



Enfrentando desafios na gestão pública: Caso de ensino sobre um equipamento público complexo

*Facing challenges in public management:
A case of teaching about a complex public facility*

ISSN: 2319-0639
OPEN ACCESS

Suane de Atayde Moschen ¹

<https://orcid.org/0000-0002-2056-6330>

Renata Grando Hermann ¹

ORCID não informado

Ana Cristina Fachinelli ¹

<https://orcid.org/0000-0003-4136-6933>

Rafael De Lucena Perini ¹

<https://orcid.org/0000-0002-3638-8778>

¹ Universidade de Caxias do Sul - UCS

Received on:

September/2024

Approved on:

November/2024

Editor:

Mateus Panizzon, Dr.
PPGA UCS

Assistant Editors:

Catiane Borsatto Ma.
PPGA UCS

Bianca Libardi Ma.
PPGA UCS

Evaluation Process:

Double blind peer review

Reviewers:

Reviewer 1

Reviewer 2

HIGHLIGHTS

- O caso analisa a construção de um aeroporto regional na Serra Gaúcha, destacando uma solução inovadora para a desapropriação de terras que permite a permanência temporária de agricultores e contribui para projetos sociais e segurança alimentar.
- A proposta viabiliza o uso produtivo das terras desapropriadas até o início das obras do aeroporto, evitando conflitos, garantindo vigilância local e convertendo parte da indenização em alimentos destinados a famílias de baixa renda.
- A construção do aeroporto regional envolve articulação entre três esferas de governo, sendo um exemplo de gestão pública colaborativa em projetos de grande porte com forte impacto social e econômico no território.
- O caso propõe um modelo alternativo de gestão pública em projetos de infraestrutura, demonstrando como a construção do aeroporto pode ser conciliada com responsabilidade social, sustentabilidade e respeito à comunidade local.
- A experiência oferece aprendizados valiosos para gestores públicos, ao mostrar que o desenvolvimento de infraestrutura, como o aeroporto regional, pode ser conduzido com inovação, diálogo com agricultores e foco nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

HOW TO CITE:

Moschen, S. de A., Hermann, R. G., Fachinelli, A. C., & Perini, R. L. (2024). **Facing challenges in public management: A case of teaching about a complex public facility.** *Brazilian Journal of Management and Innovation (Revista Brasileira de Gestão e Inovação)*, 11(Special Issue 4), 33-40.
<https://doi.org/10.18226/23190639.v11n4.05>



Este artigo não possui nenhum arquivo associado
This article does not have any associated files.



KEYWORDS

Sustainable development
Social innovation
Sustainability
Public management
Social responsibility

ABSTRACT

Objective: To analyze the land expropriation process for the construction of a regional airport in Serra Gaúcha, addressing legal, operational, and social challenges, and highlighting an innovative solution that allows local farmers to remain as land stewards while contributing to social projects.

Design/Method/Approach: Qualitative case study with an exploratory approach, based on a detailed analysis of the project's history, stakeholder perspectives, and proposed solutions. The methodology discusses the legal, social, and economic implications of public decision-making.

Originality/Relevance: The case introduces an unprecedented approach by allowing expropriated farmers to continue using the land productively until construction begins, converting part of the compensation into food for the local community. This solution balances urban development with sustainability and social responsibility.

Main Results/Findings: The proposed solution resolves the expropriation deadlock, generates positive impacts for the local community, contributes to food security, and ensures surveillance of the area. The collaborative effort between public authorities and farmers mitigates conflict and promotes sustainable development.

Theoretical/Methodological Contributions/Implications: The case illustrates the practical application of constitutional and legal principles in the expropriation and management of public assets. It emphasizes the importance of mediation and conciliation in public administration as viable alternatives for conflict resolution.

Social/Managerial Contributions: The solution ensures food security for low-income families and maintains active agricultural production. It offers valuable insights for public managers on implementing innovative and collaborative practices in infrastructure projects, aligning development with social responsibility and sustainability.

PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento sustentável
Inovação Social
Sustentabilidade
Gestão pública
Responsabilidade Social

RESUMO

Objetivo: Analisar o processo de desapropriação de terras para a construção de um aeroporto regional na Serra Gaúcha, enfrentando desafios jurídicos, operacionais e sociais, e destacar uma solução inovadora que permite aos agricultores permanecerem como vigilantes e contribuam para projetos sociais.

Design/Método/Abordagem: Estudo de caso qualitativo com abordagem exploratória, baseado na análise detalhada do histórico do projeto, das perspectivas dos atores envolvidos e das soluções propostas. A metodologia discute as implicações legais, sociais e econômicas das decisões públicas.

Originalidade/Relevância: O caso apresenta uma abordagem inédita ao permitir que agricultores desapropriados continuem utilizando a terra produtivamente até o início das obras, convertendo parte da indenização em alimentos para a comunidade. Essa solução equilibra desenvolvimento urbano com sustentabilidade e responsabilidade social.

Principais Resultados/Descobertas: A proposta resolve o impasse da desapropriação, gera impactos positivos na comunidade local, contribui para a segurança alimentar e a vigilância da área. A colaboração entre poder público e agricultores mitiga conflitos e promove o desenvolvimento sustentável.

Contribuições/Implicações Teóricas/Metodológicas: O caso ilustra a aplicação prática dos princípios constitucionais e legais na desapropriação e gestão de bens públicos. Destaca a importância da mediação e conciliação na administração pública como alternativas viáveis para a resolução de conflitos.

Contribuições Sociais/Gerenciais: A solução garante segurança alimentar a famílias de baixa renda e mantém a produção agrícola ativa. Oferece insights relevantes para gestores públicos sobre práticas inovadoras e colaborativas em projetos de infraestrutura, conciliando desenvolvimento com responsabilidade social e sustentabilidade.

1. Introdução

O crescimento urbano das cidades traz consigo diversos desafios complexos. Os municípios devem estar preparados para inovar em legislações, em dinâmicas de trabalho e em tomar decisões criativas para problemas sociais reais. À medida que uma cidade se desenvolve economicamente requer diversos equipamentos públicos à altura, e consigo, receber visibilidade da sociedade para planejamentos de longo prazo. Por diversas vezes a cidade já constituída deve criar soluções sob sua própria existência, em outras palavras, a cidade já desenhada pela evolução urbana. A desapropriação de terras para a construção de infraestruturas públicas é um tema complexo e frequentemente controverso. A legislação (sobre desapropriação) é da década de 1940, mas os desafios são atuais e exigem muito mais do gestor público do que a pura e restrita aplicação da lei. A elaboração dos projetos necessários e a efetiva construção da infraestrutura pública é um capítulo à parte em termos de complexidade, na medida que a expectativa de seu início e fim são permeados de detalhes e vicissitudes.

Neste contexto, imagine se o projeto de desapropriação de centenas de hectares de terras rurais fosse para a construção de um aeroporto. A cidade cresce e necessita escoar a produção, apoiar o turismo e fomentar a circulação de cidadãos para fazer negócios. Nada mais justo do que ser a centralizadora de um equipamento como este que além de trazer receita ao município, poderá transformar a vida na cidade. Diversas reuniões foram efetuadas para debater as melhores decisões para este equipamento público complexo e que definirá o futuro da cidade. Sophia, uma servidora motivada e competente aceitou o desafio de questionar as legislações atuais e o olhar viciado dos processos burocráticos da prefeitura em que trabalha há 15 anos. Seu papel é relevante, conectando pessoas e soluções para o problema público com muita maestria.

Este estudo de caso apresenta uma abordagem inovadora e socialmente responsável para lidar com esse desafio, ao menos até que os projetos não saiam do papel.

O cenário envolve um aeroporto regional que precisa ser construído em uma área até então ocupada por culturas diversas, tratando-se de uma importante área de produção agrícola. O embate entre o poder público e os agricultores cria uma situação delicada, com implicações jurídicas e operacionais significativas.

Uma possibilidade de resolver o problema seria permitir que os agricultores permaneçam na área, mas não como proprietários das terras. Em vez disso, eles atuam como vigilantes ao permanecerem plantando na terra enquanto as obras não iniciam e ainda contribuem para projetos sociais, ao converter parte de indenização pela ocupação da terra em alimentos para a comunidade local.

Essa abordagem demonstra uma visão sustentável da gestão de áreas públicas, equilibrando as necessidades do desenvolvimento com a preservação dos meios de subsistência dos agricultores, representando também uma alternativa econômica em termos de vigilância do local. Além disso, a solução encontrada se alinha com as Metas de Desenvolvimento Sustentável, destacando a importância da criatividade na resolução de conflitos e na promoção do bem-estar coletivo.

Neste caso, exploraremos como desafios aparentemente adversos podem se transformar em oportunidades inesperadas, oferecendo uma valiosa reflexão sobre como abordagens colaborativas podem moldar questões complexas de interesse público.

2. O Contexto do caso

O ano é 2022, e estamos no interior de um município brasileiro de médio porte. Nessa região, um projeto de grande relevância está prestes a se concretizar: início dos projetos que resultarão na construção de um aeroporto regional. A promessa, feita há décadas, representa um marco para o desenvolvimento local, com investimentos substanciais e expectativas grandes de impulsionar a economia local, regional e estadual.

As três esferas governamentais estão envolvidas nesse empreendimento. O Governo Federal assume a responsabilidade pela construção do aeroporto, o Governo Estadual cuida dos acessos e infraestrutura viária, e o Governo Municipal é encarregado da

desapropriação da área e da execução do projeto. Essa colaboração entre entes públicos demonstra o comprometimento com o progresso regional.

Entretanto, há um desafio significativo: agricultores locais cultivam frutas, grãos e hortaliças na área destinada ao futuro aeroporto. O conflito entre o poder público e esses agricultores poderia facilmente se tornar uma dor de cabeça para os gestores, com ânimos exaltados e disputas judiciais intermináveis, resultando em atraso significativo da obra, que, naturalmente é uma obra de grande vulto e demanda tempo considerável para sua execução.

Neste cenário desafiador, Sophia, uma servidora pública motivada e competente com 15 anos de experiência na prefeitura, assume um papel central. Sophia, com sua visão inovadora e habilidade para conectar pessoas e soluções, propõe uma solução criativa. Em vez de simplesmente desalojar os agricultores, medida que seria adotada logo após o ente público assumir a posse das terras, sugere permitir que os agricultores permaneçam cultivando a área como vigilantes enquanto as obras não iniciam. Além disso, a indenização pela ocupação da área seria convertida em alimentos para a comunidade local.

Essa abordagem baseada no consenso, liderada por Sophia, não apenas resolve o impasse, mas também impacta positivamente diversos segmentos da sociedade. Gera renda para os agricultores, fornece alimentos para pessoas de baixa renda e favorece a vigilância local pelos próprios agricultores, já que a região é afastada do centro urbano.

Neste contexto, exploramos como a criatividade e a colaboração, exemplificadas por Sophia, podem transformar desafios em oportunidades, promovendo uma visão sustentável e socialmente responsável para o desenvolvimento regional.

3. Relato do Caso

O Município editou um Decreto para desapropriação de áreas privadas para a construção de um Aeroporto Regional, na zona rural, em uma importante região agrícola e produtora, que abastece de produtos agrícolas os municípios vizinhos e a região metropolitana daquele estado. Muito se discutiu sobre o local da instalação do aeroporto, mas fato é que, considerando o clima típico da região, aquele se mostrou o mais adequado.

O procedimento de desapropriação, com a indenização aos antigos proprietários, ocorreu entre os anos 2020 e 2021, não tendo sido instalado posto de vigilância no local, talvez pela ausência de efetivo ou pela distância envolvida, ou ainda porque as equipes que exerciam poder de polícia estavam envolvidas no enfrentamento das ações relacionadas à pandemia do Covid-19.

Fato é que, durante uma vistoria in loco realizada pelas equipes da Procuradoria-Geral do Município, Guarda Municipal e Secretarias Municipais do Planejamento e da Agricultura, constatou-se que boa parte das áreas então desapropriadas pelo Município estavam com plantação de hortaliças, pomares de maçã e ameixa, chamando atenção, pois, a priori, não deveria haver qualquer plantação, pois se tratava de área pública.

Ou seja, conflitos à vista.

Diante da constatação, o caminho natural seria a desocupação imediata do local pelos 'invasores' que, se colocassem qualquer obstáculo ao poder impositivo do Estado (princípio da primazia do interesse público sobre o privado), seriam demandados judicialmente e incorreriam nas penalidades da lei.

Convocados para esclarecer o motivo de tamanha 'afrenta' (plantar nas áreas do Município), os 'supostos invasores' se mostraram surpresos com a interpeção recebida: estavam no local há muito tempo, pois arrendavam as terras dos antigos proprietários para plantação de grãos, frutas e hortaliças, não sendo comunicados, ao menos até aquele momento, de que não poderiam ali continuar.

Sophia se viu diante de um dos maiores desafios do município: a conhecida ineficiência de comunicação do Poder Público. De um lado a invocação de que ninguém não pode se eximir do cumprimento da lei (no caso do Decreto de Desapropriação), sob a alegação de seu desconhecimento e o dever de comunicação dos proprietários aos arrendatários acerca da situação, posto que o Município não detinha controle sobre os contratos até

então existentes. De outro, a realidade de quem não lê Diário Oficial ou, se lê, não teria condições de saber, com exata precisão, onde se localizaria determinada área (coordenadas geográficas), ou seja, o cidadão.

Certamente a solução mais fácil seria: “olha, vocês estão ocupando irregularmente a área pública e agora precisam sair.”

Após diversas reuniões organizadas por Sophia, exaustivamente o assunto do Aeroporto entrava em pauta e os colegas traziam a mesa mais problemáticas do que soluções.

Sophia estava a mesa com seus colegas de trabalho, quando um deles indaga: - A regra é clara, com a desapropriação e pagamento da indenização correspondente aos antigos proprietários, o ente público toma posse e assume o controle da área para que possa executar o que se propôs, deixando os proprietários, a partir de então, de exercer qualquer direito sobre a área.

Outro colega complementa: - E, como novo proprietário da área, o Município tem o dever de exercer a fiscalização sobre a mesma. (Detalhe importante: a área fica distante 40km do Centro Administrativo Municipal.)

De imediato, diversas questões passam a mente de Sophia: E como o município irá fiscalizar? E os produtores que usam a área? No município o tempo de desenvolvimento do projeto não acompanhará o processo de retirada dos agricultores da área, o que vai acontecer com o local sem nenhuma atividade? Será montado um posto de vigilância para evitar invasões? O Município tem capacidade humana (rodízio entre servidores, por ex.) e financeira (deslocamento diário, por ex.) de manter um posto de vigilância no local? Quanto tempo demoraria até que o primeiro maquinário estivesse lá para início das obras?

Expostas as ‘dores’ de ambos os lados e desenhado o cenário existente de ações e limitações ¹, adentrou-se a duas questões cruciais, diante das quais se chegou à conclusão de que a solução mais difícil era a mais adequada: primeiro, os agricultores estavam fazendo as vezes do Poder Público na área desapropriada, pois garantiam, ainda que indiretamente, a segurança da região, impedindo que terceiros ocupassem irregularmente a área; e, segundo, as obras do aeroporto demorariam para ocorrer, pois ainda não estavam concluídos, à época, os projetos executivos, sendo que muitas etapas necessitavam ser cumpridas até o início efetivo das obras. Uma terceira questão surgiu mais tarde e que tornou um pouco menos complexo o quebra cabeça: o produto daquelas terras poderia servir para incrementar projetos sociais, sugestão esta que foi abordada, em uma das inúmeras reuniões organizadas, pelo Secretário da Agricultura à época, frente aos poucos recursos da pasta para compra de alimentos.

1. Município: a terra é pública; não pode ser ocupada senão mediante autorização; não há interesse público em arrendar áreas para terceiros; se não houver a desocupação serão acionados judicialmente.

Agricultores: a terra é fértil; era um desperdício instalar aeroporto naquela região; o arrendamento de terras, por aquelas bandas, estava escasso; os alimentos que eram plantados ali alimentavam muitas pessoas e movimentam a economia.

Ora, por que não permitir que os agricultores permanecessem no local enquanto não fosse possível iniciar as obras do aeroporto? É a solução de todos os problemas: os agricultores realizariam a vigilância do lugar enquanto as obras não iniciassem, continuariam a movimentar a economia e ainda reverteriam valores aos cofres públicos!

Sophia pensou: Bingo!

Mas uma boa ideia nunca vem desacompanhada de incertezas. Entre as muitas discussões que se sucederam os colegas colocaram suas dúvidas: Não seria necessário realizar procedimento licitatório? Por que eles (princípio da impessoalidade)? Poderiam surgir outros interessados? Que valor seria cobrado (princípio da vantajosidade)? Até quando? Qual o interesse público do Município em, por assim dizer, ‘arrendar’ uma área pública? Se justificava a realização de licitação por um tempo incerto de ocupação? Não precisa de lei?

Coube à Procuradoria-Geral do Município o trabalho de conferir o viés jurídico e legal às ideias que surgiram, e às demais Secretarias, em especial a Secretaria do Planejamento (até quando seria possível permitir a permanência) e a Secretaria da Agricultura oferecer os detalhes técnicos e operacionais (qual o valor que poderia ser cobrado e operacionalização do ajuste).

A cereja do bolo, com certeza, foi a ideia de converter a retribuição pecuniária estipulada a título de indenização pela ocupação da área, em alimentos produzidos pelos agricultores, e que seriam destinados a programas sociais que estavam perdendo impulso, em razão da falta de recursos financeiros daquele município.

E este detalhe fez toda a diferença na formatação do instrumento que se seguiu. Ou seja, não se tratava de uma mera permissão do ente público para ocupação de espaço público mediante retribuição (termo de permissão onerosa) que interessaria apenas ao particular, mas sim de interesses mútuos: o fomento à economia e à agricultura, e, sobretudo, a projetos sociais destinados a pessoas de baixa renda, em área que apenas traria despesas ao ente municipal a curto prazo (necessidade de vigilância constante enquanto não iniciassem as obras), além de pacificar um conflito já instalado.

Ponderados todos os aspectos envolvidos, houve parecer da Procuradoria-Geral do Município pela possibilidade do ajuste, mediante a assinatura de um termo de compromisso ², em que os agricultores assumiam a responsabilidade em indenizar o Município pela ocupação irregular (desde a efetiva posse do município sobre aquelas áreas) e de retribuir pela ocupação até quando fosse possível, desde que sem interferência ao início das obras do aeroporto. Indenização e retribuição que seriam convertidos em alimentos, conforme preços regulares praticados no CEASA, cuja entrega se daria ao Banco de Alimentos e de forma semanal, conforme a necessidade dos alimentos determinada pela Secretaria da Agricultura.

2. Art. 26. LINDB. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (g.n.)

De janeiro a novembro de 2023 foram entregues a Secretaria de Agricultura 95 toneladas de alimentos pelos referidos agricultores, destes, quase 64 toneladas foram para o projeto Troca Solidária e o restante (31 toneladas) para o Banco de Alimentos que tem outras destinações como para entidades assistenciais.

O primeiro projeto ocorre há mais de 14 anos ³, em parceria com a empresa de coleta de resíduos daquele município e Secretaria Municipal do Meio Ambiente e consiste na entrega de materiais descartáveis por pessoas de baixa renda em troca de alimentos. ⁴ Trata-se de uma forma de incentivo à separação de resíduos e de educação ambiental, auxiliando na limpeza da cidade, oferecendo o Poder Público, em troca, um complemento alimentar de qualidade.

3. Iniciou em 20/06/2009 - fonte: http://www.codeca.com.br/historia_troca_solidaria.php#focusOnPageLoad

4. 4kg de resíduos seletivo equivalem a 1kg de alimento (hortifrutigranjeiro). Fonte: http://www.codeca.com.br/projeto_troca_solidaria.php#focusOnPageLoad

Com a entrega de alimentos oriundos da área do futuro aeroporto, o projeto Troca Solidária teve um importante incremento, sobretudo em um momento pós-pandêmico, em que muitas pessoas necessitavam do apoio público para as suas necessidades mais básicas.

O assunto foi tratado na imprensa local ⁵ de modo reservado e tímido, talvez porque o gestor público ainda sinta receio de que soluções diferentes do tradicional possam ser mal interpretadas, em especial pelos órgãos de controle. É de se destacar que na referida matéria é abordado sobre o arranquio de macieiras e a sua substituição por soja em uma área do aeroporto, mas isso é história para uma outra oportunidade!

5. <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/geral/noticia/2023/04/enquanto-tramites-avancam-acordo-permite-manter-producao-rural-na-area-do-aeroporto-de-vila-oliva-em-caxias-clgnqj77g002u0177cy6o9enh.html>

4. Análise e Discussão

Obras deste vulto não são simples. A desapropriação é apenas o primeiro passo. Obtenção de licenciamentos, elaboração de inúmeros projetos e respectiva aprovação nos órgãos competentes, elaboração de editais de licitação, contratação, compra de equipamentos, etc., são algumas das etapas

que precisam ser realizadas. Ou seja, uma lista interminável de ações que perpassam mandatos.

E neste contexto, o que fazer com a área enquanto todas as etapas posteriores não são cumpridas? Quando se trata da desapropriação de uma área para abrir ou alargar uma rua, fazer uma rotatória ou construir uma UBS, se está falando em áreas pequenas, que não ultrapassam 1 (um) hectare de terra. No caso concreto, foram desapropriadas mais de 400hectares! É imprescindível, e dever da administração pública proprietária, que se faça a gestão desta área. Mas deixá-la livre e desembaraçada até o efetivo início das obras talvez não seja a melhor gestão. Foi a esta conclusão que se chegou no caso.

De tudo o que foi aqui abordado, tem-se que de um problema que já tinha um caminho natural traçado (desocupação e ponto final), surgiu uma solução no mínimo interessante e que possui diversos sentimentos a depender de quem atinge: disruptiva para o meio público, considerando todas as amarras e limites existentes, diferente (ou até mesmo comum) para a sociedade que não compreende como o público funciona, fonte de renda e de trabalho para os agricultores, fonte de alimento para os destinatários finais, incremento ao projeto social existente. Disso se constata que as visões sobre determinado assunto dependem das experiências individuais e coletivas de cada grupo, revelando o quão complexo é a dinâmica da comunicação no setor público.

Por fim, mesmo que sem a intenção primitiva de que as ações tomadas atingissem um objetivo maior que apenas a resolução do problema real que se apresentou, constata-se que a solução foi além, pois atingiu o ODS 2 ao contribuir para obtenção de alimentos para pessoas de baixa renda, e o ODS 16, ao possibilitar a pacificação de conflitos.

Como continuidade, o desfecho ocorrerá quando for necessária a saída dos produtores do local e ainda, a finalização da implantação do equipamento público – no caso o Aeroporto Regional. Até o momento, existe harmonia e consenso na decisão tomada, mas como isto se comportará nas futuras gestões e etapas do uso do terreno? Como a Secretaria de Agricultura suprirá a atual quantidade de doações quando os produtores saírem do local? Como será a transição produtiva dos produtores locais? Este precedente abre possibilidades para outras áreas municipais abandonadas terem novos usos controlados pelo município a quem quer explorar a terra?

4.1 Lições aprendidas:

Do limão a uma limonada: O gosto azedo da morosidade no processo de construir um equipamento público de complexidade a nível do Aeroporto Regional se transformou em uma limonada se olharmos do ponto de vista sustentável e gerencial. A comunidade que teria de sair do terreno continua se beneficiando do local que estaria esquecido até a primeira máquina ocupar o lote e, em contrapartida, auxilia na situação social da proteção alimentar de 'n' pessoas. Com acordos bem firmados e controle do andamento da situação, confirma-se que é possível inovar na Administração e Direito Públicos.

5. Notas de ensino recomendadas para o caso

As notas de ensino são áreas específicas de conhecimento ou temas relevantes que podem ser abordados durante o estudo do caso. No contexto deste caso de ensino sobre desapropriação de terras para a construção de um aeroporto regional, há várias notas de ensino que podem ser exploradas para enriquecer a compreensão e a análise dos estudantes.

Aqui estão algumas notas de ensino relevantes para este caso:

1. Direito Administrativo:

- Princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública.
- Regime jurídico dos bens públicos.
- Processos administrativos e etapas da desapropriação.

2. Gestão Pública:

- Políticas públicas de infraestrutura e desenvolvimento regional.
- Governança e inovação na gestão pública.
- Métodos de gestão de conflitos e negociação na administração pública.

3. Direito Ambiental:

- Licenciamento ambiental e avaliação de impacto ambiental.
- Proteção ambiental e medidas compensatórias.
- Sustentabilidade em projetos de infraestrutura.

4. Conflitos Sociais e Comunitários:

- Participação pública e consulta popular em projetos de grande impacto.
- Conflitos de interesse entre o poder público e comunidades locais.
- Impactos sociais da desapropriação e medidas mitigatórias.

5. Desenvolvimento Sustentável:

- Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- Sustentabilidade econômica, social e ambiental em projetos públicos.
- Responsabilidade social corporativa e governamental.

6. Tecnologia e Inovação:

- Uso de tecnologias digitais na gestão pública.
- Inovação em processos administrativos e infraestrutura.
- Impacto da tecnologia na transparência e eficiência governamental.

7. Economia e Finanças Públicas:

- Financiamento de projetos de infraestrutura pública.
- Análise de custo-benefício e retorno econômico de grandes projetos.
- Orçamento público e gestão financeira em obras públicas.

8. Ética e Responsabilidade Social:

- Ética na tomada de decisões públicas.
- Responsabilidade social corporativa e governamental.
- Conflito entre interesse público e interesses privados.

Essas notas de ensino abrangem uma variedade de disciplinas e áreas temáticas que são cruciais para a compreensão completa dos desafios e oportunidades enfrentados pela Administração Pública em um caso complexo como o da desapropriação para construção de um aeroporto. Cada nota de ensino oferece uma perspectiva única que pode ser explorada através de estudos de caso, debates, análises de documentos jurídicos e administrativos, entre outras atividades pedagógicas.

6. Objetivos Pedagógicos do Caso de Ensino e Público alvo

Este caso de ensino pode ser abordado com estudantes em diversos segmentos do Direito e de módulos de cursos de graduação e pós-graduação relacionados ao tema administração pública, como por exemplo:

- Identificação dos limites de atuação da Administração Pública: analisar e compreender os princípios constitucionais e legais que delimitam a atuação da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).
- Gestão de bens públicos: estudar as normas e técnicas aplicáveis à gestão de bens públicos, abrangendo aspectos como aquisição, alienação, uso, conservação e destinação dos mesmos.
- Formas consensuais para resolução de conflitos na Administração Pública: analisar e aplicar métodos alternativos de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública, como mediação, conciliação e arbitragem, visando promover a eficiência e celeridade na solução de controvérsias.
- Etapas para implantação/construção de equipamentos públicos: Estudar o fluxo operacional necessário para a implantação e construção de equipamentos públicos, abordando desde a elaboração de projetos até a conclusão da obra, com ênfase na legalidade e transparência dos procedimentos.
- Inovação na Administração Pública: Investigar e promover a utilização de práticas inovadoras na gestão pública, com foco na melhoria dos serviços prestados e na otimização dos recursos públicos, conforme as diretrizes de governança (eficácia, eficiência e efetividade).
- Instrumentos jurídicos para formalizar a ocupação de bens públicos: Estudar os instrumentos jurídicos disponíveis para formalizar a ocupação de bens públicos, incluindo concessões, permissões,

- autorizações e termos de cooperação, garantindo a regularidade e eficácia da ocupação.
- g) Estudo da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) e utilização do termo de compromisso: analisar os princípios da LINDB aplicáveis à Administração Pública, especialmente no que se refere à interpretação das normas jurídicas e à utilização do termo de compromisso como instrumento de formalização de acordos administrativos.
 - h) Inserção dos ODS nas justificativas das ações tomadas pela Administração Pública, como forma de legitimar a tomada de uma conduta em detrimento de outra: Integrar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU nas políticas públicas e nas decisões administrativas, visando assegurar a sustentabilidade ambiental, econômica e social das ações governamentais.
 - i) Gestão de conflitos no contexto da Administração Pública e a importância da abordagem colaborativa: Estudar e aplicar técnicas de gestão de conflitos no contexto da Administração Pública, inclusive relacionado a projetos de infraestrutura pública, destacando a relevância da comunicação eficaz, da negociação colaborativa e da busca por soluções que considerem os interesses das partes envolvidas.

7. Alternativas de aplicação para análise do caso

A partir do caso apresentado, diferentes estratégias de ensino podem ser utilizadas. A seguir são apresentadas algumas possibilidades de utilização deste caso de ensino:

- a) Propostas de Soluções Inovadoras: Os alunos são encorajados a desenvolver outras alternativas inovadoras para os desafios destacados no caso e para os possíveis problemas que poderão ocorrer no transcorrer da obra até a efetiva construção do equipamento público. Será dada ênfase à viabilidade e sustentabilidade dessas soluções.
- b) Limites de atuação da Administração Pública: Estudo de casos complexos de desapropriação (com problemas, soluções e dificuldades – obras da Copa, por exemplo), análise de decisões judiciais e administrativas sobre os limites de atuação da Administração Pública, discussões em grupo para interpretação de normas constitucionais e legais relacionadas ao tema.
- c) Gestão de bens públicos: Simulações de tomada de decisão envolvendo gestão de bens públicos, estudos de caso sobre modelos de gestão eficiente de infraestrutura pública, visitas técnicas a órgãos responsáveis pela gestão de bens públicos.
- d) Formas consensuais para resolução de conflitos na Administração Pública: Simulação de situações de negociação e mediação, estudo de casos reais de sucesso na utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos na Administração Pública.
- e) Etapas para implantação/construção de equipamentos públicos: Elaboração de um projeto fictício de implantação de um equipamento público, análise crítica de estudos de impacto ambiental e social, visitas técnicas a obras públicas em andamento.
- f) Inovação na Administração Pública: estudo de casos de inovações em gestão pública, brainstorming para identificar oportunidades de melhoria em um problema levantado pelos alunos, desenvolvimento de projetos-piloto de inovação na gestão pública.
- g) Instrumentos jurídicos para formalizar a ocupação de bens públicos: análise de contratos administrativos, termos de concessão, permissão e cessão de uso para identificação das diferenças e justificativas para utilização de um ou outro.
- h) Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) e utilização do termo de compromisso: Discussões sobre os princípios da LINDB e sua aplicação na Administração Pública, análise de casos práticos envolvendo a utilização do termo de compromisso.
- i) Inserção dos ODS nas justificativas das ações tomadas pela Administração Pública: introdução aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e estudos de casos de aplicação prática dos mesmos em políticas públicas, análise de impacto socioambiental de decisões administrativas, debates sobre ética e responsabilidade social na gestão pública.

- j) Gestão de conflitos no contexto da Administração Pública: Estudo de casos de gestão de conflitos em grandes projetos de infraestrutura simulação de mediação de conflitos entre diferentes partes interessadas, exploração das técnicas para encontrar soluções colaborativas.

8. Questões de Ensino

Para contemplar os objetivos e as estratégias de ensino expostas, estes são algumas das provocações que podem ser utilizadas em sala de aula para fomentar e aprofundar a discussão a respeito ou ainda para serem desenvolvidas pelos alunos de forma escrita, promovendo a análise crítica e reflexão dos desafios complexos enfrentados pela Administração Pública.

- a) Quais são os princípios constitucionais que limitam a atuação da Administração Pública na desapropriação de terras? Como esses princípios são aplicados na prática?
- b) Discuta o caso exposto e analise se a Administração Pública respeitou os limites legais estabelecidos. Quais foram os desafios enfrentados nesse caso? O que deveria ter sido feito de diferente?
- c) Como as decisões de gestão de bens públicos podem impactar positivamente ou negativamente a comunidade local e o meio ambiente?
- d) Qual é a importância da mediação e da conciliação na resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública? Quais são os benefícios desses métodos em comparação com o litígio judicial? O que a Administração Pública necessita para utilizar métodos de resolução de conflitos?
- e) Discuta casos em que métodos alternativos de resolução de conflitos foram bem-sucedidos na Administração Pública. O que contribuiu para o sucesso desses métodos?
- f) Quais são os principais desafios operacionais e jurídicos enfrentados durante a implantação de um projeto de infraestrutura pública como um aeroporto?
- g) Como o processo de licenciamento ambiental e as consultas públicas podem influenciar a implementação de um projeto de grande porte?
- h) Quais são as oportunidades e desafios da implementação de práticas inovadoras na gestão pública? Dê exemplos de inovações que poderiam ser aplicadas no caso exposto.
- i) Como a tecnologia pode ser usada para melhorar a eficiência e transparência na gestão de projetos públicos?
- j) Quais são os diferentes instrumentos jurídicos disponíveis para formalizar a ocupação de bens públicos? Que instrumento utilizar em cada situação? Cite exemplos.
- k) Analise um caso em que um termo de compromisso foi utilizado para regularizar a ocupação de terras públicas. Quais foram os resultados e impactos dessa medida?
- l) Como a LINDB pode orientar a interpretação das normas aplicáveis à desapropriação de terras? Quais são os princípios fundamentais dessa legislação e como eles se aplicam ao caso discutido?
- m) Discuta a importância do termo de compromisso como instrumento flexível na Administração Pública. Quais são as vantagens e limitações desse instrumento?
- n) Como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU podem ser integrados às políticas públicas de desapropriação de terras?
- o) Quais são os benefícios de alinhar as ações governamentais com os ODS?
- p) Analise como a promoção de metas sustentáveis pode legitimar decisões da Administração Pública em projetos tidos por controversos.
- q) Como estratégias colaborativas podem ser aplicadas para resolver esses conflitos de maneira sustentável e socialmente responsável?

9. Metodologia de aplicação do caso para o ensino

O caso de ensino permite diversas abordagens, a depender do contexto em que for proposto.

Uma forma interessante de abordar o caso de ensino é a divisão em grupos de 5 alunos para que o grupo discuta o caso e responda a algumas das questões-problemas relacionadas ao conteúdo que se deseja trabalhar, com posterior exposição ao grande grupo, com posterior abertura para

discussão, em especial sobre quais outras alternativas poderiam ser adotadas e as dificuldades de cada alternativa.

Considerando os vários escopos em que pode ser abordado, poderá ser apresentado para cada grupo uma temática diferente. Ao final cada grupo apresenta a sua temática ao grande grupo, através de um seminário.

10. Arcabouço Teórico para Discussão

O caso de ensino sobre desapropriação de terras para a construção de um aeroporto regional e o seus desafios é fundamentado em um conjunto diversificado de teorias e conceitos essenciais para a compreensão e análise das questões jurídicas, administrativas e sociais envolvidas. O arcabouço teórico para discussão abrange os seguintes elementos:

1. Princípios Constitucionais e Legais:

- a) Legalidade e Impessoalidade: Exploração dos princípios constitucionais que regem a atuação da Administração Pública, garantindo que todas as decisões e ações estejam em conformidade com a lei e sem favorecimentos pessoais.
- b) Direito de Propriedade: Análise dos direitos dos proprietários de terras e das limitações impostas pelo interesse público, especialmente no contexto de desapropriação.

2. Gestão de Bens Públicos:

- a) Regime Jurídico dos Bens Públicos: Estudo das normas e regulamentos que disciplinam a gestão, utilização, e destinação dos bens públicos, destacando os princípios de eficiência, economicidade e interesse social.

3. Conflitos e Métodos Alternativos de Resolução:

- a) Mediação e Conciliação: Investigação dos métodos alternativos de resolução de conflitos aplicáveis à administração pública, enfatizando a importância da negociação colaborativa e da busca por soluções consensuais.

4. Licenciamento Ambiental e Impacto Social:

- a) Sustentabilidade Ambiental: Discussão sobre os requisitos legais e procedimentos administrativos relacionados ao licenciamento ambiental de projetos de infraestrutura, visando mitigar os impactos ambientais e garantir a sustentabilidade.
- b) Impactos Sociais: Avaliação dos impactos sociais da desapropriação sobre as comunidades locais, com ênfase na participação pública e na promoção de medidas compensatórias e de desenvolvimento social.

5. Inovação e Modernização na Administração Pública:

- a) Governança e Tecnologia: Exploração das oportunidades de inovação na gestão pública, incluindo o uso de tecnologias digitais para aumentar a transparência, eficiência e participação cidadã em processos decisórios.

6. Normas Internacionais e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS):

- a) ODS da ONU: Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como diretrizes para políticas públicas, promovendo o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e a proteção ambiental.

7. Direito Administrativo e Prática Jurídica:

- a) Regulação e Formalização: Estudo das normas jurídicas aplicáveis à desapropriação de terras, incluindo a análise de contratos administrativos, termos de compromisso e outros instrumentos jurídicos utilizados para formalizar a ocupação de bens públicos.

Este arcabouço teórico proporcionará uma base sólida para a análise crítica do caso de ensino, permitindo aos estudantes explorar as complexidades e desafios enfrentados pela Administração Pública em projetos de infraestrutura de grande porte, assim como identificar oportunidades para inovação e resolução de conflitos de maneira sustentável e legalmente fundamentada.

Também, o caso de ensino oferece uma contribuição para a administração pública ao demonstrar a importância de abordagens inovadoras e colaborativas na gestão de projetos de infraestrutura. Através da análise do processo de desapropriação de terras para a construção de um aeroporto regional, o caso ilustra como soluções criativas podem equilibrar o desenvolvimento urbano com a sustentabilidade e a responsabilidade social. A metodologia utilizada destaca a relevância da mediação e conciliação na administração pública, proporcionando uma alternativa viável para a resolução de conflitos. Além disso, a abordagem apresentada promove benefícios sociais significativos, como a segurança alimentar e a manutenção da produção agrícola, oferecendo insights valiosos para gestores públicos sobre a implementação de práticas inovadoras e colaborativas. Ao abordar princípios constitucionais, legais e de gestão de bens públicos, o caso também contribui para a teoria, mostrando a aplicação prática desses conceitos e reforçando a importância de políticas públicas que integrem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A contribuição para a administração pública e para a gestão de projetos de grande porte é destacada pela relevância do caso em demonstrar como desafios aparentemente adversos podem ser transformados em oportunidades. As lições aprendidas podem ser aplicadas em outros contextos, como em projetos de infraestrutura complexos que envolvem desapropriações e realocações de comunidades. As implicações práticas das soluções apresentadas incluem a possibilidade de manter a área produtiva até o início das obras, a conversão de indenizações em benefícios sociais, e a mitigação de conflitos através de abordagens colaborativas. Estas estratégias promovem um desenvolvimento urbano mais sustentável e socialmente responsável, ao mesmo tempo em que asseguram a eficiência e a eficácia na execução de projetos públicos. A experiência de permitir que agricultores desapropriados continuem utilizando a terra produtivamente pode servir de modelo para outras administrações públicas enfrentando desafios semelhantes, demonstrando que é possível conciliar interesses diversos e alcançar resultados positivos para a comunidade.

References

1. Brasil. (1941). Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm
2. Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
3. Brasil. (1942). Decreto-Lei nº 4.757, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm
4. Brasil. (2002). Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil Brasileiro. Recuperado de <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10406&ano=2002&ato=ac5gXVE5ENnpWT07a>
5. Brasil. (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm
6. Carvalho Filho, J. dos S. (2023). Manual de direito administrativo (35ª ed.). Atlas. ISBN 978-6556912152.
7. Carvalho Filho, J. dos S. (2006). Discurso e prática: Desapropriação. Fórum. ISBN 978-8588972682.

8. Meirelles, H. L. (2022). *Direito administrativo brasileiro* (48ª ed.). Malheiros. ISBN 978-6557130241.
9. Meirelles, H. L. (1998). *Desapropriação e servidão administrativa*. Malheiros. ISBN 978-8574200170.
10. Bandeira de Mello, C. A. (2022). *Curso de direito administrativo* (36ª ed.). Malheiros. ISBN 978-6557130234.
11. Di Pietro, M. S. Z. (2023). *Direito administrativo* (34ª ed.). Atlas. ISBN 978-6559648256.
12. Moraes, A. (2015). *Direito constitucional administrativo*. Atlas. ISBN 978-8522477788.
13. Justen Filho, M. (2022). *Curso de direito administrativo* (12ª ed.). Revista dos Tribunais. ISBN 978-8520352223.
14. Justen Filho, M. (2005). *Princípios do direito administrativo*. Malheiros. ISBN 978-8574204079.

EDITORIAL DETAILS AND AUTHOR CONTRIBUTIONS

Detalhes Editoriais e Contribuições Autorais

Financial support:

Not informed by the authors.

Open Science:

Moschen, S. de A., Hermann, R. G., Fachinelli, A. C., & Perini, R. L. (2024). **Facing challenges in public management: A case of teaching about a complex public facility**. *Brazilian Journal of Management and Innovation (Revista Brasileira de Gestão e Inovação)*, 11(Special Issue 4), 33–40.

<https://doi.org/10.18226/23190639.v11n4.05>

Interest conflicts:

The authors declare that they have no conflicts of interest.

Copyright:

RBGI owns the copyright of the published content.

Plagiarism Analysis:

RBGI performs plagiarism analysis on all its articles at the time of submission and after approval of the manuscript using the iThenticate tool.

Author 1

Suane de Atayde Moschen
Universidade de Caxias do Sul - UCS
<https://orcid.org/0000-0002-2056-6330>
suanemoschen@gmail.com

Author 2

Renata Grando Hermann
Universidade de Caxias do Sul - UCS
ORCID não informado
renata.hermann@hotmail.com

Author 3

Ana Cristina Fachinelli
Universidade de Caxias do Sul - UCS
<https://orcid.org/0000-0003-4136-6933>
acfachin@ucs.br

Author 4

Rafael De Lucena Perini
Universidade de Caxias do Sul - UCS
<https://orcid.org/0000-0002-3638-8778>
rlperini@ucs.br

Authors' statement of individual contributions.

Roles	Contributions			
	Author 1	Author 2	Author 3	Author 4
Conceptualization	•	•		
Data curation		•		
Formal analysis	•	•		
Funding acquisition				
Investigation		•		
Methodology			•	•
Project administration	•	•		
Resources				
Software				
Supervision			•	•
Validation				
Visualization				
Writing – original draft		•		
Writing – review & editing	•	•		