

PROPOSIÇÃO DE MODELOS DE GOVERNANÇA E UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO

Proposition of governance models and use of intergovernmental relations instruments for implementation of the Multi-Purpose Territorial Cadastre

Carlos Antonio Oliveira Vieira
Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Geologia - CFH
carlos.vieira@ufsc.br

Everton da Silva
Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Geociências - CFH
everton.silva@ufsc.br

Diego Alfonso Erba
Lincoln Institute of Land Policy
diegoerba@gmail.com

Francisco Henrique Oliveira
Universidade do Estado de Santa Catarina
Departamento de Geografia - FAED
francisco.oliveira@udesc.br

Liane Ramos da Silva
Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Engenharia Civil - CTC
liane.ramos@ufsc.br

Resumo:

Este artigo apresenta os resultados da aplicação de modelos de governança, apoiando-se em instrumentos de articulações intergovernamentais, orientadas para promover coordenação e cooperação no processo de implementação e implantação do CTM no Brasil. O objetivo deste artigo se configura na proposição de modelos de governança multinível, voltado a implementação do CTM, e utilizando como referência o convênio administrativo tripartite. Este instrumento de relações intergovernamentais foi considerado pelas partes interessadas como um caso de sucesso, uma vez que o propósito foi atingido plenamente. Neste artigo apresenta-se uma alternativa para institucionalização da cooperação/parceria, por meio do convênio administrativo tripartite, como instrumento para a gestão intergovenamental, neste contexto, foram propostos dois modelos de gestão e coordenação para implementar as atividades voltadas à Implantação do CTM: *modelo I* (Universidade-Assessora) e *modelo II* (Universidade-Contratante). Os municípios onde as experiências de governança multinível foram implementadas se localizam no Estado de Minas Gerais, sendo eles: Itabira (*modelo I*) e Nova Serrana (*modelo II*). Os resultados demonstraram que cada modelo, com suas peculiaridades, apresentou características fortes e dinâmicas, bem como possíveis fragilidades, porém se mostraram eficientes em razão da forma como foram implantados, implementados e conduzidos.

Palavras-chave: Governança, Relações Intergovernamentais, Cadastro Territorial Multifinalitário.

Abstract:

This paper presents results of governance model applications, relying on intergovernmental relation instruments, aimed at promoting coordination and cooperation in the process of implementation of the CTM in Brazil. The objective of this article is to propose multilevel governance models, in the process of implementing the CTM, using the tripartite administrative agreement, as an instrument of intergovernmental relations, was successfully achieved. In this article, an alternative for institutionalizing cooperation/partnership was presented, through the tripartite administrative agreement, as an instrument for intergovernmental management, as well as two management and coordination models were proposed to implement the activities planned for the Implementation of the CTM: model I (University-Advisor) and model II (University-Contractor). The municipalities where multilevel governance experiences were implemented are located at the State of Minas Gerais, namely: Itabira (model I) and Nova Serrana (model II). The results demonstrated that each model, with its peculiarities, presents strengths and possible weaknesses, and proved to be efficient due to the way in which they were implemented and conducted.

Keywords: Governance, Intergovernmental Relations, Multipurpose Territorial Cadastre.

1 INTRODUÇÃO

A implementação do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros representa, ainda hoje, um grande desafio. Mesmo considerando que o Ministério das Cidades publicou a Portaria N° 511/2009, com as diretrizes para a implantação do CTM, a qual foi recentemente atualizada pela Portaria N° 3.242/2022, do Ministério do Desenvolvimento Regional, muitos entes federados - na esfera municipal, sentem dificuldades para implementá-las, quer seja devido a falta de corpo técnico capacitado, ou mesmo por não possuir uma infraestrutura condizente com as atividades, ou ainda pela ausência de um regramento jurídico (lei) que os obrigue/oriente a realizar essa importante tarefa.

Com raríssimas exceções há um quadro técnico formado por servidores capacitados e com habilidades para a elaboração e implementação, como também, para a manutenção do CTM. Em muitos municípios ainda permanecem a visão de um “Cadastro Técnico Municipal”, normalmente tendo como objetivo principal a tributação imobiliária.

A maioria absoluta dos entes federados municipais também não possui a infraestrutura mínima para promover as ações de licitações, acompanhar tecnicamente os certames licitatórios e fiscalizar as entregas dos serviços e produtos, sem mencionar a disponibilidade de equipamentos e infraestrutura de tecnologia da informação (TI) compatíveis com as atividades de implantação de uma rede de referência cadastral, produção cartográfica de base cadastral, levantamentos cadastrais, desenvolvimento e manutenção de sistemas.

Em adição ao movimento que vem considerando o CTM como instrumento-chave para as políticas de solo, como a PNDU, por exemplo, ressalta-se o capital intelectual e o aparelhamento das universidades, com profissionais altamente especializados em todo o espectro de conteúdos relacionados ao CTM, que poderiam ser utilizados nesse processo transferindo conhecimento e apoio tecnológico por meio da extensão universitária. Neste sentido, observa-se que algumas Universidades Públicas vêm utilizando de alguns instrumentos de colaboração intergovernamental para assessorar entes federados, na implementação de políticas públicas, contando com suas Fundações de Apoio, para estabelecer o controle e a execução técnica, financeira e contábil.

Já em 2005 Abrucio apontava que as relações intergovernamentais no Brasil eram contraditórias. Embora formalmente cooperativas, devido às tarefas atribuídas às três instâncias de governo, na prática, ainda há predominância de um perfil não cooperativo, marcado por competição predatória e ação fragmentada das unidades

federadas (ABRUCIO, 2005).

Nesse contexto, o Brasil ainda enfrenta obstáculos ao progresso da governança. O diálogo federativo é limitado, exacerbado pela vasta extensão territorial que amplia as disparidades regionais, resultando em desequilíbrios de competências e resolução entre os entes federativos, o que acentua as desigualdades regionais (ABRUCIO e SANO, 2013).

Assim, em um entorno de limitações perceptíveis dos municípios e potencialidades acadêmicas nas universidades, torna-se necessária a proposição de modelos de governança e utilização de instrumentos de relações intergovernamentais para implementação do Cadastro Territorial Multifinalitário nos municípios brasileiros. Este artigo tem por objetivo propor dois modelos de governança multinível, utilizando o convênio administrativo tripartite, como instrumento de relações intergovernamentais, de forma a promover a coordenação entre autarquias/fundações públicas, suas fundações de apoio, e o ente federado municipal, no processo de implementação do CTM.

Desafortunadamente, apesar de estratégias de implantação do CTM já estarem consolidadas internacionalmente, sua aplicação sistemática ao contexto nacional configura-se incipiente, justificando o esforço ora empreendido para aplicar seu conteúdo teórico à realidade brasileira, povoada de densos problemas estruturais.

2 PACTO FEDERATIVO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E A GOVERNANÇA

A descentralização, iniciada com a Constituição de 1988, trouxe novos padrões de relacionamento político e administrativo entre as esferas governamentais, impactando significativamente o processo de gestão pública (SIMIONE, 2014), implicando na necessidade de o Estado reinventar a maneira de se relacionar internamente com os demais entes federativos e, externamente, com a sociedade e o mercado.

As mudanças recentes destacam a interdependência na governança e a necessidade de soluções eficazes para problemas locais compartilhados. Isso enfatiza a importância de pactuações para beneficiar a gestão de políticas públicas, trazendo à tona as relações intergovernamentais como questão central na administração do Estado (SIMIONE, 2014), (AGRANOFF, 2018), (MARKS e HOOGE 2020) e (LOWATCHARIN et al 2019).

No federalismo brasileiro, há distinções notadamente em quatro aspectos relevantes para compreender o papel dos municípios: o número de instâncias governamentais na federação, a distribuição de competências tributárias, disparidades socioeconômicas e as relações intergovernamentais (NEVES, 2012).

Diante da complexidade das relações sociais e intergovernamentais contemporâneas, as teorias clássicas falham em explicar o inter-relacionamento na escala necessária. A governança multinível oferece uma nova perspectiva ao explorar as relações em diferentes níveis, destacando o papel endógeno das comunidades locais e regionais (HENRICHS e MEZA, 2016).

Segundo Knopp (2011, p. 58) governança multinível trata do compartilhamento de poder e gestão por meio de espaços de negociação flexíveis entre os níveis governamentais e atores sociais para alcançar interesses coletivos. Isso requer um equilíbrio dinâmico entre autonomia, inserção e regulação de vários participantes (HENRICHS e MEZA, 2016).

Destaca-se ainda a necessidade de flexibilizar e buscar consenso em todos os

níveis para facilitar a harmonização das diretrizes e promover a integração efetiva. Isso inclui a mobilização para regulamentar o CTM em nível nacional, visando abrir caminho para reformas que facilitem uma integração (HENRICHS e MEZA, 2016). No entanto, no Brasil, as políticas públicas de grande abrangência nacional são formuladas pelo Governo Federal, muitas vezes sem considerar a falta de capacidade operacional e financeira dos governos locais para implementá-las, o que resulta em falhas na ação e desperdício de recursos.

O pacto federativo brasileiro é conformado pela União, Estados, o Distrito Federal e Municípios, ainda que estes entes sejam autônomos, possam adotar uma agenda política própria e possuam competências legislativas, administrativas e tributárias privativas (ARANTES e PEREIRA, 2022).

A autonomia dos entes federativos se refere à capacidade de administrar seus próprios assuntos dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal, abrangendo aspectos organizacionais, políticos, administrativos e financeiros (NEVES, 2012).

De acordo com Neves (2012) a capacidade de legislar é definida de forma indicativa: os municípios têm autoridade para criar leis sobre assuntos de interesse local e para complementar a legislação federal e estadual, exceto em questões exclusivamente de competência federal.

Em relação aos assuntos de competência exclusiva do município, além do transporte coletivo, estão os serviços tradicionais da administração municipal. Adicionalmente, embora não explicitamente mencionado na Constituição, é importante destacar a responsabilidade exclusiva do município de estabelecer suas áreas urbana e rural, o que está intrinsecamente ligado ao ordenamento do território e tem implicações significativas em termos urbanísticos, tributários e ambientais (NEVES, 2012). O Cadastro Territorial Multifinalitário é um instrumento fundamental e imprescindível à promoção do ordenamento territorial do município e deveria ser considerado como ação fundamental para se formular planejamento e gestão.

Talvez por sua especificidade, os serviços necessários à implantação do CTM (Rede de Referência Cadastral Municipal, Mapeamento Cadastral e sua Regulamentação, Avaliação em Massa de Imóveis e o desenvolvimento de Solução de Sistema) necessite de um conhecimento mais aprofundado sobre temas que dificilmente um único município, ou mesmo consórcio de municípios, tenham em seu corpo técnico, ou pelo menos na totalidade dos temas envolvidos.

2.1 Relações intergovernamentais: instrumentos de gestão

Hueglin e Fenna (2015, p. 238-239) destacam que ao longo do século XX, vários fatores, como o surgimento do Estado de Bem-Estar e regulador, o aumento da demanda por políticas sociais e a pressão por maior integração econômica, levaram as relações intergovernamentais a se tornarem fundamentais no federalismo moderno. Isso ocorreu em paralelo aos processos constitucionais de divisão de poderes e ao legislativo bicameral, ou mesmo mais complexo. Essa tendência se manifestou na "institucionalização das relações intergovernamentais", que ocorrem predominantemente de forma vertical (entre a União e os Estados-membros, e entre Estados-membros e Municípios) e horizontalmente, entre entes federados do mesmo nível. Deste progresso, emergiram os termos de federalismo cooperativo, colaborativo, pragmático e administrativo, os quais descrevem diferentes formas de ajustes e compromissos entre os níveis de governo.

Segundo Radin (2010) existem diversas categorias de instrumentos para estabelecer as relações intergovernamentais:

a) Estruturais

Tem a ver com papéis e relações formais, padrões de autoridade e liderança; regras, políticas e regulamentos; e mecanismos para diferenciação e integração de papéis, tarefas e relações formais.

- **Reorganização:** padrões de autoridade e lideranças são rompidos e reestabelecidos. Exemplo: criação do Sistema Nacional de Cultura, nos anos 2010 estados e municípios criaram departamentos de cultura;
- **Comissões:** ferramentas de integração horizontal. Exemplo: comissões de combate a Covid19;
- **Coordenação:** mecanismos de coordenação são ferramentas para integração estrutural – integração de unidades estruturadas por função, nível ou geografia;
- **Desregulamentação:** instrumentos que afrouxam o controle sobre as relações intergovernamentais (alteração ou extinção de regras, políticas e regulamentos);
- **Delegação de Poderes e descentralização:** União para Estado, Estado para municípios;
- **Regulação e supervisão.**

b) Programáticos

Envolve aplicação de recursos e o redesenho de programas e de tipos de subsídios:

- **O deslocamento em direção a subsídios de propósito mais amplo:** aprovação, nos EUA, de subsídios em blocos, em detrimento de apenas subsídios categóricos (específicos);
- **Parcerias:** significa menos dependência do fornecimento de serviços por burocracias públicas e maior utilização de parcerias público-público ou público-privado;
- **Colaborações:** a colaboração entre órgãos prevê que os companheiros renunciarão ao controle total dos recursos em favor do processo de grupo, da combinação de recursos e do planejamento conjunto, da implementação e da avaliação de novos serviços.

c) Pesquisa e construção de capacidade

Tomar medidas para construir capacidades de gestão em todos os níveis (empoderamento):

- **Pesquisa:** é uma ferramenta indireta de gestão intergovernamental cujo objetivo é ajudar as pessoas a compreenderem problemas e questões, opções e consequências;
- **A provisão de informações:** Apresentar um conjunto de informações atualizadas e que permitam subsidiar o processo de tomada de decisão;
- **Construção de capacidade:** fortalecer as capacidades dos funcionários estaduais ou locais de administrar programas sozinhos.

d) Comportamental

Tomar medidas necessárias à:

- Gestão de conflitos;
- Comunicação individual;
- Comunicação em grupo.

Instrumentos de gestão das relações intergovernamentais estão totalmente em concordância com outras mudanças do mundo da administração pública. E, novas demandas aos gestores exigem que estes pensem num repertório de instrumentos que poderiam ser usados em situações diferenciadas (RADIN, 2010).

2.2 Governança

No âmbito da administração pública federal, o conceito de governança foi estabelecido de forma normativa no Decreto N° 9.203/2017, que o define como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle empregados para avaliar, orientar e monitorar a gestão, visando a condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade. O decreto estabelece ainda diretrizes para a governança pública, incluindo a monitorização do desempenho e avaliação da concepção, implementação e resultados das políticas e ações prioritárias, a coordenação de instituições e processos para melhorar a integração entre diferentes níveis e esferas do setor público, a tomada de decisões baseada em evidências, conformidade legal, qualidade regulatória, desburocratização e apoio à participação da sociedade, além da definição formal das funções, competências e responsabilidades das estruturas e arranjos institucionais (OLIVEIRA, 2021).

Atualmente, tanto na literatura nacional quanto internacional, há uma tendência em enxergar a governança como uma abordagem estratégica e contextualizada para lidar com os desafios de coordenação e implementação de programas governamentais em ambientes cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos, conforme Cavalcante e Pires (2018, p. 11).

Dessa forma, temos o exemplo da abordagem da governança no âmbito público, que consiste em um conjunto de conceitos e práticas de gestão. Essa abordagem baseia-se na interação dinâmica entre estrutura e prática, articulando os mecanismos utilizados para promover maior coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo. Nessa perspectiva, a governança parte do pressuposto de que as estruturas não podem existir isoladamente das relações, nem ignorar a importância da interdependência no contexto da gestão de políticas públicas (SIMIONE, 2014).

Peters e Pierre (1998) argumentam que a governança impacta os procedimentos e práticas na administração pública, introduzindo novos mecanismos de tomada de decisão e articulação entre entidades públicas e até mesmo privadas na elaboração de políticas públicas, além de promover a participação de diferentes setores interessados nos processos administrativos do Estado. Assim, a administração pública não perde sua importância, mas sim transfere seu papel principal de planejamento, formulação e implementação de políticas públicas para uma abordagem mais interativa, caracterizada pela coordenação, cooperação e articulação das ações governamentais dentro do Estado.

Os avanços na gestão intergovernamental se baseiam em sistemas descentralizados e nas interações entre entidades públicas. Nesse contexto, a coordenação é percebida como fundamental para a eficiência, sendo vista como

uma abordagem estrutural na qual os mecanismos de coordenação servem para integrar as estruturas. Isso facilita a administração tanto das relações horizontais quanto verticais, entre os governos (SIMIONE, 2014).

De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013), nos países federativos, há desafios na elaboração de políticas consistentes e coerentes devido à necessidade de acordos intergovernamentais em várias áreas, envolvendo negociações complexas e prolongadas que nem sempre são bem-sucedidas. No Brasil, a governança multinível desempenha um papel fundamental na formulação de avaliações mais abrangentes sobre a ação governamental, uma vez que a coordenação entre União, Estados e Municípios frequentemente determina o sucesso das políticas públicas.

3 PROPOSIÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO

O instrumento para a gestão intergovernamental proposto aparece na forma de Instrumento Programático, mesclando a ideia de instrumentos de Colaborações e Parcerias, através da celebração de um Convênio Administrativo, que é uma das categorias de Instrumento Programático.

Neste instrumento de gestão, especificamente Convênio Administrativo Tripartite (Figura 1), aparece um ente federado na esfera municipal (Município); um órgão da administração pública indireta, na forma de Autarquia (Autarquia Pública de Direito Público, criada por Lei) ou Fundação Pública (Fundação Pública de Direito Público, autorizada por Lei) – (Universidade); e uma Fundação de Apoio da Universidade, devidamente credenciada no seu conselho máximo e também junto ao MEC. Normalmente essas fundações de apoio são Fundações Públicas de Direito Privado, e sem fins lucrativos.

Uma vez definido o instrumento para a gestão intergovernamental, ou seja, o convênio tripartite, torna-se necessário definir modelos de gestão e coordenação para implementar as atividades prevista. Neste artigo propõem-se dois modelos: *modelo I* (Universidade-Assessora) e *modelo II* (Universidade-Contratante).

Figura 1 – Estrutura do Convênio Administrativo Tripartite.



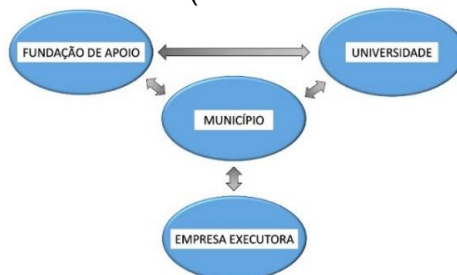
Fonte: AUTORES (2024).

O *modelo I* (Universidade-Assessora) apresenta-se bastante inovador, pois a universidade, com seu corpo técnico especializado, assessora o município em todos os processos de especificação técnica dos termos de referência – como também nos editais, acompanhamento dos processos licitatórios e, não menos importante, no acompanhamento da execução de todos os serviços licitados e ainda na fiscalização dos entregáveis (Figura 2). Porém, o corpo técnico do município realiza todos os processos e rituais dos certames licitatórios.

O *modelo II* (Universidade-Contratante) também apresenta-se bastante inovador, pois a universidade, com seu corpo técnico especializado, assume a

responsabilidade técnica para executar todos os procedimentos e rituais dos certames licitatórios com o apoio da Fundação (na forma de Seleções Públicas, regido pela Lei nº 8.958/1994, e demais normas vigentes), como também todas as especificações técnicas dos termos de referência e dos editais, acompanhamento dos processos licitatórios e, não menos importante, no acompanhamento da execução de todos os serviços licitados e por fim na fiscalização dos entregáveis (Figura 3).

Figura 2 - Modelo I (Universidade-Assessora).



Fonte: AUTORES (2024).

Figura 3 - Modelo II (Universidade-Contratante).



Fonte: AUTORES (2024).

Independentemente do modelo utilizado, o corpo técnico da Universidade pode fazer parte da comissão licitante (no caso do *Modelo II*) e/ou compor a comissão técnica, que dará suporte técnico à comissão de licitante (no caso do *Modelo I*).

4 ESTUDO PILOTO

Com vistas a uma avaliação dos modelos, aplicados à realidade brasileira, serão apresentados casos de estudo com dois municípios: Itabira (*modelo I* - Universidade-Assessora) e Nova Serrana (*modelo II* - Universidade-Contratante), ambos no Estado de Minas Gerais, onde esses modelos foram aplicados com sucesso.

4.1 Caso de Estudo: Município de Itabira

O município de Itabira encontra-se localizado no Quadrilátero Ferrífero, a leste da capital do estado, Belo Horizonte, distando desta cerca de 110 km. O município ocupa uma área de 1.253,704 km², sendo que 70 km² estão em área urbana, e sua população foi estimada para o ano de 2020 em 120.904 habitantes. O município, por sua característica econômica, passou por transformações urbanísticas, políticas, sociais e naturalmente, culturais. Neste sentido, foi necessário o investimento na atualização das informações sobre o seu território, bem como em instrumentos que possibilitem a modernização na gestão territorial e a implementação de políticas públicas pautadas na realidade socioeconômica do município.

O cadastro imobiliário do município de Itabira encontrava-se desatualizado, sendo constituído por informações alfanuméricas mantidas pelo sistema de

tributação, e por informações geoespaciais em meio digital, porém em base de dados desconectada do sistema de gestão dos dados cadastrais. Um passo importante no sentido de estruturar o cadastro imobiliário para avançar rumo a multifinalidade, e na esteira das tendências de modernização dos sistemas cadastrais, um novo modelo conceitual deveria ser desenvolvido e implementado, onde a parcela (lote) seria o objeto central do cadastro territorial, conforme define a Federação Internacional dos Geômetras (FIG). A parcela territorial, por sua vez, seria a referência básica para os cadastros temáticos, destacando-se que a unidade autônoma seria uma das classes que possibilitaria a associação de outras classes com a parcela, como: pessoas, endereços, tributos, entre outras.

Para viabilizar o Cadastro Territorial Multifinalitário, no sentido de assegurar acesso amplo e rápido às informações relacionadas ao território, envolvendo setores e atores da administração municipal e de instituições parceiras, uma solução de sistema, envolvendo o Sistema de Informação Territorial e o Geoportal, foi implementada para proporcionar a modernização da gestão territorial. Esta solução comporia a Infraestrutura de Dados Espaciais do Município, no qual outros módulos de gestão de cadastros temáticos, de prestação de serviços e de fiscalização, se conectariam para ampliar de forma sinérgica e padronizada os usos e atualizações das bases de dados relacionadas ao território municipal.

As atividades previstas objetivavam dotar a Administração Municipal de meios que possibilitassem um melhor desempenho nas atividades de planejamento, bem como de mobilidade urbana e fiscais, que por sua vez conduzirão as políticas públicas que se desenvolverão nos próximos tempos.

Diante deste contexto, foi proposto um projeto de extensão, seguindo o *modelo I* (Universidade-Assessora), que teve como objeto: “*assessorar e estabelecer os critérios básicos a serem seguidos pelo Município de Itabira – MG, na elaboração de Termos de Referência, editais, acompanhamento dos processos licitatórios, para execução de todas as etapas do mapeamento territorial cadastral, bem como as etapas de atualização e cadastramento das unidades urbanas, Sistema de Informação Geográfico Corporativo, como também a Atualização da Planta de Valores Genérica e a Regulamentação do CTM de acordo com as Diretrizes Nacionais propostas pelo Ministério das Cidades*”. O projeto envolveu uma autarquia, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), uma fundação de apoio, neste caso a Fundação Stemmer para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (FEESC), e o Município de Itabira. E o instrumento intergovernamental utilizado foi um Convênio Administrativo Tripartite, tramitado em todas as instâncias nas três organizações envolvidas. A Figura 4 apresenta dados do Projeto de Itabira (ProjItabira).

Figura 4 – Dados do Projeto de Itabira (ProjItabira)

PROJETO: CONSULTORIA, DESENVOLVIMENTO E APOIO PARA IMPLANTAÇÃO DO CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO, SISTEMA DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICO CORPORATIVO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE ITABIRA.
PERÍODO: 22/11/2019 até 21/05/2021
ADITIVO 1: 22/05/2021 até 21/05/2022
ADITIVO 2: 22/05/2022 até 21/12/2022
ADITIVO 3: 22/12/2022 até 01/07/2023
ADITIVO 4: 02/07/2023 até 22/12/2023
ADITIVO 5: 23/12/2023 até 01/07/2024
RESPONSÁVEL: Carlos Antônio Oliveira Vieira
CONTRATANTE: Município de Itabira - Mg
INSTITUIÇÃO DE ENSINO / ICT: Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
DEPARTAMENTO: Departamento de Geociências - (GCN/UFSC) - Florianópolis
Nº DO CONVÊNIO NA PREFEITURA PARA OFÍCIO DAS PARCELAS: 040/2019
Nº DO PROCESSO: 23080.064460/2019-37 Nº DO CONTRATO/CONVÊNIO- FEESC: 2019/0134

Fonte: PROJITABIRA (2024).

4.2 Caso de Estudo: Município de Nova Serrana

Localizada na região do alto São Francisco, Centro Oeste de Minas Gerais, Nova Serrana, na segunda metade do século XX, constitui-se na capital nacional do calçado esportivo. Uma das consequências desse fato foi o rápido crescimento econômico, demográfico, o que ocasionou transformações urbanísticas, políticas, sociais e naturalmente, culturais. Neste sentido, tornou-se necessário o investimento na atualização das informações sobre o seu território, bem como em instrumentos que possibilitem a gestão territorial e a implementação de políticas públicas pautadas na realidade socioeconômica do município.

O cadastro imobiliário do município de Nova Serrana também se encontrava desatualizado, sendo constituído por informações alfanuméricas mantidas pelo sistema de tributação, e por informações geoespaciais em meio analógico. A representação cartográfica em meio digital não está devidamente georreferenciada e apresenta níveis de informações macros: bairros, quadras, nomes de vias.

Diante deste contexto, foi proposto um projeto de pesquisa com vistas a dotar a Administração Municipal de meios que possibilitem um melhor desempenho nas atividades de planejamento, de mobilidade urbana e fiscais, que por sua vez conduzirão as políticas públicas que se desenvolverão, a partir desse melhor conhecimento do seu território. Esse projeto de pesquisa, seguindo o *modelo II* (Universidade-Contratante) teve como objeto: “a realização do cadastro territorial multifinalitário de acordo com a portaria N° 511 de 2009 do Ministério das Cidades, elaboração do Plano Diretor e do Plano de Mobilidade Urbana no município de Nova Serrana – MG”, e envolveu também uma autarquia, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), uma fundação de apoio, neste caso a Fundação Stemmer para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (FEESC), e o Município de Nova Serrana. E o instrumento intergovernamental utilizado foi também um Convênio Administrativo Tripartite, tramitado em todas as instâncias nas três organizações envolvidas. A Figura 5 apresenta dados do Projeto (ProjNS).

Figura 5 – Dados do Projeto de Nova Serrana (ProjNS)

PROJETO: REALIZAÇÃO DO CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO, MOBILIÁRIO E IMOBILIÁRIO DO MUNICÍPIO DE NOVA SERRANA, DE ACORDO COM A PORTARIA Nº 511 DO MINISTÉRIO DAS CIDADES E ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR E PLANO DE MOBILIDADE URBANA DO MUNICÍPIO DE NOVA SERRANA - MG.
PERÍODO: 28/12/2018 até 27/12/2023
RESPONSÁVEL: Carlos Antônio Oliveira Vieira
CONTRATANTE: Município de Nova Serrana – MG
INSTITUIÇÃO DE ENSINO / ICT: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
DEPARTAMENTO: Departamento de Geociências – (GCN/UFSC) – Florianópolis
Nº DO CONVÊNIO NA PREFEITURA PARA OFÍCIO DAS PARCELAS: 060/2018
Nº DO PROCESSO: 23080.048551/2018-44
Nº DO CONTRATO/CONVÊNIO-FEESC: 2019/0006

Fonte: PROJNS (2024).

5 DISCUSSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresenta os resultados da aplicação de modelos de governanças, através de instrumentos de articulações intergovernamentais, orientadas para promover coordenação e cooperação no processo de implementação e implantação do CTM no Brasil. O objetivo deste artigo em propor modelos de governança multinível, no processo de implementação do CTM, utilizando o convênio administrativo tripartite, como instrumento de relações intergovernamentais, foi alcançado com sucesso.

Observa-se que neste contexto federativo complexo, os convênios tripartites

surtem como uma ferramenta crucial para fortalecer e integrar os diferentes níveis governamentais, especialmente os municipais, visando à colaboração mútua na busca de objetivos comuns. No entanto, para que essa abordagem cooperativa seja eficaz, é essencial fundamentá-la em princípios como transparência, controle, prestação de contas e ética. Por isso, é de extrema importância analisar como a governança opera em arranjos institucionais federativos, a fim de entender como são implementadas as ações destinadas a impulsionar o desenvolvimento regional (HENRICHS e MEZA, 2016).

Uma institucionalização eficaz das estruturas, combinada com um processo de integração horizontal, são elementos essenciais para alcançar uma governança multinível bem-sucedida, conforme destacado por Rover (2011). Neste artigo foi apresentada uma alternativa para institucionalização da cooperação/parceria, através do convênio administrativo tripartite, como instrumento para a gestão intergovenamental, como também foram propostos dois modelos de gestão e coordenação para implementar as atividades prevista para a Implantação do CTM: *modelo I* (Universidade-Assessora) e *modelo II* (Universidade-Contratante). Independentemente do modelo escolhido, a implementação pode acontecer na forma, tanto de projeto de pesquisa, quanto de projeto de extensão.

Ambos os modelos apresentam vantagens e desvantagens para sua implementação. Em termos de responsabilidade técnica, fica mais confortável para as Universidades o *Modelo I* (Universidade-Assessora), onde essa responsabilidade técnica, normalmente é diluída numa comissão técnica de acompanhamento dos trabalhos, envolvendo os servidores do município, como também os servidores da Universidade. Neste modelo normalmente estabelece-se uma relação contratual direta entre o ente municipal e a empresa licitada, onde a Universidade aparece no processo de mediação, esclarecimentos técnicos e proposição de metodologia, mas não responde diretamente sobre questões contratuais e legais. O que é diametralmente oposto ao *Modelo II* (Universidade-Contratante), onde a Universidade assume total responsabilidade legal e judicial sobre o processo licitante (Seleção Pública), contratação da empresa, acompanhamentos das atividades, e fiscalização dos entregáveis. Porém, considerando o nível de envolvimento dos servidores municipais no processo de implantação, o *Modelo I* apresenta total envolvimento, mesmo porque a avaliação de grande parte das entregas (especialização da malha fundiária, verificação das funcionalidades da solução de sistema, etc.) é realizada pelos próprios servidores municipais, nos seus contextos de atuação. Enquanto na implementação do *Modelo II*, houve um certo distanciamento e participação bastante superficial dos servidores municipais em todo o processo, mesmo a Universidade incentivando sempre a participação deles no processo de tomada de decisão.

Embora diferentes, esses modelos não são mutuamente excludentes e podem coexistir, dependendo do contexto jurídico, oferecendo abordagens alternativas para lidar com os desafios de coordenação entre diferentes escalas. Ambos os modelos se opõem a um Estado altamente centralizado, defendendo a descentralização da autoridade entre os diferentes níveis de governo.

O principal desafio associado à cooperação e coordenação entre os diferentes níveis de governo reside na necessidade de equilibrar o poder entre os entes participantes, enquanto se preserva a autonomia de tomada de decisão dos governos municipais, uma vez que essas decisões têm impacto direto em suas atividades na prefeitura e no ordenamento do território. Nessa perspectiva, a manutenção de um equilíbrio entre interdependência e autonomia é essencial para

assegurar a participação eficaz de cada ente federado e organizações (sem fins lucrativos) envolvidas, ao mesmo tempo em que garante o exercício pleno de seu poder e o cumprimento de suas responsabilidades e funções.

Dada a complexidade das relações sociais e intergovernamentais atuais, teorias clássicas isoladas não são mais adequadas para compreender o inter-relacionamento necessário. A teoria da governança multinível oferece uma nova perspectiva, enfrentando a complexidade da tomada de decisões em países federativos. Ela promove a compreensão das relações em diversos níveis, destacando a importância do prisma endógeno e incentivando estruturas cooperativas e transparentes, visando o desenvolvimento regional (HENRICHS e MEZA, 2016).

Evidentemente que essa pesquisa apresenta algumas limitações, principalmente referentes à sua avaliação e ao porte e número de municípios, em que esses modelos foram aplicados. Mas sugere-se para trabalhos futuros a replicação desses modelos para diversos municípios brasileiros e de diferentes portes.

Agradecimentos

Registramos nossos agradecimentos aos servidores das prefeituras de Nova Serrana – MG e Itabira – MG pela parceria e aprendizagem mútua. Agradecemos também aos técnicos da FEESC, por todo suporte na gestão contábil do projeto. E aos servidores da UFSC e UDESC, pela prontidão em atender as demandas.

Referências

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005, 41-67 p.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: IABS. Disponível em: http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/modernizacao_gestao_bra_esp/vol_8_associativismo_intergovernamental.pdf. Acesso em: 16 Jun. 2014, 2013.

AGRANOFF, R.; **Local Governments in Multilevel Governance: The Administrative Dimension**, Lexington Books, 2020, 318p

ARANTES, R. A.; PEREIRA, C. G. Governança Metropolitana e o Enfrentamento à Covid-19 na Região Metropolitana de Salvador: Cooperação e Conflitos Intergovernamentais. **Século XXI** (Santa Maria), Vol. 11 (2), 2022, 267–299 p.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. R. C. P. Governança pública: Das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional**, 19, 9-15. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19.pdf, 2018.

HENRICHS, J. A.; MEZA, M. L. F. G. Governança Multinível para o Desenvolvimento Regional: Um Estudo de Caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Vol. 9 (1), 2016, 124–138 p.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas: Seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. Elsevier, 2013.

HUEGLIN, T. O., FENNA, A. **Comparative federalism: A systematic inquiry** (2nd ed.). University of Toronto, 2015.

LOWATCHARIN, G.; CRUMPTON, C.; D. e PACHAROEN, S. Intergovernmental Relations in A World of Governance: A Consideration of International Experiences, Challenges, and New Directions. **Journal Asia-Pacific Social Science Review** 19(4) 2019, 44–55 p.

MARKS, G., e HOOGHE, L. **Multilevel Governance and European Integration**. Editora Rowman & Littlefield. 2020, 128 p.

NEVES, E. M. S. C. Política Ambiental, Municípios e Cooperação Intergovernamental No Brasil. **Estudos Avançados**, Vol. 26 (74), 2012, 137–150 p.

OLIVEIRA, W. Educação e Federalismo: As Vicissitudes de Financiamento e Governança do Plano Nacional de Educação” **Education policy analysis archives**, Vol. 29, Aug-Dec 2021, 167 p.

PETERS, G.; PIERRE, J. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 8 (2), 1998, 223-243) p.

PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S.; PECCI, A. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. In: **Anais do XXXI Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2007, 1-16 p.

PROJITABIRA. **Consultoria, Desenvolvimento e Assessoria para elaboração e execução do Plano Municipal do Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM, Sistema de Informação Geográfico Corporativo – SIG e Regularização Fundiária – REURB do Município de Itabira/MG - PROJItabira**. Disponível em: <https://projitabira.ufsc.br/>. Acesso em: 11 Abr. 2024.

PROJNS. **Cadastro Territorial Multifinalitário, Mobiliário e Imobiliário do Município de Nova Serrana, de acordo com a portaria Nº 511 do Ministério das Cidades e elaboração do Plano Diretor e Plano de Mobilidade Urbana do Município. Projeto Nova Serrana - PROJNS**. Disponível em: <https://projns.ufsc.br/> . Acesso em: 11 Abr. 2024.

RADIN, B. A. Os instrumentos da gestão intergovernamental. IN PETERS B.G; PIERRE, J. (org). **Administração Pública (Coletânea)**. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: ENAP, 2010.

ROVER, O.J. Obstáculos e exigências para a governança regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, Vol. 7(1), 2011, 130-152 p.

SIMIONE, A. A. Articulações Intergovernamentais: Alcances e Limites da Coordenação e Cooperação na Gestão Municipal em Moçambique. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, Vol.19 (65), 2014.

SMITH, A. Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. In PETERS, G., e PIERRE, J. (Org.). **Administração pública**. São Paulo: Editora Unesp, 2010, 637-647