



**OS ALTOS E BAIXOS DE UM VIADUTO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

**THE HIGHS AND LOWS OF A VIADUCT: PUBLIC POLICY FOR URBAN DEVELOPMENT**

**LOS ALTOS Y BAJOS DE UN VIADUCTO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO URBANO**

**FABRÍCIO MARTINS CARVALHO DA SILVA**

Mestre

Universidade Iguazu - Brasil

ORCID: 0000-0002-8455-2907

fabriocarvalho@id.uff.br

**GEOVANI FALCONI GLÓRIA**

Mestre

Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais - Brasil

ORCID: 0000-0003-4768-6735

geovanigloria@yahoo.com.br

**JÚLIO CÉSAR ANDRADE DE ABREU**

Doutor

Universidade Federal Fluminense - Brasil

ORCID: 0000-0002-4716-3902

jandrade0@gmail.com



Submetido em: 22/06/2018

Aprovado em: 05/09/2019

Doi: 10.14210/alcance.v27n1(Jan/Abr).p18-32

Editores de Seção: Profa. Dra. Flávia Freitas e Profa. Tatiane Ghedine

**LICENÇA CC BY:**

Artigo distribuído sob os termos Creative Commons, permite uso e distribuição irrestrita em qualquer meio desde que o autor credite a fonte original.



## RESUMO

Antônio de Mello, atual prefeito de Moneró, cidade fictícia no litoral norte do Espírito Santo, deverá se posicionar diante das inúmeras reclamações dos moradores do bairro Jardim Valter, os quais alegam possíveis irregularidades na obra de construção de um viaduto para melhoria do trânsito no local. Para o ex-prefeito de Moneró, o assunto sobre a obra do Viaduto José Passos já estava encerrado. Mas, para o atual Chefe do Executivo Municipal, não obstante, a decisão tomada pelo ex-prefeito deverá ser analisada com mais cautela. Será que os moradores têm mesmo razão? O caso foi desenvolvido para que o aluno se coloque no lugar do Gestor Público Municipal. Este caso é direcionado para os cursos de graduação, especialização e mestrado profissional em Administração, Administração Pública e Gestão Pública Municipal.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Gestão Democrática e Participativa; Desenvolvimento Urbano.

## ABSTRACT

Antônio de Mello, the current mayor of Moneró, a fictitious city on the northern coast of Espírito Santo, has to respond to numerous complaints from residents of the Jardim Valter neighborhood alleging possible irregularities in the construction of a viaduct to improve traffic in the area. For the former mayor of Moneró the subject of the work on the José Passos viaduct was already closed. But for the current Municipal Chief Executive, the decision made by the former mayor requires more careful examination. Are the local inhabitants right? This case study enables the student to place him/herself in the position of Municipal Public Manager. It was developed for use on undergraduate, specialization and master's degree courses in Business Administration, Public Administration and Municipal Public Management.

**Keywords:** Public Policy; Democratic and Participatory Management; Urban Development.

## RESUMEN

Antônio de Mello, actual alcalde de Moneró, ciudad ficticia en el litoral norte de Espírito Santo, deberá posicionarse delante de las numerosas reclamaciones de los habitantes del barrio Jardim Valter, los cuales alegan posibles irregularidades en la obra de construcción de un viaducto para mejora del tránsito en el lugar. Para el ex-alcalde de Moneró, el asunto sobre la obra del viaducto José Passos ya estaba encerrado. Pero, para el actual Jefe del Ejecutivo Municipal, la decisión tomada por el ex-alcalde deberá ser analizado con más cautela. ¿Será que los habitantes tienen razón? El caso fue desarrollado para que el alumno se coloque en el lugar del Gestor Público Municipal. Este caso es direccionado para los cursos de graduación, especialización y maestría profesional en Administración, Administración Pública y Gestión Pública Municipal.

**Palabras clave:** Políticas Públicas; Gestión Democrática y Participativa; Desarrollo Urbano.

## INTRODUÇÃO

No dia 31 de março de 2016, ano de eleições municipais, o prefeito da cidade de Moneró, no litoral sul do Espírito Santo, Jorge Onísio, renunciou ao seu segundo mandato como prefeito. Tal renúncia ocorreu por não ser permitida outra reeleição para concorrer a uma vaga no legislativo municipal, pois, conforme prevê a Constituição Federal, para concorrer a uma vaga no legislativo municipal o chefe do executivo deverá deixar o cargo até seis meses antes do pleito municipal (que aconteceria no dia 02 de outubro de 2016).

Com isso, quem assume a prefeitura é o vice-prefeito Antônio de Mello, o “Toni”, conhecido da população moneroense por seus trabalhos como líder comunitário. Bastante atuante na cidade, Toni também foi vereador de Moneró, autor de importantes projetos de leis, tais como o “Emprega Jovem Moneró”, que capacita os jovens de 16 a 24 anos do município para trabalhar nas indústrias de celulose e extração de petróleo da localidade.

Na manhã do dia 4 de abril de 2016, o prefeito Antônio de Mello foi oficiado pelo Ministério Público do Espírito Santo (MP) para prestar esclarecimentos no prazo de 30 dias com relação às obras do Viaduto José Passos. O MP avaliou que a obra desrespeita o Plano Diretor de Moneró porque foi feita sem um estudo de impacto na vizinhança e sem audiências públicas para debater a segurança, isto é, a comunidade não teve chance de dar a sua opinião sobre o projeto.

Os técnicos do MP apontaram que o viaduto passa perto das residências e que esse espaço mínimo traz sérios riscos de acidentes que, inclusive, podem envolver a projeção de veículos sobre as casas, que já sofreram abalos na estrutura, por exemplo, rachaduras. O MP também avaliou que poucos carros passarão pelo viaduto, desconhecendo a importância vultosa de tal construção.

Antônio de Mello, no entanto, relatou que havia acabado de assumir o cargo de Prefeito e analisaria a situação da obra com cuidado e que no prazo de 30 dias todas as irregularidades apontadas pelo MP seriam esclarecidas, salientando, entretanto, que o seu compromisso é com o bem-estar e a segurança da população moneroense.

## ONDE TUDO COMEÇOU

O município de Moneró, localizado no litoral norte do Estado do Espírito Santo, a exatos 96 km da capital Vitória, possui uma área total de 1.300km<sup>2</sup> e um PIB estimado em R\$ 3.000.000.000,00, com uma densidade demográfica de 76,92hab/km<sup>2</sup> e um IDH-M de 0,853. Moneró se destaca na economia capixaba na produção de celulose de eucalipto, assim como na extração de petróleo e gás natural que juntas formam as principais fontes de receitas e geração de empregos do município.

No dia 11 de maio de 2015, movido pelo aumento da população de Moneró, estimada em 100.000 habitantes, o prefeito Jorge Onísio resolveu realizar um pacote de obras no município, conhecido como “Plano de Mobilidade para o Desenvolvimento Urbano”, com o objetivo de melhorar a mobilidade, o serviço de transporte e as condições de deslocamento das pessoas em geral, tais como: obras viárias para automóveis, pedestres e ciclistas, pavimentação de ruas, construção de praças e do Viaduto José Passos, uma promessa de campanha.

O Viaduto José Passos foi estruturado para melhoraria das condições de locomoção e acessibilidade dos veículos pela cidade, os quais aumentaram devido ao crescimento populacional, evitando, desta forma, os longos e constantes congestionamentos. O nome do viaduto é uma homenagem a um dos primeiros professores de Moneró comprometido com a educação e a cultura moneroense, idealizador de grandes projetos na área educacional e cultural do município, além de ter sido um ilustre morador do bairro Jardim Valter. O viaduto ligará a Avenida Presidente João Goulart à Rua Orlando Dutra, duas importantes vias da região, localizadas no bairro Jardim Valter. Esta obra irá desafogar o trânsito no centro de Moneró, diminuindo o número de congestionamentos na região, principalmente na hora do *rush*.

Logo o prefeito Jorge Onísio iniciou o processo de desapropriação das residências que se encontravam no caminho por onde passaria o viaduto. As famílias foram indenizadas, a licitação foi concluída e a empresa vencedora começou a obra de construção do viaduto.



**Figura 1.** Obras do Viaduto José Passos

Fonte: Imagens reproduzidas do site do Jornal Entrevista (<http://jornalentrevista.com.br>).

A conclusão da obra foi prevista para o final do mês de abril do ano de 2016, desta forma o prefeito Jorge Onísio planejou a data de inauguração do Viaduto José Passos para 1.º de maio de 2016, quando se realiza uma já tradicional festa referente ao dia do trabalho. O prefeito só não contava que a obra iria causar tantos transtornos aos moradores que não tiveram as suas residências desapropriadas e, desta forma, tiveram que continuar morando no local.

As famílias que se sentiram prejudicadas por estarem morando próximas ao viaduto, com medo de acidentes e por suas casas apresentarem rachaduras devido às obras, resolveram procurar o prefeito para que fossem indenizadas. Porém, a prefeitura alegou que todas as famílias que foram desapropriadas para a construção do viaduto já haviam sido indenizadas e que nenhuma outra moradia estava impedindo a construção do viaduto. Indignados, os moradores se reuniram na associação de moradores do bairro Jardim Valter e procuraram o MP para denunciarem as irregularidades na construção do viaduto.

## UM NOVO OLHAR SOBRE A OBRA

Na manhã do dia 5 de abril de 2016, para prestar os esclarecimentos necessários com relação à construção do viaduto ao Ministério Público, o prefeito de Moneró, Antônio de Mello, recebeu em seu gabinete o secretário de Obras e Infraestrutura, o secretário de Transportes e Mobilidade Urbana, o secretário de Urbanismo e Habitação e o secretário de Economia e Finanças, para que ele pudesse ter bases mais sólidas para a tomada de decisão estratégica envolvendo o caso do Viaduto José Passos.

Naquele instante o prefeito Antônio de Mello olhou para todos os presentes e disse:

– Senhores secretários, o motivo desta reunião é para que os senhores esclareçam todas as dúvidas apresentadas no ofício que recebi do MP referente às obras do Viaduto José Passos, para que possa encaminhar tais respostas no prazo de 30 dias ao *Parquet*.

O secretário de Obras e Infraestrutura tomou a iniciativa e disse:

– Senhor prefeito, a obra de construção do viaduto é de extrema importância para a mobilidade urbana do centro da cidade, informo que foram executadas obras de revitalização e reurbanização na Rua Manuel Vicente Ferreira, que fica embaixo do viaduto, assim como serviços de pavimentação, iluminação, paisagismo e proteção dos taludes (barrancos) com grama e concreto apropriado para contenção e estabilização das encostas, para trazer segurança à população.

O secretário colocou o projeto da obra sobre a mesa e fez declarações detalhadas da obra, explicou que a extensão e a altura do viaduto serão, respectivamente, de 170m e 9m, que possuirá pista de rolamento dupla, cada uma com 3m de largura, com meios-fios de 15cm de altura, tamanho suficiente para impedir que os carros saiam da pista de rolamento, salientou que as calçadas, com larguras que vão de 1,60m a 1,80m, terão sinalização horizontal e vertical em ambos os lados, com mureta de proteção e iluminação com lâmpadas de LED, ele informou ainda que o viaduto contará com uma área urbanizada de 350m<sup>2</sup>.

Neste momento o secretário de Transportes e Mobilidade Urbana tomou a palavra e disse:

– Senhor prefeito, faço das palavras do secretário as minhas palavras. Esta obra é de extrema importância para a cidade. Além de proporcionar a diminuição de tempo e facilidade de locomoção, isto é, corroborando para melhoria do trânsito no centro do município, o viaduto é bastante seguro tanto para automóveis quanto para os pedestres, pois a velocidade máxima no trecho é de apenas 40 km/h.

O secretário de Economia e Finanças, de posse de uma planilha de cálculos, pediu a palavra e disse:

– Senhor prefeito, informo que o custo da obra do viaduto aos cofres públicos, incluindo o valor das indenizações pagas às famílias que tiveram as suas casas desapropriadas, foi de R\$ 6 milhões de reais, um valor pequeno para uma obra tão importante para cidade, que vai facilitar, inclusive, o escoamento da produção das indústrias da região.

Ele informou, ainda, que acompanhou de perto todo o processo licitatório e que não foi encontrado nenhum vício na licitação desde antes de lançar o edital até após a homologação da empresa responsável pela construção da obra. Todo certame foi aprovado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Quanto às famílias que não foram indenizadas, ele informou que o valor das suas residências era muito alto e que a localização das mesmas não atrapalharia a construção do viaduto.

O prefeito Antônio de Mello leu o ofício do MP e indagou aos presentes se a obra realmente desrespeita o Plano Diretor de Moneró, e o porquê de a obra ter sido feita sem um estudo de impacto na vizinhança e sem audiências públicas para debater a segurança.

O secretário de Obras e Infraestrutura informou que o Plano Diretor Municipal prevê audiências públicas somente em caso de impactos potencialmente negativos, o que não é o caso. O secretário também ressaltou que o viaduto é a maior obra viária urbana em execução do Estado, sendo de extrema importância para a mobilidade urbana da cidade e que o projeto de engenharia “foi concebido” levando em conta a segurança das edificações vizinhas.

Ele também informou que durante a execução das obras não foi comprometida a funcionalidade nem sequer a utilização de nenhum imóvel próximo ao viaduto. Ele ainda reafirmou que o Viaduto José Passos foi construído em um nível muito acima do telhado das residências vizinhas e não está sobrepondo, ou seja, invadindo nenhuma área particular, nem encostada em paredes de qualquer casa. E com relação às colunas de sustentação do viaduto, as mesmas foram projetadas e construídas dentro do espaço público, respeitando os limites legais, não prejudicando a locomoção e a acessibilidade das pessoas, bem como da passagem de veículos.

O secretário de Obras e Infraestrutura concluiu que por ser uma obra de extrema complexidade construtiva, devido ao pouco espaço físico disponível para sua execução, foi realizada com total segurança das residências vizinhas. As casas foram devidamente vistoriadas por técnicos competentes e que todo o trabalho de demolição do local foi realizado com muito cuidado e seguindo todos os procedimentos de segurança para não ocorrer nenhum problema nas estruturas das casas vizinhas. Em seguida apresentou aos presentes o processo de contratação e execução da obra. Além de todas as licenças ambientais necessárias para a realização da mesma, atestou que nenhum órgão de fiscalização tinha apontado irregularidades na obra até o presente momento.

O prefeito agradeceu a presença de todos e os esclarecimentos, disse que iria relatar tudo o que foi dito naquele dia ao MP e terminou aquela reunião.

## **COM A PALAVRA, OS MORADORES**

Após a reunião com o secretariado, o prefeito Antônio de Mello resolveu ouvir as famílias que tiveram suas moradias danificadas com a construção do Viaduto José Passos. Então, na manhã do dia 12 de abril de 2016 recebeu em seu gabinete o presidente da associação de moradores do bairro Jardim Valter, os moradores prejudicados e um representante da Associação Moneroense de Deficientes Físicos.

O prefeito Antônio de Mello cumprimentou os presentes e informou a todos que ele estava ali para ouvir as suas reclamações em relação à construção do Viaduto José Passos para que pudesse, diante de tais, tomar as providências necessárias.

Neste momento, o presidente da associação de moradores tomou a palavra e falou da forma do viaduto que faz um zigue-zague para se desviar dos imóveis, citando a proximidade entre o viaduto e algumas casas e o perigo de um acidente. Ele ainda reclamou que o prefeito anterior não os procurou para apresentar o projeto de construção, quer dizer, não realizaram audiências públicas para dialogar com a população e tampouco se importou com a condição das residências que foram prejudicadas com a obra.

Isabel Dias, uma empresária de 44 anos, comentou que as pilastras de sustentação do viaduto foram construídas em frente às janelas da sua casa. Porém, ela ainda não conseguiu uma indenização da prefeitura, que alega que o valor do seu imóvel é muito caro. Ela ainda informou que neste mesmo terreno há uma casa duplex e um prédio onde seus familiares moram há mais de quinze anos.

Jorge Viana, um representante comercial, relatou que também teve sua casa prejudicada, pois ela era encostada em outra residência que foi demolida, e isso prejudicou a estrutura de sua habitação. Ele, inclusive, apresentou um laudo emitido pela Defesa Civil exigindo a saída da sua família da casa, pois há risco de desabamento do imóvel. Nesse momento Jorge indagou: – Mas, vamos pra onde, Senhor prefeito?

Marcelo, cadeirante, representando a Associação Moneroense de Deficientes Físicos, reclamou do tamanho das calçadas, pois não há uma uniformidade. Em alguns trechos, no decorrer dos 170m de extensão do viaduto, as larguras das calçadas diminuem, forçando os cadeirantes a passar pela pista, o que aumenta o risco de atropelamentos. Marcelo também citou trechos da Lei n.º10.098/2000 – Lei da Acessibilidade –, defendendo os seus direitos de ir e vir e dizendo que as boas condições das calçadas são essenciais para que a mobilidade urbana seja respeitada.

A dona de casa, Maria das Graças, relatou que o telhado da sua casa estava apenas a 50cm de distância do viaduto, que de tão próximo apresentava riscos reais de acidentes. Para ela as muretas de proteção são muito baixas, podendo haver a projeção de algum veículo para a sua residência.

O presidente da associação de moradores também informou que há uma boate nas proximidades do novo viaduto, o que contribui para a circulação de motoristas alcoolizados na região. Neste sentido, a proximidade entre as residências e a obra preocupa os moradores porque ficam expostos ao risco de acidentes. Ele ainda argumentou que é notória a proximidade das casas com o viaduto, o que pode ocasionar prejuízos aos imóveis, devido à dilatação das estruturas do viaduto e da dinâmica dos veículos que causam vibração na estrutura. Em sua opinião, os moradores deveriam ser indenizados, até para evitar uma tragédia.

Após ouvi-los, o prefeito se despediu e reafirmou o seu compromisso com a população moneroense. Quando todos saíram do seu gabinete, o prefeito Antônio de Mello chamou o secretário de Obras e Infraestrutura, o secretário de Urbanismo e Habitação e o secretário de Defesa Civil e Ordem Pública para prestarem esclarecimentos.

## **A AVALIAÇÃO DOS TÉCNICOS DA PREFEITURA**

Com relação à forma diferente da estrutura, o tal zigue-zague, o secretário de Obras e Infraestrutura explicou que se deve ao fato de que os eixos dos extremos não estão na mesma direção. Ele garantiu que, por ser uma obra de extrema complexidade construtiva, devido ao pouco espaço físico disponível para sua execução, foi realizada com total segurança das residências vizinhas, as quais foram devidamente vistoriadas por técnicos competentes. O trabalho de demolição do local foi realizado com prudência e seguindo todos os procedimentos de segurança para não ocorrer nenhum problema nas estruturas dos imóveis.



**Figura 2.** Imagem aérea do Viaduto José Passos

Fonte: Imagens reproduzidas do *site* do Jornal Entrevista (<http://jornalentrevista.com.br>).

Quanto à distância das moradias em relação ao viaduto e à largura das calçadas, o secretário de Urbanismo e Habitação reafirmou que não há risco para as residências e, quanto ao tamanho das calçadas, ele alegou que foram construídas com o tamanho padrão, de acordo com a dimensão definida no padrão arquitetônico para calçadas da Prefeitura de Moneró.



**Figura 3.** Distância das moradias ao viaduto José Passos

Fonte: Imagens reproduzidas do *site* Globo /G1 (<http://g1.globo.com>).

Quanto às rachaduras citadas pelos moradores em suas residências, o secretário de Defesa Civil e Ordem Pública informou que esteve nos locais com os engenheiros da prefeitura, e relatou que, com exceção da residência do Sr. Jorge Vianna, que realmente há um risco iminente de desabamento, eles concluíram que os demais imóveis se tratam apenas de fissuras, isto é, uma abertura superficial que atingiu apenas a pintura e a massa corrida, sem grandes gravidades, não causando nenhum problema estrutural, logo, não há risco de desabamento dos imóveis.



**Figura 4.** Rachaduras nas residências.

Fonte: Imagens reproduzidas do site Globo /G1 (<http://g1.globo.com>).

O prefeito Antônio de Mello, após as análises necessárias com relação à obra, encaminhou a resposta ao ofício do MP com os devidos esclarecimentos com relação à obra.

No dia 25 de abril de 2016, o pedido de paralisação das obras e cancelamento da inauguração do Viaduto José Passos, em Moneró, ajuizado pelo MP, foi julgado improcedente pelo juiz da Vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos e Meio Ambiente, Alexandre Hoffmann Schneider. O magistrado considerou o conjunto de provas apresentados pelo Município, entre elas a licença ambiental.

Ainda de acordo com o juiz, que manteve a inauguração do empreendimento, agendada para o domingo (dia primeiro), as eventuais irregularidades no procedimento licitatório não podem servir como motivo para o impedimento da inauguração do viaduto, nem do seu regular funcionamento. Porém, segundo o magistrado, o Município não está isento da responsabilidade, podendo responder futuramente pelos atos de irregularidade.

Por isso, o pedido de reconsideração ajuizado pelo Município a respeito da decisão dada acerca da busca e da apreensão do processo de contratação e execução da obra também foi julgado improcedente pelo juiz.

O MP, em seu pedido de tutela provisória de urgência cautelar para paralisação das obras, alegou que as obras aconteceram marcadas por irregularidades e sustentou que o empreendimento estaria ferindo as políticas de respeito ao meio ambiente, além de não garantir a segurança da coletividade, uma vez que os moradores da região estariam insatisfeitos com as rachaduras, os ruídos, a poeira, além da interdição de vias causados pela obra.

O MP, segundo os autos, ainda contestou a legalidade dos recursos aplicados na obra, dizendo não haver coerência com os parâmetros estabelecidos pela legislação em vigor. Em sua petição, o órgão ministerial disse, ainda, não ter havido participação popular na discussão do projeto do viaduto, sustentando, também, ausência de previsão do sistema viário no zoneamento do Município.

O Município juntou ao processo toda a documentação emitida pelas empresas de engenharia responsáveis pela construção do viaduto, onde teria ficado comprovada a regularidade técnica do empreendimento público. A Prefeitura Municipal ainda apresentou uma cópia da apólice de seguro referente à obra, o que garantia a cobertura de eventuais danos causados pela construção.

A metodologia utilizada tanto na execução quanto na operação do empreendimento, segundo provas fornecidas e que está juntada aos autos, garante que a estrutura não transmitirá nenhum tipo de vibração e impacto para as construções vizinhas. A Prefeitura também juntou ao processo comprovantes de que a obra funcionou sob licença ambiental.

**DILEMA DO VIADUTO**

No dia 26 de abril de 2016, faltando poucos dias para a inauguração do Viaduto José Passos, prevista para o dia 1.º de maio de 2016, o prefeito Antônio de Mello reafirmou que a Prefeitura confia nas instituições constituídas, assim como o seu compromisso com a moralidade e a transparência no serviço público.

Sabendo que a justiça autorizou a inauguração do viaduto, cabe agora ao prefeito Antônio de Mello resolver que solução irá tomar com relação às famílias que alegam terem sido prejudicadas com as obras do viaduto, com os cadeirantes que alegam que as calçadas estão irregulares e com os moradores ao entorno que alegam que a altura das muretas de proteção não garante a sua segurança, afinal, são todos eleitores do município, ou entender que a utilização da estrutura não representa qualquer risco aos usuários e aos moradores do entorno, que a construção foi realizada de acordo com a legislação e que as famílias que tiveram seus imóveis prejudicados com as obras foram indenizadas e, desta maneira, manter a data da inauguração e comemorar no dia do trabalho mais uma obra que beneficiará a população moneroense?

Afinal, que decisão tomar, senhor prefeito?

## NOTAS DE ENSINO

### 1. Sinopse do caso

O prefeito Antônio de Mello, da cidade fictícia de Moneró, localizada do litoral norte do Estado do Espírito Santo, recém empossado, se depara com a seguinte situação: (1) a construção de um viaduto que custou alguns milhões aos cofres do município e beneficiará a população moneroense; e (2) a insatisfação de alguns moradores, vizinhos do viaduto, que se consideram prejudicados com a obra e entraram com um recurso no Ministério Público. O atual prefeito agora se encontra num dilema: cancelar a inauguração do viaduto para rever estas questões ou simplesmente “tocar o barco” e inaugurar a obra? O caso foi desenvolvido para que o aluno se coloque no lugar do Gestor Público Municipal, reflita sobre essas duas situações e defina a melhor decisão a ser tomada.

### 2. Objetivos da aprendizagem

O objetivo geral deste caso de ensino é desenvolver no aluno a capacidade de avaliar uma política pública e auxiliar na tomada de decisão. Tem como objetivos específicos: (1) compreender a importância da gestão democrática e participativa nas tomadas de decisões governamentais; (2) compreender a importância do Plano Diretor para o desenvolvimento urbano e sustentável de um município; (3) desenvolver habilidades de negociação e resolução de conflitos na gestão pública; e (4) analisar os dilemas éticos com diferentes atores.

### 3. Aplicação

Este caso é indicado para os cursos de graduação, especialização e mestrado profissional na área de Administração Pública e do Campo de Públicas de modo geral, e ainda para cursos de Administração. Aplica-se para disciplinas de políticas públicas, formação de agenda, tomada de decisão pública e planejamento público.

### 4. Fonte de dados

O presente caso de ensino foi inspirado num caso real que ocorreu em um município do litoral norte do estado do Espírito Santo, porém os nomes dos personagens, o nome do município e a maneira como a história foi desenvolvida são fictícios. Os dados para escrever esse caso foram coletados nas seguintes matérias jornalísticas publicadas no ano de 2016: “*Viaduto Ivany Pedrini: Realidade em Aracruz*”, “*Viaduto não é construído em cima de casas*”, “*Viaduto é construído em cima de casas em Aracruz*”, “*Cinco irregularidades em viaduto em Aracruz são apuradas*”, “*Juiz mantém inauguração de viaduto em Aracruz*”.

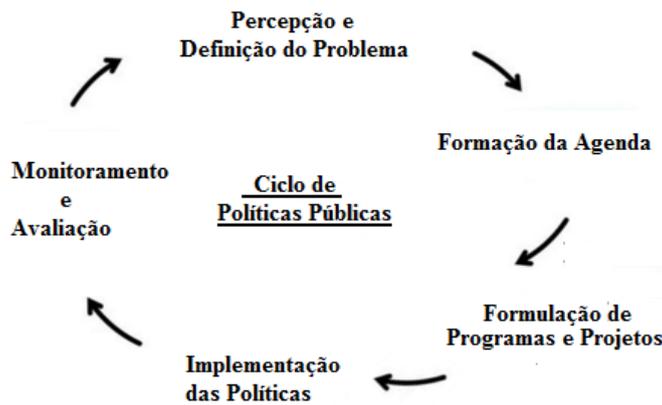
### 5. Apontamentos Teóricos

O objetivo aqui é dar um direcionamento teórico para aula, sem, no entanto, se aprofundar em algum tema. Esta é apenas uma abordagem inicial, portanto o assunto não se esgota por aqui e existem muitas outras formas de abordar os temas propostos no caso de ensino.

#### Avaliação de políticas públicas

De acordo com Capella (2018), o processo de formulação de políticas públicas compreende dois elementos principais: definição da agenda e definição de alternativas. Tal cenário é complementado pelo processo de avaliação das políticas públicas e seus resultados no cotidiano social.

Segundo Secchi (2011), as políticas públicas possuem uma enorme gama de interpretações e teorias. Uma das mais difundidas, contudo, refere-se ao chamado “ciclo de políticas públicas”, que apresenta uma série de etapas encadeadas para a consecução de uma política pública, conforme a Figura 4.



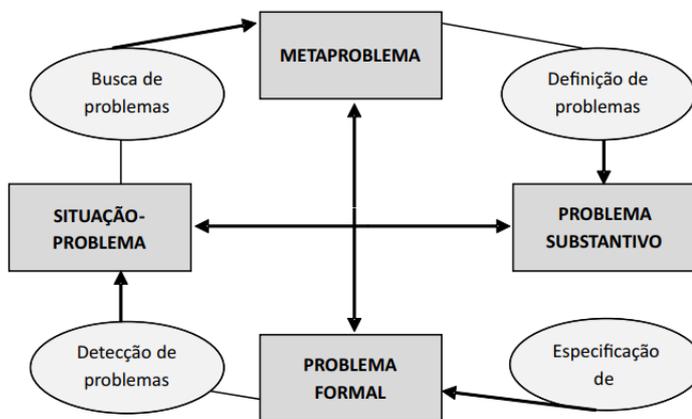
**Figura 4.** Ciclo de políticas públicas.  
Fonte: Baseada em Secchi (2011).

A avaliação é uma dessas etapas, por meio da avaliação permite-se diagnosticar a eficácia e a eficiência da política pública, para que o gestor público tome a decisão se continua ou não com a política pública e de que forma pode melhorá-la (Secchi, 2011).

Avaliar significa determinar o valor, com certa base, apreciar o mérito (Sacconi, 1996). A avaliação é um instrumento que deve ser utilizado pelo poder público para medir a eficácia de suas ações, visando às correções e ao aprimoramento para futuros projetos e programas governamentais (Amoras & Rodrigues, 2009).

Porém, a avaliação de uma política pública pode trazer tanto resultados positivos quanto negativos para o governo, desta forma, um resultado negativo pode ser utilizado pelo público e pela imprensa para criticar o governo; já no caso positivo, o governo pode utilizar para legitimar a própria política pública, como ganho político (Trevisan & Van Bellen, 2008). A ideia é que a avaliação seja constante, conforme o “ciclo de políticas públicas” (Secchi, 2011) e que por meio dela se identifique um novo problema público, que se implemente uma nova política pública e que seja objeto de monitoramento e avaliação permanentes.

Acerca dos problemas públicos, Dunn (2012) apresenta o seguinte modelo analítico.



**Figura 5.** Elaboração de Problemas.  
Fonte: Dunn (2012).

No caso apresentado, o problema foi identificado como os constantes congestionamentos de veículos na cidade devido ao crescimento populacional; a construção do viaduto era uma promessa de campanha do antigo prefeito (formação da agenda); a construção de um viaduto entre a Av. João Goulart e a Rua Orlando Dutra, no bairro Jardim Valter, resolveria da melhor forma os problemas com os constantes congestionamentos na cidade, o próximo passo foi se reunir com o secretário de Obras e Infraestrutura, colocar a obra no orçamento da prefeitura e realizar uma licitação (formulação de programas e de projetos); a implementação ocorreu com a construção do Viaduto José Passos. Lembrando-se de que a identificação do problema só foi possível porque houve uma avaliação da política de trânsito em Moneró e constatou-se que o atual desenho das ruas da cidade não comportava o grande número de automóveis que circulavam diariamente.

### Gestão democrática e participativa

Conforme a Carta Magna Brasileira de 1988, em seu parágrafo único do art.1º, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Fica claro neste artigo que os governantes são representantes do povo, eleitos para gerir os bens públicos pensando no bem-estar de toda sociedade.

Contudo, Azevedo (2007) destaca que a Constituição da República Federativa do Brasil permitiu a superação das desigualdades sociais e regionais por meio do progressivo aprofundamento da democracia participativa, introduzindo mecanismos que estimulam a integração do povo nos processos de construção e de manutenção do Estado brasileiro, permitindo aos cidadãos propor uma política pública, fiscalizar e exigir efetividade nas ações governamentais. Alguns desses mecanismos que permitem a participação popular nas tomadas de decisões governamentais são: audiência pública, conselhos gestores e orçamento participativo (Ferreira, 2011).

Para Costa e Nunes (2015), a gestão participativa é fundamental para uma administração pública eficiente, eficaz e transparente, pois consolida o estado democrático de direito e garante a todos o pleno exercício da cidadania. Esta análise pode ser útil para comparar a ação dos atores sociais na política pública do caso apresentado. De um lado a comunidade alega que não teve a chance de dar sua opinião sobre o projeto, pois a obra foi feita sem um estudo de impacto na vizinhança e sem audiências públicas para debater a segurança. Do outro lado o prefeito esclarece que o Plano Diretor Municipal prevê audiências públicas somente em caso de impactos potencialmente negativos, o que não é o caso.

### Desenvolvimento urbano

A Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais para o planejamento urbano. O Estatuto da Cidade regula o uso da propriedade urbana promovendo a segurança e o bem-estar dos cidadãos, preservando o meio ambiente.

De acordo com o inciso IV do art. 2º da Lei nº 10.257/01, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante:

Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (Brasil, 2001, s/p).

Um dos instrumentos da política urbana criado pelo Estatuto da Cidade é o planejamento municipal, em especial, o Plano Diretor, que propõe o desenvolvimento urbano dos municípios com mais de 20.000 habitantes, buscando o bem-estar dos cidadãos.

A elaboração do Plano Diretor pelos municípios deve ser realizada com a participação de toda a sociedade, demonstrando seu caráter democrático e participativo, conforme configura no inciso I, do § 4º, do artigo 40 da Lei nº 10.257/01:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (Brasil, 2001, s/p).

O caso de ensino apresentou um município com uma população de 100.000 habitantes, que possui um Plano Diretor, em que foi elaborado um estudo de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou as autorizações de construção a cargo do Poder Público municipal. O fato é que o Plano Diretor de Moneró prevê audiências públicas somente em caso de impactos potencialmente negativos, porém o artigo 37 da Lei nº 10.257/01 estabelece que o EIV deva ser executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades.

## 6. Questões para discussão e roteiro para aplicação

É altamente recomendada a leitura do caso com antecedência. Porém, o professor pode dedicar de 10 a 20 minutos da aula para uma leitura *in loco* pelos alunos. Após a leitura, o professor poderá pedir que um aluno resuma o caso para turma, ao mesmo tempo, outros alunos podem complementar a explanação.

Nesse momento, o professor pode iniciar a discussão do caso com a turma, reservando de 15 a 20 minutos, com a questão apresentada no dilema do viaduto: *“Sabendo que a justiça autorizou a inauguração do viaduto, cabe agora ao prefeito Antônio de Mello resolver que solução irá tomar com relação às famílias que alegam ter sido prejudicadas com as obras do viaduto, com os cadeirantes que alegam que as calçadas estão irregulares e com os moradores ao entorno que alegam que a altura das muretas de proteção não garante a sua segurança, afinal, são todos eleitores do município, ou entender que a utilização da estrutura não representa qualquer risco aos usuários e aos moradores do entorno, que a construção foi realizada de acordo com a legislação e que as famílias que tiveram seus imóveis prejudicados com as obras foram indenizadas e desta maneira, manter a data da inauguração e comemorar no dia do trabalho mais uma obra que beneficiará a população moneroense? Afinal, que decisão tomar, senhor prefeito?”*

Depois, recomenda-se que os alunos sejam divididos em grupos de até 5 pessoas, tendo de 30 a 40 minutos para análise do caso e apresentação de suas respostas para os questionamentos sugeridos a seguir. Após esta etapa, recomenda-se a formação de uma plenária ampliada, em que todos os presentes responderão suas versões para os questionamentos sugeridos e debaterão as diferentes perspectivas de cada grupo (aproximadamente 40 minutos nesta etapa).

Estima-se o tempo total de 2 horas para aplicação deste caso, que pode variar de acordo com o número de questões a serem utilizadas pelo professor. A seguir, são sugeridas quatro questões que podem ser utilizadas de acordo com o conteúdo a ser abordado pelo professor, ou mesmo serem substituídas por outras perguntas de acordo com a conveniência da temática de estudo.

### Questões propostas

1. Analisando os prós e os contras desta obra, se você estivesse no lugar do Gestor Municipal, que decisão tomaria? Justifique a sua decisão reconhecendo os atores sociais presentes na política pública, identificando suas preferências a partir de um contexto de uma gestão democrática e participativa.

Direcionamento da resposta para o docente: Espera-se que os estudantes promovam uma discussão analisando os prós e os contras da construção do viaduto e apresentem uma decisão fundamentada nos argumentos de cada um dos atores sociais presentes no caso, avaliando-os num contexto de uma gestão democrática e participativa, informando quem está com a razão.

2. A partir do caso de ensino apresentado, descreva o “ciclo de políticas públicas” desde a identificação do problema até a construção do Viaduto José Passos. É possível identificar o monitoramento e a avaliação desta política?

Direcionamento de resposta para o docente: Espera-se que os estudantes identifiquem o “ciclo de política pública”, relatando o problema que culminou com a construção do viaduto, a formação da agenda, a formulação do projeto e como foram realizados o monitoramento e a avaliação desta política pública.

3. Observando o caso de ensino, é possível descrever alguns mecanismos que garantam o direito à participação popular nas tomadas de decisões do governo? Qual seria a contribuição desses mecanismos na construção do viaduto? E numa sociedade democrática?

Direcionamento de resposta para o docente: Espera-se que os alunos reconheçam como mecanismo de participação popular a audiência pública e demonstrem a importância deste mecanismo para garantir o direito dos moradores do bairro Jardim Valter com relação à construção do Viaduto José Passos. Os estudantes deverão citar outros mecanismos de participação popular, como orçamento participativo e conselhos gestores de políticas públicas e apresentar argumentos que demonstrem a sua importância para uma gestão democrática.

4. Segundo informações da prefeitura de Moneró, a construção do viaduto ocorreu de acordo com o Plano Diretor do município. Qual a importância de um Plano Diretor para o desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana de um município? É possível identificar a sua importância no caso proposto?

Direcionamento de resposta para o docente: Espera-se que os estudantes identifiquem o Plano Diretor como um importante instrumento para a gestão democrática e participativa da população, fundamental para a consolidação do Estado Democrático de Direito, com normas que devem ser respeitadas pelos gestores municipais para garantir a segurança e o bem-estar da população.

## 7. Desfecho do caso

O viaduto foi liberado para os motoristas e o prefeito da cidade informou que as pessoas que se sentiram lesadas pela obra do viaduto poderiam entrar com um processo administrativamente na prefeitura.

## REFERÊNCIAS

- Amoras, F. C. & Rodrigues, L. G. (2009). Avaliação das políticas públicas. *Revista Espaço Acadêmico*, (101), 135-138.
- Azevedo, E. G. (2007). *Gestão pública participativa: a dinâmica democrática dos conselhos gestores*. 180f. Dissertação de Mestrado, Direito Público, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Barreto, A. R. M. & Teixeira, E. M. B. Participação popular na gestão pública de Mossoró-RN. In *Anais do Encontro Brasileiro de Administração Pública*, João Pessoa/PB, EBAP.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado, 1988. Recuperado em 25 abr., 2018 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- \_\_\_\_\_. (2001). *Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto das Cidades*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Recuperado em 25 abr., 2018 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm).
- \_\_\_\_\_. (2000). *Lei n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000 – Lei da Acessibilidade*. Brasília. 2000. Recuperado em 25 abr., 2018 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L10098.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10098.HTM).
- Capella, A. C. N. (2018). *Formulação de Políticas*. Brasília: Enap.
- Costa, W. L. & Nunes, R. L. S. Gestão participativa na administração pública no cenário atual. Escola Superior Aberta do Brasil. In Jusbrasil. 2015. Recuperado em 25 abr., 2018 de <https://wesley18.jusbrasil.com.br/artigos/226084652/gestao-participativa-na-administracao-publica-no-cenario-atual>.
- Crantschaninov, T. I. & Medeiros, A. K. (2012). Democratização na construção de políticas públicas: Conferências municipais populares nos processos de formulação. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 2(1), 1-15.
- Dunn, W. N. (2012). *Public policy analysis* (5a ed.). Boston, Pearson.
- Ferreira, H. T. (2011). *Políticas públicas e participação popular: realidade ou mito?* 2011. 77f. Monografia de Especialização, Gestão Pública Municipal, Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Universidade Aberta do Brasil (UAB), Curitiba.
- Freitas, L. O. (2015). Políticas públicas, descentralização e participação popular. *Revista Katálysis*, 18(1), 113-122.
- Millon, L. V. (2010). Participação popular nas políticas públicas municipais. *Revista de Direito*, 13(17), 59-71.
- Prefeitura de Aracruz. (2016). *Viaduto Ivany Pedrini: Realidade em Aracruz*. Recuperado em 20 abr., 2018 de <http://aracruz.es.gov.br/noticia/7082/>.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Viaduto não é construído em cima de casas*. Recuperado em 20 abr., 2018 de <http://www.aracruz.es.gov.br/noticia/6987/>.
- Ribeiro, W. (2016). Viaduto é construído em cima de casas em Aracruz. *A Gazeta*. Recuperado em 20 abr., 2018 de [http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160601\\_aj24571\\_municipioaracruz\\_viaduto.pdf](http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160601_aj24571_municipioaracruz_viaduto.pdf).

- \_\_\_\_\_. (2016). Cinco irregularidades em viaduto em Aracruz são apuradas. Gazeta online. 2016. Recuperado em 20 abr., 2018 de <https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2016/05/cinco-irregularidades-em-viaduto-de-aracruz-sao-apuradas-1013943100.html>.
- SACCONI, L. A. (1996). *Minidicionário Sacconi da Língua Portuguesa*. Atual Editora, 1996, 686p.
- SECCHI, L. (2011). *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise* (686p.). Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning.
- SOUZA, J. M. (2017). Inclusão de pessoas com deficiência: Das políticas públicas ao preconceito. *Revista Alcance*, 24(1), 21-35.
- Trevisan, A. P. & Van Bellen, H. M. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, 42(3),529-550.
- Tribuna de Justiça do Estado do Espírito Santo. (2016). *Juiz mantém inauguração do viaduto de Aracruz*. Recuperado em 20 abr., 2018 de <https://tj-es.jusbrasil.com.br/noticias/336947910/juiz-mantem-inauguracao-de-viaduto-em-aracruz?ref=serp>.