



## Áreas urbanas e acesso aos serviços públicos - o papel da governança na administração de cidades complexas

*Urban areas and access to public services - the role of governance in the administration of complex cities*



**Eduardo Tuma**

Universidade Nove de Julho - UNINOVE

São Paulo, SP – Brasil.

Pós-doutor em Direito pela Universidade Paris-I Panthéon-Sorbonne

### Resumo

Analisa-se neste artigo a interligação que deve existir entre governança, distribuição e acesso a serviços públicos essenciais nas denominadas “cidades complexas”, cujas áreas urbanas requerem uma gestão capaz de oferecer bem-estar aos respectivos habitantes. Com enfoque no exemplo da cidade de São Paulo, abordam-se teorias de complexidade urbana, como *Complexity Theories of Cities* (CTC) e *Complex City Systems* (CCS), modelos estes que fundamentam o entendimento acerca de intrincados sistemas técnicos, sob o ponto de vista econômico, social e político, na esfera de cidades complexas. Mediante pesquisa de revisão bibliográfica de natureza convencional não sistemática, aliada ao método de raciocínio indutivo e pesquisa descritiva, demonstrou-se que o federalismo tripartite brasileiro impõe desafios político-financeiros à administração municipal, por depender da transferência de recursos por parte das esferas estadual e federal.

**Palavras-chave:** governança; serviços públicos; cidades complexas.

### Abstract

This article analyzes the interconnection that must exist between governance, distribution and access to essential public services in so-called “complex cities”, whose urban areas require management capable of offering well-being to their inhabitants. Focusing on the example of the city of São Paulo, theories of urban complexity are addressed, such as Complexity Theories of Cities (CTC) and Complex City Systems (CCS), models that support the understanding of intricate technical systems, from the point of view of economic, social and political view, in the sphere of complex cities. Through bibliographical review research of a conventional, non-systematic nature, combined with the method of inductive reasoning and descriptive research, it was demonstrated that Brazilian tripartite federalism imposes political-financial challenges on municipal administration, as it depends on the transfer of resources from the state and federal spheres.

**Keywords:** governance; public services; complex cities.

*Para citar este artigo (ABNT NBR 6023:2018)*

TUMA, Eduardo. Áreas urbanas e acesso aos serviços públicos: o papel da governança na administração de cidades complexas. **Revista Thesis Juris – RTJ**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 72-98, jan./jun. 2024. <http://doi.org/10.5585/13.2024.25289>

## **Introdução**

Este artigo tem como objetivo explorar o papel da governança na administração das intituladas "cidades complexas", cujas teorias e acepções serão tratadas no item 4, e seu impacto no acesso aos serviços públicos urbanos. As áreas urbanas estão em constante crescimento, e a gestão eficaz dessas cidades é capaz de oferecer bem-estar a seus habitantes e acesso a serviços públicos essenciais. Com a adoção de determinadas diretrizes de governança na área pública, a serem indicadas em sua totalidade no próximo item, como eficácia, eficiência, integridade, transparência, responsabilidade e legitimidade, torna-se possível administrar a gestão das complexas teias que compõem as áreas urbanas.

No contexto do desenvolvimento urbano, que hoje não pode mais ser considerado um processo que emana de um ato de comando superior, a partir de uma via de sentido único, na verdade ele depende também da ação coletiva e da colaboração entre instâncias formais de governo e mobilizações informais. Nesse passo, a adoção da governança assume relevância, em especial no âmbito das cidades inteligentes, que requerem para sua implementação e manutenção elementos como colaboração, liderança, participação, comunicação, troca de dados, integração de serviços, responsabilidade e transparência.

Nesse sentido, por atuar como um facilitador para gerenciar redes de interesses diversos, criando vínculos entre atores com perspectivas distintas, a adoção de todos esses fatores da governança pública na administração de áreas urbanas complexas favorece o acesso e a oferta de serviços públicos aos cidadãos.

A distribuição e o acesso a serviços públicos em áreas urbanas são vitais para a qualidade de vida dos habitantes, abrangendo desde fornecimento de água e saneamento básico até segurança e mobilidade. As disparidades na distribuição desses serviços podem acentuar as desigualdades entre diferentes regiões da cidade, nem sempre marcadas de sucesso; ao contrário, associadas, por exemplo, a engarrafamentos, poluição, doenças, criminalidade, desigualdade e assentamentos informais, tornando imperativa a ação dos gestores municipais

para promover uma distribuição equitativa. A inovação, responsividade, profissionalismo e ética na administração pública são fatores-chave para a excelência na gestão das cidades.

A complexidade das cidades contemporâneas, como São Paulo, requer uma abordagem diferenciada para a administração pública. Teorias de complexidade urbana, indicadas a seguir, oferecem *insights* valiosos sobre como as cidades se desenvolvem e evoluem, pois destacam diversos fatores interconectados na tomada de decisões e em planejamento urbano. Em relação à administração em uma cidade heterogênea, é preciso compreendê-la por meio das teorias de *Complexity Theories of Cities* (CTC), que exploram a formação e o funcionamento das cidades com base em noções de complexidade. Nesse sentido, o texto também faz menção à estrutura de *Complex City Systems* (CCS), um modelo que contribui para a compreensão do contexto econômico, social e político para o desenvolvimento dos grandes sistemas técnicos no âmbito da cidade.

No entanto, o pacto federativo brasileiro apresenta desafios para os gestores municipais. A repartição de competências e recursos financeiros entre os diferentes níveis de governo muitas vezes não corresponde aos encargos reais dos municípios. Isso cria dificuldades políticas e financeiras, tornando-os dependentes de transferências de recursos de níveis superiores.

Em suma, mediante pesquisa de revisão bibliográfica de natureza convencional não sistemática, aliada ao método de raciocínio indutivo e pesquisa descritiva, neste artigo se faz a interligação entre governança, distribuição e acesso aos serviços públicos nas áreas urbanas, considerando a complexidade das cidades contemporâneas e os desafios político-financeiros do pacto federativo brasileiro. O entendimento e a abordagem dessas questões são essenciais para uma administração eficiente e eficaz, especialmente à luz da crescente integração digital nas cidades.

## **1 Fatores de governança**

Nos últimos anos o termo ESG (*Environmental, Social and Governance*)<sup>1</sup> tem permeado o espaço público e obtido bastante relevância, fato que resulta em cidadãos, empresas e governos cada vez mais “preocupados com os aspectos ambientais, sociais e de governança no planejamento e na execução de suas ações” (Maciel; Penha, 2023, p. 149). Grandes corporações têm aderido e trabalhado para adaptar-se aos conceitos presentes na sigla ESG em busca de maior sustentabilidade ambiental e social, o que passa pela adequação de suas governanças

---

<sup>1</sup> Em português: “Ambiental, Social e Governança”.

corporativas, com impactos consideráveis também no setor estatal. Nesse diapasão, é necessário que a administração pública busque se enquadrar e caminhar junto com tais avanços.

Em que pesem os diferentes conteúdos e significados da governança, dependendo dos seus contextos históricos, institucionais e culturais, suas diretrizes podem ser assim classificadas: “eficácia, eficiência, integridade, transparência, responsabilidade, legitimidade, falta de corrupção, estabilidade, participação, capacitação, coordenação, justiça social, equidade e sustentabilidade ambiental e social dos impactos” (Castelo, 2017, p. 292). Sua finalidade é melhorar a gestão a partir do desenho de processos para tomada de decisões, seja por parte dos governos, seja de empresas.

A governança abrange os processos de governar em sentido amplo, pois pode referir-se ao governo de um mercado, de um Estado, de uma organização ou de um sistema social. Ela guarda estreita relação com os processos de interação e tomada de decisão travados entre os agentes comprometidos com determinado problema coletivo que conduz à criação, ao incremento ou ainda à reprodução de normas e instituições sociais.

No âmbito do desenvolvimento urbano, a governança é frequentemente apontada como um fator global de sucesso para as respectivas políticas<sup>2</sup>. Na seara das cidades inteligentes, por exemplo, ela adquire especial relevância e um sentido próprio.

Healey (2006) ressalta que o desenvolvimento do ambiente urbano na atualidade não pode mais ser visto como um processo de cima para baixo, mas que também descende da ação coletiva, tanto das instâncias formais de governo quanto das mobilizações informais, que visa a influenciar as relações socioespaciais de uma área urbana de acordo com várias razões e orientando-se por diversos valores.

Nesse sentido, o desenvolvimento urbano não mais admite o comando exercido naqueles moldes, mas requer um esquema colaborativo entre vários interessados e essa é a sua abordagem mais aceita atualmente. Desse modo, a governança funciona como um substrato para o manejo de redes que reúnam os interesses, bem como criem vínculos entre atores com perspectivas divergentes.

No âmbito das cidades inteligentes, por exemplo, segundo Brinkerhoff e Bossert (2004; 2013), a governança confere consistência de gerenciamento, controle, supervisão e

---

<sup>2</sup> Vide MONTEIRO NETO, Aristides. Desenvolvimento regional no Brasil: contribuições do Ipea para uma economia política das políticas regionais. In **BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL**. Rio de Janeiro: Ipea, n. 30, jul./dez. 2023. (Edição Especial 15 anos), p. 23-32. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua30>.

*accountability* das organizações, mediante realização de acordos e comunicação entre as partes interessadas, com ênfase na transparência<sup>3</sup>.

Isso posto, as relações entre as partes interessadas constituem um dos fatores críticos de governança para o bom desempenho de projetos de *e-government*. Tais relações entre partes interessadas incluem a capacidade de cooperação, as estruturas de alianças, o trabalho em uma pluralidade de jurisdições, bem como o apoio à liderança (Hartemink, 2016, p. 67).

Uma boa compilação de fatores de governança, aliás, pode ser encontrada, por exemplo, no contexto das cidades inteligentes, pois, segundo Chourabi *et al.* (2012, p. 2.292), é possível identificar na referida literatura os seguintes elementos: a) colaboração; b) liderança; c) participação e parceria; d) comunicação; e) troca de dados; f) integração de serviços e aplicações; g) *accountability*; e h) transparência.

Diante do exposto, a Administração, para promover efetiva oferta de serviços públicos aos cidadãos, deve considerar a pertinência e o alcance de tais fatores de governança na gestão pública.

## **2 Distribuição e acesso aos serviços públicos**

A distribuição e o acesso aos serviços públicos nas áreas urbanas são de suma importância para a viabilidade da vida urbana, tendo em vista que os referidos serviços envolvem o atendimento de necessidades básicas dos habitantes, tais como fornecimento de água, rede de esgoto, policiamento (segurança), mobilidade, além de outros serviços que produzem efeitos sobre o bem-estar dos cidadãos, a exemplo de iluminação pública, bibliotecas, equipamentos de recreação, pavimentação de ruas e muitos outros.

Nesse sentido, a provisão de serviços públicos é ponto central do planejamento e do desenvolvimento urbano (SOARES FILHO, 2023, p. 152), contanto que a distribuição de tais serviços considere o acesso àqueles que dependem de instalações fixas, e que a localização não seja fator de óbice à respectiva utilização de tais instalações. Isso deve alertar os gestores municipais acerca da necessidade de promover ações que equilibrem a distribuição territorial da oferta de serviços públicos como forma de abrandar as disparidades entre habitantes de diferentes regiões da cidade.

---

<sup>3</sup> Saliente-se que o dever de transparência consiste na capacidade de o governo atender às demandas dos governados, ante a devida prestação de contas, sendo primordial, no exercício da governança, a participação da sociedade, o que confere efetividade ao que se denomina *accountability*. Como destacam Bliacheriene, Ribeiro e Funari (2014, p. 12), para que, de fato haja transparência em uma gestão, requer-se que tal conceito esteja desenvolvido, o que inclui “a obrigação de os servidores públicos estarem atentos ao mercado, às normas legais, aos valores comunitários, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos”.

Erkip (1997, p. 354) apresenta alguns fatores determinantes na distribuição de serviços públicos urbanos:

- a) a questão do acesso igual (universal) *versus* o acesso seletivo, sendo que, no primeiro, todas as pessoas dispõem do mesmo direito à fruição de determinado serviço público, ou o serviço é gratuito e extensível a todos (universalidade), ao passo que, no segundo, o acesso ao serviço é restrito às pessoas que preenchem certos requisitos normativos previamente estabelecidos;
- b) a questão das “caronas”, em que os indivíduos normalmente informam preferências diversas das suas próprias com a finalidade de obter alguma vantagem, que no caso de bens e serviços públicos é menos perceptível em razão da pouca representatividade da contribuição de uma pessoa em relação ao todo; e
- c) o problema da provisão pública *versus* a provisão privada, ou seja, a decisão a respeito de quem ficará responsável por prover o serviço público.

Quanto à última questão, Jones e Kaufman (1974, p. 345-346) apontam cinco possíveis padrões de distribuição para os serviços públicos: i) a quantidade de recursos disponíveis para a jurisdição governamental distribuidora; ii) a composição e a distribuição da população; iii) a quantidade e a intensidade das demandas políticas dirigidas aos tomadores de decisão pelos usuários dos serviços públicos; iv) as necessidades dos habitantes urbanos; e v) as inclinações e “ideologias de serviço” dos tomadores de decisão e os arranjos institucionais que condicionam suas ações.

No tocante à disponibilidade de recursos, esta variável é um forte indicador do nível de esforços que o ente público se dispõe a empregar na provisão de serviços. O desenvolvimento econômico e o nível de riqueza da população são frequentemente utilizados como parâmetro para a distribuição dos serviços públicos, pois tais fatores repercutem nos resultados das políticas públicas, como na análise de Dawson e Robinson (1963), e com a expectativa de que sejam investidas maiores quantias nos serviços de áreas periféricas em detrimento das áreas centrais da cidade, uma vez que os primeiros supostamente necessitam de mais provisões.

Quanto às características da população, sua composição e distribuição mostram-se relevantes no sentido de afetar a eleição da maneira mais adequada de provisão dos serviços públicos. Alguns serviços podem ser prestados à distância, enquanto outros necessitam de

instalações fixas, o que requer dos tomadores de decisões públicas o discernimento para a promoção de uma distribuição equitativa dos serviços.

Pode-se inferir, por exemplo, que alguns serviços públicos, tais como programas educacionais, unidades de saúde (mais adiante, ver-se-á sobre a imprescindibilidade desses serviços na cidade de São Paulo), bem como a proteção policial são cruciais nas regiões majoritariamente habitadas por pessoas menos abastadas.

No que concerne às demandas políticas, elas consistem em atividades voltadas para a tentativa de influenciar a prestação dos serviços públicos. Como pretendem manter-se no poder, os responsáveis pelas políticas públicas tendem a atender às demandas populares quando eles vislumbram a possibilidade, explícita ou implícita, de sofrimento de sanções de natureza política.

Todavia, nas grandes cidades da atualidade, com extenso aparato burocrático, muitas de suas decisões críticas são tomadas por agentes públicos não eleitos, imunes aos reveses eleitorais, visto que se sujeitam ao regime jurídico dos servidores públicos. Como apontam Carlos Bolonha et al, “a burocracia estatal, composta por agentes públicos não eleitos, exerce poder com ampla competência para criar regras e regular determinados setores da economia, com relativa autonomia sobre o chefe de Estado” (2023, p. 18). Por fim, as características da população mostram-se relacionadas às demandas políticas, uma vez que os indivíduos de *status* social mais elevado, isto é, aqueles que dispõem de recursos como educação e riquezas, posicionam-se em paridade de condições para lidar com políticos e burocratas. Esses indivíduos, em tese, participam de forma mais ativa da política e influenciam de maneira mais decisiva na prestação dos serviços públicos.

No âmbito das necessidades dos habitantes urbanos, deve-se pressupor que umas das funções precípuas dos governos é a de melhorar as condições sociais da população por meio da obtenção de metas públicas. Isso não parece possível em um cenário em que os serviços sejam distribuídos de maneira igual, sendo desconsideradas as inúmeras circunstâncias sociais em que os cidadãos estão inseridos. Do mesmo modo, a alocação de recursos públicos não poderia ser suficientemente eficiente caso os serviços fossem baseados exclusivamente nas demandas políticas.

Nesse sentido, as necessidades dos habitantes da cidade se apresentam como critério interessante para a distribuição de serviços públicos. De acordo com Jones e Kaufman (1974, p. 338), a necessidade de serviços públicos surge quando os indivíduos, vizinhos ou grupos locais não são capazes de gerar os recursos necessários para a redução de privações, de modo que o nível de necessidade de um serviço público urbano em particular pode ser definido como

o grau no qual recursos externos à vizinhança são necessários para reduzir privações reais ou antecipadas relacionadas à ausência do serviço.

## *2.1 Saúde e educação*

Os serviços públicos de saúde e educação no Brasil, em conformidade com o disposto no texto constitucional, são garantidos a todos, pois, em tese, qualquer pessoa tem direito a atendimento de saúde na rede pública, bem como a matrícula na rede pública de ensino, do nível infantil ao nível médio.

### **CF/1988**

**Art. 196.** A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

(...)

**Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

(...)

**Art. 208.** O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;  
V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

(...)

Dada essa tamanha amplitude, notam-se grandes dificuldades na gestão dos serviços tanto no que diz respeito à distribuição territorial e ao acesso quanto ao gerenciamento dos recursos destinados à manutenção do serviço e de suas respectivas instalações.

No âmbito da saúde, o modelo constitucional vigente no Brasil é o de acesso universal, ou seja, todos têm acesso ao sistema público de saúde. Apesar dos problemas encontrados no oferecimento dos serviços públicos de saúde na cidade de São Paulo, o estudo de Coelho, Szabzon e Dias (2014) aponta que, entre 2001 a 2012, houve considerável melhora na

distribuição dos referidos serviços, em especial, nas regiões periféricas, principalmente naquelas onde os indicadores socioeconômicos são mais baixos.

Outra questão importante quanto à distribuição dos serviços públicos de saúde é o atendimento a pessoas potencialmente vulneráveis, dentre as quais pode-se dar destaque aos imigrantes, população muito presente na capital paulista.

De acordo com o estudo de Martes e Faleiros (2013), o atendimento dos imigrantes bolivianos, residentes na cidade de São Paulo, pela rede pública de saúde, o SUS (Sistema Único de Saúde) tem apresentado, no geral, *feedback* positivo quanto aos serviços compreendidos em sua cobertura.

Apesar de a Bolívia também adotar juridicamente o acesso universal à saúde, esse modo de prestação dos serviços ainda é incipiente, assim como sua cobertura é muito inferior àquela oferecida no Brasil, o que também explica parcialmente as impressões dos imigrantes bolivianos em São Paulo.

O Atlas da Saúde da Cidade de São Paulo (2011) reúne várias informações elucidativas acerca da distribuição do serviço, a começar pela questão da necessidade, evidenciando-se que a dinâmica demográfica passou a exigir prioridade nas periferias, dado o crescimento vertiginoso da população nessas áreas, ao mesmo tempo em que áreas consideradas mais ricas perderam moradores.

Podem-se citar os próprios exemplos utilizados pelo referido Atlas (2011, p. 21): no período do ano de 1980 até o ano de 2009, as regiões Alto de Pinheiros, Jardim Paulista e Vila Mariana perderam aproximada e respectivamente 22%, 35% e 20,5% da população total, enquanto Brasilândia, Grajaú e Lajeado passaram por um aumento de 66,5%, 278% e 163%, respectivamente.

Se agrupados os três primeiros distritos, nota-se uma redução de 26% na população, o que representa uma queda de 312.204 para 230.745 habitantes, ao mesmo tempo em que nos três últimos distritos se verifica um aumento de quase 156%, o equivalente a um acréscimo que partiu de 353.160 para 903.484 habitantes.

Além disso, a nítida mudança do padrão etário da população de São Paulo, caracterizada por seu envelhecimento, acarreta novas necessidades<sup>4</sup> nos serviços de saúde, representando tanto um aumento na demanda por tais serviços quanto maior grau de especialização e atenção às faixas etárias mais avançadas. Em 2022, segundo dados do censo IBGE, o total de pessoas

---

<sup>4 4</sup> O envelhecimento da população apresenta forte tendência à transformação do padrão de morbilidade, além de provocar uma transição epidemiológica, no sentido de que a prioridade outrora conferida ao tratamento e à prevenção de doenças infecciosas e parasitárias deverá ser deslocada para a atenção às condições crônico-degenerativas.

com 65 anos ou mais no País (22.169.101) chegou a 10,9% da população, com alta de 57,4% frente a 2010, quando esse contingente era de 14.081.477, ou 7,4% da população. No caso específico da cidade de São Paulo, em 2022 as pessoas com 65 anos ou mais correspondiam a 12,37% de seus habitantes, ou 1.416.461 pessoas. Um acréscimo substancial em relação ao censo anterior, de 2010, que apontou uma população nesse mesmo segmento de aproximadamente 8,81% ou 991.758. A população total da cidade passou de 11.253.503 em 2010 para 11.451.999 em 2022.

O relatório presente no Atlas da Saúde da Cidade de São Paulo (2011) apresenta a distribuição das AMAs (Assistência Médica Ambulatorial) de acordo com a região e o respectivo índice de necessidade em saúde de cada distrito. Eram 115 unidades ao todo: 8 na região centro-oeste; 22 na região norte; 24 na região sul; 30 na região sudeste; e 31 na região leste. Existiam 4 AMAs e 19 distritos em áreas de baixa necessidade em saúde; 52 Amas e 46 distritos em áreas de média necessidade em saúde; e 59 AMAs e 31 distritos em áreas de alta necessidade em saúde.

Em relação às Unidades Básicas de Saúde (UBS), em junho de 2023, conforme informado no *site* da Prefeitura de São Paulo<sup>5</sup> (Figura 1), a distribuição dos referidos estabelecimentos acompanha a mesma lógica da localização dos AMAs, ou seja, há mais unidades nas zonas leste e sul – 104 e 111, respectivamente – do que na região central e na zona oeste – 8 e 24, respectivamente – porque a demanda por saúde nas regiões menos favorecidas ou abastadas (zonas leste e sul), onde a população não tem sequer condições econômicas para pagar uma consulta médica particular, muito menos adquirir um convênio médico ou seguro saúde, é maior.

**Figura 1** – Número de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e AMAs (Assistência Médica Ambulatorial)

Estabelecimentos/Serviços		Centro	Leste	Norte	Oeste	Sudeste	Sul	Total Estab/Serviços
UBS Unidade Básica de Saúde	UBS	8	104	79	24	76	111	402
	UBS/AMA	-	14	15	5	19	14	67
Total de UBS		8	118	94	29	95	125	469

<sup>5</sup> Vide

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/ceinfo/info\\_assistenciais/N\\_EstabServicos\\_CRS\\_%20Junho2023.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/ceinfo/info_assistenciais/N_EstabServicos_CRS_%20Junho2023.pdf).

As maiores proporções de usuários exclusivamente do serviço público foram encontradas em periferias, superando os 70% em alguns distritos. As menores, por sua vez, foram encontradas na porção centro-oeste da cidade, variando entre 31,7% e 41,59%. As desigualdades ainda podem ser percebidas nas discrepâncias entre o Sistema Único de Saúde e os serviços privados de saúde. De todos os equipamentos de diagnóstico por imagem em São Paulo, em 2010 apenas 5,5% estavam disponíveis para o SUS, assim como somente 4,5% da infraestrutura, 2,9% dos equipamentos de diagnóstico por métodos ópticos, 19,6% dos equipamentos de diagnóstico por métodos gráficos, 1,4% dos equipamentos voltados para a manutenção da vida e 2,4% dos equipamentos odontológicos (Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, 2011, p. 65 e ss.).

No que concerne aos serviços de educação pública no Brasil, conforme apontado no início deste subtópico, por se tratar de um dever do Estado (art. 208 da CF/1988), a intervenção estatal nessa esfera – como na saúde, por exemplo – visa garantir uma condição igualitária de oportunidades a todos os cidadãos, de forma que tal acepção reconhece o direito básico a um mínimo social ou mínimo existencial (Rawls, 2005; Alexy, Robert, 2004, *apud* Barroso, 2023).

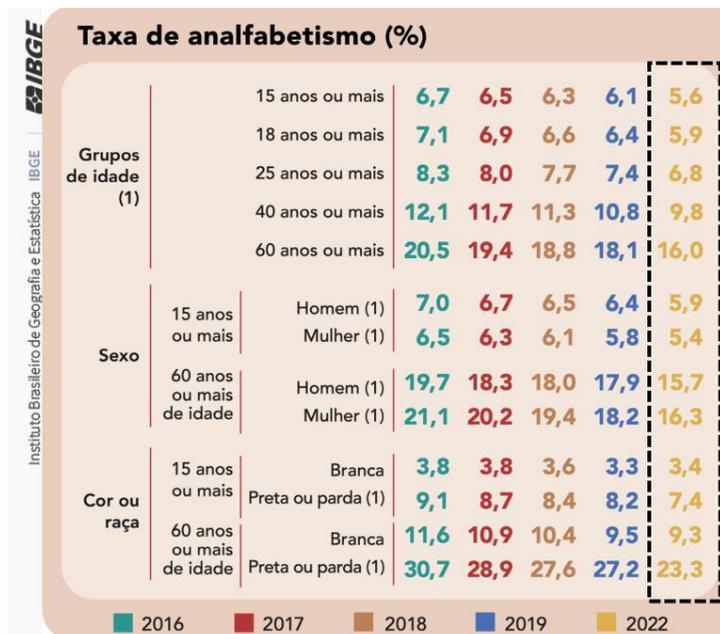
Em que pesem os avanços quanto à universalização do acesso à educação básica, visto que, segundo dados do IBGE/PNAD 2023 após a pandemia, as taxas de analfabetismo, por grupos de idade, caíram desde 2019 a 2022 (Figura 2) e 98,4% das crianças em idade compatível com o ensino fundamental (6 a 14 anos) se encontravam na escola, ainda persistem graves problemas em relação à qualidade do ensino, marcada, ainda hoje, pelo analfabetismo, que atinge 9,6 milhões de pessoas a partir de 15 anos, e pelo analfabetismo funcional, identificado entre pessoas com menos de 4 anos de estudo, cuja porcentagem alcança 17,8% da população brasileira (Barroso, 2023).

Ainda que os referidos números apontem que a taxa de analfabetismo tenha caído entre 2019 e 2022, a porcentagem continua alta, principalmente entre idosos pretos e pardos com mais de 60 anos, sendo duas vezes maior do que em relação aos brancos (Figura 2).

Como se nota, desde 2016 o número de analfabetos mantém-se elevado (Figura 2), revelando que esse problema, principalmente entre pretos e pardos, não se trata de uma questão exata, pelos seguintes motivos: há fatores históricos envolvidos, como a escravidão prolongada no Brasil e suas consequências que perduram até hoje, a exemplo dos crimes de racismo e do estado de estagnação social, esta agravada pela falta de moradia, em especial, entre cidadãos desse segmento (Martins, 2015); e econômicos, agravados por desemprego, desalento e pela inação do governo em investir na educação, nomeadamente no período compreendido entre 2020 e 2021, quando houve o auge da pandemia por Covid-19, e os modos de alfabetização,

letramento, leitura e escrita foram ainda mais prejudicados (Souza, 2023; Lopes, Vieira e Santos, 2021).

**Figura 2** – Taxa de analfabetismo



**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios (PNAD)

Outro problema diz respeito ao registro de desigualdade nos índices escolares entre brancos e pretos e pardos, na medida em que, em 2022, entre os brasileiros pretos e pardos, com 15 anos ou mais de idade, 7,4% eram analfabetos e, portanto, representavam mais do que o dobro entre as pessoas brancas (3,4%) (IBGE, 2023).

Por sua vez, na faixa etária de 60 anos ou mais, a taxa de analfabetismo dos brancos foi de 9,3%, ao passo que entre brancos ou pardos a porcentagem chegava a 23,3%. Além disso, enquanto mais da metade (53%) da população de 25 anos ou mais havia concluído a educação básica obrigatória (pelo menos o ensino médio completo), para as pessoas de cor preta ou parda esse percentual foi de 47%, e entre as brancas a proporção atingiu 60,7% (*idem, ibidem*).

Acrescente-se que na população de 18 a 24 anos, 36,7% das pessoas brancas estavam estudando, ao passo que entre pretos e pardos a taxa foi de 26,2%. Entre os brancos dessa faixa etária, 29,2% cursavam graduação, ante 15,3% das pessoas de cor preta ou parda. E 70,9% dos pretos e pardos nessa idade não estudavam nem tinham concluído o nível superior, enquanto entre os brancos este percentual foi de 57,3% (*idem, ibidem*).

Diga-se de passagem, principalmente em decorrência dos impactos da recessão no final de 2014 e da pandemia por Covid-19 em 2020, no âmbito do Poder Judiciário, em particular do

STF, segundo Barroso (2023), foram reforçadas no âmbito da educação algumas obrigações aos entes públicos, como: a determinação do investimento mínimo exigido pela Constituição (25% da receita de impostos, no caso de Estados e Municípios), sem inclusão do pagamento de proventos de inativos (STF, ACO 2.799 – AGR, rel. Min. Carmen Lúcia, j. 3 abr. 2020); a obrigatoriedade de matrícula de crianças em creches públicas, próximas à residência ou ao local de trabalho dos pais (STF, ARE 639.337, rel. Min. Celso de Mello, j. 23 ago. 2011); e até mesmo o oferecimento de transporte da residência até a escola (STF, ARE 896.076-Ag.R, rel. Min. Luiz Fux, j. 14 out. 2016).

Em São Paulo, em decorrência das limitações impostas pelo Coronavírus, dentre elas, a que resultou no confinamento da população em suas residências e, em específico, no aumento da evasão escolar, uma vez que as escolas, tanto públicas quanto privadas, estiveram fechadas aos alunos, a Prefeitura firmou, em agosto de 2020, a abertura de processo de licitação para a compra de 465.500 *tablets* e 372.400 chips de acesso à internet como medida para ajudar no ensino público à distância em meio à pandemia. A aquisição do referido kit deu-se em 19 de novembro de 2020 (TCMSP, 2020).

Para que se tenha conhecimento da dimensão da rede municipal de ensino da capital paulista e dos desafios impostos ao Executivo para geri-la, lembre-se de que há 1.588 unidades educacionais, sendo: 58 Centros de Educação Unificados (CEUs); 360 Centros de Educação Infantil (CEIS); 549 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (Emefs); 560 Escolas Municipais de Educação Infantil (Emeis); 8 Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio (Emefms); 6 Escolas Municipais de Educação bilíngue para Surdos (Emebss); 16 Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos (Ciejas); e 31 Centros Municipais de Educação Infantil (Cemeis).

Destaque-se, por exemplo, o papel social atribuído aos CEUs em São Paulo, visto que, além da educação, destinam-se a promover cultura, esporte lazer e recreação, e localizam-se estrategicamente em áreas periféricas, com a finalidade de equilibrar a qualidade do serviço oferecido nas regiões mais próximas do centro em relação às demais.

## *2.2 Outros serviços públicos*

A metrópole paulistana, dada a sua grandeza, possui uma vasta gama de serviços públicos destinados a servir diariamente milhões de pessoas. Como se pode perceber, tais serviços vão muito além da saúde e da educação. Há, por exemplo, os serviços relacionados à gestão dos resíduos sólidos.

A esse respeito, o sistema municipal de coleta dos resíduos sólidos é realizado por duas concessionárias: a Logística Ambiental de São Paulo (LOGA), responsável pela prestação do serviço no agrupamento noroeste, isto é, nas zonas oeste, norte e central da cidade, abrangendo uma área total de 535,56 km<sup>2</sup>, habitada por cerca de 40% da população; e a ECOURBIS Ambiental S/A, responsável pela prestação do serviço no agrupamento sudeste, isto é, nas zonas leste e sul da cidade, abrangendo uma área total de 989,86 km<sup>2</sup>, habitada por cerca de 60% da população. Ao contrário do que sucede com outros serviços públicos, a coleta de resíduos sólidos parece estar bem distribuída ao longo da cidade, sem discrepâncias notórias entre centro e periferia.

No serviço de iluminação pública, em termos gerais, a administração do município paulistano procura reduzir o consumo de energia elétrica e aumentar a eficiência da iluminação de vias, túneis e outros locais públicos. Para tanto, em 8 de março de 2018 foi publicada a assinatura do contrato do segmento de Iluminação Pública celebrado entre a Concessionária Ilumina SP – Iluminação Paulista SPE Ltda. (formada pela empresa CLD Construtora, Laços Detetores e Eletrônica Ltda. e FM Rodrigues & Cia. Ltda.) e a Secretaria Municipal de Serviços e Obras – SMSO<sup>6</sup>.

Segundo a própria Prefeitura, “até julho de 2021 já foram remodelados e ampliados 541 mil pontos de luz por LED em toda a cidade, o que totaliza 88,5% do parque de iluminação pública da capital paulista. A iniciativa gerou uma economia de 52% no consumo energético da cidade”<sup>7</sup>. Com a finalização da troca de praticamente todos os pontos de luz por LED, a economia foi ainda maior.

Com isso, pode-se destacar que a troca das lâmpadas de vapor de sódio por lâmpadas de LED em vários pontos da cidade, além de várias outras iniciativas, como o emprego de tecnologia inteligente com sensores de presença e a perspectiva de sua implantação gradual no espaço urbano da cidade de São Paulo, contribuem para a segurança pública e reduzem os custos da iluminação em si.

Quanto à distribuição e ao acesso ao serviço, registre-se que todos os distritos da cidade de São Paulo são contemplados com fornecimento de iluminação pública, razão pela qual não se podem perceber, a princípio, disparidades expressivas entre regiões. Nota-se, inclusive, que as regiões onde há mais reclamações registradas acerca do serviço de iluminação pública não são necessariamente as predominantemente pobres.

<sup>6</sup> Vide [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/prefeituras\\_regionais/ilume/Contrato003SMSO2018.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/prefeituras_regionais/ilume/Contrato003SMSO2018.pdf). Acesso em: 13 set. 2023.

<sup>7</sup> Vide [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/spregula/iluminacao\\_publica/historia/index.php?p=312](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/spregula/iluminacao_publica/historia/index.php?p=312). Acesso em: 14 set. 2023.

Não se pretende aqui abordar todos os serviços públicos da cidade. Nesse sentido, será feita apenas menção, além das anteriormente citadas, aos serviços de transporte público urbano, que certamente desempenham importante papel no funcionamento da cidade de São Paulo. O transporte de passageiros por ônibus é realizado pela São Paulo Transporte S/A (SPTrans)<sup>8</sup>.

O sistema de transporte público da cidade de São Paulo é constituído por ônibus de responsabilidade do governo municipal e complementado pelo Metrô, trens da Companhia Paulista de Trens Urbanos (CPTM) e ônibus intermunicipais da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) de competência do governo estadual. Em relação às linhas de ônibus, são divididas em oito áreas: 1 – verde-claro, na zona norte; 2 – azul-escuro, também na zona norte; 3 – amarela, na zona leste; 4 – vermelha, também na zona leste; 5 – verde-escuro, predominantemente na porção sudeste da cidade; 6 – azul-claro, na zona sul; 7 – vinho, parcialmente na zona oeste e na zona sul; e 8 – laranja, na zona oeste e em parte da zona sul.

A frota de ônibus paulistana compreende cerca de 15 mil ônibus. Conforme divulgado pela Prefeitura, “são 1.314 linhas, sendo que 832 rodam por meio de concessão e 482 operam com permissão. Essa estrutura transporta quase 3 bilhões de passageiros por ano”<sup>9</sup>.

### **3 Burocracia e governança pública**

Todas as sociedades necessitam de instrumentos para a tomada de decisão e implementação dos objetivos coletivos, e os governos existem por essa razão. Uma característica marcante do padrão de governo tradicional é a concentração da autoridade hierárquica. Nesse sentido, considera-se a burocracia pública como o veículo por excelência da atuação administrativa dessa autoridade de modo coerente, exercendo a *accountability* sobre os servidores públicos (Guy Peters, 2004, p. 5).

Na perspectiva de alguns autores, a burocracia e a democracia são incompatíveis. Para Vigoda-Gadot, Shoham e Vashdi (2010, p. 292), ainda que burocracia e democracia formem um par estranho, são, na verdade, inseparáveis. Isso porque a democracia pressupõe que o poder é dado ao povo e é ele o responsável por delegá-lo a quem bem entender. Do outro lado, há a burocracia, que, como dito anteriormente, fundamenta-se em um modelo hierárquico de poderes atribuídos a autoridades oficiais encarregadas das decisões públicas.

<sup>8</sup> Vide <https://www.capital.sp.gov.br/cidadao/transportes/transporte-publico/estrutura#:~:text=O%20sistema%20de%20transporte%20p%C3%BAblico,de%20compet%C3%A2ncia%20do%20governo%20estadual>. Acesso em: 14 set. 2023.

<sup>9</sup> Vide <https://www.capital.sp.gov.br/cidadao/transportes/transporte-publico/estrutura#:~:text=O%20sistema%20de%20transporte%20p%C3%BAblico,de%20compet%C3%A2ncia%20do%20governo%20estadual>. Acesso em: 14 set. 2023.

Adotando-se uma abordagem em que o nexos entre democracia e burocracia se baseia na centralidade do cidadão, a percepção dos cidadãos acerca do desempenho do setor público – principalmente no tocante aos serviços – pode afetar valores democráticos, tais como a confiança na governança, nos entes administrativos, bem como na participatividade daqueles (Vigoda-Gadot; Shoham; Vashdi, 2010, p. 295).

A literatura especializada aponta alguns dos principais indicadores utilizados pelos cidadãos para se referirem à excelência na gestão pública, elementos principais para uma eficiência burocrática, como inovação, criatividade, responsividade e profissionalismo.

Primeiramente, a inovação e a criatividade funcionam como motores essenciais para o desenvolvimento, a renovação e o avanço incessante em direção a uma visão organizacional coletiva (Vigoda-Gadot; Shoham; Vashdi, 2010, p. 298). Ressalte-se que as organizações do setor público são tradicionalmente rotuladas – e na maioria dos casos isso não é um exagero – como estagnadas, sem criatividade. Nesse sentido, os administradores públicos que almejem melhorar o desempenho do setor público e o reconhecimento perante a população, de modo a possibilitar a competição com organizações privadas, devem adotar políticas que prestigiem a inovação e a criatividade.

Em segundo lugar, a burocracia contemporânea necessita de responsividade, isto é, de manifestar-se diante de demandas dos administrados, de maneira que esteja sempre aberta a entender o que se passa na cidade e quais são as expectativas das pessoas. Com isso, o Poder Público adquire respaldo para promover as mudanças necessárias e em sua atuação nas políticas públicas urbanas, com o que estará habilitado a prestar serviços com maior agilidade (ou seja, menor intervalo entre a solicitação do cidadão e a resposta do ente público) e precisão (que se refere à adequação entre as necessidades dos cidadãos e a resposta da Administração Pública), sendo que a pressão pública em busca de um governo mais eficiente tem demonstrado resultados positivos (Chi, 1999, p. 279).

Ademais, a composição do corpo burocrático é sobremaneira importante na condução dos negócios públicos. A esse respeito, a excelência depende do profissionalismo dos servidores públicos, da liderança e da visão de seus superiores, os gestores, de modo que o funcionalismo público eficiente, profissional, habilidoso e dedicado irá certamente colaborar com o governo em suas atividades.

Além disso, a excelência na gestão também se fundamenta em conjuntos de valores, princípios, normas escritas ou não. O cerne desses valores se encontra na ética e na moralidade, sendo que os padrões éticos que repercutem na qualidade da gestão são aqueles como o

tratamento justo e igual aos cidadãos como clientes, a integridade e os critérios adequados de tratamento aos servidores públicos.

Por fim, um bom indicativo de governança e burocracia de qualidade é a minimização das questões políticas internas, pois a feição política denota a competição entre indivíduos que apresentam objetivos divergentes dentro de uma determinada organização, contrariando os modelos racionais de cooperação para organizações, que se baseiam na concordância em torno de um objetivo comum.

A burocracia na Administração Pública se presta a conferir tratamento isonômico para cidadãos que se encontram nas mesmas situações, devendo servir como uma barreira contra arbitrariedades, além de conferir ao cidadão uma expectativa mais segura acerca do exercício de seus direitos e deveres perante o Estado. Isso, como se verá adiante, pode ser especialmente difícil quando se trata da administração de uma cidade grande e complexa como é São Paulo.

#### **4 Cidade complexa – teorias e suas características**

A cidade de São Paulo é complexa e isso exige uma postura diferenciada dos agentes encarregados das políticas públicas urbanas. Todavia, o que é essa complexidade? Em um primeiro momento pode-se a ela referir como a reunião de uma multidão de elementos e processos simultâneos que não permitem uma fácil cognição dos fenômenos observados, ou, por essa dificuldade prática, demandam a utilização de teorias e modelos que permitam uma sistematização compreensiva deles.

Para esse tipo de empresa científica desenvolveu-se um novo campo de estudos denominado *Complexity Theories of Cities* (CTCs). As CTCs buscam explicar a formação e o funcionamento das cidades com base em noções de complexidade e podem ser subdivididas em CTCs a longo prazo, CTCs a curto prazo e modelos de complexidade de cidades.

As teorias de complexidade de cidades a longo prazo podem referir-se a cidades dissipativas, cidades sinérgicas e cidades pilha de areia. A ideia de cidades dissipativas tem origem no trabalho de Allen e Sanglier (1981), inspirado pela teoria das estruturas dissipativas de Prigogine<sup>10</sup>, sendo que um de seus modelos típicos funciona com atores que migram em

---

<sup>10</sup> Ilya Prigogine (1917-2003), nasceu em Moscou e faleceu em Bruxelas, com 86 anos de idade. “Estudou física e química na Universidade Livre de Bruxelas, Bélgica, para onde seus pais se mudaram quando ele tinha 4 anos, e obteve nacionalidade belga. Ganhou o prêmio Nobel de Química em 1977 por suas contribuições à termodinâmica de não-equilíbrio e pela teoria das estruturas dissipativas. Foi diretor dos Institutos Solvay de Física e Química, em Bruxelas, e diretor do Centro Ilya Prigogine de Mecânica Estatística, Termodinâmica e Sistemas Complexos de Austin, Texas” (MASSONI, 2008, p. 2308.1).

busca de emprego, bem como empregadores que oferecem ou acabam com empregos de acordo com a situação do Mercado (Portugali, 2011, p. 53-94).

Nesse modelo, as interações entre as diversas localidades, associadas à dinâmica das atividades econômicas nelas desempenhadas (como a introdução e a extração de atividades econômicas), formam uma espécie de “capacidade de carregamento”, que une o crescimento populacional às atividades produtivas, repleta de não linearidades e *feedbacks* recorrentes (Portugali, 2011, p. 72).

Como exemplo de *feedback* positivo para o referido modelo, há o exemplo do compartilhamento da infraestrutura comum, assim como o das economias de escala, elementos que trazem grande contribuição ao progresso econômico por tornar os processos mais eficientes (Portugali, 2011, p. 77; Portugali, 2021, p. 295). Por outro lado, como exemplos de *feedback* negativo é possível apontar a poluição, a superlotação e muitos outros.

A cidade dissipativa se desenvolve a partir da conjugação de migrações, oportunidades e empreendimentos, que provocam uma quebra de simetria no espaço urbano, proporcionando uma distribuição desigual de empregos e de habitantes. Desse processo decorrem novos centros urbanos, que crescem e se tornam parte de um sistema regional, visto que a evolução de tal sistema naturalmente implicará o crescimento de algumas localidades antigas e o desaparecimento de outras, constituindo a história específica da região em questão. A cidade dissipativa, pois, forma-se em meio a processos de crescimento e dissipação.

A ideia de cidades sinérgicas, por sua vez, se baseia na atuação concomitante de vários indivíduos, partes, grupos, subsistemas e afins, com ênfase nas inter-relações e interações entre as várias partes do sistema e sua estrutura e comportamento gerais. A teoria de complexidade de uma cidade sinérgica pode ser tratada por meio da abordagem das cidades lentas e regiões rápidas.

De acordo com essa abordagem, os processos de fixação e urbanização compreendem outros processos, alguns deles rápidos, no nível micro de construção urbana, como a construção de prédios, ruas, túneis do metrô e outros, e os demais lentos, no nível macro, representando os sistemas das cidades (Weidlich, 1999, P. 138). Os processos rápidos e locais se adaptam aos lentos e globais, em uma espécie de circularidade causal.

No que concerne às cidades pilha de areia, como o próprio nome sugere, referem-se a uma analogia com amontoados de areia. Essa abordagem teórica estuda a cidade como um monte de areia que vai crescendo pelo acúmulo de partículas, isto é, a chegada constante de pessoas, e que vão ocupando locais de extensões diversas até um momento em que se atinge o estado crítico, que é inevitável.

Nesse sentido, a cidade que emerge como pilha de areia possui instabilidades em várias localidades, uma vez que as configurações locais estão sempre em mudança, mas suas propriedades estatisticamente mensuráveis, como a distribuição da extensão territorial das localidades, continuam praticamente as mesmas (Portugali, 2011, p. 139-165; Portugali, 2021, p. 140).

Quanto às CTCs a curto prazo, elas podem ser divididas em cidades caóticas e cidades fractais. De acordo com essa abordagem, as cidades caóticas são constituídas pelo comportamento ou movimento irregular de várias partes individuais de um sistema complexo, enquanto a teoria das cidades fractais se baseia na aplicação da teoria da geometria fractal ao desenvolvimento das cidades. Não convém estudá-las a fundo no presente artigo, uma vez que constituem teorias densas e que foram aqui mencionadas com o propósito de explicitar a tamanha complexidade que envolve o desenvolvimento do espaço urbano.

Entretanto, embora alguns estudiosos do tema não se posicionem expressamente como defensores de alguma CTC, é possível inferir raciocínios similares a algumas de suas abordagens. De acordo com a *New Zealand Productivity Commission* (2017, p. 28-29), por exemplo, as cidades são sistemas adaptativos complexos onde as pessoas tomam decisões sobre estilo de vida, trabalho, moradia e vários outros assuntos, provocando mudanças muitas vezes não antevistas, ou seja, de que os resultados de decisões passadas determinam o futuro possível, aproximando-se, de algum modo, da teoria das cidades caóticas.

Desse modo, a administração de uma cidade complexa exige especial atenção, de forma que sejam levados em consideração os aspectos de sua complexidade no enfrentamento das questões públicas. Como nesse estudo também são analisadas situações e perspectivas para a cidade de São Paulo no contexto da Era Digital, é necessário reconhecer primeiramente que a infraestrutura de uma cidade compreende sistemas técnicos diversos e de elevada complexidade.

Os grandes sistemas técnicos das cidades, em geral e tradicionalmente, abrangem a provisão de serviços como transporte, fornecimento de água, energia elétrica, esgoto e muitos outros. Esses sistemas formam uma meta-rede entre consumidores, provedores e concessionários interligados com os sistemas de energia, água, transporte e outros.

A teoria dos LTS (*Large Technical Systems*), associada à implantação das novas tecnologias digitais e de infraestruturas de comunicação e informação (*Information and Communications Technology - ICT*), voltadas para a melhor provisão de serviços para indivíduos, negócios e também para a transformação da prestação dos serviços públicos, recebe

o nome de estrutura de sistema de cidade complexa (*Complex City Systems - CCS*) (Leon, 2011, p. 16:1).

A CCS possui uma série de componentes e subcomponentes pautados pela integração dos sistemas tecnológicos com a cidade e seus programas de desenvolvimento estratégico (Leon, 2011, p. 16:2). Os principais componentes e os fatores-chave de cada um deles são os seguintes:

- a) governança, cujos principais fatores são os programas e as estratégias de desenvolvimento econômico, as competências e capacidades, a acessibilidade dos programas e das agências, parcerias públicas e privadas, bem como *trust* e transparência;
- b) capital social e industrial, cujos principais fatores são a construção de competências, habilidades e educação, o envolvimento de universidades e da indústria, a coesão e inclusão sociais, a vitalidade das redes sociais, as características setoriais, a capacidade de inovação e empreendedorismo, a imersão da indústria e as ligações intrarregionais e internacionais;
- c) organização espacial, cujos fatores-chave são a centralidade e a policentricidade, o agrupamento industrial, proximidade entre trabalho e habitantes, acessibilidade e transporte, espaços formais e informais para inovação;
- d) ambiente, cujos fatores principais são as amenidades da cidade e dos distritos, o relacionamento com outros centros urbanos e industriais e a acessibilidade internacional;
- e) as aplicações e a prestação de serviços, cujos fatores-chave são os serviços de infraestrutura, os serviços sociais e comunitários e os serviços de negócios; e
- f) as redes de atores, cujos principais fatores são as redes de consumidores individuais e de negócios, as redes de provedores, as redes de delegação e as redes de organização ou de meta-atores (Leon, 2011, p. 16:7-16:10).

Dada a robustez e abrangência dos componentes acima relatados, percebe-se que a estrutura de CCSs permite melhor compreensão acerca do contexto econômico, social e político para o desenvolvimento, a invenção e a evolução dos grandes sistemas técnicos no âmbito da cidade. Nesse sentido, com relação à estrutura de CCSs, observam-se contribuições para: i) a governança, dada a importância das diversas partes envolvidas na criação, implementação e administração das infraestruturas dos sistemas técnicos; ii) o *status* e o desenvolvimento do

capital humano e social; iii) a estratégia de desenvolvimento econômico no nível da região da cidade; iv) a organização espacial e o planejamento urbano; e v) o impacto coletivo dessas áreas na formação da infraestrutura dos sistemas técnicos, no serviço e no conteúdo oferecidos pelos sistemas (Leon, 2011, p. 16:12).

A partir dessas considerações, e sem esquecer que o próprio conceito de cidade inteligente é um conceito complexo (Ruiz; Tigre, 2015, p. 142), conclui-se que a cidade de São Paulo, na qualidade de cidade complexa, necessita de uma integração similar à da estrutura CCS ou de outro modelo adequado para que haja uma administração eficiente e que se beneficie da máxima interação entre as infraestruturas de sistemas técnicos e os sistemas digitais.

## **5 Dificuldades políticas do pacto federativo para viabilizar uma cidade complexa**

Apesar do amplo conhecimento de várias técnicas e métodos atuais de gestão de políticas públicas em diversos níveis de extensão e de autoridade, o gestor municipal encontra, em sua atividade de condução dos negócios públicos na cidade, uma série de dificuldades advindas do pacto federativo brasileiro.

A República Federativa do Brasil é adepta do federalismo tripartite, isto é, divide-se em três esferas de competência: a União, central; os Estados e o Distrito Federal, regional; e os Municípios, local. De início, ressalte-se que esse modelo com três centros de competência é de difícil administração, uma vez que o terceiro (Município), como ente político auto-organizado integrante da federação, surge como mais um ente a competir com os demais pelas atribuições e pelos recursos disponíveis.

A repartição de competências estabelecida pela Constituição de 1988 em seu título III “Da Organização do Estado” sugere tratar-se de um federalismo cooperativo, em que todos os entes federativos devem coexistir harmonicamente, a desempenhar e exercer atribuições, deveres e direitos, auxiliando-se mutuamente sempre que possível, nos termos do ordenamento jurídico.

Em tese, o federalismo cooperativo tripartite aparenta ser a forma de Estado mais adequada para a consecução dos objetivos das políticas públicas, uma vez que permite maior flexibilidade e cooperação na elaboração e na gestão de políticas e programas comuns (Rodrigues; Moscarelli, 2015, p. 159). Os municípios teriam mais capilaridade, mais proficiência ao lidar com o âmbito local. Todavia, muitos dos campos abertos para cooperação não se encontram devidamente regulamentados, e como os entes federativos não costumam promover a cooperação de maneira espontânea, frustra-se a própria ideia de federalismo.

A Constituição de 1988 concentrou boa parte das competências nas mãos da União e, quanto às competências dos municípios, várias delas concorrem com as de Estados e da União. Mesmo a competência de “legislar sobre assuntos de interesse local” acaba sendo prejudicada, porque frequentemente se esbarra em alguma matéria ou atividade privativas da União.

A municipalização de atividades outrora desempenhadas pelo governo federal acarreta elevação de custos financeiros e políticos (Arretche, 1999, p. 120). A questão política é notória, visto que a falta de regulação e a inércia dos atores coloca a divisão de tarefas como algo sujeito a um vagaroso jogo travado entre atores políticos, cujos rumos são decididos conforme a oscilação das vantagens e ônus para o ente federado.

Embora a análise da questão da repartição das competências seja tão relevante para o deslinde do estudo das dificuldades relacionadas ao pacto federativo, o que efetivamente provoca as maiores discussões e ações é o dinheiro, a verba, o orçamento. Nesse aspecto, a repartição das receitas tributárias é uma das possíveis explicações para as sobreditas dificuldades<sup>11</sup>.

A atual Constituição brasileira prevê um modelo de repartição de receitas tributárias que não corresponde, ao menos em uma análise inicial, a um razoável equacionamento entre competências dos entes federativos e seus respectivos encargos financeiros. Desse modo, os municípios, de um modo geral, acabaram ficando em posição desfavorável no desenvolvimento de suas atividades.

Grande parte das receitas municipais está nas transferências constitucionais realizadas pela União e pelos Estados, isto é, o Município depende diretamente de repasses feitos pelos demais entes (Mattos *et al.*, 2023, p. 345), refletindo em cerceamento de sua autonomia na atual configuração da República Federativa do Brasil.

Sabe-se que muitos municípios brasileiros são deficitários, estão sempre a implorar por recursos às esferas federal e estadual e mal conseguem oferecer os serviços públicos mais elementares aos seus habitantes. Esses municípios se veem sem saída dessa crise político-financeira, muitas vezes sem poder sequer se apoiar em programas do governo federal, dada a exigência de contrapartida financeira.

Com isso, conclui-se que a cidade de São Paulo – que caminha para uma integração à Era Digital – precisa atentar tanto para as questões de habitação, sustentabilidade, emprego e

---

<sup>11</sup> Tramita no Congresso Nacional proposta de reforma tributária. Há um estudo de pesquisadores do Ipea que estima o impacto redistributivo da reforma tributária sobre a partilha federativa de receitas. Nesse sentido, *vide* GOBETTI *et al.* Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária. **Carta de Conjuntura**. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531\\_nota\\_17.pdf](https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531_nota_17.pdf). Acesso em: 29 set. 2023.

governança quanto ao seu posicionamento no pacto federativo, uma de suas fontes primárias de financiamento por excelência.

## **Conclusão**

Neste artigo se abordou a crucial interseção entre a governança pública e o acesso aos serviços públicos nas áreas urbanas, com enfoque na complexa realidade da cidade de São Paulo. A boa governança, com seus múltiplos pilares de eficácia, transparência, participação, integridade e outros, emerge como um fator-chave para otimizar a administração e facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços essenciais. Nesse contexto, a governança atua como um substrato essencial para gerir redes que conectam interesses divergentes e garantem a participação cidadã nos destinos das cidades.

O conceito de cidade complexa foi abordado à luz das teorias de complexidade, apresentando modelos que ajudam a entender a dinâmica e o desenvolvimento urbano, ressaltando que a integração dos sistemas técnicos e digitais se torna crucial para uma administração eficiente, levando em consideração as várias facetas da infraestrutura urbana e as demandas diversificadas da população.

No entanto, o texto também destacou as dificuldades políticas que surgem do pacto federativo brasileiro. O federalismo tripartite apresenta desafios na cooperação e na definição clara de competências entre os níveis de governo, levando a problemas na administração municipal, especialmente em relação às finanças. A dependência das transferências de recursos dos níveis estadual e federal, somada à distribuição desigual de receitas tributárias, afeta a autonomia dos municípios e prejudica a oferta de serviços públicos adequados.

Diante dessas considerações, é essencial que a cidade de São Paulo e outras cidades brasileiras busquem soluções inovadoras para superar as barreiras impostas pelo pacto federativo. Isso pode envolver a promoção de parcerias público-privadas, a busca por fontes alternativas de financiamento e uma participação ativa na formulação de políticas que garantam uma repartição justa de recursos e responsabilidades. Ao adotar uma abordagem colaborativa e estratégica, as cidades podem se tornar verdadeiros catalisadores de desenvolvimento e bem-estar para seus habitantes, alinhados com os princípios da boa governança e da sustentabilidade.

Reconhecemos os desafios enfrentados pelas cidades, especialmente no contexto do Brasil, e enfatizamos a necessidade de uma abordagem colaborativa e baseada em valores éticos para superar esses desafios. À medida que as cidades continuam a evoluir, a governança

desempenha papel fundamental na criação de ambientes urbanos mais sustentáveis, inclusivos e eficientes.

### Referências

ALLEN, Peter M.; SANGLIER, Michele. Urban evolution, self-organization, and decisionmaking. **Environment and Planning A**, v. 13, n. 2, p. 167-183, 1981.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 14, n. 40, 1999, p. 111-141.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, p. 9-15, jan. 2013. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/12/governanca.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

BOLONHA, Carlos et al. **Estado administrativo brasileiro: poderes, deferência e democracia**. São Paulo: Dialética, 2023.

BRINKERHOFF, D. W.; BOSSERT, T. J. Governance: concepts, experience and program options. **Bethesda: Health Systems**, v. 20, p. 20-36, 2004.

BRINKERHOFF, D. W.; BOSSERT, T. J. Health governance: principal–agent linkages and health system strengthening. **Health Policy and Planning**, 29(6), p. 685-693, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1093/heapol/czs132>.

CASTELO, Samuel Leite *et al.* Governança pública e performance: uma revisão sistemática de literatura. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 289-319, jul./dez., 2017.

CHI, Keon S. Improving Responsiveness. **Public Administration Review**, v. 59, n. 3 (May - Jun., 1999), p. 278-280, 1999.

CHOURABI, Hafedh; NAM, Taewoo; WALKER, Shawn et al. Understanding smart cities: An integrative framework. In: **2012 45th Hawaii international conference on system sciences**. IEEE, 2012. p. 2289-2297. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(97\)00026-7](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(97)00026-7).

COELHO, Vera Schattan P.; SZABZON; Felipe; DIAS, Marcelo F. Política municipal e acesso a serviços de saúde. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 100, p. 139-161, nov. 2014.

DAWSON, Richard E.; ROBINSON, James A. A comment on inter-party competition, economic variables, and welfare policies in the American States. **The Journal of Politics**, v. 25, n. 2, May, p. 265-289, 1963. DOI: <https://doi.org/10.2307/2127465>.

ERKIP. Feyzan Beler. The distribution of urban public services: the case of parks and recreational services in Ankara. **Cities**, v. 14, n. 6, p. 353-361, 1997.

GOBETTI *et al.* Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária. **Carta de Conjuntura**. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531\\_nota\\_17.pdf](https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531_nota_17.pdf). Acesso em: 29 set. 2023.

GUY PETERS, B. Governance and public bureaucracy: new forms of democracy or new forms of control?. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v. 26, n. 1, p. 3-15, 2004.

HARTEMINK, Nikander Arno. **Governance Processes in Smart City Initiatives**. Amsterdam: Transform / Eindhoven: Triangulum, 2016. Disponível em: <http://resolver.tudelft.nl/uuid:f5fd3eb3-1b80-4e6a-9d23-45fc9cf9cfc7>. Acesso em: 10 set. 2023.

HEALEY, Patsy. **Urban complexity and spatial strategies: towards a relational planning for our times**. London: Routledge, 2006.

IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Educação 2022**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102002>. Acesso em: 31 out. 2023.

JONES, Bryan D.; KAUFMAN, Clifford. The distribution of urban public services: a preliminary model. **Administration & Society**, v. 6, n. 3, p. 337-360, 1974.

LEON, Nuevo. Complex city systems: understanding how large technical systems innovation arises in cities. **IBM Journal of Research and Development**, v. 55, n. 1.2, p. 16:1-16:13, 2011.

LOPES, Ana Lúcia de Souza; VIEIRA, Marili Moreira da Silva; SANTOS, Sérgio Ribeiro (org.). **Desafios da educação pós-pandemia: impactos da quarentena no currículo e na cultura digital**. São Paulo: LiberArs, 2021.

MACIEL, José Fabio Rodrigues; PENHA, Thaluana Alves da. Práticas ESG e o Tribunal de contas do Município de São Paulo. In: TUMA, Eduardo (coord.). **Função social, competência, ESG e governança**. São Paulo: Almedina, 2023.

MARTES, Ana Cristina Braga; FALEIROS, Sarah Martins. Acesso dos imigrantes bolivianos ao sistema público de saúde na cidade de São Paulo. **Saúde e Sociedade**. Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo. Associação Paulista de Saúde Pública. São Paulo, v. 22, n. 2, p. 351-364, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902013000200008>

MARTINS, José de Souza. **O cativoiro da terra**. 9.ed. São Paulo: Contexto, 2015.

MASSONI, Neusa Teresinha. Ilya Prigogine: uma contribuição à filosofia da ciência. **Revista Brasileira de Ensino de Física**, v. 30, n. 2, p. 2308.1–2308.8, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-47442008000200009>

MATTOS, Letícia Pessatti de mattos; PEREIRA, Vitor; PEDROZO, Alexandre. Cidades e esforço fiscal para financiamento do desenvolvimento urbano. **Caderno PAIC, [S. l.]**, p. 340-357, 2023. Disponível em: <https://cadernopaic.fae.emnuvens.com.br/cadernopaic/article/view/564>. Acesso em: 11 dez. 2023.

MONTEIRO NETO, Aristides. Desenvolvimento regional no Brasil: contribuições do Ipea para uma economia política das políticas regionais. In: **BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL**. Rio de Janeiro: Ipea, n. 30, jul./dez. 2023. (Edição Especial 15 anos), p. 23-32. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua30>

NEW ZEALAND PRODUCTIVITY COMMISSION. **Better urban planning: final report**, 2017. Extraído de: <https://www.productivity.govt.nz/assets/Documents/0a784a22e2/Final-report.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.

PORTUGALI, Juval (org.). **Handbook on cities and complexity**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.

PORTUGALI, Juval. **Complexity, cognition and the city**. Berlin: Springer, 2011.

RODRIGUES, Juliana Nunes; MOSCARELLI, Fernanda. Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. **GeoTextos**, v. 11, n. 1, p. 139-166, jul. 2015. DOI: <https://doi.org/10.9771/1984-5537geo.v11i1.12714>

RUIZ, Isadora; TIGRE, Anja. Smart cities além da tecnologia: Gestão e planejamento para a inovação urbana. **Cadernos FGV Projetos**, ano 10, v. 9, n. 24, p. 140-156, 2015. Disponível em: [https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernos\\_fgvprojetos\\_smart\\_cities\\_bilingue-final-web.pdf](https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernos_fgvprojetos_smart_cities_bilingue-final-web.pdf). Acesso em: 18 set. 2023.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA. **Indicadores Sociodemográficos da População Idosa Residente na Cidade de São Paulo**. São Paulo: Coordenadoria de Políticas para Pessoa Idosa, 2020. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/IDOSO/PUBLICACOES/Indicadores%20sociais%20\(2\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/IDOSO/PUBLICACOES/Indicadores%20sociais%20(2).pdf). Acesso em: 13 set. 2023.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO PAULO. **Atlas da Saúde da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2011. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/atlas\\_da\\_saude\\_da\\_cidade\\_de\\_sao\\_paulo\\_2011.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/atlas_da_saude_da_cidade_de_sao_paulo_2011.pdf). Acesso em: 13 set. 2023.

SOARES FILHO, Marcos Luiz Vieira. Estado e sociedade no Brasil. **Novos Estudos**, n. 125, p. 142-160, 2023.

SOUZA, Fábio Araujo de. **O financiamento da educação na pandemia**. Jundiaí: Paco Editorial, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Plenário em Foco, 18 nov. 2020. TCMSP autoriza a retomada da licitação para contratação dos chips para tablets na Educação. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/19333>. Acesso em: 31 out. 2023.

VIGODA-GADOT, Eran; SHOHAM, Aviv; VASHDI, Dana R. Bridging bureaucracy and democracy in Europe: a comparative study of perceived managerial excellence, satisfaction with public services, and trust in governance. **European Union Politics**, v. 11, n. 2, p. 289-308, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116510363657>



**TUMA, Eduardo. Áreas urbanas e acesso aos serviços públicos: o papel da governança na administração de cidades complexas**

WEIDLICH, Wolfgang et al. From fast to slow processes in the evolution of urban and regional settlement structures. **Discrete Dynamics in Nature and Society**, v. 3, p. 137-147, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1155/S1026022699000175>

