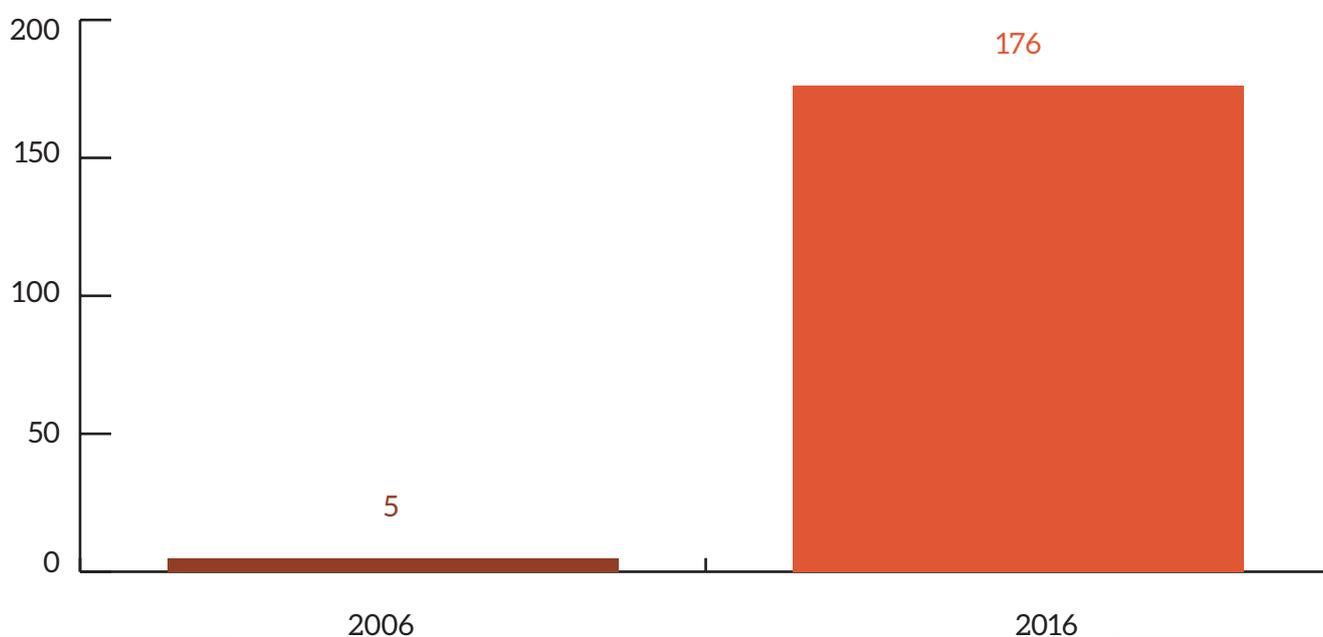
Houve, ainda, a criação dos Núcleos de Apoio à Mulher (NAM), mediante o Convênio celebrado entre o Ministério da

Justiça e o Ministério Público de Pernambuco, que possibilitou aos promotores de Justiça realizar intervenções judiciais e extrajudiciais em defesa da mulher vítima de violência. O objetivo é sintonizar os órgãos e as instituições envolvidas no enfrentamento da violência contra as mulheres, de forma a reduzir os feminicídios.

Outra importante linha de atu-

ação do Plano é a descentralização das ações de políticas voltadas à mulher. Nos últimos anos, o estado de Pernambuco apresentou crescimento de entidades públicas de proteção às mulheres, com 171 órgãos municipais criados entre 2007 e 2012. O gráfico abaixo retrata esse aumento, condição fundamental para ampliação da oferta dos serviços, possibilitando a capilarização das políticas.

Gráfico 1 - Comparação do número de Organismos de Mulheres nos Municípios de Pernambuco, nos anos de 2006 e 2016



Fonte: SecMulher-PE, 2016.

Ainda nesse sentido, buscando descentralizar as ações de empoderamento feminino, o Decreto nº 41.564/2015 criou o FEM Mulher, que é um fundo estadual de apoio financeiro para as políticas municipais de gênero, com o objetivo de aumentar a autonomia econômica nas ações de promoção dos direitos das mulheres e de redução da violência doméstica e familiar.

Na prática, 5% do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal

(FEM) são reservados para políticas públicas de combate à discriminação sexista, mas o recurso só poderá ser acessado se a municipalidade cumprir alguns requisitos: ter organismos municipais de políticas para as mulheres devidamente formalizados, elaborar um plano de trabalho, enviá-lo para análise das secretarias de Planejamento e Gestão (Seplag) e da Mulher (SecMulher), e abrir uma conta específica para recebimento do numerário.

5.1. RECURSOS PARA AS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO EM PERNAMBUCO

A partir da criação da SecMulher em 2007, o Governo do Estado iniciou o aporte de investimentos sistemáticos e constantes nas atividades voltadas para o desenvolvimento das mulheres, em especial no enfrentamento da violência de gênero e sexista.

Ainda em 2007, teve início a capta-

ção de recursos junto ao Governo Federal, destinados à implementação de ações de empoderamento das mulheres, além da articulação e do estabelecimento de parcerias com instituições internacionais, como a ONU-Mulheres, para o desenvolvimento de ações conjuntas.

O resultado foi o aumento gradual na disponibilidade orçamentária, que em 2013 foi cerca de dez vezes maior do que a dotação de 2007, conforme tabela abaixo, o que favoreceu consideravelmente a ampliação das políticas públicas para as mulheres no Estado.

Tabela 1 - Dotação Orçamentária da SecMulher-PE entre os anos de 2007 e 2015

ANO	VALOR TOTAL ORÇADO
2007	3.000.000,00
2008	6.054.336,00
2009	15.254.399,00
2010	23.211.362,00
2011	28.219.945,00
2012	29.580.574,96
2013	31.071.537,74
2014	31.695.477,06
2015	27.152.320,00

Fonte: SecMulher-PE, 2016.

Em 2012, a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontou Pernambuco como o estado brasileiro com maior orçamento destinado a políticas públicas voltadas às mulheres. O ranking elencou as UFs segundo o valor total do orçamento executado em 2012 por seus órgãos gestores que possuem orçamento específico para a formulação, coordenação e implantação de políticas para as mulheres, em relação

ao número de mulheres e em relação ao PIB 2011 a preços de 2012. De acordo com o levantamento, Pernambuco investiu, à época, R\$ 21,7 milhões e obteve a melhor média do País, R\$ 4,61 por mulher.

Esses vultosos recursos destinados ao enfrentamento da violência contra a mulher no estado de Pernambuco, comparados à média dos orçamentos de outras unidades da federação, permitem a implementação das políticas e planos de ação de modo mais eficiente e autônomo.

5.2. ESTRUTURA ATUAL DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO ESTADO

Nos últimos dez anos, houve uma considerável ampliação da estrutura de apoio às mulheres vítimas de violência no Estado. Em 2006, para combater esse tipo de violência, Pernambuco contava com quatro Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), dois Centros de Referência de Atendimento a Mulher Vítima de Violência, uma Casa-Abrigo e um serviço de saúde especializado em pronto-atendimento.

Atualmente, segundo a Secretaria da Mulher de Pernambuco, a Política de Enfrentamento da Violência de Gênero dispõe da seguinte estrutura:

a) Câmara Técnica para Enfrentamento da Violência de Gênero Contra a Mulher: criada em 2012, a Câmara funciona dentro do programa Pacto pela Vida, com o papel de coordenar a implementação e a execução das ações estratégicas para o enfrentamento da violência contra a mulher no âmbito do programa. O órgão funciona como uma instância de comunicação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, facilitando a atuação conjunta e coordenada da máquina pública, mediante encontros semanais.

b) Casas-Abrigo: trata-se de um serviço instituído pela Lei Estadual nº 13.977/2009 para abrigar e proteger mulheres em situação de violência doméstica e familiar sob risco de morte. O objetivo é proteger a vida das mulheres e seus dependentes que desejam sair do ciclo da violência, mas que não possuem meios próprios para resolver a situação. Atualmente, a SecMulher, por meio da Diretoria de Abrigamento, administra seis casas-abrigo localizadas em endereços sigilosos para aumentar a segurança das mulheres aten-

didadas.

c) Campanhas Educativas de Enfrentamento da Violência: mediante as campanhas “Violência contra a Mulher é Coisa de Outra Cultura”, “Violência contra a Mulher é Jogo Sujo” e “Basta de Violência contra as Mulheres”, cerca de seis milhões de pessoas já receberam informações sobre a Lei Maria da Penha e sobre a Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência nos municípios pernambucanos e também no Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

d) Central de Teleatendimento à Cidadã Pernambucana (0800-281-8187): criada em 2013, a Central se propõe a atender as vítimas de violência para que conheçam seus direitos e/ou denunciem qualquer tipo de violação. Com o intuito de divulgar este serviço, a Lei nº 15.622/2015 dispõe que as escolas de nível fundamental, nível médio e técnicas, além de universidades, deverão afixar nas salas de aula cartazes com informações sobre os números de telefone dos serviços de emergência do Estado, entre eles o das Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher e os serviços telefônicos de orientação às mulheres nos níveis federal e estadual, o “Disque 180” da Secretaria de Políticas para Mulheres do Governo Federal e o da Central de Teleatendimento à Cidadã Pernambucana.

e) SEI Mulheres: trata-se do Sistema Estadual de Informações sobre as mulheres de Pernambuco, que se propõe a realizar o cadastro da rede de serviços, acompanhar as mulheres abrigadas e produzir relatórios e estatísticas da violência contra as mulheres. O objetivo é promover o controle social, o planejamento de ações e a prática da transparência das ações governamentais. O projeto teve apoio financeiro do Banco Mundial.

f) Delegacias Especializadas de

Atendimento às Mulheres (DEAMs): essas delegacias objetivam garantir proteção policial, comunicar a ocorrência ao Judiciário e ao Ministério Público, encaminhar a vítima ao hospital, posto de saúde e ao Instituto de Medicina Legal (IML), além de informar as mulheres sobre seus direitos e quais os serviços de apoio disponíveis. O Estado conta com dez Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres.

g) Varas de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher: cabe esclarecer que apesar de a Lei Maria da Penha dispor sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a nomenclatura utilizada no Código de Organização Judiciária de Pernambuco foi alterada pela Lei Complementar nº 209/2012 para Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Isso se deve ao fato de que os crimes aos quais se aplica a Lei Maria da Penha não se restringem ao conceito de infração de menor potencial ofensivo, que são resolvidos nos Juizados. O Estado possui dez Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

h) Centros de Referência de Atendimento às Mulheres (CRAMs): os centros são estruturados para atender as mulheres em situação de violência doméstica e familiar. São 23 unidades de competência do Poder Público municipal, localizadas em 22 municípios que oferecem atendimento interdisciplinar (psicológico, social, jurídico, de orientação e informação) contínuo.

i) Capacitação de Profissionais: trata-se da capacitação contínua realizada com os profissionais envolvidos na Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência.

j) Grupos de Responsabilização e Re-educação de Agressores: consiste na parceria da SecMulher-PE com a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. O Estado dispõe de sete desses grupos, que atendem os agressores enquadrados na Lei Maria da Penha.

k) Defensoria Pública Especializada na Defesa dos Direitos da Mulher: foi instituída pela Instrução Normativa da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco nº 05/2007 em cumprimento à Lei Maria da Penha com o objetivo de prestar atendimento jurídico às mulheres em situação de violência. A Defensoria oferece serviços de assistência judiciária gratuita em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar.

l) Serviço de Apoio à Saúde das Mulheres: desenvolve ações de saúde para o enfrentamento à violência doméstica e sexual contra as mulheres, mediante o apoio ao Enfrentamento da Aids e de outras Doenças Sexualmente Transmissíveis; de Apoio à Saúde para as Mulheres Negras, Rurais e Pescadoras, e de Prevenção de Doenças de Transmissão Vertical. O serviço também promove a construção de Planos Intersetoriais Municipais de Atenção Integral à Saúde da Mulher nos municípios com Organismos Municipais de Políticas Públicas para as Mulheres.

m) Patrulha Maria da Penha: a patrulha busca fornecer maior segurança às mulheres agredidas por meio de diligências realizadas diretamente em suas residências, verificando se as Medidas Protetivas de Urgência (MPUs) estão sendo cumpridas. O programa atua na Região Metro-

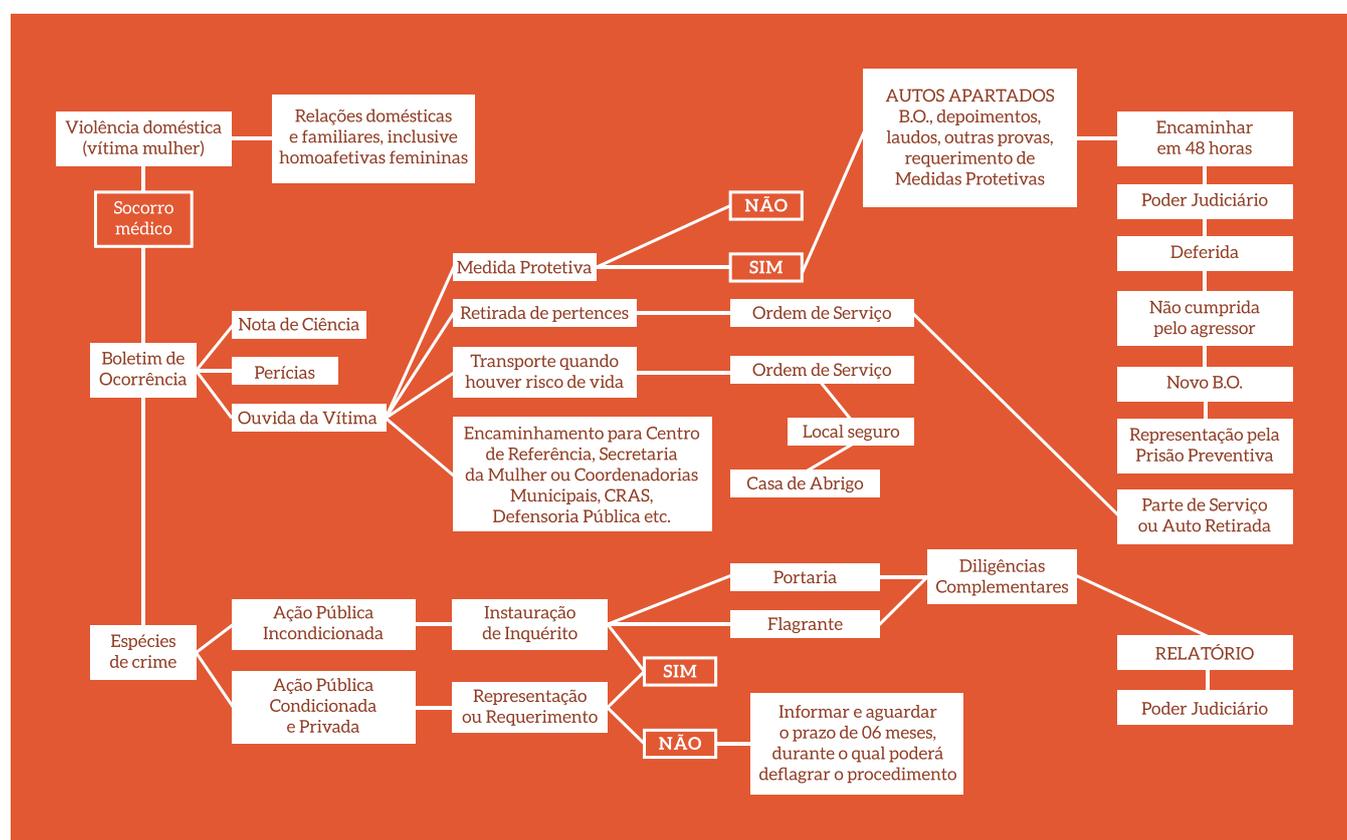
litana do Recife com três viaturas e, em Caruaru, com uma.

n) Monitoramento Eletrônico: medida dirigida aos agressores que descumprem a Medida Protetiva de Urgência (MPU), relacionada à proibição judicial de aproximação da vítima. O estado de Pernambuco foi o segundo no Brasil a adotar o monitoramento dos agressores, inspirado no modelo de Minas Gerais e concretizado mediante uma parceria entre a Secretaria da Mulher

e a Secretaria de Ressocialização (Seres), pela qual, em 2014, foram disponibilizadas 100 tornozeleiras. O equipamento se propõe a averiguar se as MPUs estão sendo obedecidas, principalmente a referente ao distanciamento obrigatório do agressor em relação à vítima e seus familiares.

A figura abaixo retrata a dinâmica do atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar no estado de Pernambuco.

Figura 1 - Dinâmica do atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar no Estado de Pernambuco



Fonte: SecMulher-PE, 2016.

A SecMulher-PE divulgou em 2015 as políticas públicas para as mulheres organizadas em cinco eixos estratégicos: Política de Enfrentamento da Violência de Gênero e Ações de Apoio à Saúde; Política de Empoderamento das Mulheres e Descentralização das Ações

de Gênero; Política de Valorização do Trabalho e Empreendedorismo das Mulheres; Política de Formação em Gênero e de Apoio às Mulheres na Produção de Conhecimento, Cultura e Esportes, e Política de Manutenção e Aperfeiçoamento Institucional.

5.2.1. PROGRAMA JUSTIÇA PARA AS MULHERES: AGORA E SEMPRE

O programa foi implementado em 2013, por meio da Câmara Técnica para Enfrentamento da Violência de Gênero Contra a Mulher, para reforçar as ações previstas no Plano Estadual para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres. O programa abrange as seguintes ações: a Patrulha Maria da Penha; o Monitoramento Eletrônico de Agressores; o Mutirão Arquivo Zero; a Ação Mulher no Legislativo; a Campanha Maria da Penha Vai à Escola; e o Cadastro de Mulheres em Situação de Violência no Centro Integrado de Operações de Defesa Social (Ciods).

O Mutirão Arquivo Zero foi lançado no início de 2014 por meio de um termo de cooperação firmado entre o Tribunal de Justiça de Pernambuco, a Secretaria da Mulher e a Faculdade Joaquim Nabuco para agilizar os processos das Varas de Violência Doméstica Contra a Mulher, com a participação de estudantes treinados e supervisionados.

A iniciativa é importante, pois uma das principais formas de enfrentar a violência de gênero defendida por diversos estudiosos do tema é o combate à impunidade. O índice de elucidação dos crimes de homicídio é muito baixo no Brasil. Em 2011, uma pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Criminalística constatou que esse índice varia entre 5% e 8% no Brasil, enquanto o percentual é de 65% nos Estados Unidos, 80% na França e 90% no Reino Unido.

Quanto à Ação Mulher no Legislativo, sua principal meta é conscientizar a população sobre os crimes relacionados à

violência sexista, bem como sobre as disposições contidas na Lei Maria da Penha. Em 2014, o foco do projeto foi promover sessões solenes e audiências públicas nas Câmaras Municipais de Pernambuco, nas quais foram realizados debates relacionados à violência sexista, orientando a população sobre como proceder em casos de agressões físicas ou verbais no contexto familiar.

Criada pelo município de Caruaru em 2014, a campanha Maria da Penha Vai à Escola consiste em inserir nas atividades pedagógicas das escolas públicas a conscientização de que homens e mulheres devem ser tratados com respeito e igualdade, sem discriminação de gênero.

O projeto incentiva a elaboração de um programa de formação de gênero para alunos, inclusive por meio da realização de circuitos de diálogos, oficinas temáticas com os professores e outras dinâmicas que fomentem discussões sobre a violência de gênero e também sobre os direitos consagrados pela Lei Maria da Penha, não se limitando a esta. A iniciativa busca gerar uma mudança cultural na população pernambucana.

O Centro Integrado de Operações de Defesa Social (Ciods), ligado à Secretaria de Defesa Social, é responsável por receber as denúncias ligadas à segurança pública e gerenciar o deslocamento das viaturas policiais nas ruas. Mediante uma parceria com a Secretaria da Mulher, disponibilizou o “190 Mulher”, pelo qual as vítimas de violência sexual e doméstica são cadastradas para agilizar seu atendimento. A existência desse banco de dados objetiva facilitar o trabalho da polícia, pois apenas com o nome da vítima é possível saber onde ela mora e seu provável agressor, com o in-

tuito de acelerar o envio de viaturas para o atendimento das vítimas no endereço já cadastrado.

6. NÚMEROS DE CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS DE MULHERES EM PERNAMBUCO

Os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLIs) representam aqueles em

que há a presença de agressão intencional de terceiros e cujos danos ou lesões causam a morte da vítima. A classificação, utilizada no âmbito do Pacto pela Vida, possibilita a elaboração de relatórios estatísticos para o acompanhamento dos índices de violência no Estado.

No que se refere aos CVLIs de mulheres em Pernambuco, o gráfico abaixo exibe a distribuição absoluta e a distribuição relativa (taxa por 100 mil mulheres⁵) por ano, no período de 2006 a 2015. As informações utilizadas foram coletadas a partir da base de dados fornecida pela Gerência de Análise Criminal e Estatística da Secretaria de Defesa Social (Gace/SDS).

Gráfico 2 - Evolução dos valores absolutos e das taxas anuais de CVLIs de mulheres em Pernambuco (2006-2015)



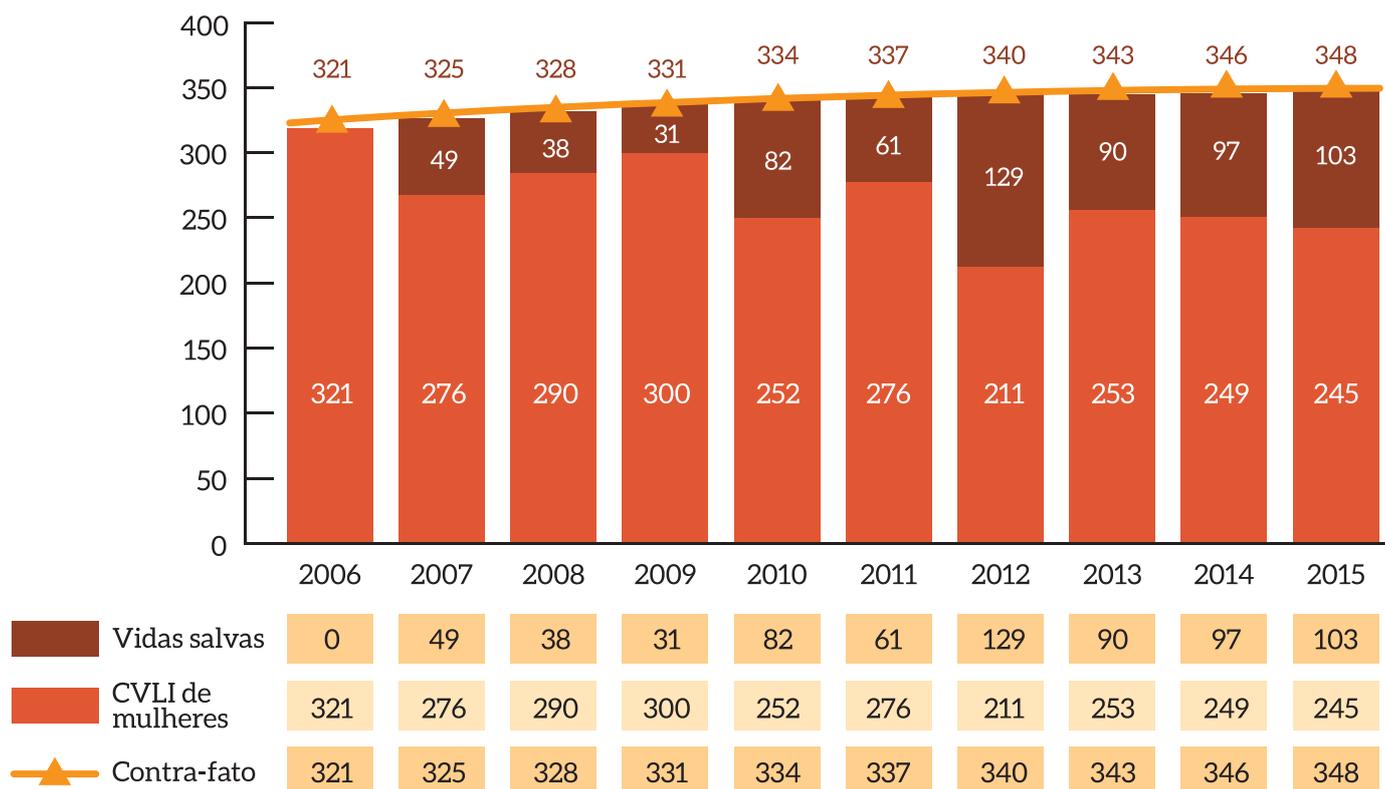
Fonte: Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (SDS/PE).

A partir dos dados observa-se, desde 2006, uma tendência de queda nas taxas de CVLIs do Estado, com destaque para o ano de 2012, quando a taxa foi de 4,49

CVLIs a cada 100 mil mulheres, a menor taxa no período em análise, seguida do ano de 2015, quando Pernambuco registrou seu segundo melhor resultado da série.

⁵ A Secretaria da Mulher de Pernambuco utilizou, para a composição das taxas, as projeções populacionais disponibilizadas no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por ser o único a dispor dos valores divididos por sexo até o ano de 2014.

Gráfico 3 - Vidas Salvas / Mulheres - Pernambuco (2006-2015)



Fonte: Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (SDS/PE); Projeções populacionais do IBGE.

No gráfico acima foram estimados, com base nos valores conhecidos de homicídios de mulheres, o número de mulheres que deixaram de morrer em virtude da política estadual implementada a partir de 2007. Trata-se de projeções estatísticas, que a partir das taxas de CVLIs de mulheres no ano de referência, 2006, estimaram os valores de homicídios de mulheres para cada ano, caso se mantivesse constante a taxa de 2006, levando em consideração a variação populacional ano a ano.

O referido gráfico traz, ainda, o Contra-fato, determinado pelo número real de CVLI de mulheres somado aos de Vidas Salvas. No ano de 2015, foram registrados 245 homicídios femininos. Se a taxa fosse a mesma de 2006, que era de 7,23 homicídios/100 mil mulheres, teriam ocorrido 348 mortes. Logo, a diferença entre 348 (mortes projetadas com a taxa de 2006) e 245 (mortes reais) representa o

número de vidas femininas salvas, que no ano de 2015 chegou a 103.

Portanto, segundo o gráfico 3, a cada ano uma cota de mulheres deixou de ser assassinada. A soma alcança um montante de 679 mulheres salvas de 2006 a 2015, uma média de 68 vidas por ano.

6.1. ÍNDICE DE MULHERES PROTEGIDAS (IMP)

Trata-se do indicador de aproveitamento dos serviços de proteção de mulheres em risco de vida por violência doméstica e familiar em Pernambuco, produzido pela SecMulher-PE com dados do Sistema Estadual de Informação sobre as Mulheres. As informações utilizadas são da Diretoria de Enfrentamento da Violência de Gênero da SecMulher-PE.

O índice mede o aproveitamento

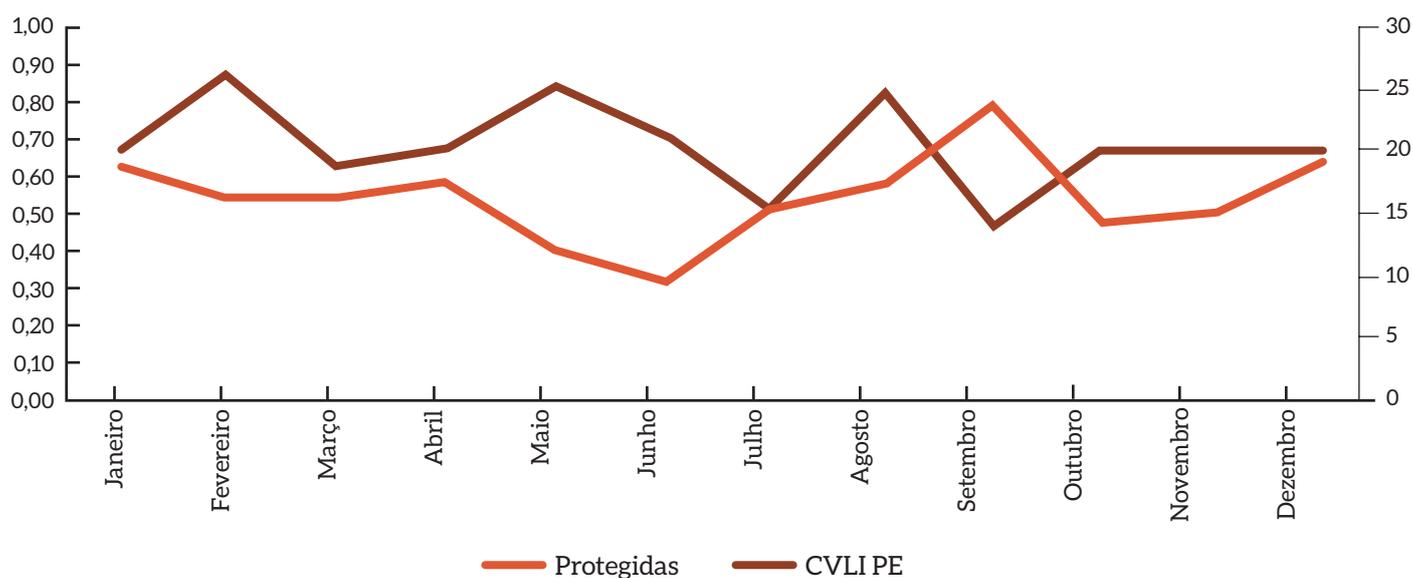
dos serviços no período considerado e na estimativa da capacidade de atendimento mensal dos seguintes programas: Patrulha Maria da Penha, Abrigamento, 190 Mulher e Monitoramento Eletrônico.

De acordo com a SecMulher, esses quatro serviços foram escolhidos porque são direcionados às mulheres com alta probabilidade de agravamento homicida e representam ações ativas e não meramente reativas do Estado, que se antecipa à ocorrência do crime. Os programas também estimulam a continuidade do processo judicial, pois conferem à vítima uma maior

segurança pessoal.

Concretamente, o Índice de Mulheres Protegidas (IMP) pode variar de “0 a 1”. Quanto mais perto de “1”, mais os quatro serviços analisados estão sendo utilizados. Quanto mais próximo de “0”, menos mulheres estão se valendo desses serviços. O IMP ganha mais relevância quando relacionado com os CVLIs do Estado no mesmo período, pois possibilita a comparação da utilização dos serviços de proteção em questão com o número de CVLIs de mulheres. O gráfico abaixo confronta o índice de mulheres protegidas com o número de CVLIs em 2015.

Gráfico 4 - Índice de Mulheres Protegidas e CVLIs em PE, 2015



Fonte: SecMulher-PE, 2015.

Analisando os dados, apontamos quatro situações dignas de nota:

1. O número de CVLI aumenta e o IMP diminui: sugere que os serviços analisados não estão sendo acionados ou ofertados.

2. O número de CVLI diminui e o IMP aumenta: sugere que os serviços analisados estão sendo bem aproveita-

dos, de acordo com a demanda.

3. O número de CVLI aumenta e o IMP aumenta: sugere que os serviços analisados estão sendo utilizados, mas são insuficientes ou estão sendo mal direcionados.

4. O número de CVLI diminui e o IMP diminui: sugere que a oferta dos serviços excede sua real necessidade.

Aplicando esses quatro cenários ao gráfico 4 percebemos que o número de CVLIs de mulheres geralmente diminui quando o IMP aumenta, ao passo que, quando este diminui, aquele aumenta. Essa constância que ocorre na maior parte dos intervalos de 2015 indica que a maior oferta dos serviços considerados de fato gera impactos na diminuição da violência contra a mulher. Veja-se, por exemplo, o mês de setembro: enquanto o IMP alcançou seu maior valor, 0,79, o número de CVLIs foi o menor do ano, 14. Por outro lado, em maio, o IMP ficou em apenas 0,38, segundo menor do ano, enquanto foram registrados 25 CVLIs, a segunda maior marca do período.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência é um fenômeno complexo, multifacetado, e as políticas destinadas ao seu enfrentamento requerem a articulação de diversos setores governamentais, não governamentais e da sociedade. Os atos de violência contra a mulher são crimes evitáveis, capazes de causar perdas e consequências graves não apenas para as vítimas, mas também para os filhos, para a família e para toda a sociedade.

A última década representou um marco no enfrentamento à violência contra as mulheres em Pernambuco. Impulsionado por um movimento nacional, o Estado desenvolveu importantes ações como novos serviços de atendimento, diversos programas de apoio e empodera-

mento, além de importantes conquistas legais.

Não basta punir os agressores, a violência contra a mulher é um fenômeno cultural e uma das vias fundamentais para alcançar a diminuição deste fenômeno é por meio da educação. As ações de combate à violência de gênero devem objetivar a igualdade entre homens e mulheres por meio da elaboração de políticas públicas e da educação em direitos humanos para promover uma desconstrução da cultura da violência contra as mulheres em Pernambuco.

Ressalta-se, ainda, a importância do uso de ferramentas padronizadas de aferição da violência para subsidiar as políticas públicas locais. O principal objetivo é gerar informações que permitam avaliar a efetividade das ações e a necessidade de mudança na busca da redução da violência contra as mulheres no Estado.

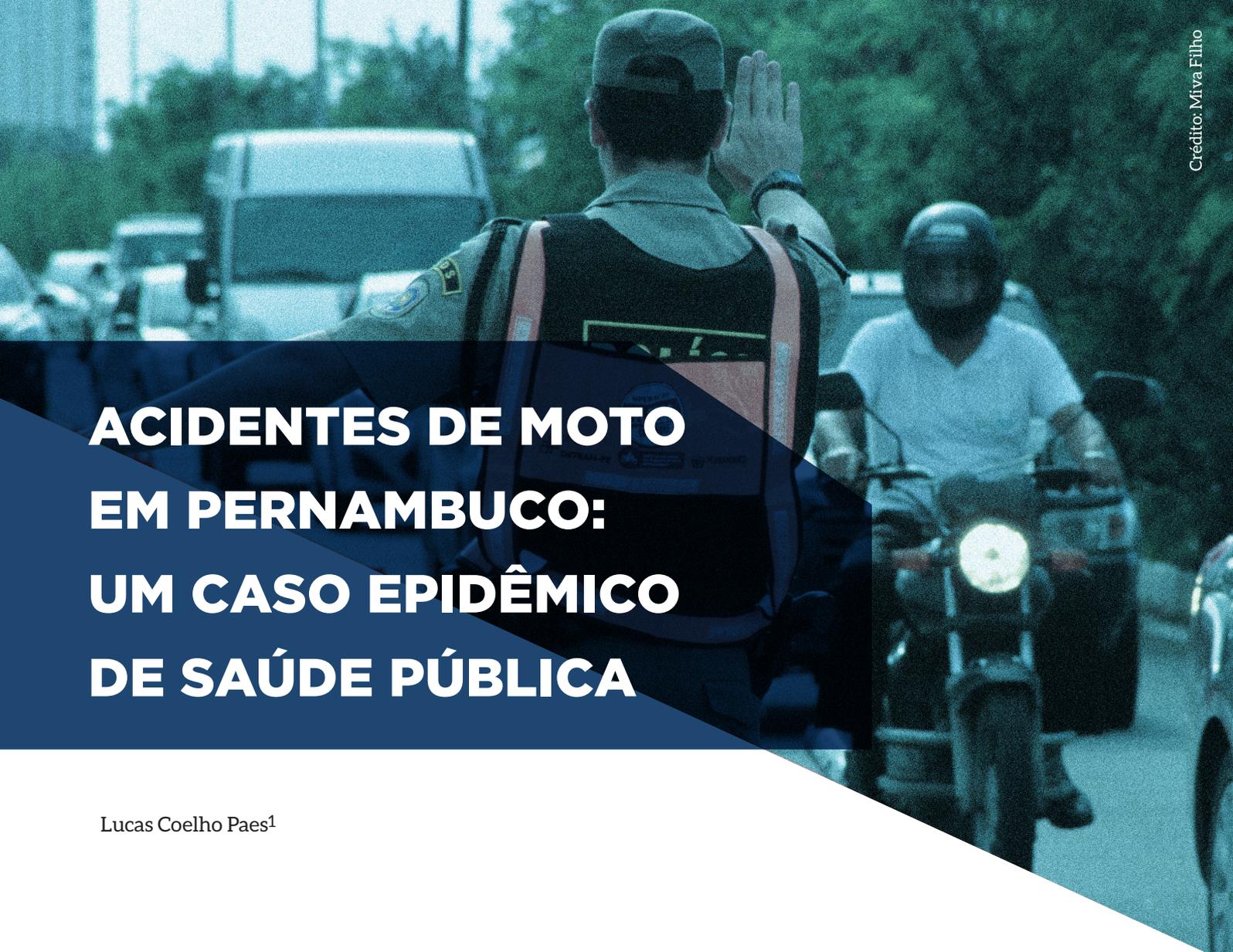
O fortalecimento do combate depende, também, do aumento da capilaridade do enfrentamento, mediante a implementação de ações e serviços nos municípios do Estado, ampliando e diversificando a parcela da população atendida. O esforço deve ser no sentido de coordenar as políticas públicas para que União, estados, municípios e a sociedade dividam e compartilhem as responsabilidades, na medida de suas competências, no combate à violência contra a mulher.

Em resumo, o combate à violência contra a mulher deve envolver ações de curto prazo para atender às vítimas e diminuir os danos da violência, mas é essencial desenvolver ações educativas, voltadas para a democratização das relações de

gênero, capazes de promover mudanças culturais. Além da integração das atividades de prevenção, proteção, punição e assistência, envolvendo o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público nas três esferas de poder e a sociedade civil.

Nesse contexto, o avanço da política de proteção às mulheres aconteceu em Pernambuco após a definição das obrigações do Governo Estadual em termos de prestação de serviços às comunidades, de aperfeiçoamento de suas ações de segurança para as mulheres e de integração com os demais poderes. Houve também o reconhecimento das responsabilidades do governo junto aos municípios, apoiando-os na execução dessas políticas. O Estado passou a defender, ainda, um financiamento contínuo e sistemático da política de enfrentamento da violência contra as mulheres, para que sua implementação não dependa apenas da aprovação de projetos, com recursos e períodos de execução limitados e sujeitos a longas tramitações burocráticas.

Observa-se que as ações desenvolvidas desde 2007 pelo Estado promoveram a ampliação e a melhora dos serviços destinados às mulheres e representam um marco na redução dos índices de violência de gênero em Pernambuco.



ACIDENTES DE MOTO EM PERNAMBUCO: UM CASO EPIDÊMICO DE SAÚDE PÚBLICA

Lucas Coelho Paes¹

RESUMO: Este artigo demonstra uma perspectiva atual do grave aumento na quantidade de acidentes com motocicletas em Pernambuco, que atingiu um patamar de epidemia para a saúde pública, segundo os padrões da Organização Mundial de Saúde (OMS). Com base em diversos estudos, relatórios e boletins, é possível verificar não só a elevação de 407% no número de óbitos em sinistros com motos no Estado durante a última década como também os custos bilionários para os sistemas de saúde e previdência do país. Em seguida, é apresentado um mapeamento de dados estatísticos envolvendo, entre outras, taxas de mortalidade e motorização por meio da divisão do Estado em 12 regiões. Por fim, conclui-se que alguns avanços no combate a essa epidemia começam a surgir, como a regulamentação das motocicletas conhecidas como “cinquentinhas”.

Palavras-chave: Acidentes de Moto. Taxa de Mortalidade. Custos na Saúde. Mortos no trânsito.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Jornalismo pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap).

1. INTRODUÇÃO

O Brasil está entre os países com maior quantidade de acidentes de trânsito no mundo. O Retrato da Segurança Viária 2014, publicado pelo Observatório Nacional de Segurança Viária, demonstra que desde 2001 o número absoluto de mortos em decorrência de acidentes envolvendo transportes terrestres aumenta a cada ano. O acréscimo verificado de 2001 a 2012 foi de 48,7% e o número total de vidas ceifadas nesse período beira meio milhão: 453.779. O levantamento ainda revela que 36% (aproximadamente 163.360) dessas mortes em acidentes de trânsito têm como vítima usuários de motocicletas.

Diante do grave cenário, este artigo se propõe a analisar o tema tendo como perspectiva o estado de Pernambuco. Com uma população de 9.208.551 habitantes em 2013, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Estado apresenta área territorial de 98.146 km², o que equivale a uma densidade demográfica de 89.62 habitantes/km². Inserida nessa realidade, a unidade da federação possuía uma frota de motos equivalente a 977.735 unidades em 2014, quantidade superior em cerca de 150% quando comparada à frota de 382.746 em 2007, o que representa um incremento médio de mais de 75.429 novas motos por ano.

Nesse contexto, no intuito de acompanhar a evolução dos dados e planejar as ações preventivas e corretivas referentes aos acidentes de motos no Estado, foi criado o Comitê de Prevenção aos Acidentes de Moto (Cepam) composto por membros de diversas secretarias e órgãos públicos, com coordenação da Secretaria

Estadual de Saúde (SES). A funcionalidade do órgão ocorre por meio das 12 Gerências Regionais de Saúde (Geres), unidades administrativas da SES, responsáveis por atuar de forma mais próxima aos 184 municípios mais a ilha de Fernando de Noronha a partir de uma divisão por regiões de Pernambuco.

Sendo assim, desde a instituição do Cepam por meio do Decreto nº 36.568, de 2011, iniciou-se um processo de levantamento das estatísticas e análise dos acidentes envolvendo motos em Pernambuco com vistas a combater seus altos índices, que ocasionam vítimas fatais, incapacidades, sequelas psicológicas e impacto econômico, principalmente no sistema de saúde público.

O documento divulgado pelo Cepam em dezembro de 2014 aponta para um aumento no número de óbitos de mais de 407%, passando de 164 em 2001 para 853 em 2012. Esses números, que já são considerados epidemia pela Organização Mundial de Saúde, serão detalhados ao longo do artigo, assim como outros dados estatísticos referentes aos acidentes de motos, como os custos para o sistema de saúde e a regularidade e legalidade das motocicletas “cinquentinhas”.

2. ESTATÍSTICAS DE ACIDENTE DE MOTO EM PERNAMBUCO

Os dados do boletim do Comitê de Prevenção aos Acidentes de Moto (Cepam) apontam para um aumento gradativo no número de motocicletas e motonetas em Pernambuco desde 2007, atingindo uma

frota de 977.735 no último ano (tabela 1). Como consequência, a taxa de motorização desse tipo de transporte por 100 habitantes no Estado passou de 4,5 em 2007 para 10,5 em 2014, representando um aumento de 133% (gráfico 1). Nesse quesito,

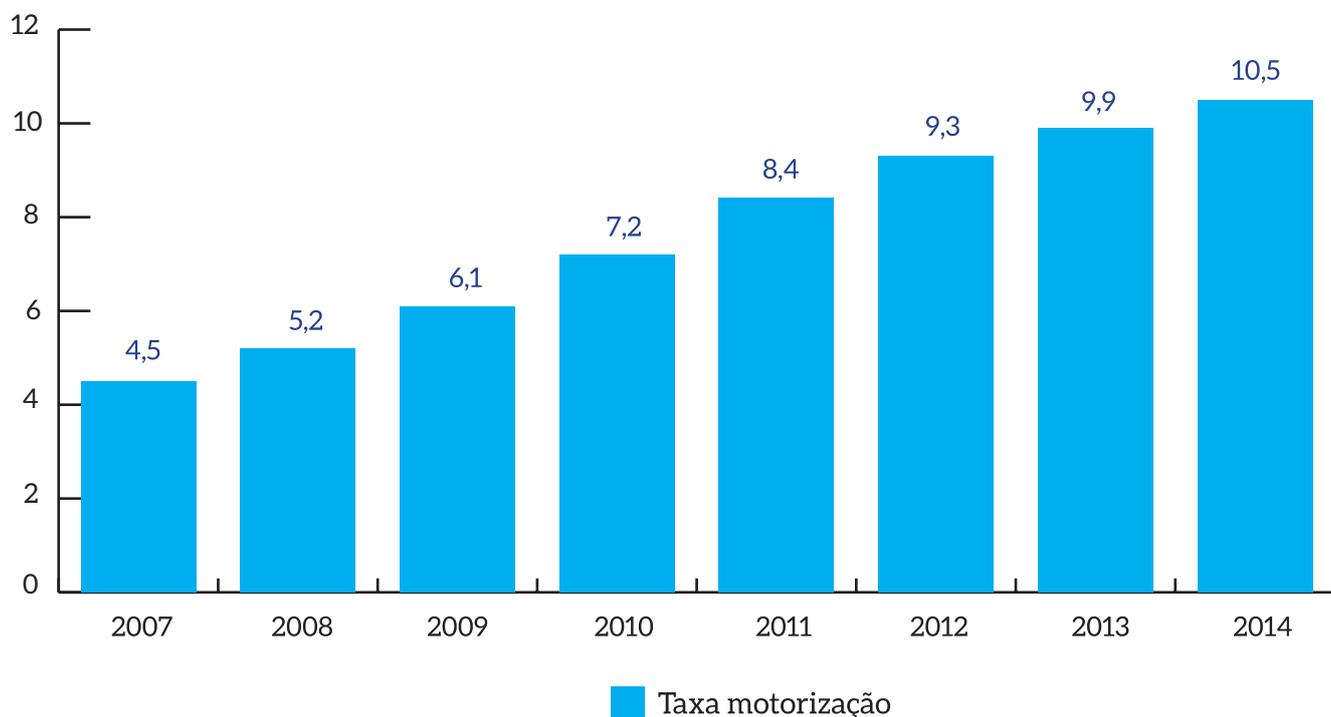
destacam-se a regional de Ouricuri, no Sertão, que aparece com uma taxa de 17,2 motos para cada 100 habitantes, seguida pelas regionais de Goiana e Afogados da Ingazeira, com 16,2 e 16,1 veículos, respectivamente.

Tabela 1 - Frota de veículos automotores por tipo. Pernambuco, 2007-2014

PERNAMBUCO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Automóvel	748.828	790.719	846.332	917.804	991.514	1.072.631	1.146.248	1.204.125
Caminhão	62.462	65.374	68.713	73.459	80.062	83.936	88.427	92.238
Caminhão Trator	6.353	6.893	7.396	8.227	9.242	9.997	10.699	11.326
Caminhonete	30.378	42.686	56.500	72.348	87.602	102.660	117.950	132.095
Camioneta	84.855	81.898	79.843	80.978	84.590	89.090	93.314	96.918
Micro-ônibus	7.780	8.473	9.168	10.366	12.101	13.675	15.145	16.415
Ônibus	12.316	13.008	13.831	15.070	16.628	17.886	19.251	19.829
Motocicleta	351.836	419.160	495.445	586.227	683.925	764.544	833.618	889.713
Motoneta	30.910	38.130	44.941	53.179	63.099	72.728	81.412	88.022
Reboque	13.766	15.340	16.874	18.831	21.488	24.499	27.486	30.373
Semirreboque	10.444	11.344	12.087	13.080	14.263	15.370	16.464	17.404
Outros	3.355	4.797	6.401	7.971	10.085	12.059	14.175	16.088
Total	1.363.283	1.497.822	1.657.531	1.857.540	2.074.599	2.279.075	2.464.189	2.614.546

Fonte: Detran/PE de novembro de 2014.

Gráfico 1 - Taxa de motorização de motos em Pernambuco por 100 habitantes



Fonte: Detran/PE e IBGE.

A regional de Ouricuri também figura como a área de maior incremento na frota de motos no período de 2007 a 2014, com um aumento de quase 170%, passando de 22 mil motocicletas e motonetas para 59 mil. As outras regionais que mais tiveram aumento

na frota foram aquelas de Recife e Caruaru, com expansão de 144% (tabela 2). Essas duas concentram hoje 52% do total de motocicletas em Pernambuco, sendo a primeira onde se observa o maior número de motos no Estado (320.006; 33%).

Tabela 2 – Frota de moto por regional de saúde. Pernambuco, 2007-2014

REGIONAIS DE PERNAMBUCO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I Geres - Recife	122.995	147.664	175.733	209.416	246.796	275.212	299.867	320.006
II Geres - Limoeiro	25.481	30.295	35.289	41.202	48.371	54.024	59.061	63.166
III Geres - Palmares	12.901	16.315	19.882	19.882	24.803	30.581	35.741	43.229
IV Geres - Caruaru	71.172	84.847	100.362	119.311	139.531	158.390	174.232	186.887
V Geres - Garanhuns	22.099	26.031	30.414	35.234	40.645	45.836	50.270	54.260
VI Geres - Arcoverde	16.275	19.241	22.650	26.322	29.909	33.446	36.541	39.532
VII Geres - Salgueiro	8.984	10.516	12.218	14.286	16.227	17.746	19.349	20.531
VIII Geres - Petrolina	27.701	34.948	42.305	50.172	58.011	63.665	69.215	73.065
IX Geres - Ouricuri	22.369	26.820	32.127	38.706	45.466	51.227	55.931	59.415
X Geres - Afogados da Ingazeira	14.309	16.048	18.246	20.853	23.598	26.255	28.356	30.185
XI Geres - Serra Talhada	16.161	18.570	21.462	24.941	28.319	31.684	34.432	36.811
XII Geres - Goiana	22.299	25.995	29.698	34.160	39.570	44.046	47.752	50.648
Total	382.746	457.290	540.386	634.485	741.246	832.112	910.747	977.735

Fonte: Detran/PE de novembro de 2014.

Quanto ao número de óbitos em decorrência dos acidentes de motos, Pernambu-

co teve um aumento de 407%, passando dos 164 em 2001 para 853 em 2012 (gráfico 2).

Gráfico 2 – Número de óbitos por acidente de trânsito e moto em Pernambuco



Fonte: SIM/Datasus.

As regionais de Recife e Caruaru concentram, em todo o período estudado, o maior número de mortes, agregando 44% delas em 2012, sendo 24% na primeira e 20% na segunda. No ano de 2013,

observa-se uma queda em relação a esse indicador em quase todas as regionais de saúde, com exceção de Arcoverde, Petrolina, Ouricuri e Afogados da Ingazeira, todas no Sertão de Pernambuco (tabela 3).

Tabela 3 – Número de óbitos por acidente de motos nas regionais de saúde de Pernambuco

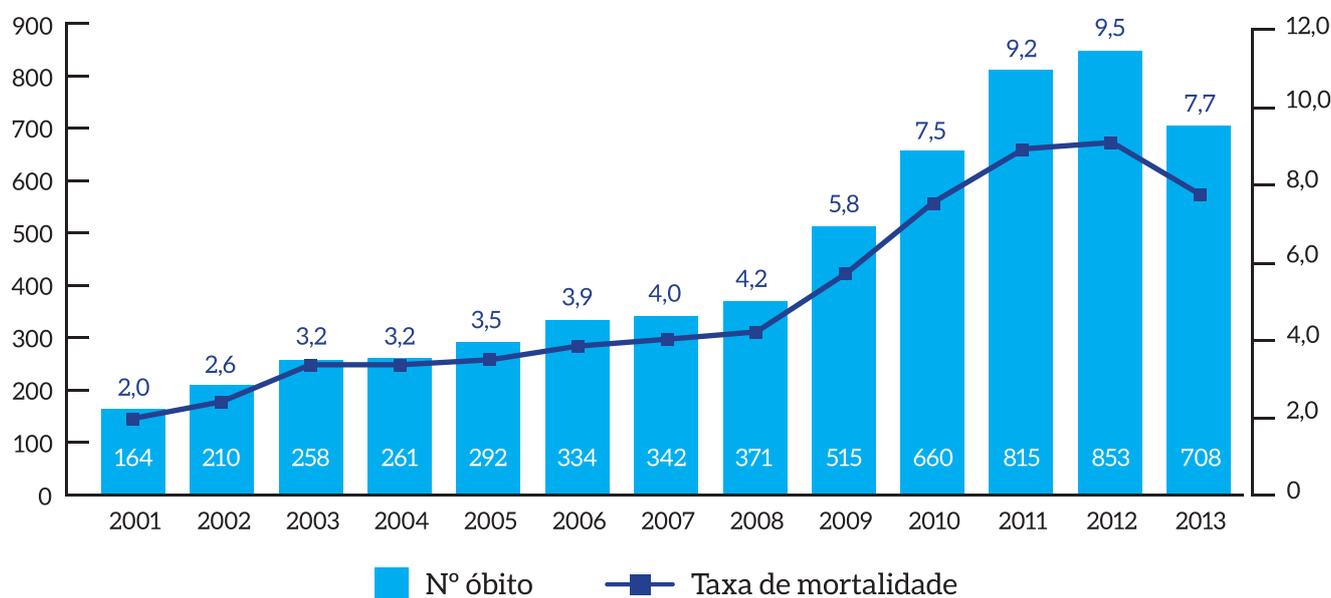
REGIONAIS DE PERNAMBUCO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I Geres - Recife	29	37	52	90	62	77	87	66	109	161	182	175	127
II Geres - Limoeiro	7	18	16	19	25	20	16	22	43	58	80	55	39
III Geres - Palmares	10	11	14	12	14	16	23	19	29	31	49	42	32
IV Geres - Caruaru	44	34	57	54	75	96	88	74	107	140	148	204	139
V Geres - Garanhuns	10	24	29	18	22	34	33	35	51	53	76	84	62
VI Geres - Arcoverde	3	19	16	17	19	15	16	30	30	34	37	33	40
VII Geres - Salgueiro	8	5	7	5	4	3	4	5	5	14	24	20	17
VIII Geres - Petrolina	21	24	15	3	15	18	11	26	27	24	59	65	78
IX Geres - Ouricuri	10	16	20	18	23	23	26	46	49	62	65	85	87
X Geres - Afogados da Ingazeira	4	4	6	3	7	9	11	14	23	21	22	19	28
XI Geres - Serra Talhada	14	15	15	12	14	13	15	17	18	35	36	37	29
XII Geres - Goiana	4	3	11	10	12	10	12	17	24	27	37	34	30
Total	164	210	258	261	292	334	342	371	515	660	815	853	708

Fonte: SIM/Datasus.

Já a taxa de mortalidade de acidentes de moto por 100 mil habitantes passou de 2,0 em 2001 para 9,5 em 2012.

Ou seja, a taxa em Pernambuco em 2012 era 4,75 vezes maior do que em 2001 (gráfico 3).

Gráfico 3 – Número de óbitos e taxa de mortalidade por acidente de moto. Pernambuco 2001-2013

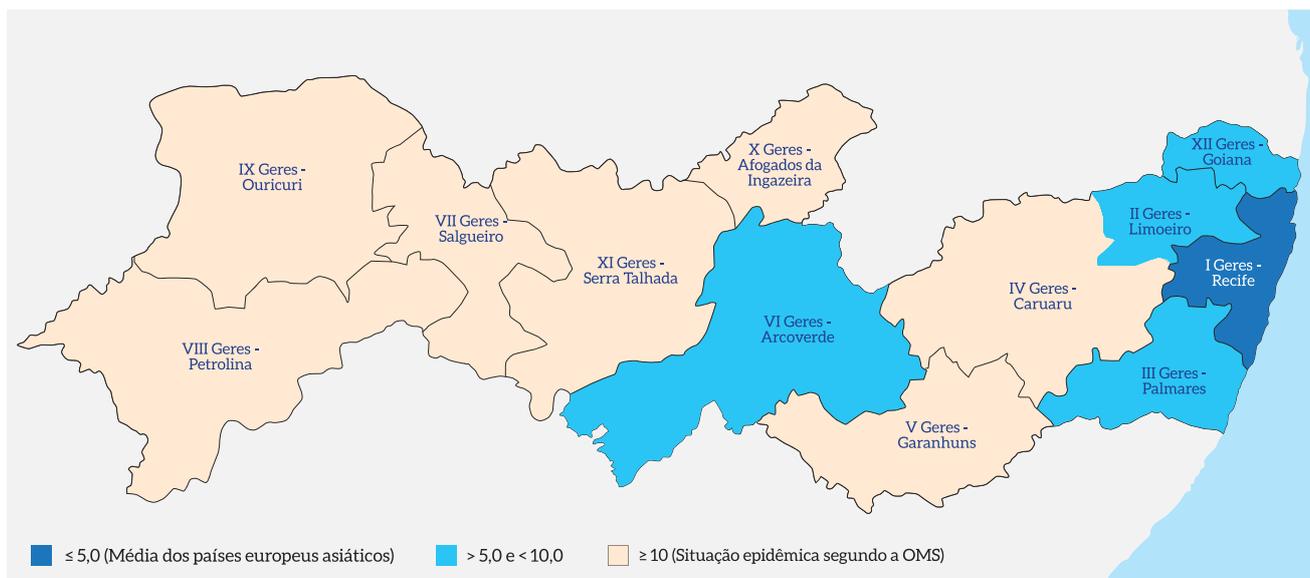


Fonte: SIM/Datasus (taxa de mortalidade por 100 mil habitantes).

O boletim do Cepam demonstra ainda que, no quinquênio de 2008 a 2012, as regionais de Ouricuri (18,6), Serra Talhada (12,3), Garanhuns (11,5), Afogados da Ingazeira (11) e Caruaru (10,7) foram as cinco regionais que apresentaram as maiores taxas de mortalidade por 100 mil habitantes. Os números ultrapassam

o dobro da média europeia e asiática de óbitos com motociclistas e são considerados como epidemia pela Organização Mundial de Saúde (figura 1). Além disso, no documento é possível verificar que nenhuma região foi capaz de reduzir as mortes e a variação da taxa é maior nas áreas do Sertão do Estado.

Figura 1 – Taxa de mortalidade por acidente de moto por regiões de saúde. Pernambuco, 2009-2013



Fonte: Boletim Cepam 2014.

Por fim, como também aponta o boletim do Cepam, dentre essas regionais em situação mais crítica, Ouricuri ganha destaque devido à taxa de mortalidade que representa aproximadamente 2,5 vezes mais do que a média do Estado no último quinquênio (7,25). Nesse município, ainda se verificou o maior incremento do indicador, com um crescimento de 97,2%.

3. REFERÊNCIA GEOGRÁFICA DOS ACIDENTES DE MOTO EM PERNAMBUCO

O Corpo de Bombeiros de Pernambuco, em conjunto com o Comitê de Pre-

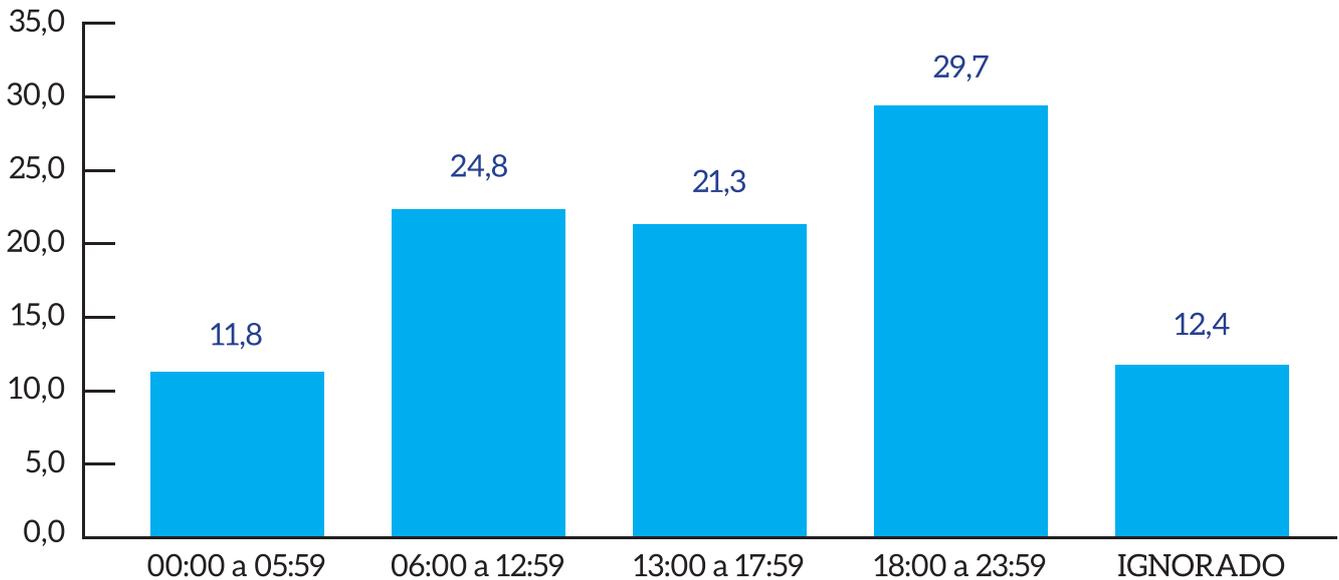
venção aos Acidentes de Moto (Cepam), realizou um estudo a fim de identificar as áreas em que a maioria dos acidentes de motos acontece. O levantamento tem como referência o banco de dados das ocorrências de acidentes de trânsito registrados em Pernambuco no ano de 2013. Dessa forma, os dados servem como referência geográfica para o planejamento de ações e estratégias de enfrentamento que priorizem os locais que concentram mais sinistros.

A pesquisa levou em consideração a localização de 2.546 ocorrências, número que corresponde a 81% do banco de dados válidos (excluídos os cancelados, trotes e ignorados). Em média, o

Corpo de Bombeiros atendeu nove acidentes de moto por dia, sendo 47% de queda e 46% colisão e choque. Quanto ao horário dos acontecimentos, o turno da

noite (18h às 23h59) concentrou quase 30% das chamadas enquanto o turno da manhã (6h às 12h59) ficou perto dos 25% (gráfico 4).

Gráfico 4 – Percentual das ocorrências dos acidentes de moto atendidos pelos bombeiros, segundo turno (horário). Pernambuco 2013

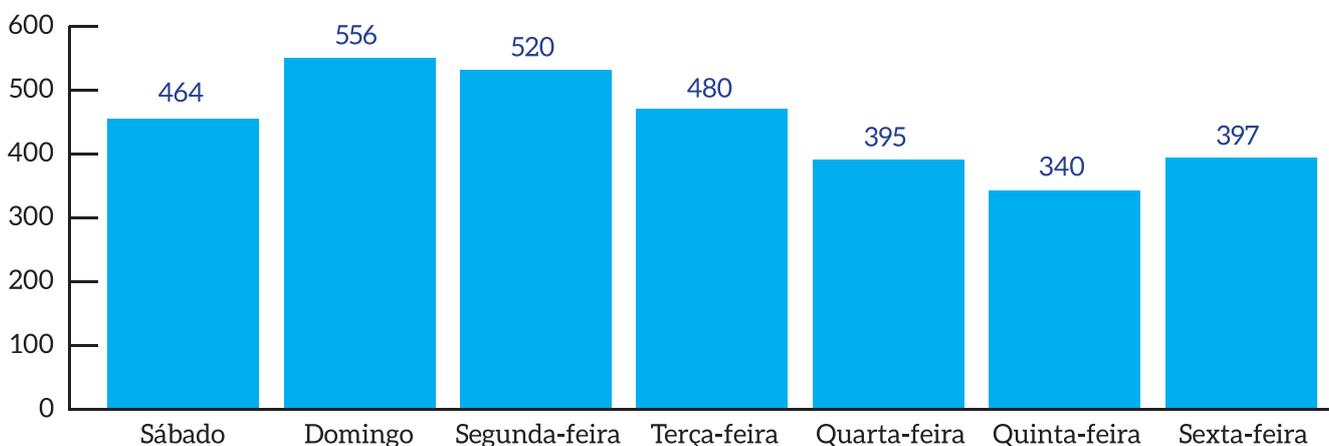


Fonte: Base de dados - Corpo de Bombeiros de Pernambuco.

O estudo também identificou os dias que apresentaram as maiores quantidades de acidente de motos: do-

mingo (556 ocorrências) e segunda-feira (520 ocorrências), como demonstra o gráfico 5.

Gráfico 5 – Número das ocorrências dos acidentes de motos atendidas pelo Corpo de Bombeiros, por dias da semana. Pernambuco 2013

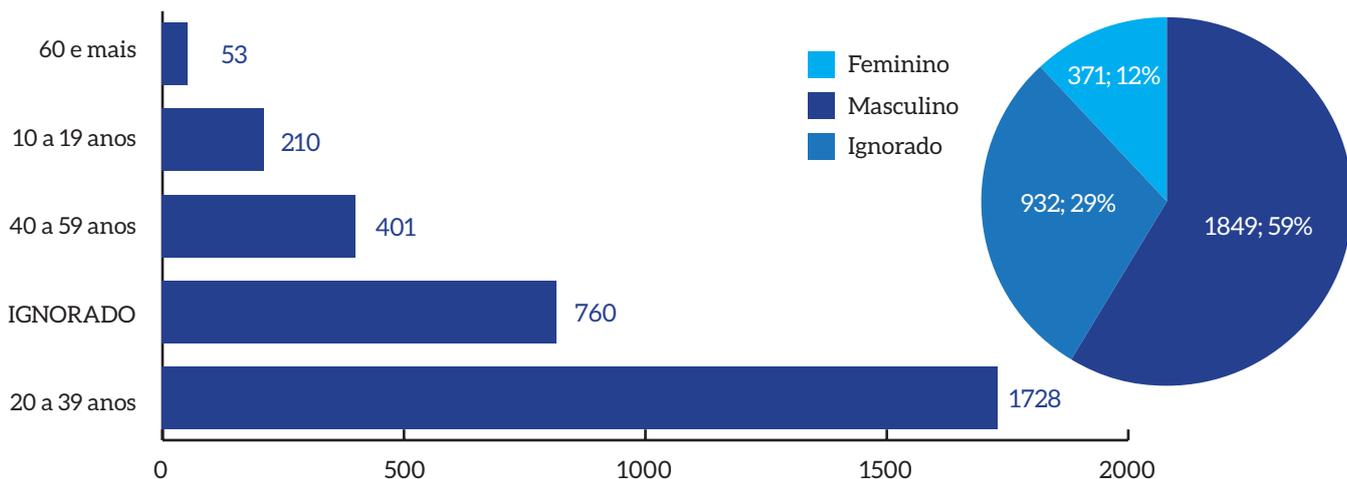


Fonte: Base de dados - Corpo de Bombeiros de Pernambuco.

Além disso, é possível constatar que as vítimas em geral são homens

adultos e jovens entre 20 e 39 anos (gráfico 6).

Gráfico 6 – Número das ocorrências dos acidentes de motos atendidas pelo Corpo de Bombeiros por faixa etária e sexo da vítima

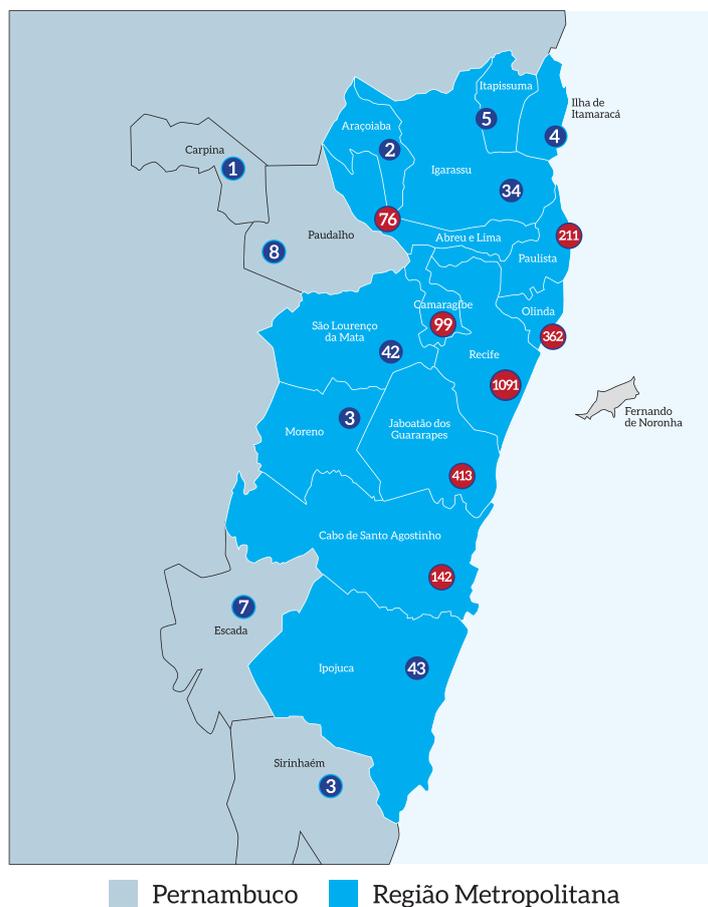


Fonte: Base de dados - Corpo de Bombeiros de Pernambuco.

Já em relação aos locais dos sinistros, a Região Metropolitana do Recife

concentrou o maior número de ocorrências (figura 2).

Figura 2 – Número de acidentes de motos atendidos pelo Corpo de Bombeiros, por municípios de ocorrência. Pernambuco 2013



Fonte: Base de dados - Corpo de Bombeiros de Pernambuco.

Destacam-se os municípios de Recife (42,9%), Jaboatão dos Guararapes (13,1%) e Olin-

da (11,5%), que têm nas suas principais vias, estradas e rodovias os locais mais perigosos.

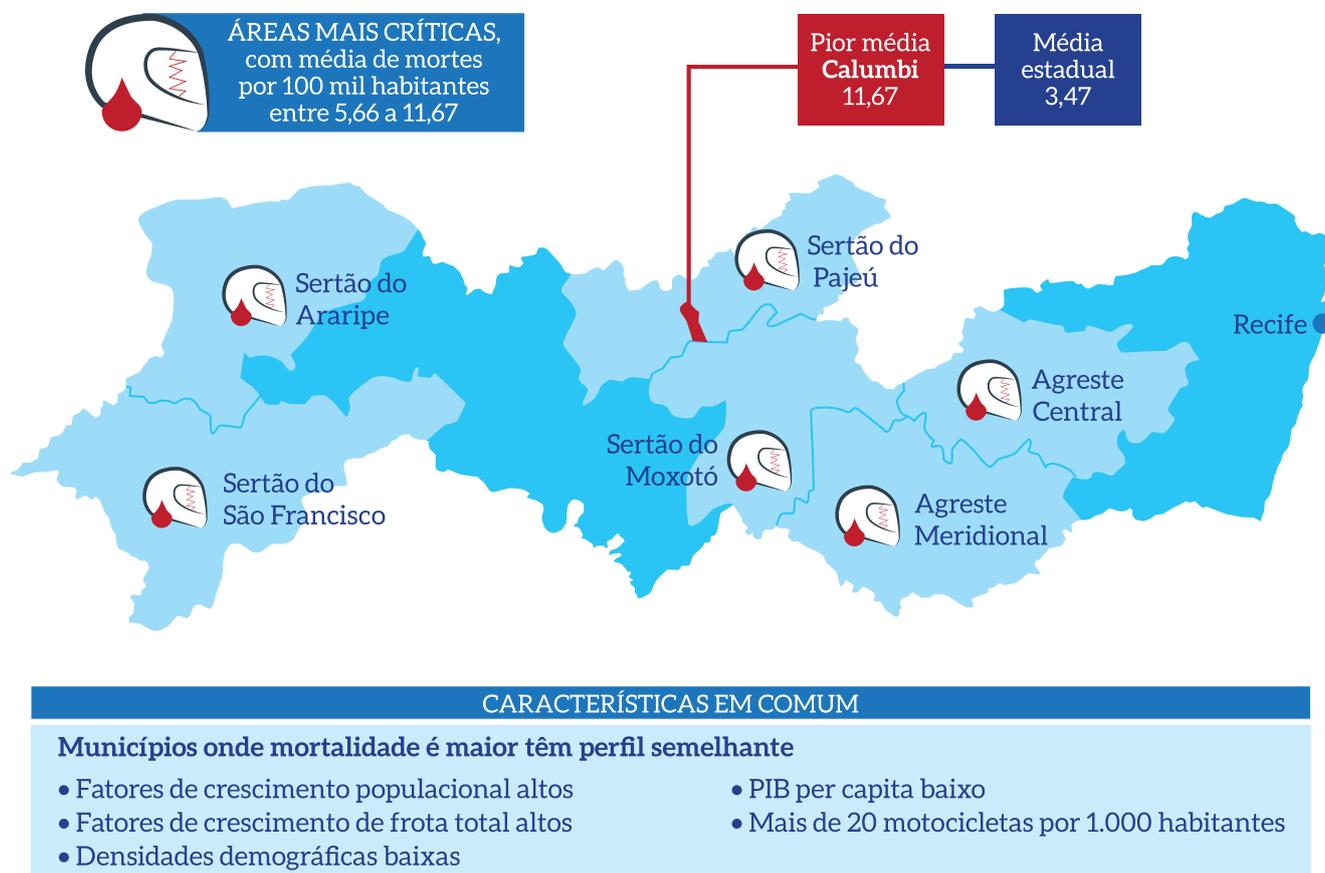
3.1. MAIOR MORTALIDADE NO INTERIOR

Embora a maior frota de motocicletas e uma maior quantidade de acidentes estejam presentes na Região Metropolitana do Recife, é no interior de Pernambuco que aparecem os índices mais elevados de mortes em decorrência dos acidentes de moto.

Uma pesquisa do Departamento

de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER), assim como outro trabalho da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e uma conclusão de doutorado em Saúde Pública da Universidade Federal de Pernambuco, comprovam esses dados ao constatar os pequenos municípios, com menores taxas de crescimento urbano e com baixo Produto Interno Bruto (PIB), como os locais de maior risco e taxa de mortalidade (figura 3).

Figura 3 – Municípios pequenos, com baixas taxas de crescimento urbano e PIB reduzido, as médias de óbitos são mais elevadas



Fonte: Epidemiologia dos Acidentes de Trânsito com Foco na Mortalidade de Motociclistas no Estado de Pernambuco: uma exacerbação da violência social, tese de doutorado de Paul Hidenburg Nobre de Vasconcelos Silva, 2012.

Ainda de acordo com a figura 3, o município de Calumbi, no Sertão do Pajeú, obteve o maior coeficiente de mortalidade, nove vezes maior do que o apresentado no Recife. Na capital, ocorre um maior número de acidentes com motos, com um total de 3.152 ocorrências registradas em 2011, segundo dados do Corpo

de Bombeiros.

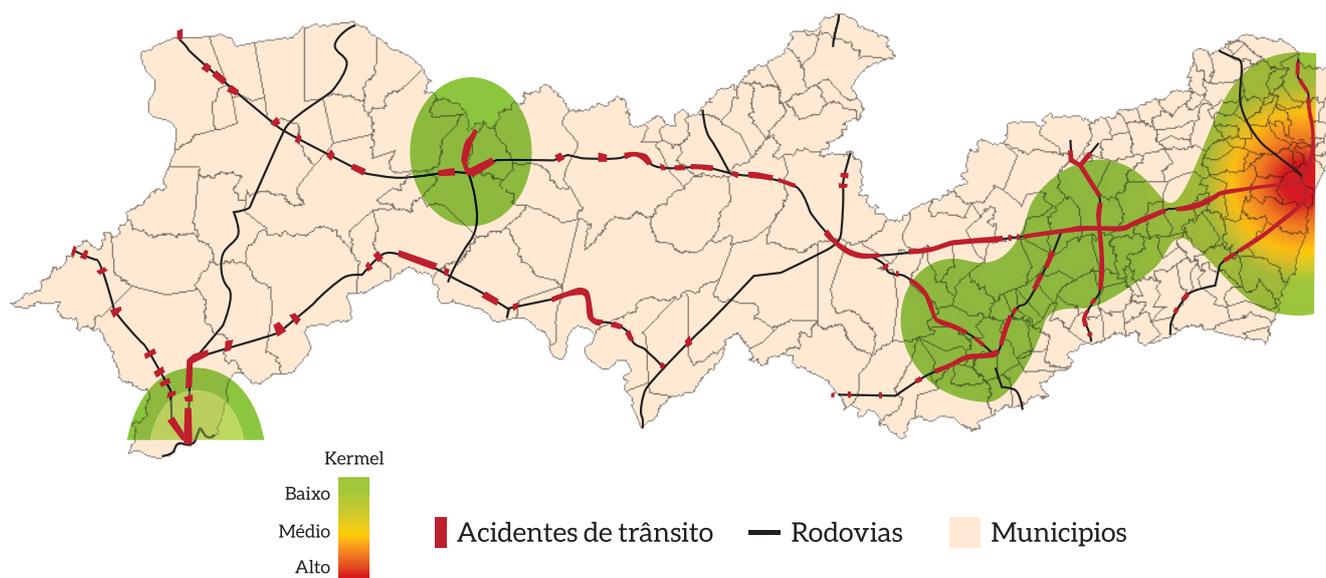
De acordo com o Comitê de Prevenção aos Acidentes de Moto (Cepam), o Estado tem 22 mortes com sinistros de motos para cada 100 mil habitantes, mais que o dobro da média considerada como epidemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS). O município de Trindade,

na região do Araripe, aparece em primeiro lugar com 60 mortes para cada 100 mil habitantes. Em segundo vem a Região do Pajeú, com 55 mortes por 100 mil habitantes. A região do Pólo Têxtil no Agreste está em terceiro, com 40, e a Região Metropolitana do Recife registra

22 mortes para cada 100 mil habitantes.

Nas estradas federais, a Região Metropolitana do Recife lidera em número de acidentes com motos, como demonstra a concentração das ocorrências do mapa de Kernel da figura 4 abaixo.

Figura 4 - Mapa de Kernel dos acidentes de trânsito ocorridos nas rodovias federais



Fonte: Comitê de Prevenção aos Acidentes de Moto em Pernambuco (Cepam).

Em seguida, aparecem como as regiões mais perigosas: os agrestes Central e Meridional e os sertões Central e do São Francisco.

4. O PROBLEMA DAS MOTOCICLETAS “CINQUENTINHAS”

As motocicletas conhecidas como cinquentinhas, aquelas de duas ou três rodas de até 50 cilindradas, responderam em 2015 por 30% dos acidentes com motos em Pernambuco, segundo o Comitê de Prevenção aos Acidentes de Moto (Cepam). Os índices elevados desse meio de transporte se deram muito em razão de

possuírem o agravante de ter como condutores crianças, adolescentes e idosos, que faziam livre uso dessa modalidade sem possuírem habilitação específica ou equipamento de segurança.

Inicialmente, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) previa a competência dos municípios para legislar, regulamentando o registro e o licenciamento dos ciclomotores e também a emissão da Autorização de Condução para Ciclomotores (ACC). Entretanto, para exercer as competências do código, os municípios devem fazer parte do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), criando sua legislação e, caso não possuam a devida estrutura, o trabalho fica a cargo do governo estadual.

Nessa problemática ainda se en-

contra a indicação pelo CTB na qual esse segmento de veículos obedeceria a uma lei diferente da aplicada às motocicletas e aos automóveis. Ao contrário destes, que cumprem norma estadual, aqueles se encaixam em normas locais do domicílio ou residência de seus proprietários e não podem circular em rodovias sem acostamento. Sendo assim, mesmo sendo os procedimentos do código obrigatórios, os municípios alegavam não ter condições de arcar com o processo, gerando um alto número de cinquentinhas circulando sem placa.

Na tentativa de reverter esse quadro, algumas iniciativas foram adotadas em 2015 no intuito de regulamentar a utilização das motos cinquentinhas, como o emplacamento obrigatório do veículo e a emissão da Autorização de Condução para Ciclomotores (ACC). Em relação ao registro e licenciamento, o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), que é responsável pela fiscalização do cumprimento da lei pelos municípios, também é competente para encarregar o Departamento de Trânsito de cada estado a assumir a regulamentação dos ciclomotores. Essa foi a estratégia adotada como forma de reverter o quadro de ineficiência que envolve a regulamentação desse meio de transporte.

Com a nova regra, os departamentos de Trânsito Estadual passam a emplacar não somente os modelos novos, mas também os usados. A medida já surte efeito, tendo em vista o aumento de 280,3% no emplacamento dos ciclomotores em 2015, quando comparado a 2014, segundo a Associação Brasileira dos Fabricantes de Motos e Similares (Abraciclo). Vale observar que esse aumento não pode ser associado ao crescimento do comércio de

cinquentinhas, pois as vendas desse tipo de moto para distribuidoras caíram 41,9% em 2015, ainda de acordo com a Abraciclo. Assim, a alta de emplacamento acontece num momento em que o mercado de motos fechou o último ano em baixa de 16,8% na produção, indicando um efeito positivo no controle e regulamentação dos ciclomotores.

Já quando se trata da permissão para conduzir, segundo resolução do Conselho Nacional de Trânsito, os condutores deveriam possuir a ACC, que na prática exigia um teste tão rigoroso quanto o necessário para obter uma carteira de habilitação categoria A para motocicletas (avaliação psicológica, aptidão física e mental, curso teórico-técnico, exame teórico-técnico, curso de prática de direção veicular e exame de prática de direção veicular).

Em busca da facilitação nesse processo, o Conselho Nacional de Trânsito deu o prazo até o dia 29 de fevereiro de 2016 para que os usuários escolhessem entre a carteira de habilitação categoria A ou a Autorização de Condução para Ciclomotores. Esta última teve seu procedimento simplificado para torná-lo mais ágil e barato. Houve, portanto, redução na carga horária exigida para autorização de 45 horas/aula teórica e 20 horas/aula prática para 20 horas/aula teórica e 10 horas/aula prática. Além disso, foram subtraídas metade das questões da prova, totalizando agora 15 quesitos que exigem 60% de acerto para aprovação.

Ainda há outras exigências para que a pessoa circule em vias públicas com as cinquentinhas: o condutor deve ser penalmente imputável, ter mais de 18 anos e também se responsabilizar pelo uso, tanto por ele quanto pelo garupa, de ca-

pacote devidamente afixado à cabeça pelo conjunto formado pela cinta jugular e engate, sob o maxilar inferior. Aquele que conduzir fora destas condições comete infração de trânsito gravíssima, punível com a aplicação de multa e apreensão do veículo e de medida administrativa de remoção do veículo.

Diante de todas as determinações legais, a realidade no estado de Pernambuco e em seus municípios começa a se modificar. As cinquentinhas entram num processo de fiscalização, com ciclomotores emplacados, obrigatoriedade da idade mínima e de equipamentos de segurança. A partir de então é possível pensar na redução dos prejuízos causados pelas motos até 50 cilindradas, que podem ser ainda maiores quando se verifica sua baixa representatividade no contexto global das motocicletas (apenas 15%), segundo a Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano do Recife, com base nos registros da Secretaria da Fazenda. Como não havia emplacamento – inexistência de controle – o órgão estima que existam pelo menos 60% a mais em circulação.

Para ilustrar as primeiras consequências positivas das medidas adotadas, pode-se analisar o número de pacientes atendidos por acidentes de motocicleta no Hospital da Restauração, área central do Recife. Em 2015, foram tratadas 3.588 pessoas nesse tipo de ocorrência, uma redução de 7% em relação ao ano de 2014, como apontam os dados do Comitê Estadual de Prevenção aos Acidentes de Moto.

Apesar dos esforços, o número de vítimas ainda é grande. No início de 2016, metade dos leitos do Hospital da Restauração para esse tipo de acidente já estavam ocupados e 90% dos setores de traumatologia dessa mesma unidade, do Hospital Getúlio Vargas e do Otávio de Freitas es-

tavam sendo utilizados por pacientes vítimas de acidentes de motos.

5. CUSTOS PARA O SISTEMA DE SAÚDE

Os custos relacionados aos acidentes de trânsito envolvem diversos setores, o que torna bastante difícil realizar um levantamento seguro. No estudo Impactos Sociais e Econômicos dos Acidentes de Trânsito nas Rodovias Brasileiras, produzido pelo Governo Federal, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Denatran, calcula-se que os custos vão desde o atendimento pré-hospitalar (que inclui atendimento da vítima por unidades dotadas de equipamentos especiais, com veículos e profissionais especializados – ambulâncias, bombeiros, médicos etc.) até o atendimento hospitalar em si (representado pela soma dos custos do atendimento médico-hospitalar do paciente não internado e do paciente internado nas unidades de terapia intensiva).

Após essas fases de atendimento, os acidentes de trânsito ainda incluem as seguintes despesas pós-hospitalares:

- Soma dos custos com reabilitação para os casos de seqüela temporária ou definitiva, com procedimentos, medicamentos, transporte, equipamentos e outros.
- Gastos da perda de produção: custo correspondente às perdas econômicas das vítimas de acidente que, em decorrência da interrupção das suas atividades produtivas, deixam de gerar renda e produção ao sistema econômico.
- Gastos de remoção e traslado: custo de remoção da vítima fatal ao Insti-

tuto Médico Legal (IML).

- Custo de traslado – terrestre ou aéreo – da vítima fatal do IML ou hospital ao local do funeral.
- Gastos previdenciários.

Além disso, incluem-se nas contas os gastos associados aos veículos, como: custo dos danos materiais aos veículos; custo de perda de carga; custo de remoção e pátio; custo de reposição; custos institucionais – que incluem os processos judiciais; atendimento policial; e possíveis danos que o acidente pode causar à propriedade pública ou privada.

Não menos importantes são os custos não valorados, decorrentes dos óbitos ou de lesões permanentes que impossibilitam uma vida normal, incidindo tanto sobre os envolvidos nos acidentes quanto sobre as pessoas de suas relações.

5.1. CUSTOS NA SAÚDE

Os acidentes de trânsito são um dos mais relevantes problemas de saúde pública em vários países, inclusive no Brasil. No Pacto Nacional pela Redução de Acidentes no Trânsito, o governo alertou para as lesões e os óbitos no trânsito, ao informar que, em 2010, o país registrou 145 mil internações no Sistema Único de Saúde (SUS), representando R\$ 190 milhões gastos com os atendimentos.

Os acidentes de trânsito provocam uma sobrecarga nas Unidades de Tratamento Intensivo (UTIs) dos hospitais brasileiros. O número elevado de internações acarreta problemas como a falta de leitos nas UTIs para pessoas vítimas de outras ocorrências, como infarto e doenças crônicas.

Isso mostra que a violência no trânsito afeta diretamente a saúde dos brasileiros

e a capacidade de atendimento dos hospitais. Segundo levantamento da Associação Brasileira de Medicina de Tráfego, de cada 10 leitos de UTIs no país, seis são ocupados por vítimas de acidentes de trânsito e a maioria são motociclistas.

De acordo com o Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIH/SUS), o SUS gastou R\$ 221.680.440,49 com serviços hospitalares por acidentes de transporte em 2014.²

Portanto, é preciso ter em mente que os dados não levam em consideração as hospitalizações custeadas diretamente pelos pacientes ou cobertas por seguros saúde.

Quando analisados os valores totais referentes aos acidentes no trânsito, é possível observar que boa parte dos recursos financeiros designados à saúde é absorvida pelo atendimento de urgência e pela reabilitação de acidentes com transportes terrestres. Os custos econômicos com a perda de uma vida são os mais elevados. Além disso, os feridos com sequelas irreversíveis exigem esforços não apenas do setor de saúde como também do previdenciário, trazendo grandes gastos financeiros.

Para avaliar os impactos socioeconômicos dos acidentes de trânsito, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) realizaram dois estudos complementares. O primeiro deles, Impactos Sociais e Econômicos dos Acidentes de Trânsito nas Aglomerações Urbanas Brasileiras, de 2003, avalia o custo médio de uma vítima fatal em vias municipais em R\$ 109,1 mil e o de uma vítima com ferimento em R\$ 14,2 mil. Já o segundo, Impactos Sociais e Econômicos dos Acidentes

² Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sih/cnv/fruf.def>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

de Trânsito nas Rodovias Brasileiras, de 2006, constatou que o custo médio de cada acidente em vias federais e estaduais com feridos é de cerca de R\$ 90 mil e com vítimas fatais o valor chega a R\$ 421 mil.

Não é possível determinar com exatidão o local em que o acidente ocorreu: se em via municipal, estadual ou federal. Assim, o Observatório Nacional de Segurança Viária utilizou o valor mais conservador para computar o custo que o Brasil teve em acidentes de trânsito em 2014, como base para o Relatório da Segurança Viária no Brasil.³ Esse valor, corrigido ano a

ano a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e multiplicado pelo número de vítimas, chega ao total de quase R\$ 40 bilhões gastos com acidentes de trânsito – dos quais R\$ 10,72 bilhões com óbitos e R\$ 5,40 bilhões com feridos.

Para efeito de comparação, esse custo é tão elevado que somente 35 dos 5.570 municípios brasileiros possuem PIB superior a R\$ 16,2 bilhões (soma dos acidentes com vítimas e óbitos). A região que consome maior percentual de seu PIB com acidentes viários é o Nordeste, seguida da Região Norte (figura 5).

Figura 5 – Percentual do PIB gasto em acidentes



Fonte: DATASUS e IPEA/ANTP.

Nas áreas mais ricas, essa proporção é menor. O Sudeste emprega 0,26%

do seu PIB com os acidentes enquanto a Região Sul gasta 0,37%.

³ Ipea/ ANTP - 2003.

5.2. CUSTOS NA PREVIDÊNCIA

Segundo o Conselho Nacional da Previdência Social, cerca de um milhão de benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) são destinados às vítimas de acidentes de trânsito. Isso representa uma despesa de mais de R\$ 12 bilhões para os cofres da Previdência. A situação é preocupante, pois os números são elevados e crescentes. Para chegar a este resultado, foram usados dados do DPVAT e o valor e a duração média dos benefícios previdenciários.⁴

Ainda segundo dados do DPVAT, o número de pessoas com invalidez permanente em decorrência de acidentes de trânsito saltou de 33 mil, em 2002, para 352 mil, em 2012. Já o número de mortes passou, no mesmo período, de 46 mil para 60 mil.

Vale esclarecer que esse aumento no número de pessoas com invalidez permanente se deve, também, à evolução dos tratamentos e ao atendimento mais rápido dos acidentados, evitando-se muitas mortes. Ao impedir as mortes, aumenta-se o número de pessoas com sequelas, o que gera um aumento da quantidade de seguros por invalidez permanente.

Sendo assim, a Previdência também trabalha para a reabilitação integral dos acidentados, com os objetivos de reinserir o trabalhador no mercado de trabalho, voltar a receber as contribuições e reduzir o número de aposentadorias por invalidez permanente.

Os dados do DPVAT apontam, ainda, que a maioria das vítimas tem entre 18 e 40 anos, ou seja, são pessoas que estão

em idade ativa. Portanto, receberão benefícios por um longo período e deixarão de contribuir para a Previdência.

As indenizações pagas pelo DPVAT para assistência médica ocorrem apenas nos casos em que o acidentado não foi tratado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ou por algum plano de saúde e precisou pagar um tratamento particular. Em 2002, foram pedidos pouco mais de 61 mil ressarcimentos. Em 2012, foram cerca de 95 mil pedidos.

Não há informações precisas sobre os impactos dos acidentes de trânsito na Previdência porque não existe um indicador específico que aponte os afastamentos gerados por esses acidentes. O Ministério da Previdência Social está buscando cooperação com as fontes de informação sobre os acidentes de trânsito, como a Seguradora Líder (Denatran), a Polícia Rodoviária Federal e o Ministério da Saúde para a troca de informações.

Mediante essas cooperações, a Previdência visa, ainda, identificar melhor os fatos e entrar com ações regressivas, com o intuito de diminuir as despesas com acidentes de trânsito. Nesses casos, quando se identifica o culpado pelo acidente, ele poderá ter a obrigação de ressarcir aos cofres públicos os benefícios pagos às vítimas.

Um estudo do Ipea estimou em 40 bilhões de reais o prejuízo anual causado pelos acidentes. Esse valor é composto de despesas hospitalares, danos ao patrimônio, benefícios previdenciários pagos às vítimas ou a seus dependentes e perda do potencial econômico de cidadãos no auge de sua produtividade.⁵

⁴ Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/noticias/cnps-acidentes-de-transito-representam-uma-despesa-de-12-bi-para-a-previdencia/>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

⁵ Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/e-pior-ainda/>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

5.3. DPVAT

Faz-se importante esclarecer melhor o Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT), um seguro obrigatório, cobrado pelo governo junto com a guia do IPVA. Ele foi criado pela Lei nº 6.194 de 1974 e, por suas características de cobertura, é um seguro eminentemente social.

Independentemente da apuração de culpa, todos os cidadãos têm direito ao DPVAT, em qualquer parte do Brasil, sejam eles motoristas, passageiros ou pedestres, vítimas de acidente de trânsito provocado por veículos automotores de via terrestre ou por sua carga. Entretanto, não cobre prejuízos materiais.

As indenizações são pagas individualmente, não dependem da apuração dos culpados e ocorrem mesmo se o veículo que causou o acidente não estiver em dia com o pagamento do DPVAT.

São três os tipos de cobertura que o seguro garante: morte, invalidez permanente e reembolso de despesas médico-hospitalares, devidamente compro-

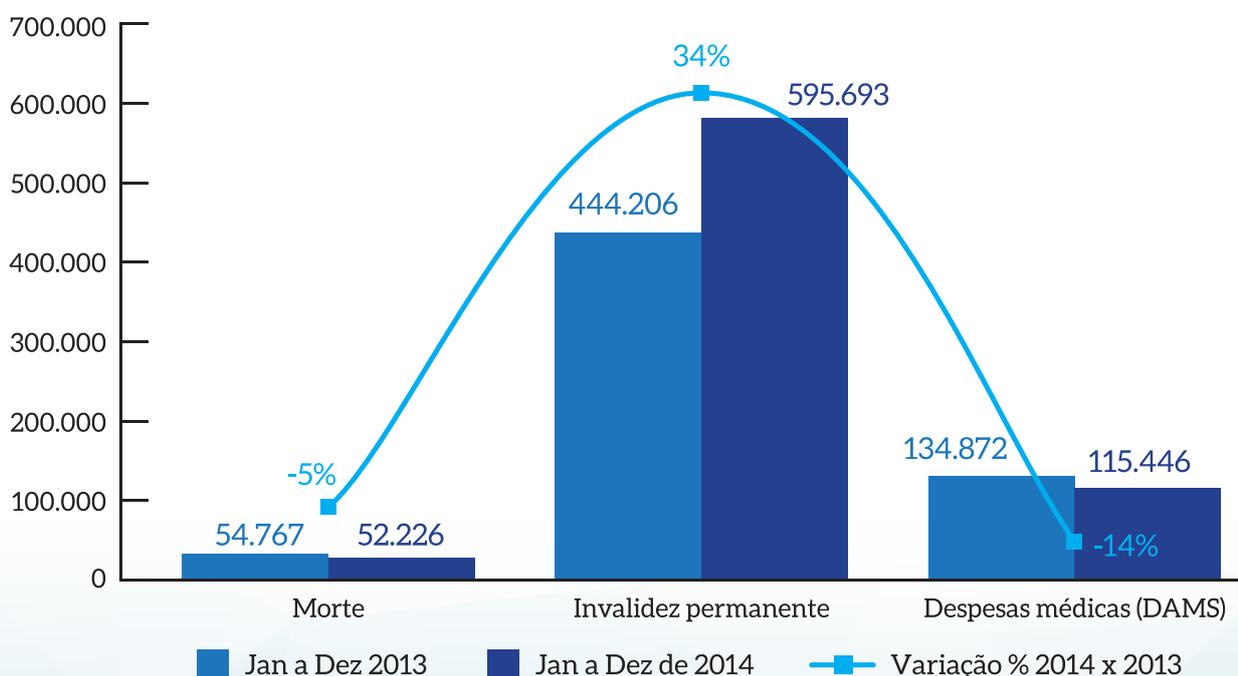
vadas. A receita do seguro DPVAT ajuda, também, a financiar iniciativas sociais.

O valor arrecadado é repassado da seguinte forma: 45% para o Sistema Único de Saúde (Ministério da Saúde), para atendimento médico-hospitalar gratuito das vítimas de acidentes de trânsito em todo o país; 5% para o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) para custeio de campanhas de prevenção de acidentes de trânsito e 50% para pagamento de indenizações, constituição de reservas e despesas operacionais.

Desde o início de 2008, começou a funcionar uma nova seguradora, a Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT, criada para administrar e representar o grupo de seguradoras que operam essa modalidade de seguro.

De janeiro a dezembro de 2014, os casos de invalidez permanente representaram a maioria das indenizações pagas pelo Seguro DPVAT no período (78%), como ocorreu no ano anterior. Além disso, houve crescimento de 34% em relação ao mesmo período de 2013 (gráfico 7).

Gráfico 7 - Evolução das indenizações pagas por natureza



Enquanto isso, os casos de morte registraram uma redução de 5% em relação ao mesmo período de 2013, e sua participação foi menor na quantidade de indenizações em relação às demais coberturas. Com relação à cobertura de despesas médicas, houve redução de 14% (gráfico 7).

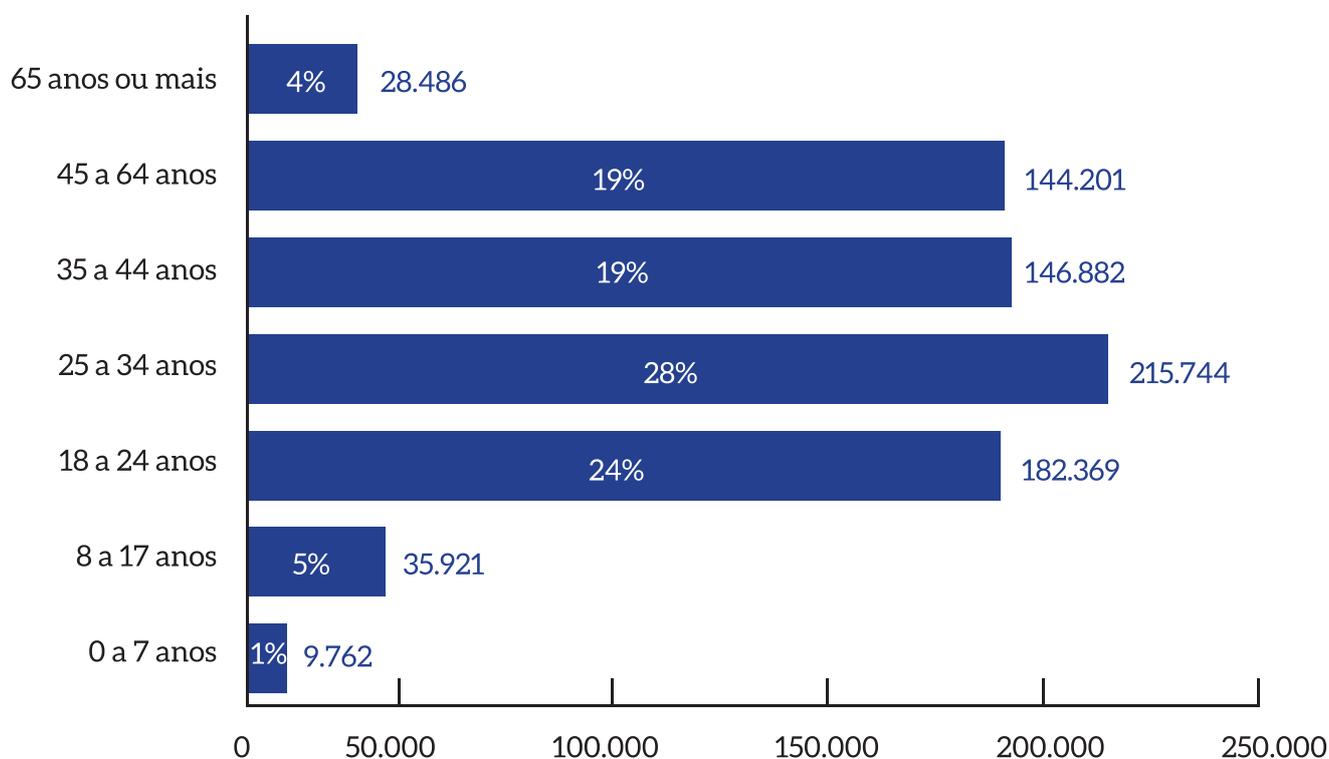
Segundo esses dados, a região em que ocorreram mais acidentes com invalidez permanente foi o Nordeste, com 31% do total. O percentual de invalidez causada por acidentes de motos nessa região chegou a 80%, que representa cerca de 87 mil pessoas que ficaram inválidas no Nordeste em 2012 devido aos aciden-

tes com motocicletas.

É importante esclarecer que os pagamentos das indenizações referem-se não apenas às ocorrências no período, mas também aos anos anteriores, pois existe um prazo prescricional de três anos para solicitar o benefício do Seguro DPVAT.

No ano de 2014, a maior incidência de indenizações pagas foi para vítimas do sexo masculino (75%), mantendo o mesmo comportamento dos anos anteriores. A faixa etária mais atingida no período foi de 18 a 34 anos, representando 52% do total das indenizações pagas (gráfico 8).

Gráfico 8 - Indenizações pagas por faixa etária



Fonte: DPVAT. Boletim Estatístico. Ano 04, Volume 04, 2014.

Aqui, vale mais uma vez destacar que a maioria das indenizações foi paga, portanto, a pessoas em idade economi-

camente ativa, o que, como foi explicado, acarreta um duplo prejuízo aos cofres públicos.

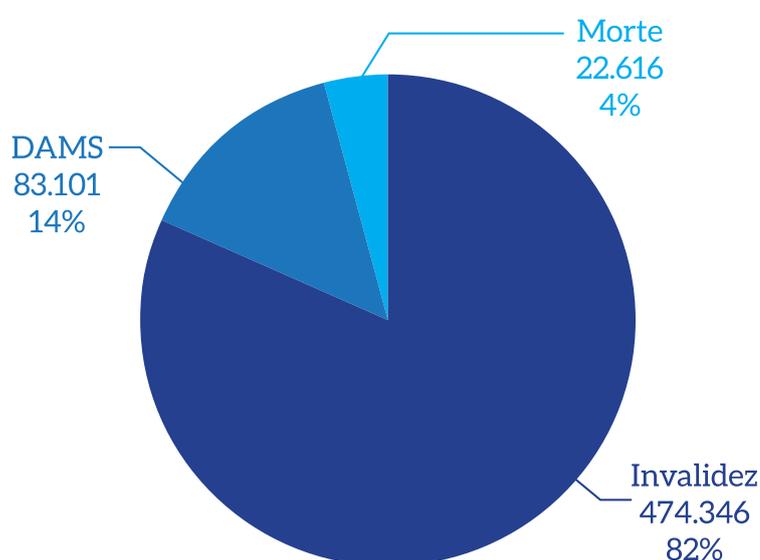
5.4. RAIO-X DAS MOTOCICLETAS

O veículo com o maior número de indenizações de janeiro a dezembro de 2014 foi a motocicleta, como aponta o Boletim Estatístico da Seguradora Líder DPVAT. Apesar

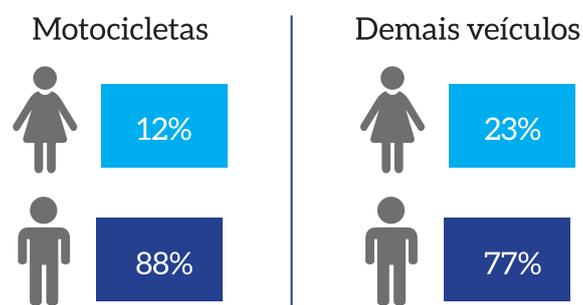
de representar apenas 27% da frota nacional, ela concentrou 76% das indenizações. Das reparações pagas dentro desse período, 82% foram para invalidez permanente e apenas 4% para morte, sendo que 88% das vítimas fatais foram do sexo masculino (gráfico 9).

Gráfico 9 – Distribuição das indenizações pagas e divisão por morte e por sexo

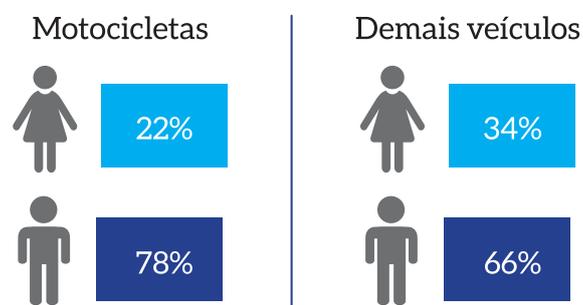
Distribuição das indenizações Pagas por Acidentes com Motocicletas - Jan a Dez/2014



Indenizações pagas por morte e por sexo Jan a Dez/2014



Indenizações pagas por invalidez e por sexo Jan a Dez/2014



Fonte: Seguradora Líder DPVAT.

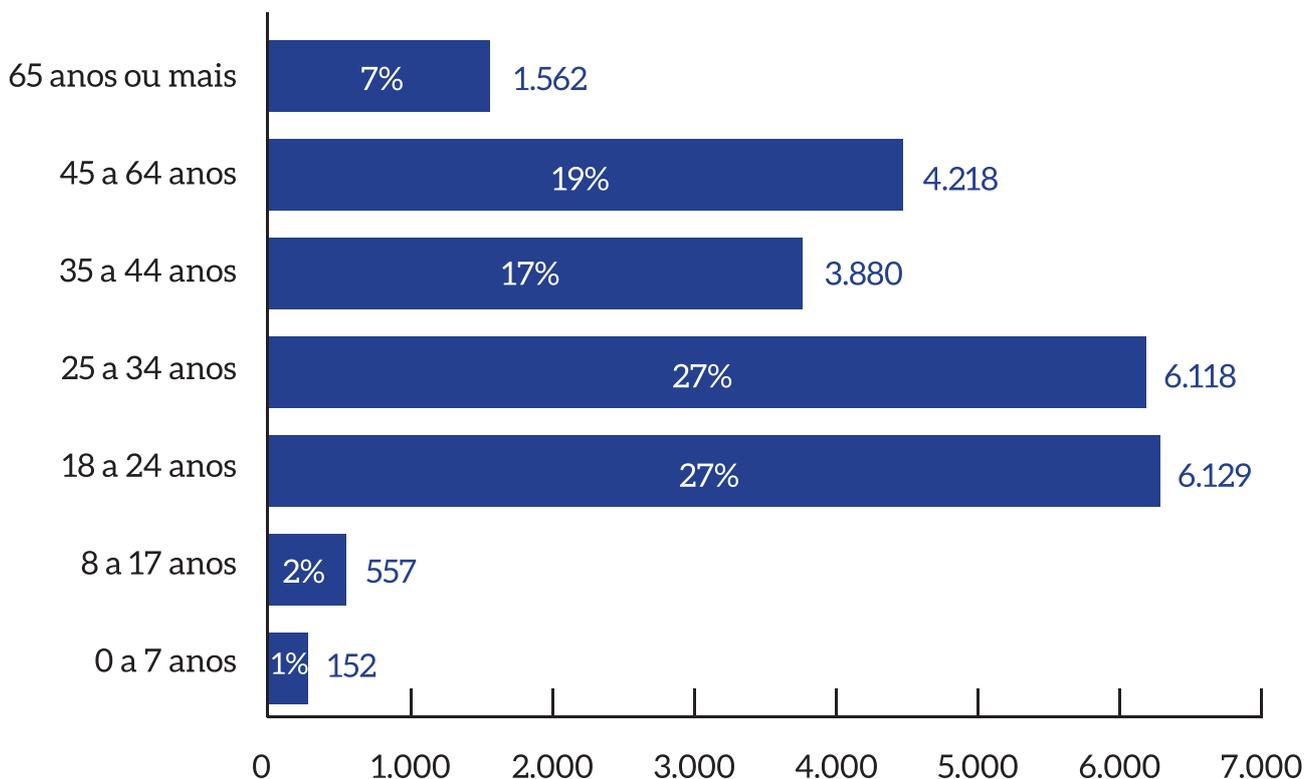
Quanto aos casos de vítimas com sequelas permanentes, 78% das indenizações por acidentes com motocicletas foram para vítimas do sexo masculino, enquanto 34% das reparações com os demais veículos se destinaram às mulheres. Isso demonstra que a concentração de vítimas do sexo masculino é maior nos acidentes com motocicletas. Vale destacar que os homens também lideram o número de vítimas de acidentes nos demais meios de transporte terrestres

(gráfico 9).

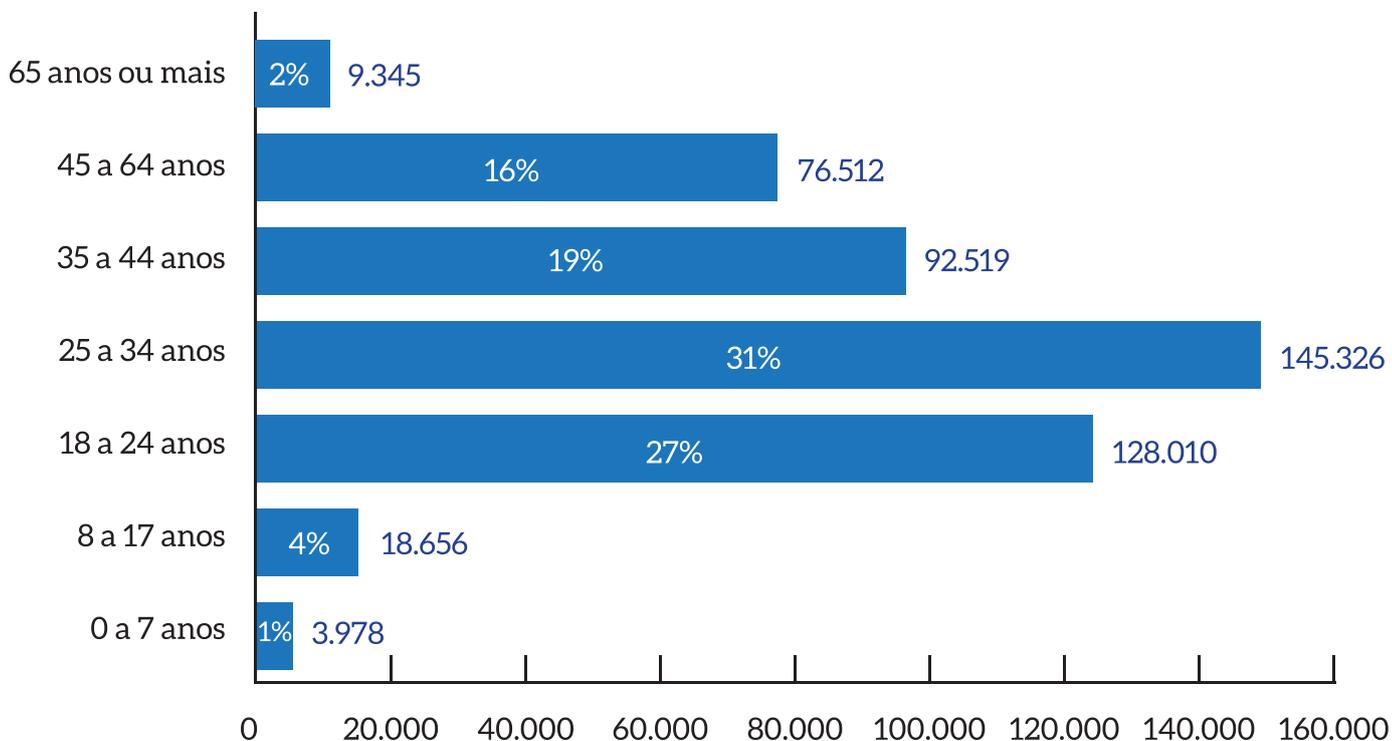
As vítimas de acidentes com motocicletas são em sua maioria jovens em idade economicamente ativa. No ano de 2014, as pessoas entre 18 e 34 anos concentraram 54% dos acidentes fatais e 58% daqueles com sequelas permanentes. Sendo assim, nesse período, foram pagas mais de 270 mil indenizações por invalidez permanente a vítimas nessa faixa etária envolvendo o uso de motocicletas (gráfico 10).

Gráfico 10 – Indenizações pagas por morte e invalidez em acidentes com motocicletas por faixa etária – Jan a Dez/ 2014

Indenizações pagas por morte por acidentes com motocicletas por faixa etária - Jan a Dez / 2014



Indenizações pagas por invalidez por acidentes com motocicletas por faixa etária - Jan a Dez / 2014

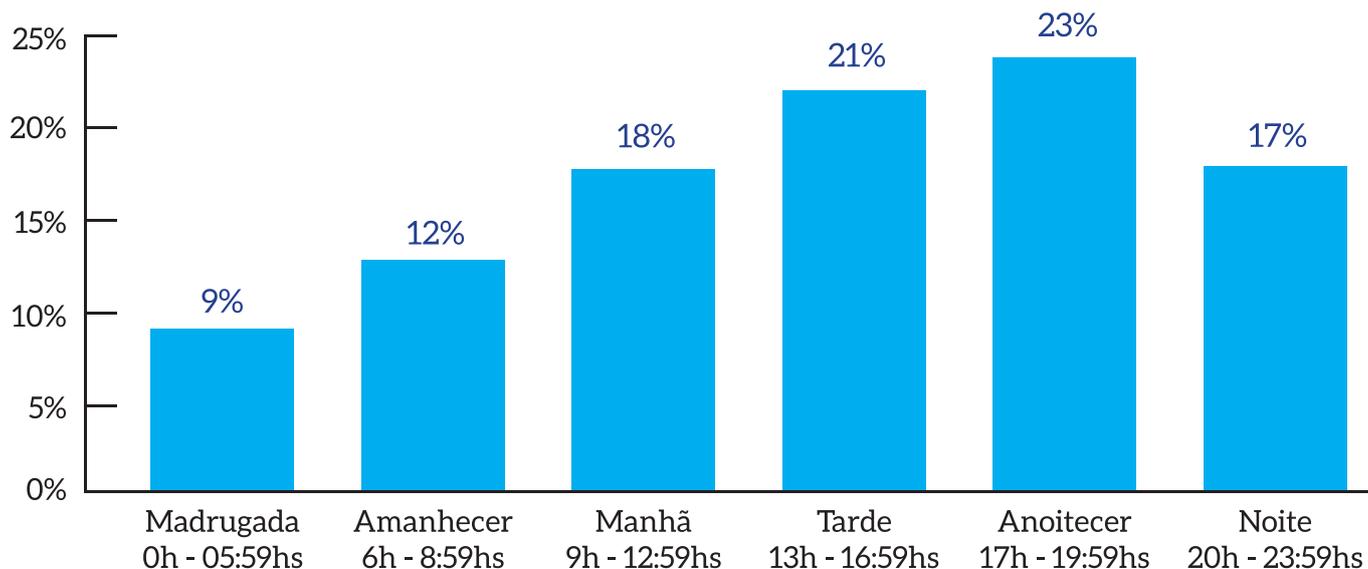


Fonte: Seguradora Líder DPVAT.

Ainda de acordo com o Boletim Estatístico, o período com a maior incidência de acidentes envolvendo moto-

cicletas com indenização por morte e invalidez foi ao anoitecer (23%), seguido da tarde (21%) (gráfico 11).

Gráfico 11 - Indenizações pagas por morte e invalidez em acidentes com motocicletas por horário do acidente - Jan a Dez/ 201



Fonte: Seguradora Líder DPVAT.

Quanto ao tipo de vítima, observa-se que o próprio usuário desse meio de transporte corresponde a 73% dos

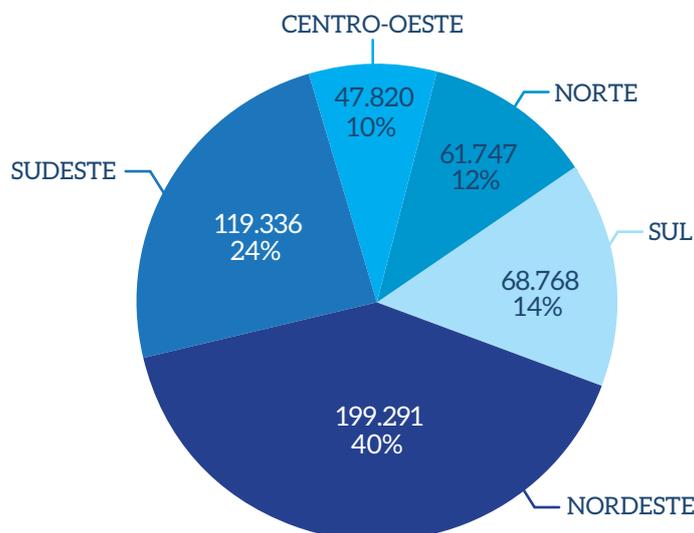
indenizados enquanto pedestres e passageiros somam 27%, como pode ser visualizado no gráfico 12.

Gráfico 12 - Indenizações pagas por morte e invalidez em acidentes com motocicletas por tipo de vítima e região - Jan a Dez/2014

Indenizações pagas por morte e invalidez por acidentes com motocicletas por tipo de vítima - Jan a Dez/2014



Indenizações pagas por morte e invalidez por acidentes com motocicletas por região - Jan a Dez/2014



Fonte: Seguradora Líder DPVAT.

Por fim, a Região Nordeste, onde as motocicletas representam 44% da frota de veículos (enquanto no Brasil são 27%), concentrou 40% das reparações por morte e invalidez em acidentes de trânsito com motocicletas em 2014.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O número de acidentes com motocicletas e, conseqüentemente, suas vítimas fatais vem aumentando constante e gradativamente ao longo da última década e meia, tornando-se uma epidemia, segundo os padrões definidos pela Organização Mundial de Saúde. O estado de Pernambuco, especificamente, figura como um dos locais mais perigosos do País para os usuários deste tipo de veículo. A taxa de mortalidade por 100 mil habitantes relativa aos acidentes com motocicletas alcançou o valor de 9,5 no ano de 2012, um crescimento de 475% em relação a 2001. Somente entre os anos de 2011 e 2013 foram registradas 2.376 mortes em decorrência destes sinistros no Estado, com maior concentração de mortes no interior.

No intuito de combater os acidentes de trânsito por meio de planejamento e estratégias, foi criado o Comitê de Prevenção aos Acidentes de Moto (Cepam), que funciona de forma descentralizada nas regionais de saúde para análise e recolhimento dos dados envolvendo motocicletas. Apesar dessa iniciativa, as ações governamentais têm sido pouco efetivas em reduzir o número de acidentes e mor-

tes. Uma medida que começa a dar certo é a regulamentação dos veículos de duas rodas até 50 cilindradas (cinquentinhas), responsáveis por 30% dos acidentes em Pernambuco. O controle mais efetivo para essa modalidade de veículo durante o último trimestre de 2015 já apresentou uma redução de 7% no número de acidentes quando comparado a 2014.

Já os gastos na saúde, previdência e seguro DPVAT aumentaram de forma proporcional aos sinistros de transportes terrestres nos últimos anos. O Sistema Único de Saúde, além de gastar cerca de R\$ 222 milhões em 2014 para atender as vítimas de acidentes, mantém boa parte dos seus leitos em unidades de tratamento intensivo (UTIs) ocupados com pessoas lesadas em acidentes de trânsito. Os gastos com benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) às vítimas representam uma despesa de mais de R\$ 12 bilhões para os cofres da Previdência. No total, os acidentes de trânsito envolvem valores na faixa de R\$ 15 bilhões, sendo dois terços com óbitos e o restante com feridos.

Diante desse cenário alarmante, é preciso que as autoridades públicas tomem as decisões políticas necessárias para aumentar a eficiência e a efetividade das ações preventivas e curativas que envolvem os acidentes de moto, pois eles concentram 36% das mortes e 76% das indenizações pagas, segundo dados do Datasus de 2012, inseridos no relatório do Observatório Nacional de Segurança Viária, de 2014.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ESTADOS DIANTE DO MODELO FEDERALISTA BRASILEIRO

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. In: Revista da Faculdade de Direito (UFMG). Minas Gerais, n. 35, 1995, p. 38. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1470/1399>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso Modelo Político Brasileiro, vol. III: A federação no Brasil. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.

BORGES NETTO, André Luiz. A validade jurídica da alteração do nome do Estado de Mato Grosso do Sul por intermédio de projeto de Emenda à Constituição Estadual. In: Revista Jurídica Virtual. Brasília, vol. 2, n. 15, ago. 2000. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/ojs_saj/index.php/saj/article/viewFile/1005/989>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____, André Luiz. Competências legislativas dos Estados-membros. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 112/117, apud TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRAGA, Paula Sarno. Norma de Processo e Norma de Procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial [da] República Federativa do

Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 2000.

CAPEZ, Fernando; CHIMENTI, Ricardo Cunha; ROSA, Marcio Fernando Elias; SANTOS, Marisa Ferreira dos. Curso de Direito Constitucional. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; PEIXOTO, Marcela Moraes. O Estado Brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1988. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, vol. 26, n. 104, out./dez. 1989.

FAZZALARI, Elio. Istituzioni di diritto processuale. 1ª ed. Padova: CEDAM, 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, vol. 179-180, jan./jun. 1990.

_____, Manoel Gonçalves. Temas de Direito Constitucional Estadual e Questões sobre o Pacto Federativo. In: Temas de Direito Constitucional Estadual e questões sobre o pacto federativo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2004.

FRANCO DA FONSECA, J.R.. Federalismo, na Argentina e no Brasil. In: Seminário Internacional, São Paulo, 1996. O federalismo mundial e perspectivas do federalismo no Brasil. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, 1997.

GONTIJO, André Pires. A Interpretação Evolutiva da Repartição de Competências da Constituição Federal. In: Caderno Virtual do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Brasília, vol. 2, n. 12, out./dez. 2005.

HORTA, Raul Machado. O Federalismo no Direito Constitucional Contemporâneo. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais, n. 4, 2001 - Ano XIX. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2001/04/-sumario?next=7>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____, Raul Machado. Tendências do federa-

lismo brasileiro. In: Revista brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, n. 20, jan. 1960, p. 26, apud MELO, Osvaldo Ferreira de. Tendências do federalismo no Brasil. Florianópolis: Editora Lunardelli, 1978.

_____, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. In: Revista do Legislativo. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, jan.-mar. 1999, p. 20. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/bitstream/handle/11037/1163/001163.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

MORAES, Alexandre de. Federação brasileira - necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros. In: Revista Liberdade e Cidadania. Brasília, ano II, n. 7, jan./mar. 2010. Disponível em: <<http://www.flc.org.br/revista/arquivos/70324695887599.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

PEREIRA, Fábio Franco. A Federação no Constitucionalismo Brasileiro. São Paulo, 2010. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Direito de São Paulo. Direito, 2010.

REZENDE, Renato Monteiro. Normas Gerais Revisitadas: A Competência Legislativa em Matéria Ambiental. In: Textos para Discussão 121. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, fev. 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-121-normas-gerais-revisitadas-a-competencia-legislativa-em-materia-ambiental>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____, André Ramos. Temas de Direito Constitucional. In: Temas de Direito Constitucional Estadual e questões sobre o pacto federativo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2004, p. 163-176.

Texas versus White, 7 Wall, 700, 725 (EUA 1868), apud Bernard Schwartz: O Federalismo Norte-Americano Atual, p. 11-2.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

A LEGÍSTICA E O APERFEIÇOAMENTO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA EM PERNAMBUCO

BRASIL. Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1998. CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica Legislativa (Legística Formal). 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CASTRO, Alexandre Vilela Jardim de. Legística e Modelos de Avaliação Legislativa: Uma proposta para o aprimoramento da produção normativa municipal de Belo Horizonte. Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2007. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/legistica_e_mod_avalia_legisl.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2016.

CRISTAS, Assunção. Legística ou a arte de bem fazer leis. In: Revista CEJ, Brasília, n. 33, p. 78-82, abr./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/717/897>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p.101-143, jan./jun. 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FUX, Luiz. Uma nova visão do universo jurídico. Revista da Emerj, v. 4, n. 15, p. 142-456, 2001. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/803>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

GUIMARÃES, André Sathler; BRAGA, Ricardo de João. Legística: inventário semântico e teste de estresse do conceito. Revista de Informação Legislativa, v. 48, n. 191, p. 81-97 jul./set. 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242910>>. Acesso em 2 fev. 2016.

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito. Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, Portugal, n. 1, p. 39-49, abr.-jun. 1991

_____, Luzius. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. In: Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento, 2007, Belo Horizonte. Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 43-54. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/9/123456789-9.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

MENEGUIN, Fernando Boarato. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. Textos para Discussão, n. 70, mar. 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/182499>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

MORAIS, Carlos Blanco de. Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Verbo, 2007.

PERNAMBUCO. Lei Complementar n. 171, de 26 de junho de 2011. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis estaduais, conforme determina o inciso XII do parágrafo único do art. 18 da Constituição do Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado – Poder Executivo, Recife, PE, 30 jun. 2011.

PIRES, Maria Coeli Simões. Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis. In: Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento, 2007, Belo Horizonte. Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 119-156. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/9/123456789-9.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

RELATÓRIO Mandelkern sobre a melhoria da qualidade legislativa. Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação, Lisboa, n. 29, out.-dez., 2000. Disponível em: <http://www.asg-plp.org/upload/cadernos_tematicos/doc_106.pdf>. Acesso em 2 fev. 2016.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Entre a Política e o Conhecimento Técnico Jurídico: Diálogos e Conflitos no Processo de Elaboração de Leis. In: Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento, 2007, Belo Horizonte. Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 157-166. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/9/123456789-9.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

SALINAS, Natasha Schimitt Caccia. Avaliação Legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor. 2008. 256 f. Orientador: José Educaro Campos de Oliveira Faria. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-31032009-153959/pt-br.php>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

_____, Natasha Schimitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 3, n. 2, jul./dez. 2013, p. 228-249. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20103_arquivo.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2016.

SICHES, Luis Recaséns. Experiencia jurídica, naturaleza de la cosa y Lógica “razonable”. México: Fondo de Cultura Económica/UNAM, 1971.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e Desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p.7-34, jan./dez. 2007.

ICMS SOCIOAMBIENTAL NO ESTADO DE PERNAMBUCO

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 abr. 2005.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde. Critérios e Procedimentos para Aplicações de Recursos Financeiros. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/site/convenios/engenharia-de-saude-publica>>. Acesso em: 15 fev. 2016

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Mãe Coruja receberá prêmio da OEA. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2015/01/28/interna_politica,557402/mae-coruja-recebera-premio-da-oea.shtml>. Acesso em: 15 mar. 2016.

MACHLINE, Claude; CAMPOS, C. V. de Aruda. Determinação e Avaliação do Custo do PSF – Programa de Saúde da Família. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2002-pop-525.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

PERNAMBUCO. Agência estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH). ICMS Socioambiental. Recife, 2015. Disponível em: <http://www.cprh.pe.gov.br/central_servicos/icms_socioambiental/39707;53943;0225;0;0.asp>. Acesso em: 07 mar. 2015

PERNAMBUCO. Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990. Dispõe sobre a distribuição, entre os municípios, da parcela do ICMS que lhes é destinada. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 3 out. 1990.

PERNAMBUCO. Lei nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000. Redefine os critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos municípios, de que trata o artigo 2º, da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, considerando aspectos

sócio-ambientais, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 22 dez. 2000.

PERNAMBUCO. Lei nº 14.529, de 9 de dezembro de 2011. Modifica a Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, relativamente a redefinições de critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 10 dez. 2011.

PERNAMBUCO. Lei nº 14.249, de 21 de dezembro de 2011. Altera a Lei nº 14.249, de 17 de dezembro de 2010, que dispõe sobre licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 22 dez. 2011.

PERNAMBUCO. Lei nº 15.658, de 27 de novembro de 2015. Modifica as Leis nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, e nº 14.924, de 18 de março de 2013, relativamente à distribuição da parcela do ICMS que é destinada aos Municípios. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 28 nov. 2015.

PERNAMBUCO. Governo do Estado. Decreto nº 23.473, de 10 de agosto de 2001. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 11 ago. 2001.

PERNAMBUCO. Governo do Estado. Decreto nº 42.633, de 4 de fevereiro de 2016. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 5 fev. 2016.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda. Portaria SF nº 188, de 25 de outubro de 2001. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 26 out. 2001.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda. Portaria SF nº 122, de 19 de julho de 2010. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 20 jul. 2010.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda. Portaria SF nº 165, de 7 de agosto de 2013. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 8 ago. 2013.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda. Portaria SF nº 209/2015, de 1 de dezembro de 2015. Diário Oficial do Estado de Pernambu-

co, Poder Executivo, Recife, PE, 2 dez. 2015.
 SILVA JÚNIOR, L. H. et. al. O ICMS Socioambiental de Pernambuco: uma avaliação dos componentes socioeconômicos da política a partir do processo de Markov. [S.l.]: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/291>>. Acesso em: 28 out. 2015.

AGROECOLOGIA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA SUSTENTÁVEL

Brasil. ANVISA. Programa de Análise de Resíduo de Agrotóxico em Alimentos (PARA), dados da coleta e análise de alimentos de 2010. Brasília: Anvisa, 2011. Disponível em: <www.anvisa.gov.br>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. Ministério da Agricultura. Produtores orgânicos. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2015/09/mercado-brasileiro-de-organicos-deve-movimentar-rs-2-bi-em-2016>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Lavouras Transgênicas: Riscos e Incertezas. 2015. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/LAVOURAS_TRANSGENICAS_RISCOS_E_INCERTEZAS_MAIS_DE_750_ESTUDOS_DESPREZADOS_PELOS_ORGAOS_REGULADORES_DE_OGMS.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2016.

_____. Ministério da Educação. Graduações em Agroecologia. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Agrotóxicos. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos>>. Acesso em: 7 jan. 2016.

ALTIERI, Miguel. Agroecologia: A dinâmica produtiva da agricultura sustentável. 5ª Edição. UFRGS. 2008

_____. Allí donde termina la retórica sobre la sostenibilidad comienza la agroecología. CERES, v.124, p.33-39, 1992.

CAPORAL, Francisco Roberto. AZEVEDO, Edisio Oliveira. Princípios e Perspectivas da Agroecologia. Disponível em: <http://www.modevida.com/wp/wp-content/uploads/2015/12/Princ%C3%ADpios_Perspectivas_Agroecologia.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

Embrapa - Marco Referencial em Agroecologia. Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br/consagro/files/2010/10/EMBRAPA-Marco-Referencial-Agroecologia.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

Oficina do Eixo Meio Ambiente, Clima e Vulnerabilidades. Agroecologia: desafios para implementação. 2012. Disponível em: <http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/cartilha_agroecologia_mobilizadores.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2016.

SILIPRANDI, Emma. Desafios para a extensão rural: o “social” na transição agroecológica. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável, Porto Alegre v. 3. 2001.

DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE: AS PERSPECTIVAS PARA A GERAÇÃO DE ENERGIA RENOVÁVEL NO ESTADO DE PERNAMBUCO

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENERGIA EÓLICA. Boletim Anual de Geração Eólica 2014. ABEEÓLICA, 2015.

BLOOMBERG NEW ENERGY FINANCE. New Energy Outlook 2015: Executive Summary.

BRASIL. Agência Nacional das Águas. Encarte especial sobre a crise hídrica: conjuntura dos recursos hídricos no Brasil, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www3.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/crisehidrica2014.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Cadernos Temáticos ANEEL: Micro e Minigeração Distribuída Sistema de Compensação de Energia Elétrica. Brasília, 2014, pág. 11. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/caderno-tematico-microeminigeracao.pdf>>. Acesso em: 22

fev. 2016.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Energias renováveis: riqueza sustentável ao alcance da sociedade. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Balanço Energético Nacional 2015: Ano base 2014. Rio de Janeiro: EPE, 2015

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Resenha Energética Brasileira. Exercício de 2014. Brasília: MME, 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Boletim Mensal de Monitoramento do Sistema Elétrico Brasileiro. Janeiro de 2015. Brasília: MME, 2015.

BRASIL. SENADO FEDERAL. O Desafio da Energia: Saídas para a geração de eletricidade. Revista Em Discussão, Senado Federal, nº 25, junho de 2015.

[THE] INTERNATIONAL JOURNAL ON HYDROPOWER & DAMS [IPCC]. 2010 World Atlas & Industry Guide. Disponível em: <INTERGOVERNMENT PANEL ON CLIMATE CHANGES. IPCC Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation. 2011. Disponível em: <<http://srren.ipcc-wg3.de/report>>. IPCC, 2011.

MELO, Elbia. Investimentos em energia eólica no Brasil: aspectos de inserção, tecnologia e competitividade. Revista Concreto e Construção. Ano XLII (JUL, AGO, SET 2014), nº 75. São Paulo. Disponível em: <<http://www.portalabeeolica.org.br/index.php/artigos/2476-investimentos-em-energia-e%C3%B3lica-no-brasil-aspectos-de-inser%C3%A7%C3%A3o,-tecnologia-e-competitividade.html>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

PERNAMBUCO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Disponível em: <<http://www.sdec.pe.gov.br/>>. Acesso em: 11 set. 2015.

UNITED NATIONS. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DO ESTADO DE PERNAMBUCO

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Ministério da Previdência Social - MPS. Considerações sobre a Aplicação da Emenda Constitucional nº 70, de 29 de Março de 2012. Brasília. 2012. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_120507-174747-049.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Previdência Social - MPS. Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA - Pernambuco. Brasília. 2015. Disponível em: <<http://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. - 6ª ed. - Brasília, 2014.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. (Org.). Alternativas para Capitalização dos Regimes Próprios de Previdência Social: Um Estudo de Caso para o Rio Grande do Sul. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2011.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

IBGE. Tábuas Completas de Mortalidade 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2014/default.shtm>> Acesso em: 27 jan. 2016.

NOGUEIRA, Narlton Gutierre. O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2012 (Coleção Previdência Social: Série Estudos, v. 34).

OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. Pensions at a Glance. 2014. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/>

index.aspx?DatasetCode=PAG>. Acesso em: 04 fev. 2016.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. Relatório de Contas do Governador 2013: Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco. Recife: 2015. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/1648/9-relatorio-previdencia-estadual2013.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 28, de 14 de janeiro de 2000. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 15 jan. 2000.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho, 1999. p. 7-26 apud CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

PORTO, Valéria. A Previdência Social do servidor público: da promulgação da Constituição Federal de 1988 à criação da FUNPRESP. In Congresso de Gestão Pública - CONSAD, 5 Brasília. 2012.

_____, Valéria; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. A Previdência dos Servidores Públicos Federais: Um Regime Sustentável? In Congresso de Gestão Pública - CONSAD, 8, 2015. Brasília.

SPECHOTO, Karina. Dos Regimes Próprios de Previdência Social. 2. ed - São Paulo: Editora LTr, 2015.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO ESTADO DE PERNAMBUCO

BARSTED, Leila Linhares. O progresso das mulheres no enfrentamento à violência. In O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010. Brasília: ONU Mulheres/Cepia, 2012.

MARTINS, A.P.A. et al. A Institucionalização das Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Brasil. Ipea, Nota Técnica nº 13. Brasília, março de 2015.

OMS, Organización Mundial de Salud. Informe Mundial sobre Violencia y Salud. Ginebra, 2002.

PERNAMBUCO. Plano Estadual para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres 2007-2016. Secretaria da Mulher. Recife, março de 2008.

PERNAMBUCO. Um Novo Ciclo de Políticas Públicas para as Mulheres em Pernambuco. Anuário da Secretaria da Mulher. Ano 09, 2015.

WASELFISZ, J.J. Mapa da Violência 2015: Homicídio de Mulheres no Brasil. Atualização. Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, 2015.

ACIDENTES DE MOTO EM PERNAMBUCO: UM CASO EPIDÊMICO DE SAÚDE PÚBLICA

Boletim Cepam 2014: Acidentes de motos nas Regionais de Saúde de Pernambuco: uma síntese dos dados da frota de veículos e da mortalidade;

Boletim Estatístico DPVAT 2014;

Georreferenciamento dos acidentes de moto atendidos pelo corpo de bombeiros de Pernambuco;

Observatório Nacional da Segurança Viária: O Retrato da Segurança Viária no Brasil 2014;

Boletim Acidente de Transportes Terrestres da Secretaria de Saúde de Pernambuco;

Acidentes de Trânsito no Brasil: A situação nas capitais: Sistema Único de Saúde (SUS);

Mapa de Indicadores de Pernambuco: Secretaria de Planejamento de Pernambuco (Seplag);



© 2016 Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE)

A Revista de Estudos Legislativos é uma publicação da Consultoria Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Os conceitos e opiniões emitidas nos artigos são de inteira responsabilidade de seus autores. Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

www.alepe.pe.gov.br

www.alepe.pe.gov.br

 facebook.com/assembleiape

 twitter.com/alepeoficial

 instagram.com/fotoalepe



— A N O S —



Assembleia Legislativa do
Estado de Pernambuco
A Casa de Todos os Pernambucanos